

CAPITULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

1. RESULTADOS.

1.1. Indicadores de la variable independiente asociatividad.

1.1.1. Autoorganización.

(a) Los objetivos.

(a.1) El proyecto de Incentivos de Agenda Local 21 (IGP) planteó como objetivo el fortalecimiento de estructuras locales de grupos de socios, que incluyeran representantes de grupos tradicionalmente excluidos (ICLEI,1999(a)). Sin embargo, al momento de constituirse, estos no incluyeron como objetivo propio el fortalecer su nueva estructura, más bien, a partir de la presentación de proyectos, se elaboraron objetivos para implementar obras en la comunidades. De esta manera, los objetivos responden al mandato de Agenda 21 (revisión de UNCED, 92) (Tabla 10), sin embargo, el fortalecimiento del rol de los grupos de socios para apoyar la implementación de planes de acción de Agenda Local 21 (IGP, 1997- 2000) (el cual se deriva del Capitulo 28 de la Agenda 21) no estuvo presente como objetivo de los grupos de socios en los planes de acción (Tabla 10).

Tabla 11: Relación de los objetivos de los proyectos con la Agenda 21.		
Capítulo de la Agenda 21	Objetivos de los proyectos	Frecuencia absoluta
3	Generación de ingresos y empleo, producción de alimentos.	10
21	Manejo y reciclaje de basuras, manejo de aguas servidas.	7
11	Reforestación urbana.	3
9	Monitoreo de calidad del aire.	1
18	Descontaminación de lago.	1
10-13	Manejo de quebradas.	1
Total		23

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la revisión de PA, ICLEI LAO, 1999-2000 y de la Agenda 21 (UNCED, 1992).

(a.2) Al agrupar los objetivos en función de áreas de desarrollo local en las cuales desean producir efectos (Tabla 11) se observó que el 47% (14 objetivos) fueron elaborados para plantear un mejoramiento en la economía familiar de las comunidades; 43% (13 objetivos) fueron planteados como mejoramiento del medio ambiente y 10% (3 objetivos) como mejoras del entorno social.

Tabla 12: Objetivos de los grupos de socios según áreas de desarrollo local.		
Area de desarrollo local	Objetivos de los proyectos	Frecuencia absoluta
Economía familiar.	Generación de ingresos y empleo	8
	Producción de alimentos	2
	Replamamiento de peces	1
	Legalización de organizaciones creadas a partir del grupo de socios	3
		14
Mejoramiento del medio ambiente.	Manejo y reciclaje de basuras	6
	Reforestación urbana	3
	Monitoreo de calidad del aire	1
	Manejo de aguas servidas	1
	Descontaminación de lago	1
	Manejo de quebradas	1
		13
Mejoramiento del entorno social.	Recuperación de áreas públicas	1
	Mejoramiento de la imagen urbana	1
	Creación de medios de comunicación al interior de la comunidad	1
		3
Total		30

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la revisión de PA, ICLEI LAO, 1999-2000

(a.3) Los objetivos fueron incorporados en la firma de un Convenio, los cuales fueron expresados en acciones y entendidos como acuerdos en que se comprometieron autoridades municipales (Alcaldes), el resto del grupo de socios originalmente constituido a

través de un presidente electo para dar cumplimiento a ese fin, ICLEI a través de su representante y el donante (Open Society Institute).

(b) Las estructuras:

(b.1) Origen y comportamiento en el tiempo:

Se constató la existencia de estructuras constituidas previamente al proyecto IGP. El 60% de los casos estaban estructurados con objetivos relacionados al tema ambiental. El 40% restante se crearon a partir del proyecto; estas fueron las experiencias de Santiago, Porto Alegre, Betim y Niteroi (CE-AL21, 2000).

Las estructuras existentes fueron el Comité Ambiental del Municipio de Barrancabermeja – CAB-, el Comité Interinstitucional de Quito, la Asociación del Comité de Manejo Ambiental de la ciudad de ILO-ACMA-, la Mesa de Concertación de la ciudad de Cajamarca, la Comisión Medio Ambiental de León, la Red Interinstitucional del Biomanizales, Manizales. Sólo uno de ellos se había estructurado en función de la AL21, la ciudad de Cajamarca debido a relaciones previas con ICLEI (CE-AL21, 2000).

Esto generó una herencia de objetivos y relaciones hacia la nueva estructura de AL21, que se caracterizó durante el proceso por tener un carácter de búsqueda de identidad propia y de instalación del proceso

en la sociedad (entrevistas a Directivos de Instituciones). De esta manera, los casos de Niteroi y León intentaron asignar la pertenencia del Grupo de Socios a la sociedad civil, esto motivado por el mismo gobierno local, como una manera de asegurar su viabilidad futura frente a posibles cambios de administración municipal, sin negar la inclusión de los gobiernos locales; el caso de Ilo y Quito, liderado por su Alcalde y por la comunidad respectivamente, realizaron esfuerzos por instalar el proceso de A121 desde el municipio (DI-T, ICLEI LA.S/f). Por otro lado, se observó más bien un cambio de objetivos que transformó la estructura para dar cumplimiento a los acuerdos suscritos, lo que produjo una reorganización para asegurar socios que permitieran continuar con algunas de las iniciativas una vez culminado los proyecto (Cajamarca, Manizales, Porto Alegre) (Revisión de Informes Narrativos), o la disolución de la estructura (Barrancabermeja, Betim y Santiago) (CT- AL21 para los dos primeros casos y entrevistas con la coordinación).

(b.2) Los componentes: Correspondieron a cada una de las instituciones que formaron el grupo de socios, estas incluyeron comunidad, gobierno local, organizaciones no gubernamentales (ONG's), centros de investigación, universidades, empresas, microempresas, representantes del gobierno central y organismos de cooperación internacional (IN –A121, 1998- 2000).

(b.3) Relaciones:

En el conjunto de experiencias se produjeron relaciones dentro de los grupos de socios caracterizadas por una complejidad creciente. Para comprender las relaciones establecidas, el autor identificó dos criterios: El primero lo llamó *estados de desarrollo de las iniciativas*: estos correspondieron a distintos niveles de complejidad de las iniciativas, las cuales agrupó como sigue (VGS-AL21 ICLEI. S/f):

- casos de *innovación*: correspondió a aquellos casos que se caracterizaron porque junto con proponer la iniciativa, experimentaron su aplicación durante la ejecución del mismo.
- casos de *replicación* de experiencias ya probadas: correspondió a aquellos casos que habiendo experimentado y conocido previamente los resultados en condiciones semejantes a las del proyecto en estudio, decidieron volver a implementarlo en condiciones similares.
- casos de *masificación* de lo aprendido: correspondió a aquellos casos en que la experiencia siendo experimentada y conocida por los participantes, se amplió significativamente.

El segundo criterio correspondió a reconocer que los grupos de socios trabajaron en *escalas de población* distintas. Se reconocieron tres niveles (DT-GS.S/f; DI-T, ICLEI LA.S/f):

- Barrio: entre 1.500 y 4.500 habitantes involucrados. Su extensión territorial compromete en términos absolutos un número bajo de

viviendas en relación al total de casos. Representan el 0,7% al 3,1% de la población total de la ciudad.

- Sectores: entre 6.000 y 27.000 habitantes involucrados. Correspondió a extensiones territoriales mayores (que los barrios). Representan el 0,5% al 8,9% de la población total de la ciudad.
- Ciudad: Consideró toda la ciudad. El caso contó con una población de 43.947 habitantes.

Al relacionar ambos criterios se pudo clasificar en 4 situaciones a cada uno de los grupos de socios, los cuales se presentan en la tabla 12. De acuerdo a éste el 30% de los casos fueron de innovación en barrios, el 30% de replicación en barrios, el 30% de replicación en sectores y el 10% de masificación en ciudad.

Tabla 13. Escalas y estados de desarrollo, según casos.

Escalas	Estados de desarrollo de la iniciativa, según % de casos			
	Innovación	Replicación	Masificación	TOTAL
Barrio	Santiago	Barrancabermeja		60%
	Cajamarca	León		
	Porto Alegre	Betim		
Sector		Quito		30%
		Niteroi		
		Manizales		
Ciudad			llo	10%
TOTAL	30%	60%	10%	100%

Fuente: elaboración propia

De acuerdo a lo anterior, las relaciones dentro de los grupos de socios se establecieron como se detallan en la tabla 13. A modo de ejemplo, las relaciones de coordinación en la escala de barrio y con iniciativas innovadoras se focalizaron en los dirigentes barriales, lo que en

términos comparativos, resultan simples al compararlas con las relaciones de coordinación que se establecieron a nivel de ciudad con iniciativas que se masificaron, las cuales requirieron de mayor preparación y capacidades de sus miembros y de contar con autoridades políticas e intelectuales para la solución del problema. Otro ejemplo que se desprende del mismo cuadro, son las relaciones de ejecución de las iniciativas; el carácter colectivo de la ejecución se manifestó con mayor claridad en la medida que las iniciativas tuvieron el carácter de sector /replicación y ciudad/masificación.

En síntesis, se puede concluir que las relaciones en los grupos de socios aumentan, se complejizan y demandan mayores capacidades de parte de sus miembros al situarse estos en escalas de población mayor y los estados de desarrollo alcanzan mayores niveles de maduración.

Tabla 14.Estados de desarrollo de la iniciativa, según relaciones establecidas			
	Innovación	Replicación	Masificación
Escalas	Se establecieron relaciones de:		
Barrio	<p>Coordinación entre grupos de socios focalizados a dirigentes barriales.</p> <p>Revisión y readecuación frecuente del plan de acción.</p> <p>Sensibilización a través de metodologías que involucran contacto directo con la comunidad.</p>	<p><i>Se agrega la base de experiencias registradas y/o sistematizadas.</i></p> <p><i>Aprendizajes sobre aspectos específicos del proyecto a través de la contratación de terceros</i></p>	
Sector		<p>Coordinación entre grupos de socios focalizados a dirigentes de barrio y nuevos contactos institucionales.</p> <p>Revisión del plan de acción, sobre la base de experiencias registradas y/o sistematizadas.</p> <p>Sensibilización a través de metodologías que involucren contacto directo con la comunidad.</p> <p>Aprendizajes sobre aspectos específicos del proyecto a través de la contratación de estudios a terceros.</p> <p>Intercambio de información entre los socios se hace más necesaria para gestionar el proyecto</p> <p>Ejecución colectiva comienza a manifestarse entre socios.</p> <p>Capacitación hacia los socios</p>	
Ciudad			<p>Coordinación con representantes con acceso a la toma de decisiones de instituciones y mayores esfuerzos de convencimiento a instituciones claves para la solución del problema</p> <p>Revisión del plan de acción sobre la base de experiencias sistematizadas y de mayor respaldo en el tiempo.</p> <p>Sensibilización a través de metodologías masivas</p> <p>Aprendizajes sobre aspectos específicos del proyecto a través de la contratación de estudios a terceros</p> <p>Intercambio de información entre los socios se hace más necesaria para gestionar el proyecto</p> <p>Ejecución colectiva se manifiesta entre socios.</p> <p>Capacitación hacia los socios</p> <p>Posicionamiento entre los socios sobre el tema en relación al gobierno central</p>

Fuente: Elaboración propia en función de DI-T, ICLEI LA.S/f.

(c) Personas que conforman la organización:

La organización la conformaron representantes de las distintas instituciones. En estas fue posible reconocer (DI-T, ICLEI LA.S/f; CE-AL21,2000):

(c.1) Los *líderes* de los grupos de socios, fueron principalmente gobiernos locales, comunidades, y ONG's; su rol estuvo relacionado a su destacada capacidad de gestión durante el proyecto, lo que significó un estímulo a la gestión de los grupos de socios.

Esto se pudo cuantificar en la Tabla 14:

Tabla 15. Liderazgo institucional según ciudades en estudio.

Liderazgo Institucional	Barrancabermeja	Manizales	Nitón	Betán	León	Stgo	POA	Ilo	Quito	Cajamarca	Nº
Gobierno local	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	6
Comunidad	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	5
ONG's	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	5
Gobierno central	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Empresas, privados	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Universidades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Org. y Coop. Int. ⁽¹⁾	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Microempresas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centros de Investigación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
⁽¹⁾ Ha sido excluido ICLEI. Fuente: CE-AL21,2000.											

(c.2) *Coordinadores de AL21* :

Su gestión estuvo caracterizada de la siguiente manera (FR-IGP & ChP, ICLEI-LA,2000):

Aquellos que asumieron roles de dirección especialmente al inicio del proyecto y dieron conducción. Esto actuó en desmedro del desarrollo de capacidades en el grupo de socios, pero contribuyó al cumplimiento de los compromisos (Santiago, Barrancabermeja, Cajamarca, Porto Alegre).

Aquellos que asumieron un rol de facilitadores y generaron capacidades de dirección en la organización interna (Quito, Niteroi y Manizales).

Aquellos que realizaron un rol de administración, sin generar protagonismo (Ilo, Betim).

(c.3) Técnico-Profesionales: En general, este es el sector más numeroso dentro de los grupos de socios. No obstante, su aporte en las materias específicas en las cuales intervinieron, no siempre se contó con expertos para resolver los problemas planteados; casos críticos fueron en Cajamarca y Porto Alegre en los temas de manejo de agua y basuras y el tema de explotación pesquera artesanal.

Su rol se caracterizó por asegurar técnicamente los proyectos, lo que en términos generales se puede calificar como adecuado para el cumplimiento de los objetivos de los grupos de socios, pero insuficiente en términos de comprender los objetivos de la Agenda Local.

(c.4) Representantes de las comunidades: Dirigentes comunitarios en general en todos los grupos de socios. *Integrantes de instituciones* correspondieron personas que sin ser representantes participaron durante la ejecución del proyecto o en las actividades de encuentro de los grupos de socios.

(c.5) *Autoridades:* Se reconocieron dos tipos.

Por un lado la presencia del Alcalde (Ilo, León) durante todo el proceso permitió acelerar los acuerdos motivar la participación en las acciones planeadas, sin embargo su presencia significó inhibiciones al momento de la toma de decisiones en el resto de los participantes (DI-T,ICLEI LA.S/f).

Por otro lado, la presencia de personas con un alto reconocimiento y estimación de instituciones y personas, debido a su seriedad, responsabilidad y capacidades, resultó en una fuerte motivación al momento de emprender las acciones (Manizales).

Las autoridades representaron para los grupos de socios respaldo político a la gestión del proyecto. Sin embargo este fue un grupo minoritario.

(d) *Sistemas de recompensa:*

En general, las instituciones participantes manifestaron que un fuerte *estimulo* y *beneficio* era ser participe de la experiencia de Agenda Local 21 (Entrevista personal a Directivos de Instituciones y organizaciones). En opinión del autor, esto debido al efecto de contar con la presencia de instituciones internacionales que produjeron expectativas en los participantes y su posible futuro financiamiento.

El sistema de recompensa no fue una capacidad suficientemente desarrollada. En particular, se consideró como recompensas las obras realizadas en las comunidades, lo que también representó un estímulo a los municipios. Sin embargo, el resto de las instituciones establecieron vagamente o no expresaron los beneficios o los *intereses específicos* en el proyecto a su propia actividad.

Un ejemplo exitoso se encuentra en la ciudad de Quito, en la cual el municipio reconoció que la acción recuperación de quebradas mejoraba al tener involucrada a la comunidad, con esto se optimizaban los recursos económicos municipales; a su vez las comunidades lograron impactar dentro de sus barrios, facilitándose la labor de los participantes, esto motivó la representación de la Universidad en el proceso para mejorar la oferta tecnológica.

Síntesis del indicador autoorganización.

En relación a los objetivos, estos se relacionaron mayoritariamente con conseguir mejoras en la economía de la población de las comunidades y de su entorno medio ambiental.

No fueron consistentes con el rol pretendido por ICLEI sobre Agenda Local 21. Estos estuvieron focalizados a asegurar obras en las comunidades. Durante el proceso no fue posible adaptarlos debido a la

rigidez explicada por la firma de los Convenios.

Las estructuras, en la mayor parte de estas se originaron de estructuras ya existentes, las cuales contenían objetivos ambientales. Se estructuraron sistemas multisectoriales llamados grupos de socios, cada uno de estos grupos se entendió como un componente. La mayor parte de los casos se estructuró para cumplir acuerdos establecidos por convenios. No hubo mucha claridad desde donde se deben instalar los procesos de AI21 o dicho de otra manera, la mayoría de los grupos de socios no reflejó una preocupación en relación a la necesidad de buscar la pertenencia de esta estructura en la sociedad. Sólo hubo un 40% de grupos de socios que aportó con reflexiones esto es hubo grupos de socios que esbozaron su instalación como procesos de la sociedad civil en la cual se incluye la relación con el municipio(20% del total de casos) o grupos de socios que esbozaron procesos que deben originarse desde los gobiernos locales (20% del total de casos). Las relaciones en los grupos de socios aumentan, se complejizan y demandan mayores capacidades de parte de sus miembros al situarse estos en escalas de población mayor y los estados de desarrollo alcanzan mayores niveles de maduración.

En relación a las personas y en términos de conducción del proceso, afectó positivamente la presencia general de los líderes y de una baja proporción de coordinadores. En términos de conducción del

proceso, fue contradictorio con los propósitos de la estrategia de AI21 la función de la mayor parte de coordinadores y la escasa participación de las autoridades políticas municipales. Los proyectos contaron con una participación técnico profesional que contribuyó a asegurar los compromisos de los proyectos, pero que sin embargo su aporte a la instalación de la estrategia de AI21 no fue una contribución debido a que no se les proveyó adecuadamente de una formación que les permitiera comprender lo estratégico de su posición. Esta última constatación fue extendible en general a los miembros de los grupos de socios.

En relación al sistema de recompensas, no se logró establecer en general dentro de la estructura asociativa las recompensas, estímulos e intereses específicos para el conjunto del grupo de socios. Este fue entendido más bien como la capacidad de acceder a financiamiento para las iniciativas institucionales, lo cual se distribuyó en una minoría de socios (principalmente comunidad).

1.1.2. Autocontrol.

(a) Elemento a controlar:

Las estructuras asociativas controlaron los siguientes elementos:

(a.1) Estabilidad en la participación de los socios durante el proyecto:

Las estructuras asociativas iniciaron el proyecto con aproximadamente

7 instituciones siendo estas principalmente la Comunidad, Gobiernos Local, ONG's, las que representaron aproximadamente dos tercios del total de socios (Tabla 15).

Tabla 16. Instituciones de los grupos de socios, durante el proyecto

Indicador: Autocontrol		Instituciones en los G.S.	
Tipo Instituciones		Participación inicial	Participación final
1	Comunidad	1,8	6,2
2	Gobierno local ⁽¹⁾	1,2	3,1
3	ONG's	1,2	2,3
4	Gobierno central	1,0	2,3
5	Empresas	0,8	1,8
6	Universidades	0,3	1,1
7	Organismos de cooperación internacional ⁽²⁾	0,6	0,6
8	Centros de Investigación.	0,0	0,1
Total		6,9	17,5

Fuente: Elaboración propia en base a IN-AI21, 1998-2000
⁽¹⁾ se ha separado por las distintas unidades que lo componen, esto es Secretarías, departamentos, Alcaldía
⁽²⁾ No se considero a ICLEI en la medición.

Durante el proyecto hubo un incremento general de las instituciones participantes y en especial de las universidades y comunidades las cuales aumentaron en más de dos veces su participación original (Tabla 16).

Tabla 17. Incremento en el involucramiento de las instituciones.

Indicador: Autocontrol	Instituciones en los G.S.
Tipo Instituciones	Cambio ⁽¹⁾
Universidades	2.67
Comunidad	2.44
Gobierno local ⁽²⁾	1,58
Gobierno central	1,30
Empresas	1,25
ONG's	0,92
Centros de Investigación.	0,10
Organismos de cooperación internacional ⁽²⁾	0,00

Fuente: Elaboración propia en base a IN-AI21. 1998-2000.
⁽¹⁾ se ha calculado conociendo la diferencia existente entre la participación final y la inicial (obtenidas de la Tabla 15), la que luego se relaciona a la participación inicial.
⁽²⁾ se ha separado por las distintas unidades que lo componen, esto es Secretarías, departamentos, Alcaldía
⁽³⁾ No se considero a ICLEI en la medición.

Sin embargo, el involucramiento no fue estable (CE-AI21,2000;IN-AI21, 1998-2000). Hubo entradas y salidas de socios, siendo en todo

caso, en pocos casos un nivel crítico de involucramiento; esto llevó a una pérdida de información y energía del grupo de socios, que no fue posible cuantificar y que afectó su eficiencia (Entrevistas personales; IN-AL21, 1998-2000, DI-T, ICLEI LA.S/f).

Al final del proyecto las instituciones aumentaron a cerca de 17 representantes en promedio.

(a.2) Pertinencia de socios involucrados a los objetivos propuestos.

En general los socios involucrados manifestaron las razones de su presencia en los grupos de socios. En particular, las comunidades, los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales tuvieron directa relación con los temas propuestos y se identificaron con el rol de actores de procesos de desarrollo local, representando un 62,8% del total de las instituciones; las universidades se relacionaron por su aporte en estudios y se identificaron como facilitadores de los procesos desarrollados por los actores de desarrollo, representando el 6,9% del total de instituciones; los representantes del gobierno central manifestaron en general su relación al proyecto como observadores del proceso y de aprendizaje sobre el particular; las empresas asumieron un rol observador sumando estos dos sectores el 26,9% del total de instituciones.

Por otro lado, una debilidad del proceso se manifestó por la ausencia de instituciones relevantes que condicionaban la solución de los problemas a resolver en los proyectos, a modo de ejemplo, en la ciudad de Ilo la empresa cuprífera responsable de la emisión de dióxido de azufre, o la ausencia de la empresa de servicios de aseo en la ciudad de Niteroi, o en otro sentido, el escaso involucramiento del presencia del gobierno local debido a problemas políticos, como el caso de la ciudad de Cajamarca.

(a.3) Cumplimiento de tareas. En la práctica y luego de definido los planes de acción, los socios de los distintos grupos cumplieron mayoritariamente sus tareas comprometidas, sin embargo debido a que los grupos de socios demostraron imprecisiones en el diseño de tareas en relación a los presupuestos y su gestión, se generaron conflictos y la pérdida de tareas con efecto en el incumplimiento de objetivos (FR-IGP&ChP,ICLEI LA, 2000).

(b) Medios para hacer las acciones correctivas:

Los medios identificados para corregir situaciones anómalas fueron:

(b.1) Medios externos: se consideraron externos por cuanto fueron diseñados y desarrollados por ICLEI. Los medios fueron los siguientes:

- Talleres: encuentros con todos los socios, en estos se procedió a una evaluación con los socios visitando todos los componentes del proyecto, revisando sus avances. Luego de estas acciones se

produjeron reuniones de trabajo para la discusión de los temas considerados relevantes por el conjunto del grupo de socios. Esto fue apoyado por un facilitador de ICLEI. Se desarrollaron en promedio 3 talleres por grupo de socios, lo cual fue insuficiente para una buena gestión y avances de las estructuras asociativas.

- Teleconferencias: Se organizaron encuentros telefónicos para discutir sobre conflictos y su resolución. Cada encuentro tuvo una duración promedio de 120 minutos y se realizaron dos por grupo de socios, lo cual sirvió más bien al facilitador (ICLEI) para diagnosticar situaciones que al mismo grupo de socios.

Ambos medios, talleres y teleconferencias, se relacionaron con el control de la estabilidad en la participación.

(b.2.) Medios locales:

El principal medio local fue diseñado externamente por ICLEI pero desarrollados por los grupos de socios y consistió en las Pautas de Autoevaluación. No se constataron otros medios locales estructurados, más bien se dio el sentido de responsabilidad en particular sobre los elementos de pertinencia de socios y del cumplimiento de tareas.

Se realizaron cuatro Autoevaluaciones por cada grupo de socios durante el proyecto. Incluyeron esencialmente el control sobre la

incorporación de principios rectores (7 principios, ver Ejes del proceso en Capítulo II de este estudio) en el proceso de planificación e implementación, además de los estados de avances sobre cumplimiento de actividades. En términos prácticos, la pauta permitió establecer cualitativamente su mayor o menor cercanía entre la práctica del proyecto y los principios rectores. Aún cuando se establecieron preguntas que intentaron producir retroalimentación, tales como *“cuáles factores ayudaron en el cumplimiento de las acciones de planificación deseables”*, *“Por qué no se lograron algunas de las acciones de planificación deseables”*, o *“Cuales otras acciones de planificación se pueden tomar para incorporar este principio (aludiendo a cada uno de los principios) para incorporar este principio en el proceso de planificación de la AI21”* en cuyo caso las respuestas en general, fueron ambiguas y generales no siendo clara su utilidad como elemento de retroalimentación. A modo de ejemplo, frente a la primera pregunta sobre factores que ayudan al cumplimiento de acciones se recogieron expresiones tales como *“La concertación permanente del Grupo”*, *“La consolidación de un grupo de personas”*, *“la vinculación permanente de la comunidad al proceso”* respuestas que responden más bien a acciones para dar cuenta de un objetivo por cumplir (AE-AI21,ICLEI.S/f).

Lo anterior puede ser atribuido a dos razones: la primera guarda relación con el entendimiento de Proceso de AI21 y de los mismos Principios por los participantes, que en la práctica no fueron

adecuadamente comprendidos (por entradas y salidas de socios, por el propio diseño del proyecto, por el mismo material pedagógico preparado) y la segunda debido a que las Autoevaluaciones también fueron un requisito para transferir fondos a cada uno de los grupos, lo que generó una condición de presión en su elaboración.

El principal rol de este medio fue contribuir al control sobre cumplimiento de tareas.

Síntesis del indicador autocontrol.

Los principales elementos que controlaron los grupos de socios fueron la estabilidad en la participación, la pertinencia de los socios involucrados a los objetivos propuestos y el cumplimiento de tareas. Sobre la estabilidad en la participación se constató que el tamaño del grupo de socios fluctuó desde el inicio al final del proyecto de 6,9 a 17,5 instituciones. Las instituciones con mayor presencia fueron comunidad, gobierno local y ONG y los cambios más relevantes de participación de sectores en la estructura se produjeron en las universidades y las comunidades. Sobre el cumplimiento de tareas, estas se cumplieron en su mayoría, no obstante esto no demostró en todos los casos el cumplimiento de los objetivos. Sobre la pertinencia de los socios involucrados a los objetivos propuestos se reconocieron roles de actores, facilitadores del proceso y observadores, siendo el primero el más relevante, el cual incluyó gobiernos locales, ONG's y

comunidades; facilitadores fueron las universidades; las empresas y el gobierno central fueron observadores

En relación a los medios para acciones correctivas, hubo un escaso desarrollo de medios locales que se instalaron en los grupos de socios para corregir situaciones en función de los elementos a controlar. Más bien, los grupos de socios cumplieron con la ejecución de pautas de autoevaluación. En general fueron desarrollados medios externos para las acciones correctivas. Esto implicó una seria dependencia de los grupos de socios desde ICLEI.

1.1.3. Autonomía.

(a) Creación de acceso y control material:

La mayor parte de los bienes materiales se distribuyeron a las comunidades. El acceso a bienes materiales estuvo condicionado a lo que fueron, en su origen, los proyectos presentados a ICLEI. De esta manera, se aseguró acceso de bienes materiales a las comunidades principalmente y de apoyo logístico a ONG's y municipios (IF-AI21, 1998-2000). Sin embargo, en estos últimos se generaron conflictos por la posesión de los bienes adquiridos (León y Barrancabermeja) o fue desconocido para el grupo de socios qué bienes poseía (Cajamarca).

Por otro lado, el control de los bienes dependió del conjunto de grupos de socios hasta el término del proyecto como una manera de asegurar su buen uso. En general, esto no generó conflictos con las comunidades, a excepción del caso de Niteroi por el control de la Radio Comunitaria, el cual fue superado hacia fines del proyecto por el cambio de la directiva en la comunidad (IN-AL21, 1998-2000).

(b) Creación de acceso y control financiero:

La capacidad del grupo de socios de crear acceso a nuevos fondos para continuar con el proceso, no obedeció a una estrategia colectiva del grupo de socios (a excepción de León, en Nicaragua), más bien se trató de obtención de recursos conseguidos sectorialmente de manera de apoyar las obras ya implementadas, en este sentido grupos como Manizales y León aseguraron presupuestos específicos para continuar con el trabajo en las comunidades (IN-AI21, 1998-2000)

Los fondos conseguidos fueron asignados principalmente desde los municipios.

El control financiero dependió de estructuras creadas por los grupos de socios, estas fueron directivas o Comités Técnicos. Esto estuvo asociado además a la administración que una ONG por grupo de socios debió asumir para la recepción de fondos. En general su control fue adecuado (DI-IF, ICLEI LA, 2000)

(c) Creación de acceso y control de Información:

En la mayoría de los casos se manejó sin restricciones, siendo los socios informados sobre los diferentes aspectos y en forma periódica. Sin embargo, hubo situaciones extremas de manejo de información entre ONG y Municipio, como parte de mecanismos políticos (Cajamarca). Los periodos eleccionarios presionaron negativamente a las estructuras asociativas a través de información distorsionada de terceras personas sobre el proyecto a las comunidades. Este hecho se constató en tres de las experiencias de grupos de socios (IN-AL21, 1998-2000; DI-T, ICLEI LA.S/f). Cada institución generó conocimientos que fueron utilizados por el colectivo pero se generaron escasas creaciones de carácter colectivo. Las iniciativas dependieron de personas más que de instituciones.

En particular se accedió a información técnica la cual fue posible, en general, ponerla en el colectivo a través de talleres, estudios y de la misma implementación. No obstante, se reconoció desconocimiento sobre información relevante para su ejecución, tanto de ONG como de las universidades, en particular sobre el tema manejo de basuras para el reciclaje. Se accedió a información sobre cómo trabajar en las comunidades. En particular, las mismas comunidades dispusieron sobre su conocimiento de cómo manejar las relaciones internas de la comunidad para poder involucrarlas en el proyecto, al mismo tiempo se

aprovecharon prácticas tradicionales como el caso de las mingas en Quito y no tradicionales como el caso de las Olimpiadas juveniles en Manizales que fueron de gran utilidad para desarrollar y estimular los proyectos.

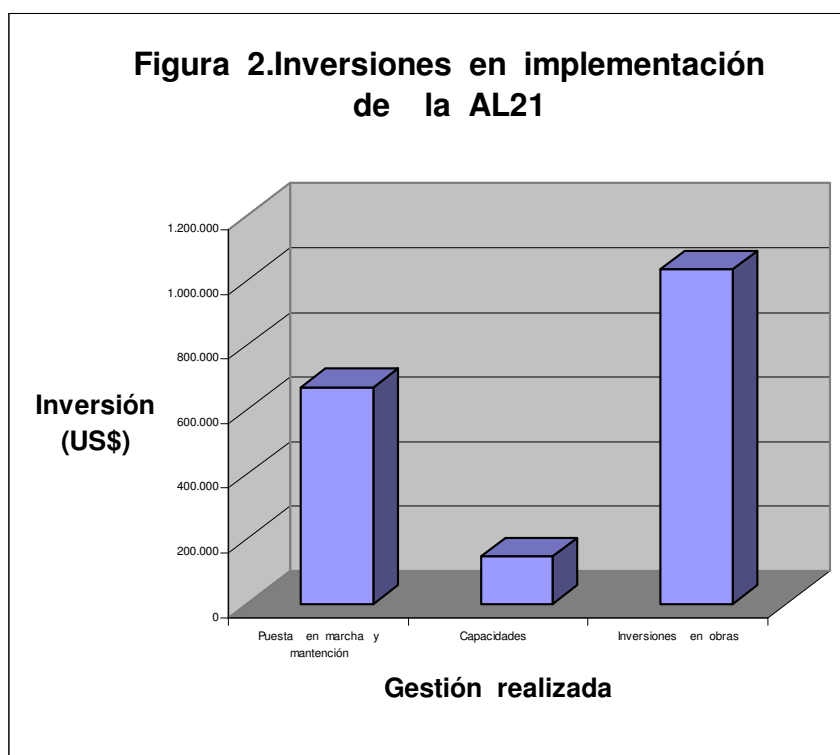
El control de la información dependió de estructuras creadas por el grupo de socios, estas fueron directivas, Comités Técnicos y Coordinadores.

(d) Capacidad de gestión:

En particular, los gobiernos locales gestionaron la firma de acuerdos y manifestaron su apoyo estando presentes en partes del proyecto. ONG's, comunidades gestionaron la implementación técnica del proyecto. En particular, gestionaron la contratación de servicios para realizar estudios de mercados y estudios técnicos; por otro lado desarrollaron capacidades en el montaje de microempresas y alternativas productivas con la finalidad de producir alimentos para la familia (huertos familiares, orgánicos e hidropónicos, peces). Sin embargo, el tema de manejo de basuras por tratarse de sistemas innovadores no contó con suficiente capacidad de gestión al interior de los grupos.

(e) Asignación de recursos económicos en el tiempo.

Del total de US\$1.848.972 invertidos en 2,2 años, el autor organizó la asignación de los recursos económicos en función de tres tipos de inversiones asignadas en el tiempo; estas fueron la puesta en marcha y mantención del proyecto las cuales representaron el 36% del total de los recursos económicos del proyecto, inversiones para la generación de capacidades para el proceso de AL21, las cuales representaron el 8% del total e inversiones para la implementación de obras en AL21, las cuales representaron el 56% del total, según se detallan en la figura 2.

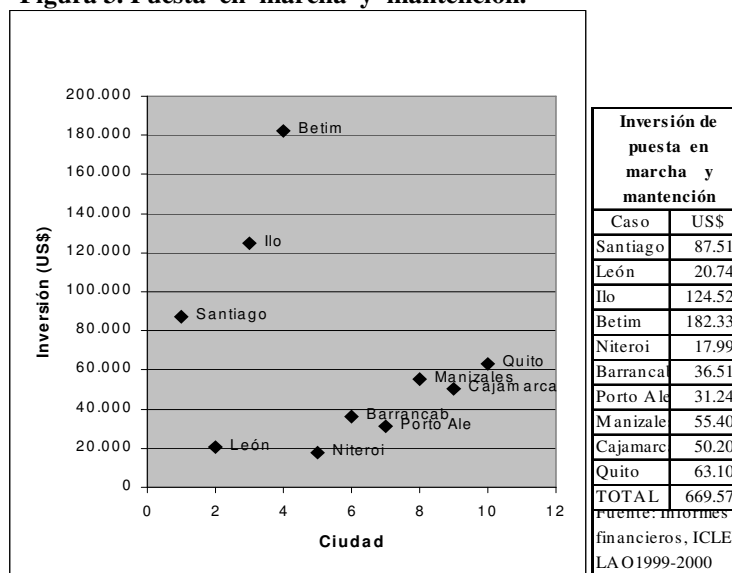


e.1.- Asignación de recursos económicos para la puesta en marcha y mantención.

Se consideraron aquellos fondos dirigidos a iniciar el proceso y gestionarlo durante el periodo de estudio, estos fueron recursos económicos de coordinación y administración del proyecto, gastos generales e imprevistos, asesoría y apoyo administrativo y fondo de protección en contra de alzas de inflación. El valor total alcanzó la suma de US\$669.574 en un periodo promedio de 1,9 años.

En términos generales y de acuerdo a la figura 3 estos gastos se agruparon en dos tendencias: La primera (70% de los casos) se agruparon entre los valores US\$17.994 a US\$63.104. La separación de la segunda tendencia (30% de los casos) representa dos diferencias respecto de la primera; se inicia con el proyecto de Santiago el cual

Figura 3. Puesta en marcha y mantención.



contó con aproximadamente la mitad del tiempo en el cual se desarrollaron todos los proyectos y en las otras dos situaciones

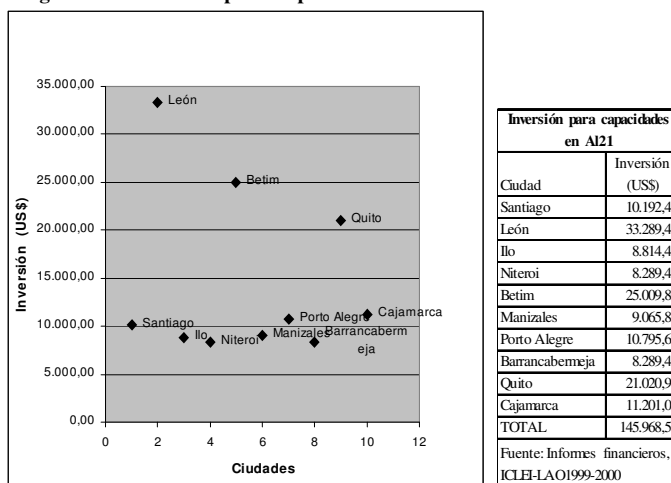
duplican el valor de la cifra más alta de la primera tendencia, siendo estos los casos de Ilo y Betim.

Este último caso no refleja en todo caso una situación normal en el proyecto y su explicación se encuentra en los graves problemas de coordinación durante todo el proyecto. De esta manera los valores fluctúan entre US\$87.512 y US\$182.335.

e.2.- Asignación de recursos económicos para capacidades en una AI21.

Se identificó fondos destinados a asegurar la estructura y funcionamiento del grupo de socios, es decir fortalecer estructuras asociativas, generar un proceso con compromiso del grupo de socios, reuniones permanentes, elaboración de manual de funciones y reglamento Interno, conformación de Comités y mejorar el nivel de conocimiento en el grupo de socios, es decir realización de Taller para elaborar el plan de investigación, realización de Taller para determinar planes de manejo, realización de Taller para obtener documento propuesta de la ordenanza, realización de un Taller para establecer líneas de acción y proyectos complementarios, talleres de seguimiento y evaluación, capacitación para el grupo de socios. El total alcanzó a US\$145.968. en un periodo promedio de 1,9 años.

Figura 4. Inversiones para capacidades en AI21.



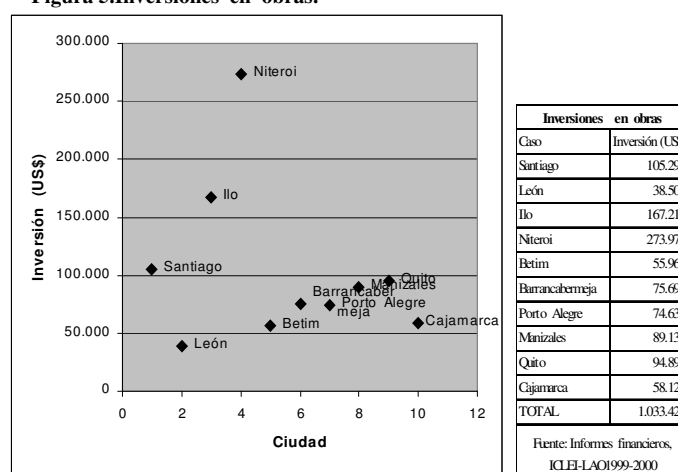
La mayor parte de los casos (70%) se agrupan en torno a un promedio de US\$9.512 con una fluctuación de US\$8.289 a US\$11.201 para un periodo 1,9 años. La máxima inversión asignada para el total de proyectos alcanzó a US\$33.289.

e.3.- Recursos económicos para implementar obras en AI21.

El asegurar la realización de la obra por la población involucrada, se caracterizó por el desarrollo de acciones de sensibilización, concientización, capacitación y divulgación; las obras fueron piscicultura, construcciones para faenas pesqueras, construcción de galpones, mejoramiento de edificios, vehículos para el reciclaje y el

traslado de productos de pesca, equipos para medir calidad de aire, compra de equipos de comunicación, compra de equipos para manejo residuos sólidos, mejoramiento de plantas de reciclaje, iluminación de riveras de río, pavimentación de caminos, obras de reparo de alcantarillado, forestación. El total alcanzó a US\$1.033.428. en un

Figura 5. Inversiones en obras.



periodo promedio de 1,9 años. Los casos se agruparon alrededor de una promedio igual a US\$103.342 para el periodo señalado.

La mayor parte de los casos (60% de los casos) se concentró entre los US\$55.965 y US\$94.898 en un periodo de 2,1 años.

Síntesis del indicador autonomía.

La creación de acceso a materiales se concentró en las comunidades; el acceso a información se produjo sin restricciones, siendo los socios informados sobre diferentes aspectos y en forma periódica; la creación de acceso financiero no se realizó como grupo de socios. Por otro lado, el control de materiales dependió del conjunto del grupo de socios, el control financiero dependió de estructuras creadas especialmente para los grupos de socios, practicándose adecuadamente el control de información. Por último se desarrollaron principalmente capacidades de gestión técnicas. La asignación de los recursos económicos fueron bajos en la generación de capacidades del proceso de AL21. Los recursos económicos para la puesta en marcha y mantención representaron el 36% y estuvo caracterizado por dos tendencias. La de mayor importancia concentró valores entre US\$ 17.994 y US\$63.104. Los recursos económicos para capacidades en una AL21 representaron el 8%. La máxima inversión en generar capacidades para una AL21 correspondió a US\$33.289 en un periodo de 1,9 años. La mayor parte de los casos (70%) se agrupan en torno a un promedio de US\$9.512, en un periodo de 1,9 años. Los recursos económicos para implementar obras en AL21 representaron el 56% del total. La mayor parte de las inversiones en obras (60% de los casos) se concentró entre los US\$55.965 y US\$94.898 para un periodo de 2.1 años.

1.2. Indicador de la variable independiente participación.

1.2.1. Capacidades de integración.

Los mecanismos de integración se pueden ordenar de acuerdo 2 fases que caracterizaron el proceso. Estas fueron la Constitución de los grupos de socios y su funcionamiento como tal. En el primer caso se identificaron mecanismos de integración a la estructura asociativa y en el segundo, mecanismos de integración a la toma de decisiones.

(a) Mecanismos identificados durante la constitución de los grupos de socios.

La integración estuvo relacionada al diseño, elaboración, presentación y defensa del proyecto común a ICLEI. Se identificaron los siguientes mecanismos:

- Se aprovecharon las relaciones existentes y se invitó a instituciones conocidas. En el mismo sentido, se crearon o aprovecharon espacios para involucrar a las instituciones. Ejemplos de esta situación es el caso de Niteroi que creó comisiones para la ejecución de actividades comprometidas en el proyecto (DI-T, ICLEI LA.S/f), se aprovechó la realización de talleres facilitados por ICLEI, en ambos casos se realizaron invitaciones amplias dentro de las ciudades; se aprovechó el desarrollo del Congreso ZERI en la ciudad de Manizales (IN-A121, 1998-2000).

- Mecanismos de presión . Enfrentamientos político partidista entre ONG`s y Gobierno Local en la ciudad de Cajamarca llevó a comprometer y asegurar participación de los sectores que se sintieron afectados (DI-T, ICLEI LA.S/f), o a través de la presentación de evidencia técnica a la opinión pública sobre problemas generados por la empresa causante de los altos niveles de dióxido de azufre en la ciudad de Ilo, la cual optó por abrir diálogo con la autoridad municipal, que encabezaba el Grupo de Socios.

No obstante la integración de los distintos sectores en el grupo de socios se presentaron situaciones no deseables. De esta manera, se presentó la integración del sector gobierno local donde sólo se cumplió con un rol de fiscalización, se asignaron funciones a personas no institucionalizadas cuya permanencia no fue estable, la universidad envió profesionales para estudiar procesos tecnológicos y no para ofrecerlos, los representantes no siempre fueron propuestos de acuerdo a las necesidades y no siempre fue comprendido el rol que debían cumplir (IN-A121, 1998-2000; DI-T, ICLEI LA.S/f).

(b) Mecanismos identificados durante el funcionamiento de los grupos de socios:

El funcionamiento se caracterizó por incluir acciones sobre:

- Formulación del plan de acción común: se distinguieron las siguientes fases: la correspondiente al momento de presentación del proyecto en que intervinieron una cantidad reducida de socios y donde prácticamente fue formulado la mayor parte del plan de acción (entrevistas a coordinadores de grupos); la fase de revisión de los planes en conjunto con un facilitador de ICLEI con intervención de todos los socios (DI-T, ICLEI LA.S/f); y la fase de ajuste de tareas específicas durante el resto del proyecto con intervención de la totalidad de los socios (IN-AI21, 1998-2000; CT-AI21, ICLEI.S/f).
- Ejecución de las tareas planificadas: Las tareas relacionadas al Plan fueron distribuidas para ser desarrolladas por una a dos instituciones en conjunto. Estas fueron la mayor cantidad de tareas planificadas durante el proyecto. Las tareas colectivas se relacionaron a actividades sobre reuniones de coordinación, autoevaluaciones, talleres, teleconferencias. Estas fueron desarrolladas en menor cantidad (IN-AI21, 1998-2000).
- Administración de fondos: Esta fue llevada por una o dos instituciones y controlados por la Directiva y el Coordinador de Grupos de socios (IN-AI21, 1998-2000).
- Evaluación colectiva del proceso: se realizó con una frecuencia cuatrimestral en función de una pauta proporcionada por ICLEI con referencia al cumplimiento de principios de AI21. Al

fin del proyecto se realizaron evaluaciones sobre cumplimiento del proyecto (AE-AI21, ICLEI.S/f).

A juicio del autor (DT-GS,S/f y entrevistas con participantes) la toma de decisiones se caracterizó al inicio del proyecto por depender de algunas instituciones más que de los grupos en sí. Esta fue con las instituciones que iniciaron los contactos y de las cuales dependía el manejo de la información (ONG's, municipios). En la medida que los proyectos fueron implementados los grupos de socios establecieron mecanismos de toma de decisiones caracterizados de la siguiente manera:

(b.1) Basada en los Coordinadores. En estos casos, el Coordinador experimentó un proceso de empoderamiento, debido a su liderazgo, capacidad de gestión y manejo de información (Santiago, Barrancabermeja, Cajamarca, Porto Alegre, Betim). Estos mecanismos centrados en personas produjeron escaso involucramiento del grupo de socios al compararlos con mecanismos más colegiados tales como directivas o comisiones de trabajo.

(b.2) Basada en acuerdo sectorial de institucional: Al comienzo del proceso es distribuida temáticamente por institución y de acuerdo a un plan de acción las responsabilidades individuales. Cada institución toma las decisiones, lo que las convierte en responsables temáticas,

pero no se da cuenta del proceso en su conjunto, más que los avances en el cumplimiento de metas (León, Manizales). Gran parte de los socios asiste a reuniones donde se informa de los avances y dificultades del proceso, lo que los convierte en participantes pasivos del proceso.

(b.3.) Basada en las asambleas de socios: estas sesionan aproximadamente cada dos meses, discuten sobre los avances y dificultades del proceso y acuerdan. Se establecen quienes actúan como responsables, los mecanismos para su seguimiento (Ilo, Quito, Niteroi). Hay un fuerte estímulo en participar y en ganar espacios.

(c) Promoción colectiva de iniciativas:

Hubo dos expresiones. La mayor parte de las capacidades para promover iniciativas se manifestaron hacia las comunidades y operaron sectorialmente.

Por otro lado, y en menor proporción se produjeron iniciativas destinadas a mostrar la experiencia hacia la ciudad operando colectivamente (Manizales, Ilo, Niteroi, Quito).

Síntesis del indicador capacidades de integración.

Se produjo el desarrollo de mecanismos de integración a la estructura asociativa que tuvieron el carácter de la oportunidad y la creación y en escasa ocurrencia de presión. Estas se expresaron durante los

momentos de constitución del grupo de socios. Por otro lado, se produjeron mecanismos de integración a la toma de decisiones durante el funcionamiento de los grupos de socios, esto es la formulación del plan común, la ejecución de las tareas planificadas, la administración de fondos y la evaluación colectiva del proceso. Estos mecanismos se caracterizaron principalmente por concentrar la toma de decisiones en personas o instituciones, los coordinadores o acuerdos sectorializados de instituciones y en escasa proporción basada en las asambleas de socios. Por último, la capacidad de promover iniciativas fue desarrollada mayoritariamente de manera sectorial.

1.3. Indicador de la variable independiente sustentabilidad económica.

1.3.1. Capacidad de movilización de recursos locales.

Del total de US\$1.848.972 del proyecto en estudio (ICLEI, Dirección Regional AL21-LAO, 2000), el 44% (US\$821.683) correspondió a la movilización de recursos económicos locales, mientras que el 56% (US\$1.027.289) se originó de aportes externos a las ciudades.

La inversión provino de recursos no monetarios valorados en su equivalente a US dólar provenientes del gobierno central, universidades y gobiernos locales y ONG's.

Los recursos locales fueron invertidos en puesta en marcha y mantención del

proceso (52% del total) y en obras (48% del total). No se destinaron recursos al mejoramiento de capacidades del grupo de socios.

Tabla 18 . Tipo de Inversiones locales según casos en estudio.

Caso	Inversión (US\$)	
	Puesta en marcha y mantención	En obras
Santiago	68.590,00	29.875,00
León	Sin datos	Sin datos
Ilo	101.023,00	107.000,00
Betim	150.000,00	3.434,00
Niteroi	Sin datos	185.795,00
Barrancabermeja	16.395,00	Sin datos
Porto Alegre	Sin datos	Sin datos
Manizales	34.817,00	14.256,00
Cajamarca	21.000,00	6.000,00
Quito	36.559,00	46.939,00
TOTAL	428.384,00	393.299,00

Fuente: Informes financieros, ICLEI-LAO1999-2000

2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.

2.1. Variable independiente asociatividad.

Se crearon estructuras multisectoriales llamadas grupos de socios (o stakeholder groups), las cuales se constituyeron por comunidades, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades, empresas, gobierno central y organismos de cooperación internacional, esto es ocho tipos distintos de grupos. Es importante destacar la inclusión de representantes de grupos tradicionalmente excluidos, referido particularmente a las comunidades.

Wallace (1995), citado por Yu (1999), destaca que en la definición de objetivos para un grupo de interés en el *contexto de una industria* hay al menos siete grupos de interés que incluyen gobierno, accionistas, administradores, clientes, empleados, suministradores y comunidad o que en el caso de *grupos de decisión ambiental* se identifican diez sectores siendo estos grupos de clientes, industria, público general, políticos, agencias del estado, agencias locales, consejos locales, comerciantes, medios y comunidades de activistas (Sarkissian et al, 1997).

Se puede señalar que, la composición de los Grupos de Socios del estudio se relacionó con los objetivos para un *Desarrollo Sustentable*, lo cual aporta a lo descrito por Harrison y Qureshi (2000) quienes asocian otros tipos de objetivos a Grupos de Interés.

La definición del interés por autoorganizarse, estuvo fuertemente marcado por el hecho de producir mejorías en las economías familiares de las comunidades y su entorno ambiental. Desde este punto de vista y de acuerdo a la clasificación de Grimble and Wellard (1997) pueden ser entendidos como *grupos activos*, por cuanto determinaron acciones; en contraposición a aquellos grupos de interés que son afectados por decisiones o acciones de otros asumiendo un rol pasivo.

Las acciones se relacionaron a los capítulos sobre pobreza (Capítulo 3), Atmósfera (Capítulo 9), Residuos sólidos y aguas servidas (Capítulo 21), Tierra y Areas montañosas (Capítulos 10 y 13 respectivamente), Deforestación (Capítulo11) y Recursos Hídricos (Capítulo 18) de la Agenda 21 (UNCED, 1992) y se desarrollaron a través de planes de acción.

En relación al Capítulo 3 de la Agenda 21 se implementaron iniciativas sobre producción de alimentos de manera significativa y mejoras en la condición de infraestructura local, estas últimas desarrolladas en menor grado.

La producción de alimentos como iniciativas de los grupos de socios estuvo relacionada al tema de la seguridad alimentaria. Llama la atención la relación entre los objetivos planteados y los resultados alcanzados, los cuales obtuvieron un bajo nivel de desarrollo, que puede graficarse como iniciativas que fueron instaladas para su posterior desarrollo. En la propia experiencia del autor al visitar las experiencias y en las revisiones bibliográficas revisadas se percibió una desfavorable distancia de las iniciativas desarrolladas en este aspecto. En

este sentido, y en relación a la producción orgánica (se ha hecho énfasis en este modo de producción debido a su mayor incorporación por los grupos de socios) los avances desarrollados por otras instituciones en estos temas han demostrado los beneficios de enfrentar la pobreza en condiciones de urbanidad y ruralidad, condición que debiera ser aprovechada por los grupos de socios. Al respecto se pueden rescatar las experiencias de SEMTA,1991(Bolivia); Cruz,1998 (Cuba); Infante,1992; Yurjevic et al, 1992; Valdivieso, 1996; Montero, y Yurjevic, 1994; CET,1998(Chile); EDAC/CIED,1992(Perú), CEVAE, 1998 (Brasil). Del mismo modo, han sido descritos otros beneficios al impulsar este tipo de iniciativas, como el reconocimiento de los efectos benéficos sobre el triple rol de la mujer y los cambios producidos en su condición material y su posición social, económica y política (Moya, 1997). No obstante, resulta interesante la experiencia desarrollada en Manizales con la producción de Setas. Pauli (1999), Chang, 1999, Miles y Chang (1999) destacan los resultados ya demostrados sobre la utilización de estos hongos como alimento, los que pueden proporcionar proteínas de alta calidad que se producen con una eficiencia biológica superior a la de la proteína animal.

El relación al Capítulo 9 de la Agenda 21 se completó un sistema de monitoreo de calidad de aire realizada por la ciudad de Ilo. En este sentido resultó poco claro el reconocer *el valor agregado* de la experiencia en términos de sus efectos como grupo de socios en la ciudad misma, especialmente luego de revisar el respaldo del informe del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente, la Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Sanitaria

Panamericana - Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (Korc y Sáens, 1999), quienes destacan 13 países de América Latina que tienen ciudades con buena capacidad de monitoreo entre los cuales destaca Perú y la ciudad de Ilo.

En relación al Capítulo 21, se implementaron experiencias sobre utilización de residuos sólidos domiciliarios la cual fue la experiencia más desarrollada por las estructuras asociativas. Un reciente diagnóstico sobre la Situación del Manejo de Residuos Sólidos Municipales en Latinoamérica y El Caribe realizado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y la organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (Acurio et al, 1997) en el contexto del Capítulo 21 de la Agenda 21 señala que el reciclaje se practica ampliamente en América Latina y El Caribe (ALC). Plantean que dado el bajo contenido de materiales reciclables que producen los hogares de la Región, comparado con los de los países desarrollados, los métodos de recuperación y reciclaje también deben ser diferentes, al mismo tiempo señalan que un factor importante es el mercado de materiales recuperados ya que si en las cercanías no hay fábricas que los procesen, el reciclaje quedará limitado al reuso o venta a intermediarios que los comercializan en plantas procesadoras más lejanas, por último señalan que el factor decisivo es la extrema pobreza que obliga a muchos a transformarse en segregadores informales para sobrevivir. La experiencia desarrollada en esta investigación planteó al menos tres diferencias: la primera fue haber concebido, si no la totalidad, que la mayor parte de contenidos de los residuos sólidos son susceptibles de ser reciclados a través de

sistemas de recuperación en origen (en la mayor parte de los casos) o sistemas de transición hacia la recuperación en origen; la segunda diferencia fue la similitud de métodos, todos basados en la participación ciudadana, el compostaje aeróbico de los residuos orgánicos y la reutilización de la fracción orgánica; la tercera diferencia puesta en que aún cuando el sector pobre está incorporado, se hace hincapié en el conjunto de la sociedad para obtener resultados exitosos. En este sentido, es relevante la experiencia desarrollada en una cantidad importante de municipios de la Región (Bertolino, R., comunicación personal) y en experiencias en Argentina (Bertolino y Toledo 1997) que asocian en su propuesta los tres temas anteriores.

Finalmente, y en relación a los otros Capítulos, fueron desarrolladas experiencias sobre arborización de áreas verdes, zonas desérticas, se mejoró el cuidado de un lago a través de la reducción de contaminación del proceso de faenamiento de peces y se manejó el temas de las quebradas.

Llama la atención el fuerte componente de ruralidad integrado a las ciudades, esto expresado como agricultura urbana, manejo de quebradas en ciudades, planes de reforestación o de incipientes intercambios ciudad - campo a partir de la producción de compost de residuos orgánicos. Esto debe corregir el fuerte sesgo de urbanidad que el propio autor ha señalado como eje de la AI21 y establecer miradas más sistémicas como las planteadas por Brugmann (1992, 1993), PNUD (1997), Rueda (1998), Naredo (1999) que en síntesis proponen una nueva mirada de un sistema mayor donde se aborda la relación ciudad-campo.

Todo lo anterior resulta coherente con las demandas de la Agenda 21 (UNCED, 1992) y relevante desde el punto de vista de producir efectos en los sectores que se encontraban en situaciones precarias.

Sin embargo, desde un punto de vista del *fortalecimiento de estructuras locales de grupos de socios*(ICLEI,1999), para apoyar la implementación de planes de acción de Agenda Local 21, la situación fue diferente.

El hecho de asignar extrema importancia a la realización de tareas sujetas a la rigidez de convenios permitió el cumplimiento de estas más que del objetivo. Al mismo tiempo no se contó con la flexibilidad necesaria de un proceso esencialmente innovativo, para plantear el proyecto como un espacio de rediseñar y de descubrimiento de una estrategia (s) de A121 por las propias estructuras asociativas.

Cada estructura asociativa generó relaciones internas que dependieron de la escala de población en la cual produjeron su trabajo (barrio a ciudad) y por otro lado del estado de desarrollo que la iniciativa tenía al momento de iniciarse el proyecto (desde la innovación a su masificación). A este respecto, al aumentar la escala y el estado de desarrollo de la iniciativa también aumentó su complejidad. Sin embargo, frente a la estrategia diseñada, la rigidez del proyecto impidió realizar una adecuada adaptación a las demandas de cada uno de los grupos de socios. En este sentido la capacidad de autoorganización,

respondió a la pregunta “cómo cumplir con un proyecto”, más que “cómo iniciar un proceso”. De alguna manera, se puede decir que se desarrolló una demanda de parte de las estructuras asociativas para la construcción de sus propios procesos la cual no fue captada por quienes apoyaron el proyecto. A esto se agrega una estrategia fundada sólo en la aplicación de principios y una metodología basada en el cumplimiento de etapas de planificación, la cual resulta ser insuficiente.

Signos de lo anterior, fueron el escaso involucramiento y aportes a favor de un proceso de AL21 de las autoridades políticas municipales, quienes contradictoriamente firmaron declaraciones y aportaron recursos económicos y humanos a favor del proyecto; la escasa provisión de formación a los socios que permitiera comprender durante el proceso sus virtudes y rediseñar estrategias posibles; el hecho de no haber establecido dentro de la estructura asociativa un sistema de recompensas o estímulos para el conjunto del grupo de socios, que por el contrario, fue entendido más bien como la capacidad de acceder a financiamiento a las iniciativas institucionales, lo cual en todo caso se distribuyó en una minoría de socios (principalmente comunidad).

Frente a esto, fue significativa la capacidad demostrada por los líderes en la totalidad de los grupos, así como la contribución del sector técnico/profesional como un recurso dinamizador de la organización de cada grupo.

Con respecto al autocontrol, el elemento a controlar que ofreció mayores dificultades fue la permanencia de los socios en las estructuras asociativas, no así la pertinencia de los miembros durante el proyecto o el cumplimiento de tareas. En relación al primero, la parte estable de cada uno de los grupos de socios utilizó una importante dosis de energía y tiempo en dos aspectos: el primero relacionado a aumentar la membresía sin perder de vista la pertinencia de los invitados para dar cumplimiento al proyecto, de hecho esto se logró y evidenció en que los grupos duplicaron su membresía original y el segundo aspecto en soportar la fuerte inestabilidad en la permanencia de los socios. Esta situación y aún cuando no se llevó registro el número total de instituciones que participaron en algún momento, se reconoció que fue importante, todo esto con una consecuencia negativa sobre la pérdida de recursos y su vez sobre la eficiencia del proceso. En la segunda situación, aún cuando fue pertinente su presencia en la estructura asociativa, la concentración de instituciones tales como comunidad, gobierno local y ONG en contraste con el resto de sectores involucrados, significó gran presencia de “instituciones actores” que debieron soportar la mayor carga de trabajo, con una escasa presencia de “instituciones facilitadoras” de procesos, situación que además se tensionó con la presencia de “instituciones observantes” del proceso. Este desequilibrio no fue captado durante la ejecución del proyecto.

Lo anterior estuvo relacionado con los escasos medios correctivos con que contó el grupo de socios. De hecho, los medios correctivos para asegurar estabilidad en la participación fueron en su mayoría externos al grupo de socios. En este sentido,

se puede señalar que se han desarrollado sistemas que permiten trabajar el control en las dinámicas que poseen los grupos. En particular, Makwana, R. y Bryan-Kinns, N. (2001) han desarrollado un modelo a partir de la Teoría General de Sistemas que ayuda a analizar y entender la colaboración en las dinámicas de grupos. Ellos enfatizan en un *Sistema de Actividades* y plantean que los resultados generados desde este sistema sea evaluado contra los requerimientos originales siendo la retroalimentación parte de lo que permite que las variables sean controladas. En este sentido, una fuerte debilidad consistió en reducir las actividades a una dimensión sectorial no siendo concebidas como un sistema. Dicho de otra manera y de acuerdo a la propuesta de Makwana, R. y Bryan-Kinns, N., se perdió la posibilidad de relacionar un conjunto de componentes que incluyen objetivos, roles y protocolos, individuos y comunidad, división del trabajo e instrumentos. Por otro lado, la retroalimentación en el proyecto en estudio se concibió en función de una pauta de autoevaluación basado en Principios para la AI21 que en la práctica diluyó la posibilidad de abordar concretamente el autocontrol del grupo de socios y más bien aseguró el cumplimiento de tareas.

En el caso de la autonomía el acceso a materiales se concentró en las comunidades. Esto puede ser mirado positivamente desde el punto de vista del objetivo del proyecto en términos de establecer un signo importante frente al hecho de incluir representantes de grupos tradicionalmente excluidos (ICLEI,1999) y que trascienda de la sola inclusión estructural. Sin embargo, el hecho de la presentación de proyectos con la asignación de materiales previa a contar con una base relativamente estable de socios impidió una adecuada discusión y

asignación real del grupo de socios, con las implicancias que esto tuvo al momento de decidir la propiedad de los materiales adquiridos, especialmente en aquellos de un valor relevante que encuentran un escenario de una estructura institucional de hecho y no de derecho, todo lo cual predispone a conflictos y se constituye en una debilidad de la estructura asociativa.

La creación de acceso financiero no se realizó como grupo de socios. Esto también resultó en una limitación por cuanto afectó su viabilidad como estructura en el tiempo.

Por otro lado, el desarrollo principalmente de capacidades de gestión técnica de proyectos claramente representó una debilidad al recordar los intereses del proceso de AI21 que busca reconstruir la sociedad civil y prepararla mejor para responder a los desafíos del mundo moderno (Brugmann, 1998). Desde esta perspectiva, se puede entender como una debilidad en el sentido del desarrollo de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía (Durston, 2000), con su triple desafío político, social y urbano como señala Borja (1998). En este sentido, la estrategia adoleció de mecanismos adecuados que pusieran en perspectiva las capacidades de gestión de los miembros de los grupos de socios.

No obstante, se reconocieron contribuciones en los aspectos relacionados al acceso a información y control de materiales, financiero y de información.

Del total de US\$1.848.972 del proyecto se invirtió en 3 gestiones, estas fueron

inversiones poner en marcha y mantener el proyecto, las cuales representaron el 36%, inversiones; generar las capacidades para el proceso de AI21, las cuales representaron el 8%; e implementar obras en AI21, las cuales representaron el 56% del total.

Llama la atención la escasa asignación de recursos a la generación de capacidades para el proceso de AI21. Yurjevic (1994) propone en relación al desarrollo institucional que busca adecuadas eficacias y altas eficiencias, un proceso de aprendizaje que se basa en la capacidad de sistematización; esto explicaría los impactos de la institución. En este sentido, este bajo porcentaje resultaría en una explicación a priori de la vulnerabilidad de un proceso viable de los grupos de socios.

Poner en marcha un proceso de AI21 y mantenerlo en el tiempo representó una inversión promedio de US\$18.720/año/GS. Sin embargo, esta cifra refleja en todo caso una gran dispersión si se analiza el conjunto de Grupos de Socios. Se puede analizar esta situación desde otra perspectiva, esto es, si se ordenan estas inversiones en función de las escalas de población en que los Grupo trabajaron y el grado de desarrollo de las iniciativas que implementaron, se puede visualizar una situación distinta: la inversión para grupos de socios que trabajaron a nivel de barrios e iniciativas de reciente innovación implicó una inversión de US\$16.512/año/GS; US\$21.666/año/GS para aquellas que trabajaron a nivel de sector con reciente innovación de las propuestas o en estado de replicación de las mismas y de US\$59.296/año/GS para aquella que trabajó a

nivel de ciudad, masificando la propuesta.

Estos resultados llaman la atención sobre el nivel diferenciado de necesidades de recursos económicos para cada grupo de socios; de hecho la distancia entre un grupo de socios que trabaja a nivel de ciudad masificando es 3,6 veces mayor a la de un grupo de socios que trabaja a nivel de barrio innovando. Esto es explicable por el tipo de relaciones que se establecieron y las actividades que se desprendieron.

Desde un punto de vista de la inversión en generar capacidades para una AI2I, la máxima inversión correspondió a US\$1.752/año/GS. La mayor parte de los casos (70%) se agruparon en torno a un promedio de US\$5.006/año/GS.

Finalmente, la mayor parte de las *inversiones en obras* (60% de los casos) se concentró entre los US\$26.650/año/GS y US\$45.189/año/GS.

Debido a lo innovativo del proceso de grupos de socios y de no contar con información medida previamente, estos tres tipos de inversión reflejaron lo que podría entenderse como una línea base sobre la cual plantear la eficiencia del proceso. En este sentido, se puede plantear que la puesta en marcha y la implementación de obras pueden ser entendidas como costos adecuados pero que sin embargo, los costos de la generación de capacidades fueron insuficientes.

2.2. Variable independiente participación.

Se produjeron *mecanismos de integración* en la estructura asociativa que se caracterizaron el aprovechamiento de las oportunidades que se presentaron para integrar a nuevos socios y de su carácter creativo.

Sin embargo, la toma de decisiones respecto de los mecanismos de integración se concentró en personas, coordinadores, instituciones, o acuerdos sectorializados de instituciones y en escasa proporción se basó en procesos colectivos como asambleas de socios. Esto se expresó durante las distintas etapas del proyecto, es decir la formulación del plan común, la ejecución de las tareas planificadas, la administración de fondos.

Por otro lado, la capacidad colectiva de promover iniciativas se desarrolló sectorialmente y no colectivamente. En este sentido, cada sector intentó movilizar sus capacidades para asegurar su propia continuidad, sin incorporar el sentido colectivo.

Se puede analizar una primera situación que corresponde a la situación de inestabilidad en la permanencia de los grupos invitados a participar. Se puede decir que considerando lo expuesto por Denche y Alguacil (1997), aún cuando los mecanismos que invitan a “ser parte de” resultaron cautivantes, no fueron significativos aquellos mecanismos que invitan a “tomar parte en”. Esto podría tener las siguientes explicaciones; una de ellas relacionada a los objetivos, los

cuales pudieron no haber sido suficientemente claros o compartidos, la segunda referida a la situación que se presentó sobre la concentración en la toma de decisiones durante las etapas iniciales del proyecto y una tercera relacionada al bajo aporte que tuvo el sistema de recompensas o beneficios para el conjunto de los socios.

Quizás resulta más relevante llamar la atención sobre aquellos miembros que decidieron constituir en forma permanente el grupo de socios. En estos y tomando la misma referencia (Denche y Alguacil *op. cit.*) se puede decir que la principal debilidad son los mecanismos que intentan hacer que el colectivo del grupo “tome parte en”.

Otro rasgo, que demuestra debilidad de la estrategia se puede elaborar a partir de retomar nuevamente el planteamiento de motivación de la AI21 para preparar mejor a la sociedad civil en los desafíos del mundo moderno. En vez tomando las expresiones de Durston (2000), sobre la participación en el quehacer político público, situación que no fue explorada por los grupos de socios. Esto es importante por cuanto el mismo autor establece que el fomento de organización en que las personas que integran el sector social excluido puedan efectivamente participar, se relaciona a la posibilidad de influir en las estrategias adoptadas por la sociedad.

Desde un punto de vista del empoderamiento y citando los criterios de Durston (2000) los grupos de socios se evidenciaron algunas manifestaciones de

empoderamiento, como el esfuerzo por producir un espacio institucional (el grupo de socios) logrando que sectores excluidos participaran o el hecho de crear manifestaciones de acceso y control sobre recursos. Sin embargo, no se reconocieron expresiones en que se desarrollaran capacidades de formalizar derechos legales y resguardo de conocimiento, fomento de la organización en que las personas que integran el sector social excluido pudieran efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad y transmitir capacidades para el ejercicio de la ciudadanía.

Lo anterior lleva a revisar el logro en relación al empoderamiento. Citando los criterios de Durston (2000) los grupos de socios evidenciaron algunas manifestaciones de empoderamiento, como el esfuerzo por producir un espacio institucional (el grupo de socios) logrando que sectores excluidos participaran o el hecho de crear manifestaciones de acceso y control sobre recursos. Sin embargo, no se reconocieron expresiones en que se desarrollaran capacidades de formalizar derechos legales y resguardo de conocimiento, fomento de la organización en que las personas que integran el sector social excluido pudieran efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad y transmitir capacidades para el ejercicio de la ciudadanía.

Por último, y en relación a la gobernabilidad resulta prematuro abordar el proyecto desde la perspectiva como plantea Sierra (1998) de un grupo de socios que cuenta con un Gobierno Municipal que satisface las necesidades primordiales de su población, perfecciona la democracia, fortalece la autonomía

municipal, asegura la participación ciudadana en los debates y procesos de toma de decisiones, fomenta el control ciudadano en la gestión local o como lo propone el Banco Mundial (1999) de un grupo que plantea una inclusión y representatividad de todos los grupos y responsabilidad, integridad y transparencia de todas las acciones del gobierno en el definir y buscar metas compartidas.

Finalmente, el proceso de desarrollo de los grupos de socios resulta ser un proceso cuestionado en su viabilidad, entendiéndose que no generaron respuestas suficientes a las capacidades de autoorganizarse, autocontrolarse, gozar de autonomía y de la misma manera, constituirse como un referente escaso en función de ser un proceso participativo, teniendo por lo tanto una baja eficacia, desde un punto de vista, de la oferta de la estrategia a las demandas de la sociedad por procesos de empoderamiento y gobernabilidad local, resultando un proceso inmaduro.

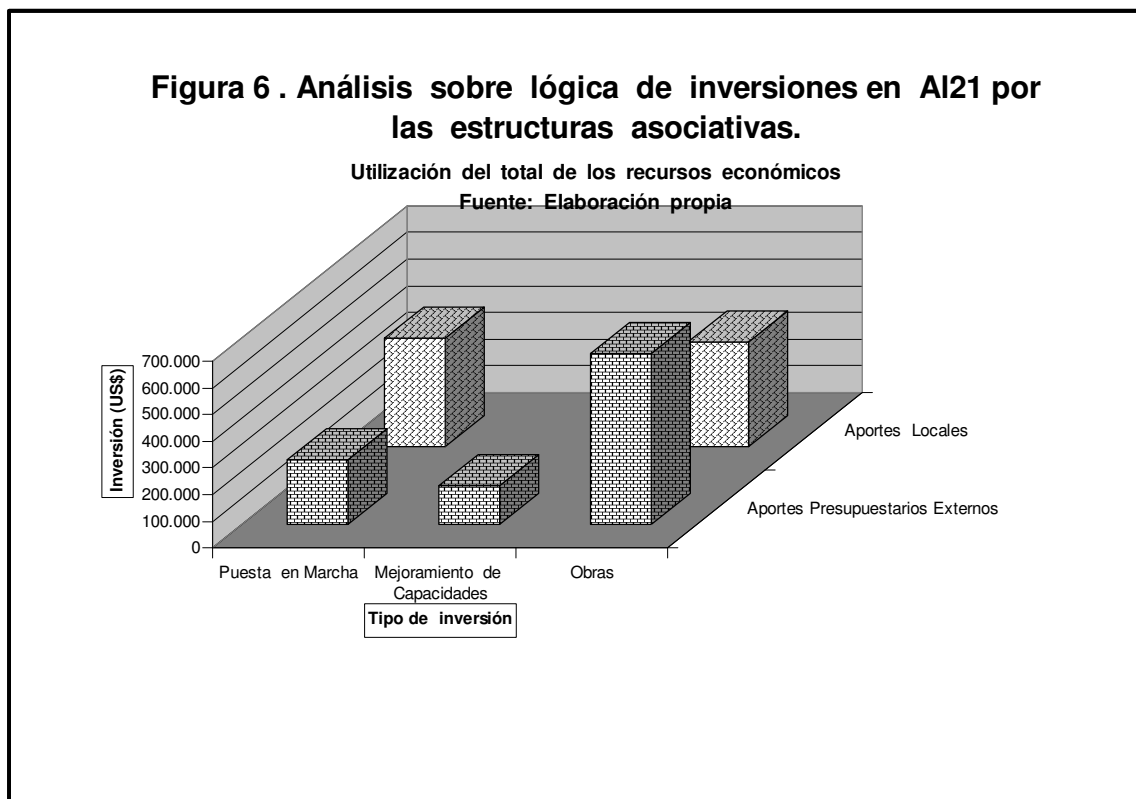
2.3. Variable independiente sustentabilidad económica.

Por cada US\$100 que se invirtieron por concepto de *aporte externo* se logró movilizar US\$78 como *aporte local*. Es importante considerar el posible efecto de estímulo que produjo, para este hecho, que el 92% del total de la inversión (esto es US\$1.682.684 constituido por US\$881.980 de donación de incentivos más US\$ 800.704 de aporte local), fuera decidida para su uso por los propios grupos de socios.

Los recursos locales fueron invertidos en puesta en marcha y mantención del proceso (52% del total) y en obras (48% del total). No se destinaron recursos al mejoramiento de capacidades de los grupos de socios, lo cual constituye un resultado no deseado al revisar Yurjevic (1994) los efectos sobre las pérdidas de sistematización y aprendizaje e impactos buscados.

La lógica en el manejo de los fondos por los grupos de socios se puede interpretar en opinión del autor de la siguiente manera.

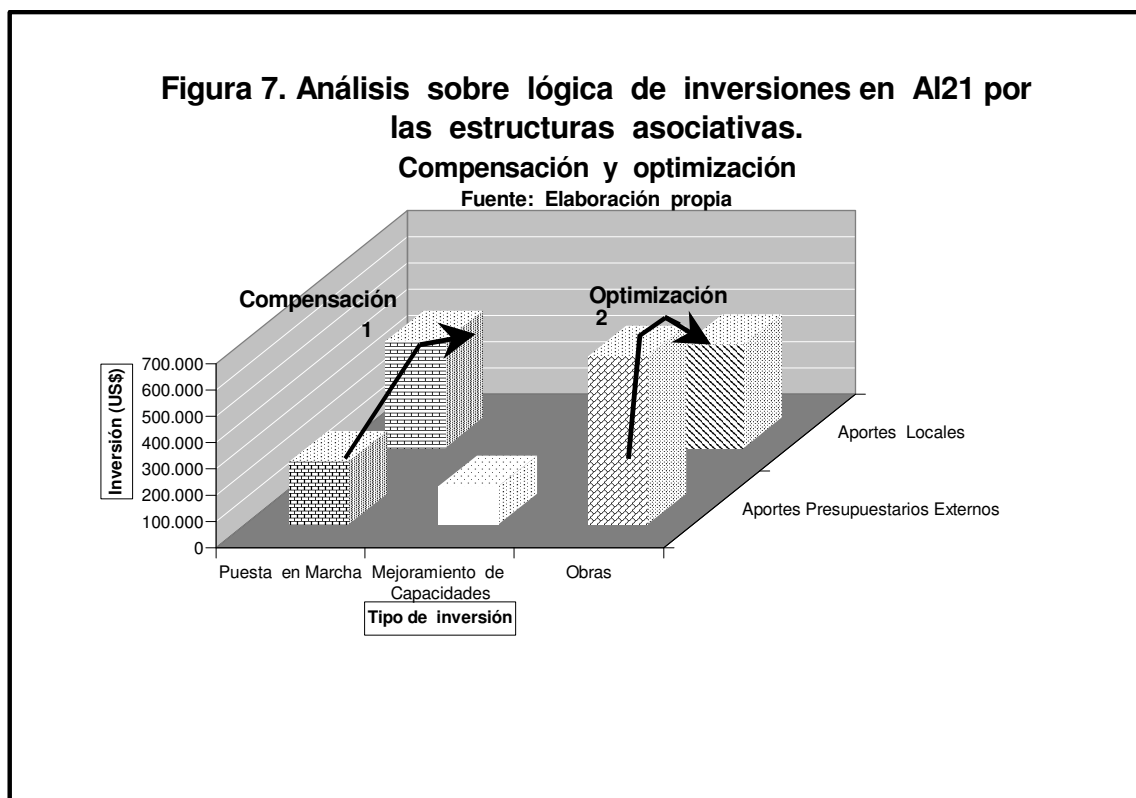
Los aportes han sido separados en locales y externos de acuerdo a cómo se utilizaron, es decir puesta en marcha, mejoramiento de capacidades y obras (figura 6).



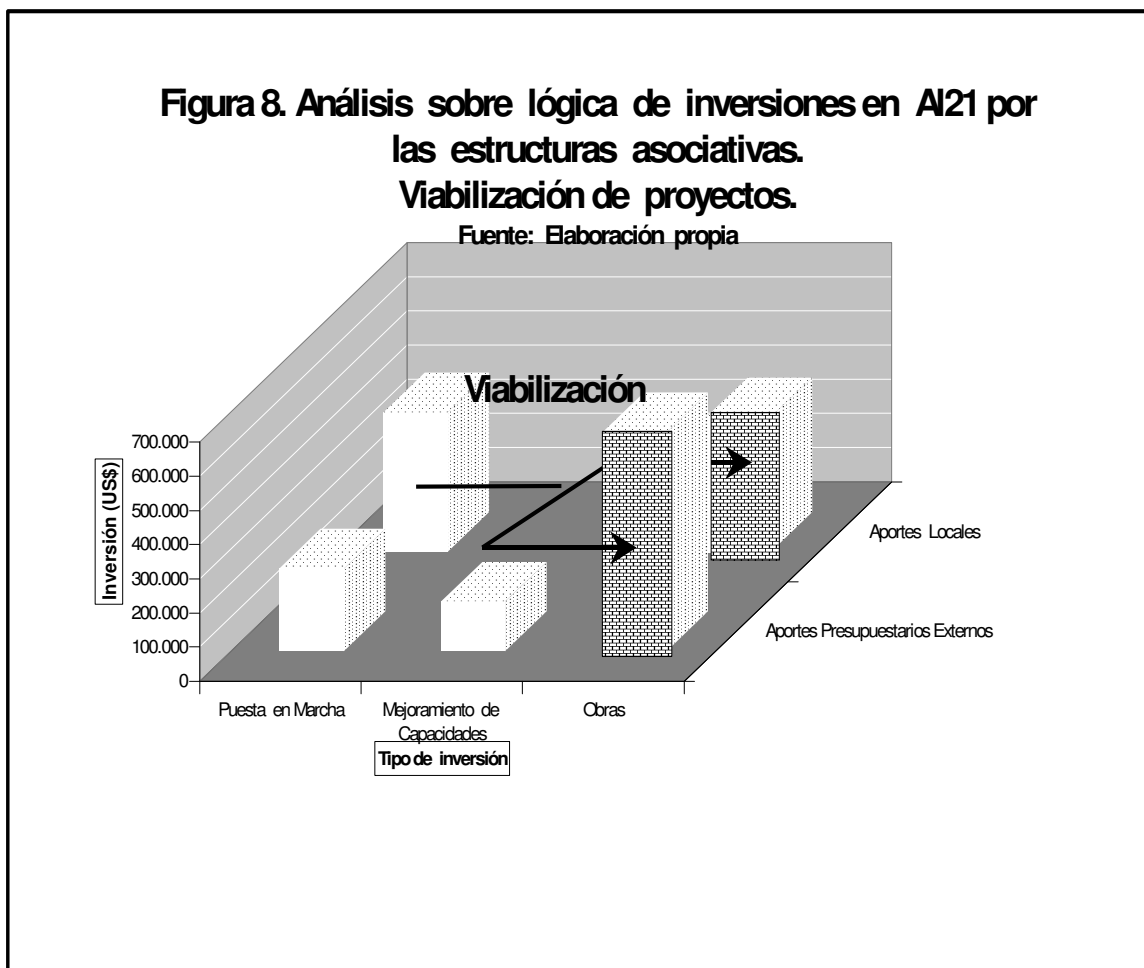
Una posible interpretación es entender que la inversión de puesta en marcha del proceso se puede calificar como la satisfacción de una condición necesaria a las exigencias del proyecto, hecho que impone recursos que al no ser suficientes, genera en los grupos de socios un esfuerzo de *compensación* por los mismos grupos de socios (Figura 7 n°1).

Con la misma lógica, lo anterior posibilitó, en forma paralela, que las inversiones en obras, que representaron una fuerte motivación, buscaran nuevos recursos económicos; en otras palabras los grupo de socios *optimizaron* esta inversión (Figura 7 n°2) y prefirieron complementar hacia este ítem el aporte

externo.



De esta manera, **el proyecto** en términos de canalizar fuertes presupuestos a obras se hace *viable* (figura 8).



Sin embargo, en la lógica de asegurar la reproducción del proceso de los grupos de socios (Figura 9) aparece como la principal limitación.

Figura 9. Análisis sobre lógica de inversiones en AI21 por las estructuras asociativas.
Reproducción del proceso

Fuente: Elaboración propia

