



Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

**Gestión participativa en los servicios de saneamiento.**

La Sociedad de Agua Potable de San Pablo Atlazalpan, Chalco

y

La Asociación Pacto Ambiental en la gestión de los residuos reciclables en  
Diadema, Sao Paulo

Tesis presentada por

**Daniel Marconi Silva**

Promoción 2005-2007

Para optar por el grado de

**Maestro en Estudios Urbanos**

Director de tesis  
Vicente Ugalde

Lector  
Boris Graizbord

México, D.F.  
22 de junio de 2007



A mi familia por las bases

A los compañeros y  
compañeras de peabiru e I&T por  
el aprendizaje

Al grupo Nzinga por el  
apoyo a los procesos

A los colegas especiales  
de México por la paciencia



## ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	7
PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN .....	11
I CONTEXTUALIZACIÓN.....	15
1.1 El contexto urbano .....	16
1.2 El ámbito local .....	21
1.3 La dimensión internacional.....	30
1.4 Servicios de saneamiento.....	32
II GESTIÓN DEL AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	
LA SOCIEDAD DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN PABLO	
ATLAZALPAN .....	39
2.1 Histórico de la región y contextualización del estudio de caso .....	40
2.2 Los actores en la gestión del agua en San Pablo Atlazalpan .....	50
2.3 La Sociedad de Agua Potable y Alcantarillado de San Pablo Atlazalpan .....	55
2.4 La gestión del agua en San Pablo Atlazalpan .....	56
2.5 La gestión del agua y la participación.....	62
III GESTIÓN DE LA COLECTA SELECTIVA EN DIADEMA	
LA ASOCIACIÓN PACTO AMBIENTAL.....	71
3.1 Histórico del municipio y contextualización del estudio de caso .....	72
3.2 Definición de los residuos sólidos en Diadema .....	77
3.3 Los actores en el ciclo de los residuos en Diadema.....	79
3.4 La gestión de los residuos en Diadema.....	83
3.5 El Sistema para Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos .....	89
3.6 El Programa Vida Limpa .....	94
3.7 La gestión de la colecta selectiva y la participación .....	98
CONCLUSIONES .....	107
BIBLIOGRAFÍA .....	113



## ABREVIATURAS

- AI-5 – Acto Institucional 5
- APA – Asociación Pacto Ambiental, Diadema, Brasil
- BID – Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRD – Banco Mundial
- CEMPRE – Consejo Empresarial para la Responsabilidad Ecológica, Brasil
- CNA – Comisión Nacional del Agua
- CONAMA – Consejo Nacional de Medio Ambiente de Brasil
- DLU – Dirección de Limpia Urbana, Diadema, Brasil
- FMI – Fondo Monetario Internacional
- FSM – Foro Social Mundial
- I&T – Informaciones y Técnicas en Construcción Civil (empresa de consultoría, Sao Paulo Brasil)
- NPG – Núcleo Permanente de Gestión, Diadema, Brasil
- ODAPAS – Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
- OIF – Organismos Internacionales de Financiamiento
- ONG – Organización No Gubernamental
- OP – Presupuesto Participativo (del portugués Orçamento Participativo)
- OSCIP – Organización de la Sociedad Civil de Interés Público, Brasil
- PRD – Partido de la Revolución Democrática
- PRONASOL – Programa Nacional de Solidaridad
- PE – Punto de Entrega de Residuos
- PT – Partido dos Trabalhadores (Brasil)
- RCD – Residuos de Construcción de Demolición
- ROL – Residuos Orgánicos Limpios
- RV – Residuos Voluminosos
- RSR – Residuos Secos Reciclables
- RDNR – Residuos Domiciliarios No Reciclables
- SANED – Compañía de Saneamiento de Diadema

SAPA / SAPA-SPA – Sociedad de Agua Potable y Alcantarillado de San Pablo  
Atlazalpan

SGSRS – Sistema para la Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos de Diadema

SPA – San Pablo Atlazalpan

SRH – Secretaría de Recursos Hídricos



## PRESENTACIÓN

La presente propuesta de investigación surge como resultado de las reflexiones de mi experiencia profesional como arquitecto urbanista. En los años de trabajo en la producción de viviendas de interés popular junto a los movimientos de lucha por vivienda, reurbanización de *favelas* y gestión sustentable de residuos, algunas de las discusiones presentes en este trabajo se presentaron de manera recurrente. La base de ellas se asienta sobre los procesos de producción del espacio urbano así como de las relaciones sociales y de poder que los determinan.

Las políticas habitacionales por si solas no implican necesariamente la apropiación del territorio y de sus dinámicas. Para lograr una inserción de esta población en los procesos urbanos, de manera activa, es necesaria la participación en la gestión de los instrumentos que componen el espacio urbano, de los culturales a los políticos y materiales. En este sentido, los servicios de saneamiento, por su característica de posibilidad directa de interferencia en la calidad del espacio urbano, constituyen un importante vehículo de apropiación territorial y cambio en las fuerzas sociales y políticas.

El proceso de transformar estos pensamientos, sobre algunas de las dinámicas urbanas, en objeto de una tesis de maestría no sería posible sin el intercambio de ideas y experiencias con personas de Brasil y de México. Tampoco sin la orientación clara y abierta de Vicente Ugalde, el director del presente trabajo.

En los años anteriores al inicio de la maestría, trabajar con las personas de I&T y peabiru-trabajos comunitarios y ambientales, fue de gran importancia para este trabajo. En peabiru, compartir con Cristina, André, Miriam, Leandro, Glauco y Jorge, así como convivir con la claridad en la visión de las cosas que tiene Caio, permitió el desarrollo de buenas discusiones, además de las risas relajadas necesarias para el buen funcionamiento de cualquier grupo de trabajo.

En I&T, la buena experiencia de trabajar con Juan, Glauco y Marisa también fue de grande aporte; resaltando el gran aprendizaje que representó trabajar con Tarcísio y su perfeccionismo y rigurosidad en todos los detalles de los proyectos desarrollados. También en I&T, destaco la ayuda de Ruth, sin la cual este trabajo carecería de

información. Este mismo agradecimiento se lo debo a Dejanira, de SANED, que contribuyó de manera definitiva en la colecta de información.

Todavía en Diadema, el intercambio con los colectores a lo largo de los años de implementación del programa de colecta selectiva, y su contribución en las entrevistas aplicadas por Ruth, son parte esencial de esta tesis, de manera que les debo el *muchas gracias*, por la experiencia intercambiada y la información.

La decisión sobre un caso mexicano que complementara los elementos necesarios para el análisis de la gestión participativa en los servicios de saneamiento, fue definida con la ayuda de Julio García (presentado a mí por Patricia, a quien también agradezco), antropólogo nacido y crecido en San Pablo Atlazalpan, quien me mostró este pueblo y su lucha por gestionar el agua, recurso natural utilizado desde hace siglos por sus ancestros.

La información sobre el caso de San Pablo Atlazalpan tiene distintas fuentes, pero la atención de Don Roberto Rojano, presidente de la Sociedad de Agua Potable y Alcantarillado de San Pablo Atlazalpan, y las informaciones por él brindadas son parte fundamental de esta tesis. Por lo mismo agradezco también a Lupita, secretaria de la SAPA.

El proceso de desarrollo de la presente investigación contó también con la constante ayuda para anclar mis referencias prácticas en el trabajo académico. Esta ayuda se la debo, entre tantas otras personas, a las constantes discusiones y pláticas con Hector, Letizia y Marilú.

## INTRODUCCIÓN

*“El fin de los antiguos era la distribución del poder político entre todos los ciudadanos de una misma patria: ellos llamaban a eso libertad.”*

*Benjamín Constant*

En las últimas décadas, se ha discutido mucho sobre los dos temas de este trabajo: la participación popular por un lado, y la gestión de los servicios de saneamiento por otro. Los debates en torno a estos temas se deben en parte a un contexto común, que alberga una misma problemática, relacionada en América Latina a la dificultad de los gobiernos en sus diversos niveles para responder a las demandas oriundas de un proceso de urbanización descontrolado económica y físicamente. Estas demandas se reflejan en dos dimensiones principales de la estructura urbana: el control del suelo urbano y el acceso a los servicios públicos.

Este contexto ha generado una serie de acciones y reacciones que ligan los dos temas anteriormente mencionados. La inserción del pensamiento neoliberal en América Latina, en función de las crisis económicas, abrió la puerta para la entrada de modelos de gestión de bienes y servicios públicos por actores privados. En este contexto, se observaron procesos de privatización de los servicios de saneamiento que han estado sometidos a distintas concepciones sobre la gestión de los servicios públicos. En estas concepciones, se puede notar desde modelos de privatización de la operación de los servicios, hasta la privatización de los recursos naturales necesarios a ellos. Algunos casos fueron exitosos, y muchos fracasaron, con graves consecuencias para las comunidades locales. El resultado de este proceso fue la aparición del concepto y de la acción de participación en los escenarios locales e internacional.

Por un lado, algunas comunidades latinoamericanas reaccionaron fuertemente en contra de los resultados de la privatización, como en Argentina y Bolivia. En algunos de los casos, estas reacciones condujeron a procesos participativos, como en el caso de Cochabamba. Así, la participación popular empieza a surgir como alternativa a las problemáticas oriundas de los procesos de urbanización.

Por otro lado, los organismos internacionales de financiamiento, promotores de las privatizaciones, se vieron obligados a revisar sus propuestas de gestión privada de los servicios públicos. En función de lo anterior, estos organismos absorben el discurso de la importancia de la participación.

Ahora bien, en este abanico de intereses, el concepto de participación adquiere múltiples significaciones elaboradas en función de los objetivos que se quiere lograr a partir de la participación. Así, se desarrollan diferentes discursos, concepciones y usos de participación, como: la *participación social*, relacionada con la articulación entre individuos con un objetivo específico común; la *participación comunitaria*, asociada a las actividades asistenciales en un determinado entorno, por mecanismos no gubernamentales; la *participación ciudadana*, que se refiere al ejercicio de las relaciones entre el Estado y los individuos (Ziccardi, 1998); y la *participación política*. Para este trabajo entenderemos la participación política como un proceso que trasciende el nivel de la participación en un sector específico de la dinámica urbana o gubernamental, extendiendo el concepto de participación hacia una concepción más amplia de su función, en donde se puede contemplar la posibilidad de actuación sobre el conjunto de relaciones de fuerza presentes en la sociedad.

Si bien estos conceptos corresponden a niveles distintos de participación, “con objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía”, de manera que una participación ciudadana no reemplace una participación política (Ziccardi, 1998, pp 28), el manejo de los mecanismos de ejercicio de estas participaciones, según determinados intereses, puede conllevar a una corrupción del sentido de la participación, transformándola en instrumento de manipulación social, y disminuyendo el espacio de la participación política, y por lo tanto debilitar la posibilidad de actuación de las comunidades en las estructuras que determinan las causas de la realidad social.

Así, se puede observar que aun donde los canales de participación han aumentado, se ha tenido dificultad para que la participación incida en la gestión y en las políticas públicas de desarrollo local, como en el ejemplo mexicano (Ramos y Reyes, 2005), en el

cual un aparato administrativo viciado por prácticas antiguas, burocráticas y clientelistas, dificulta la efectividad de los canales de participación construidos desde los gobiernos.

De lo anterior se despega que la participación como instrumentalización de políticas públicas o de gestión lleve consigo un conjunto de posibilidades, de cohesión a coerción que no necesariamente atienden a los intereses de los que participan (Lascoumes y Le Gales, 2004).

Así, lo que buscamos rescatar en este trabajo, son los elementos de la gestión participativa, asociados a las características de los servicios de saneamiento ambiental, que permiten que la participación vaya más allá de un instrumento de gestión o de política pública, convirtiéndose en un instrumento para la reestructuración del orden social, según la carga socio-cultural de cada comunidad, y no según modelos hegemónicos. De igual manera es importante la identificación de los elementos sociales, culturales, políticos y económicos que interfieren en el desarrollo de las propuestas de gestión participativa.

Para lograrlo, profundizamos en dos estudios de caso, que pertenecen a contextos distintos, y que buscan complementarse en términos de los servicios prestados y de volver más complejo e incluyente el análisis contextual.

Con este objetivo, en el primer capítulo se hace una contextualización general de los procesos de urbanización de América Latina que llevaron a la aparición masiva del concepto de participación y de las reformulaciones de los servicios de saneamiento. Con relación a estos servicios aclaramos las diferencias entre el saneamiento básico y el ambiental, precisando cuál es la definición de saneamiento ambiental que adoptaremos.

En el capítulo dos profundizamos en el caso de la Sociedad de Agua Potable y Alcantarillado de San Pablo Atlazalpan, municipio de Chalco. Una entidad autónoma, controlada por los habitantes de este pueblo que actúa desde 1972. En este caso, parte de la información fue extraída de entrevistas. La información que utilizamos a lo largo del texto como resultado de las entrevistas omite el nombre de las personas porque así solicitaron los informantes.

A lo largo del capítulo tres se analiza el caso de la participación en la gestión de la colecta selectiva de Diadema, que está integrada en un programa más amplio de gestión, el “Sistema para la Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos”, que ha empezado en 2000, con un riguroso diagnóstico de los flujos y actores involucrados en las distintas etapas de los ciclos de los residuos, y del cual participé desde el inicio hasta 2005, año en que vine a México.

### CONTEXTUALIZACIÓN

En América Latina, los sistemas de gestión de los servicios públicos de saneamiento han sufrido, en las últimas décadas, transformaciones en lo que se refiere a sus modelos administrativos y operativos. Dichas transformaciones surgen desde la necesidad de atender a las nuevas demandas económicas, políticas, sociales e ideológicas<sup>1</sup>, que se generan de los procesos de urbanización acentuada de las últimas décadas, y presentes tanto en el nivel institucional como en el de la sociedad civil.

Estas transformaciones también adquieren y atienden a distintas dimensiones de las relaciones políticas y económicas, de manera que se pueden encontrar en el nivel local y en el global. En este último, los sistemas de gestión de los servicios de saneamiento han estado sometidos a diversos procesos de revisión; por una parte, desde la revisión conceptual sobre servicios y gestión local, las modificaciones se asocian a la exigencia de desarrollar modelos con mayor eficiencia y de carácter democrático. Por otra parte, la presión de los organismos internacionales de financiamiento (OIF), como el Banco Mundial (BIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han influido en los enfoques que en las últimas décadas han guiado las acciones de diversos países latinoamericanos respecto a la forma en que organizan la gestión y entrega de tales servicios de saneamiento (Sánchez, 2005 y Boils, 2004).

En lo que se refiere a la dimensión local, las transformaciones políticas por las cuales pasaron muchos de los países latinoamericanos en los años 80, en virtud de las cuales transitaron de gobiernos centralizados e incluso dictatoriales a procesos democratizantes, han puesto en la mesa algunos elementos básicos para la redemocratización de la estructura social y administrativa, entre ellos, el concepto de

---

<sup>1</sup> Consideramos aquí el factor ideológico por entender que ha tenido fuerte influencia tanto del ámbito internacional, bajo la ampliación mundial de la corriente neoliberal, como en lo local, por la alteración en la dinámica social urbana y mayor complejidad en la división social del trabajo como consecuencias del nuevo orden mundial globalizado, que conlleva a nuevas formas de organización social y de los movimientos reivindicatorios. Para más sobre la división social del trabajo y la estructura urbana ver Lojkine (1979). Para la relación entre leyes estructurales sociales y los procesos reivindicatorios ver Castells (1988).

descentralización y de participación. En este sentido, los servicios de saneamiento, como una de las interfaces entre el poder institucional y los ciudadanos, también han sido influenciados en sus sistemas de gestión. Dicha influencia se traduce en cambios en las realidades institucionales y en las formas de respuesta de la sociedad civil y de los movimientos sociales a la realidad urbana con relación a la prestación de los servicios públicos, en la medida que, en última instancia, los movimientos urbanos reaccionan según la estructura social (Castells, 1988).

### 1.1 EL CONTEXTO URBANO

A partir de los años sesenta, la gran mayoría de los países de América Latina fueron escenario de un acelerado incremento en la población urbana (Castells, 1981, Population Reference Bureau, 1960, 1970, 1980, 1990, 2003), pasando de un índice de urbanización<sup>2</sup> de 50 habitantes urbanos en cada 100 a fines de los años 50 (Garza, 1985) a 79 en 2003 (Population Reference Bureau, 2003). Esta ampliación de la masa poblacional urbana se concentró hasta fines de los 90s sobretodo en las grandes ciudades, caracterizadas por ser los polos industriales y capitales económicas de sus respectivos países. De esta manera, el modo de producción capitalista, bajo un proceso de desarrollo industrial concentrado espacial y económicamente, confirió a las grandes ciudades latinoamericanas condiciones<sup>3</sup> demográficas y de ocupación del suelo urbano a las cuales los gobiernos municipales no pudieron responder con la adecuada prestación de servicios, infraestructura y equipamientos urbanos.

Desde el punto de vista político-económico, el gran contingente poblacional urbano que se forma en este contexto se compone por lo que ha sido nombrado por Karl Marx como el *ejército de reserva* -condición necesaria del desarrollo capitalista- lo cual es compuesto no solamente por el cuerpo de mano de obra necesaria en la producción

---

<sup>2</sup> Entendiese como siendo el porcentaje de la población urbana sobre la total. Garza (1985).

<sup>3</sup> Gustavo Garza desarrolla la relación entre los modos de producción y la estructuración espacial de la sociedad. De esta manera, coloca la concentración económico-demográfica como una ley tendencial del modo de producción capitalista (1985). Más tarde este concepto es revisado por él en función del proceso de tercerización de la economía global (2005).



industrial manufacturera (y en los tiempos actuales en el sector de servicios<sup>4</sup>), sino también por un excedente de población que no es absorbida en el mercado de trabajo urbano; al mismo tiempo es expulsada del medio rural, y pasa a abrigarse en las ciudades buscando mejores condiciones de vida en función de los procesos seculares de desapropiación de tierras rurales<sup>5</sup>.

De esta manera, gran parte de las personas que forman este incremento poblacional, determinado en una parte menor por el crecimiento demográfico y en gran parte por la inmigración, se queda fuera del mercado formal de trabajo y por lo tanto carece de ingresos mínimos para acceder al mercado formal de tierras y vivienda; tampoco adquiere las condiciones necesarias para incorporarse a las políticas públicas de vivienda de interés social (Boils, 2004), en la medida que éstas requieren un cierto nivel de inserción en la dinámica social urbana. Esta situación se agrava a partir del momento que cambian las tendencias en las directrices de las políticas de producción de vivienda, que pasan a tener un carácter de más proximidad con el pensamiento neoliberal.

Con la transición del Estado Benefactor, aunque débil en los países latinoamericanos, hacia un modelo de Estado que busca “modernizarse” disminuyendo la participación de éste en diversos sectores de la estructura social (Peñalva y Grossy, 1989) y bajo la influencia de los OIF (Sánchez, 2005, Boils, 2004), algunos de los países latinoamericanos pasan a establecer nuevas políticas para la producción de viviendas cambiando la forma de transferencia del dinero público hacia el sector de la construcción civil<sup>6</sup>, y disminuyendo el control sobre la producción del espacio urbano.

En los principios de la urbanización acelerada de la segunda mitad del siglo XX, acentuada a partir de los años setenta, la producción de viviendas de interés social estaba

---

<sup>4</sup> Algunos autores vienen analizando el proceso de transición de la ciudad industrial hacia la ciudad con base económica en los sectores de servicios. Entre ellos están Peter W. Daniels (1993), Thomas M. Stanback (1984) y Gustavo Garza (2005).

<sup>5</sup> Ernest Mandel (1969), en *Tratado de economía marxista* relata diversos casos de políticas legales e ilegales de expropiaciones de tierras en África, Europa, América y Asia en los siglos XVIII y XIX.

<sup>6</sup> En el Estado Benefactor la transferencia ocurre en los procesos de construcción por medio de las licitaciones, mientras que, a partir del momento que el Estado se retira de la producción directa de viviendas de interés social, la transferencia se da a través de los financiamientos a los particulares. Tal hecho adquiere dos dimensiones de interferencia en la estructura social. La dimensión espacial en la medida que debilita la capacidad de control de la ocupación del suelo urbano, y la dimensión social, a partir del momento que individualiza el proceso de adquisición de la vivienda privada. Este punto será desarrollado más adelante en este capítulo.

concentrada en las manos del Estado, lo que garantizaba, aunque de manera frágil dado el fuerte vínculo entre los gobiernos y los sectores privados ligados al mercado inmobiliario y a la construcción civil, un relativo vínculo con la lógica de producción del espacio urbano. Dicha lógica, si por un lado mantenía un nivel mínimo de integración urbana de los nuevos conjuntos habitacionales, garantizando en baja escala los servicios urbanos, por otro seguía un modelo de ocupación periférica (Santos, 1982), lo cual implica mayores gastos para la implementación de infraestructura y organización de los servicios de saneamiento y transporte.

A partir de la intensificación en el proceso de mengua de la acción estatal, entre las décadas de 80 y 90 de acuerdo con el proceso político de cada país, la política pública de viviendas basada en créditos públicos para la adquisición de vivienda propia, con la producción habitacional a cargo de la iniciativa privada, pasa a ser aplicada paralelamente a la producción directa estatal de viviendas en la mayoría de los países latinoamericanos<sup>7</sup>.

No es difícil notar que, bajo este nuevo modelo de producción habitacional en larga escala, los agentes del sector de la construcción civil buscan los terrenos de más bajo precio, localizados en las regiones periféricas de la mancha urbana y, en muchos de los casos, en las afueras de la ciudad, con gran déficit de equipamientos urbanos y servicios públicos (Vega, 2003 y Rodríguez y Sugranyes, 2004). Desde el punto de vista de la administración de los servicios de saneamiento, la ocupación de áreas cada vez más distantes a la mancha urbana es un factor de grandes consecuencias financieras, en la medida que crea nuevas demandas por servicios e infraestructura en términos territoriales, considerando que gran parte de la población que adquiere estos inmuebles antes habitaban zonas urbanas ya atendidas por los servicios públicos. Desde el punto de vista social, la individualización del proceso de adquisición de mejores condiciones de habitabilidad, basada en las políticas públicas de crédito para vivienda, implica la rearticulación de los grupos sociales urbanos. Es decir, la población de núcleos habitacionales deficitarios en servicios de saneamiento, además de otros beneficios

---

<sup>7</sup> Algunos países han adoptado única y exclusivamente esta política (Boils, 2004), disminuyendo a niveles mínimos el control de la administración pública sobre la ocupación territorial. Estos son los casos, por ejemplo, de México (Vega, 2003) y Chile (Rodríguez y Sugranyes, 2004).

urbanos, era portadora de una potencialidad reivindicativa relacionada a la acción colectiva, enunciada en torno al territorio apropiado socialmente. En la medida que la respuesta gubernamental a determinadas reivindicaciones colectivas es individualizada, la acción estatal adquiere la posibilidad de desarticular la fuerza originaria de la colectividad, de manera que dificulta el surgimiento de procesos participativos. Sin embargo, se forman nuevos territorios a partir de la construcción en larga escala de viviendas compradas a crédito, lo que puede o no generar agregación social en torno a nuevas demandas.

Derivado de este contexto de producción habitacional, podemos observar un doble proceso de exclusión. Por un lado, parte de la población sigue sin tener acceso a la vivienda formal, por no atender a las imposiciones del modelo, en el cual podemos decir que “donde reside el fundamento primordial para sostener ese carácter excluyente - derivado en buena medida de los cambios auspiciados por el Banco Mundial sobre la política habitacional - es en los requerimientos de ingreso familiar para tener acceso a un crédito de los organismos estatales de vivienda”, como nos resalta Boils (2004).

Por otro lado, la población que puede acceder a la vivienda propia de carácter social esta sometida a condiciones urbanas que implican mayores gastos financieros, físicos y energéticos, en la medida que aumentan los desplazamientos al local de trabajo, de ocio y para la utilización de los servicios, sin la contrapartida ofrecida por la buena calidad de los servicios urbanos.

De esta manera, se desarrollan dos procesos paralelos de fuerte influencia sobre la demanda por servicios urbanos de saneamiento e infraestructura. El primero, sin jerarquizar, se desarrolla desde los años sesenta y se intensifica en las décadas que siguen, y corresponde al proceso de ocupación ilegal de tierras. La población que participó de dicho proceso estaba caracterizada inicialmente por la camada social que no accedía al mercado laboral formal, de manera que se quedaba a merced de escasos e irregulares ingresos y no tenía otra opción de habitabilidad sino la ocupación, organizada o no, de tierras ociosas, en general localizadas en la periferia de la mancha urbana y de propiedad estatal. Muchos de estos terrenos ocupados tienen características topográficas que impiden la implantación de la infraestructura necesaria para los servicios de

saneamiento, como cañería, alcantarillado y acceso vial para la recolección de basura. Además de las condiciones físicas, en muchos casos las condiciones legales impiden el acceso de esta población a los servicios.

Este proceso de expansión ilegal de la ciudad se convirtió en algunos países latinoamericanos en la modalidad predominante de desarrollo urbano. En México ha tomado la dimensión de “política de Estado” bajo los programas de regularización de las décadas de 1980 y 1990. Dos factores principales que se relacionan entre sí componen la viabilidad de este proceso desde el punto de vista del interés de los actores políticos: a) el clientelismo político que condiciona los servicios urbanos a favores gubernamentales, justificado por b) el factor que exime al Estado de la responsabilidad de brindar servicios públicos a ocupaciones territoriales que se encuentran fuera de la legalidad.

Cabe resaltar que la parcela de la población excluida de la ciudad formal ya no corresponde única y exclusivamente a los que no se integran al mercado formal de trabajo, sino que los trabajadores legalmente insertados en el proceso de producción también están susceptibles a las diversas dimensiones de la exclusión urbana, incluyendo indudablemente la dimensión espacial, ya sea a causa de los bajos ingresos, o por el hecho de corresponder a una segunda o tercera generación que nace insertada en esta realidad excluyente.

El segundo proceso, paralelo al anterior, que influye en la demanda por servicios públicos corresponde al modelo citado anteriormente de producción de viviendas de interés social basado en la iniciativa privada, que por tener un enfoque exclusivamente económico, busca las lejanías de la ciudad donde están las tierras más baratas para la construcción de grandes conjuntos habitacionales, descartando las implicaciones sociales y urbanas de este modelo.

Tal condición de desarrollo urbano ha desembocado en un modelo de crecimiento de las ciudades con grandes consecuencias para la administración pública, tanto en términos operativos como financieros. La incapacidad del poder público de operar la nueva y creciente demanda y de implementar la infraestructura necesaria a los servicios de saneamiento ha condenado gran parte de la población urbana a malas condiciones de habitabilidad, o en las palabras de Castells (1981, p15):

Los pobladores y colonos son una fracción de la población urbana que está obligada a vivir en condiciones de extrema precariedad física como consecuencia de un doble conjunto de contradicciones: el desarrollo desigual de la urbanización y de la productividad económica, y la incapacidad tanto del capital privado como de las agencias gubernamentales para proporcionar los servicios urbanos requeridos por la expansión de las necesidades colectivas de consumo, en condiciones tales que los hagan asequibles a los nuevos habitantes de la ciudad.

Las alternativas de respuestas a dicha problemática que han surgido corresponden a un sin número de modelos y experiencias, que nacen tanto en el ámbito institucional como desde la sociedad civil. De la misma manera, podemos decir que las bases teóricas y prácticas de estos modelos pueden ser contempladas según una doble dimensión, la local, considerando las distintas realidades socio-políticas, económicas y técnicas de los agrupamientos urbanos, y la global, referente a la proliferación de un pensamiento hegemónico de base neoliberal.

## 1.2 EL ÁMBITO LOCAL

En el ámbito local, el proceso de acelerada urbanización de las últimas décadas ha sido acompañado por un cambio en la estructura social demarcado por una mayor tendencia hacia la complejidad de la división social del trabajo (Topalov, 1979)<sup>8</sup>. Así, las leyes estructurales de la sociedad también han cambiado, implicando a su vez una reorganización de los movimientos populares urbanos (Castells, 1981). Tal hecho, traducido a un contexto de lucha por la “constitución de una calidad urbana en torno a procesos de polarización espacial intrametropolitana” (Borja y Castells, 1997, pp. 35 y 36), representa la reestructuración de las relaciones de fuerza entre los nuevos actores sociales. A lo anterior se suma el cambio en la condición esencial del ciudadano, visto en

---

<sup>8</sup> Autores como Topalov, Lojkine y Castells, citados en este trabajo, han desarrollado la crítica hacia el Estado como institución necesaria para la reproducción del capital por medio, entre otros factores, de la implementación de las Condiciones Generales de la Producción, comprendidas como el conjunto de infraestructura y servicios necesario para la reproducción del capital y para garantizar las condiciones mínimas de la reproducción de la fuerza de trabajo. La crítica de esta época iba dirigida a la constitución de un Estado Benefactor, que funcionara como agente redistributivo en el modo de producción capitalista. Sin embargo, estos mismos autores, a partir de los años 80s, reconsideran los elementos de la dinámica social enfatizando el papel de los movimientos sociales urbanos como actores activos en la producción del espacio urbano.

el nuevo tejido social formado a partir de los procesos de modernización del Estado, como consumidor o cliente, implicando una mercantilización de la relación entre Estado y sociedad.

Esta reestructuración de las relaciones sociales es uno de los factores que van a influenciar en el proceso de interpretación de los conceptos de eficiencia, descentralización y participación, determinando los moldes de la implementación de las reformas administrativas, en la medida que abre la posibilidad para la expresión de las voluntades populares frente a estos procesos. Es importante resaltar que estas expresiones populares, en muchos de los casos, surgen posteriormente a las reformas, como reacción al fracaso de los modelos adoptados. Así, la reestructuración de las relaciones sociales en función de una apertura política y un cambio político económico, fue y sigue siendo un factor determinante en los movimientos de resistencia en contra de la ola de privatizaciones de los servicios que se desarrolla en América Latina a partir de los 90 (Hoedeman y Kishimoto, 2006).

#### *El ámbito local y la descentralización*

El proceso de descentralización de los gobiernos latinoamericanos se da en un contexto marcado por dos factores determinantes de la reestructuración social. Uno de ellos corresponde a la coyuntura política interna de los países. Gran parte de los países de América Latina pasaban por procesos de transición de gobiernos dictatoriales centralizados a gobiernos que buscaban construir un proceso de democratización de la sociedad y de reforma del aparato administrativo público. El otro factor está delimitado por el contexto de crisis económica que asolaba la región (Hoedeman y Kishimoto, 2006, Sánchez, 2005). Así, la descentralización llega a los gobiernos latinoamericanos con el objetivo de crear mecanismos capaces de contrarrestar la crisis económica y social y fortalecer los procesos de redemocratización en curso, garantizando mayor participación y beneficio de la acción pública para los sectores de bajos ingresos (Nunes, 1994).

De lo anterior se observa un doble cuestionamiento de los objetivos de la descentralización dados los intereses involucrados y las correspondientes relaciones de poder político: Por un lado la conceptualización sobre la gestión local de los servicios ha

colocado a la transformación del Estado y los procesos de descentralización como factores básicos para conferir mayor democratización del aparato de la administración pública, entregando “a las sociedades locales un mayor poder de decisión y un monto más elevado de recursos para la satisfacción de sus necesidades” (Velásquez, 1994, p. 394); así como “distribuir funciones y competencias entre los distintos niveles de la administración, a fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios” (Velásquez, 1994, p. 394). Por otro, la dependencia financiera de los OIF ha implicado en que la modernización y descentralización del estado funcione como la puerta de entrada para modelos hegemónicos que no consideran las realidades locales, basados en la privatización directa o a través de las asociaciones público-privadas (Hoedeman y Kishimoto, 2006, Sánchez, 2005 y Peñalva y Grossy, 1989), de tal manera que buscan homogeneizar las formas de organización económica y política de los países del tercer mundo para implementar sus modelos de desarrollo (Velásquez, 1994).

Ahora bien, cada una de las directrices de los procesos de descentralización atiende a principios distintos que conforman modelos antagónicos del proceso mismo de la descentralización. Podemos decir que desde el punto de vista de la demanda social, la descentralización corresponde a la posibilidad de democratización, mientras que desde los gobiernos bajo influencia de los OIF, la descentralización es la vía para el aumento de la eficiencia y optimización del Estado, que en la corriente neoliberal está asociada a la presencia del sector privado en la gestión de los servicios, y así ha llegado como propuesta o exigencia de los paquetes de ayuda financiera anteriormente citados.

Sin embargo, la descentralización del Estado desde la óptica social representa también un proceso de descentralización de los conflictos en la medida que aproxima a los ciudadanos con los órganos de gestión de los servicios (Nunes, 1994). Así considerada, la descentralización crea nuevos espacios públicos de carácter político que van a constituir nuevos espacios de lucha por la obtención de la capacidad de acceso a los servicios y bienes de consumo colectivo, formando uno de los factores de construcción de la ciudadanía política y social, bajo la “redefinición de las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado” (Revesz, 1994, pp. 54-55).

A lo largo de los párrafos anteriores observamos la oposición entre las dos concepciones que marcan los procesos reflexivos sobre la descentralización en América Latina. De ahí deriva el hecho de que la descentralización de la administración pública acompañada de procesos de privatización de los servicios tiende a aislar los espacios de lucha, transformándolos en posibilidades de reclamo con relación a la calidad y precios de los servicios, quitando el perfil político de la construcción de la relación entre los ciudadanos y los prestadores de servicios públicos, en la medida que transfiere las relaciones socio-políticas entre Estado y sociedad a ámbitos de relaciones comerciales, es decir, al establecer relaciones comerciales entre los actores involucrados, se instituye la condición de cliente a los ciudadanos.

Entre los diversos efectos de este proceso se observa la fragmentación de la expresión de las demandas sociales, individualizando los espacios de reivindicación y quitando fuerza al carácter redemocratizante de la descentralización. Si por un lado, algunos procesos de privatización han potenciado las luchas de las comunidades que se vieron afectadas negativamente, por otro, la condición de fragmentación de las relaciones entre los consumidores y las instituciones prestadoras del servicio ha disminuido y restringido las posibilidades de ampliación o implementación de la participación ciudadana en los procesos de gestión de los servicios de saneamiento.

#### *El ámbito local y la participación*

La participación popular en la gestión de los servicios de saneamiento tiene, en teoría, dos funciones principales: por un lado, atender a las necesidades oriundas de una construcción equitativa de las demandas sociales, y por otro dinamizar la administración pública confiriendo a ella eficiencia para generar una buena gestión municipal de manera que permita optimizar la aplicación de los recursos públicos según las necesidades de los diferentes actores sociales (Sánchez, 2004).

En este sentido, entendemos que la gestión de los servicios de saneamiento involucra dos factores a ser considerados referentes a las funciones citadas arriba. Serían ellos el factor económico-administrativo y el de calidad de vida brindada por la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas al saneamiento. Así, podemos



considerar que existen dos dimensiones en las cuales localizamos la gestión de los servicios.

Estas dos dimensiones son determinadas por la estructura social, que define a la gestión como sistema de organización de las respuestas a las demandas de la sociedad hacia el prestador de los servicios, y la gestión como práctica administrativa y técnica (Coulomb, 1993). La concertación entre estas dos dimensiones pasa a constituir un nuevo espacio político de gestión que aproxima la prestación del servicio público de saneamiento a su fin último, si lo consideramos como medio de consumo colectivo financiado por los mismos consumidores a través de los recursos fiscales o de las tasas pagas por la prestación del servicio.

De esta manera, vemos garantizada la función redistributiva del Estado y la búsqueda de la universalización en la atención a la población, en la medida que el mercado no asegura la equidad social (Sánchez, 2005). Tal perspectiva implica necesariamente que la prestación de los servicios de saneamiento no se concentre en las manos del capital privado no colectivo, considerando que bajo la lógica de la gestión privada, los factores económicos son preponderantes. Bajo la lógica de privatización, dichos factores económicos son justamente los que posibilitan la inversión para la ampliación de los servicios dada la mayor eficiencia administrativa del sector privado.

Sin embargo, en el contexto de crisis económica y pauperización de gran parte de la población urbana, tal argumento se ha mostrado contradictorio a la universalización de los servicios y al establecimiento de precios en las tarifas accesibles para los sectores sociales de más bajos ingresos (McDonald y Ruiters, 2006, Sánchez, 2005, Borja, 1987). Aunque esta realidad ha sido colocada por algunos OIF como “falta de cultura de pago” o “falta de percepción social de los beneficios del sector privado”<sup>9</sup>, el fracaso de algunos procesos de privatización de los servicios<sup>10</sup> y la resistencia social (Conferencia Clima para la Inversión en Infraestructura en América Latina, 2004), han dado elementos para

---

<sup>9</sup> Expresión usada en documento referente a la Conferencia Clima para la Inversión en Infraestructura en América Latina, organizada por BID, en 2004, retomada en el Foro Económico Mundial, 2005.

<sup>10</sup> Son tajantes los casos de Bolivia y Argentina, donde los procesos de privatización fueron revertidos debido a la presión social, dada la mala calidad de los servicios y la exorbitante alta en los precios de las tarifas. Para más sobre los casos de Bolivia, ver. Hoedeman y Kishimoto, 2006, Sánchez, 2005 y Bergara, 2001. Para Argentina ver .Hoedeman y Kishimoto, 2006 y Hall, 2004.

una revisión de las propuestas de gestión de los servicios desde la producción intelectual de los OIF. Así, las nuevas propuestas para gestión de los servicios desarrolladas en el interior de los OIF, consideran formas alternas de gestión que buscan compatibilizar los beneficios de la iniciativa privada con la presencia estatal y de sectores de la sociedad civil (Vainer, 2000).

No obstante, tal como ocurre con los procesos de descentralización, las formas de organización del aparato público y el grado en que ocurre la participación están fuertemente delineados por las relaciones de fuerza entre los actores sociales, según sus capacidades de movilización política o de interferencia económica. Así, Velásquez (1994) nos propone, como unas de las conclusiones del estudio de caso de los servicios municipales en 14 ciudades intermedias latinoamericanas, que

“Lo que determina la existencia de los distintos modos de gestión es el marco de relaciones sociopolíticas que construyen a diario los distintos actores locales. La organización administrativa, el manejo de los recursos técnicos, económicos y humanos de la municipalidad, la orientación del gasto y la relación entre el gobierno municipal y la sociedad se hallan moldeados por el cruce de lógicas y estrategias de los actores involucrados y por las reglas del juego que estos últimos van definiendo de manera formal o informal.”

En este contexto de especificidades locales se puede observar un ancho matiz de formas de concretización del concepto de participación. Dichas especificidades, por un lado están compuestas por las relaciones entre actores sociales que vienen estableciendo nuevas estructuras de organización social, con nuevos espacios de representatividad y actuación en el proceso de construcción del ambiente urbano, así como por gobiernos locales que buscan mecanismos de legitimación y mayor porosidad del poder público con relación a las demandas sociales. Por otro lado, las especificidades locales están susceptibles a un discurso de cuño neoliberal que se torna más permeable a las necesidades y realidades locales, pero sin cuestionar los elementos constitutivos de estas realidades, es decir, un discurso que se presenta más sensible a las necesidades locales y que busca responder a las demandas sociales según la lógica del mercado, pero sin considerar las bases económico-políticas y las relaciones de producción que son formadoras de estas demandas.

Al igual que las funciones del proceso de descentralización, la participación adquiere objetivos que buscan atender a dos demandas estructurales de las transformaciones socio-políticas de la comunidad. Desde la perspectiva organizacional de la sociedad, la participación surge como instrumento de redemocratización de los espacios políticos e institucionales públicos. En lo que se refiere a la necesidad de contrarrestar las deficiencias del suministro del servicio, la participación popular puede ofrecer alternativas a la incapacidad de inversión o regulación del sector público para la ampliación del servicio.

Para adquirir la posibilidad de intervenir en estas dos dimensiones, los gobiernos locales y las comunidades se apropian de nociones de participación que se expresan por medio de dispositivos que pueden ser entendidos como mecanismos y procedimientos técnicos, pero que no son neutros con relación a las consecuencias que repercuten en los cambios en la estructura social.

Con relación a estos dispositivos, Schteingart y Duhau proponen ocho “mecanismos y procedimientos para asegurar la participación” que permiten que ésta sea entendida como pertinente en distintos modos de gestión, desde modos participativos hasta modos privatizados. Así, consideran: a) el ejercicio de los derechos de petición, queja y opinión, b) el acceso oportuno a la información, c) la elección de representante como vía para colectivizar los derechos de reclamos y sugerencias, d) la participación en la realización de acciones de beneficio colectivo vinculadas con las funciones públicas, e) la contraloría social, f) la consulta pública y g) la participación en la discusión y elaboración de planes de gobierno y en la definición de las demandas prioritarias.

Sin embargo, en la medida que los procesos participativos interactúan con las especificidades de las relaciones de poder entre los diversos actores sociales y con los procesos colectivos de lucha, estos mecanismos adquieren considerable relatividad con relación a su efectividad como elemento de participación, es decir, lo que es entendido técnicamente como mecanismos de participación, cuando aterrizado en las distintas realidades locales, puede obtener otra función social que poco tiene que ver con participación en cuanto proceso de aproximación de la población hacia la esfera gubernamental o política.

De lo anterior, vemos cómo lo que es comúnmente entendido como mecanismos de participación, ha sido apropiado por las fuerzas políticas y económicas, locales o globales, y transformado en procesos de control social y legitimación de acciones centralizadas.

### *Movimientos sociales y participación*

En la construcción de la participación, en sus diversos niveles, han actuado distintos actores sociales. Desde el plan institucional, los canales y puertas para procesos participativos surgen en los tres niveles de gobierno, nacional, estatal y municipal, siendo que es en el último que la participación adquiere sus mayores potencialidades con relación a las transformaciones en el espacio físico que van a influir en la calidad de la vida cotidiana. En el plan de la sociedad civil, las propuestas y reivindicaciones por espacios de participación aparecen en las comunidades en función de determinado contexto urbano y político, y desde de movimientos sociales organizados a partir de demandas específicas.

Los orígenes de la participación, así como los procesos por los cuales se desarrolla influyen en las comunidades involucradas. Con relación a los procesos y objetivos de las experiencias participativas relacionados a las comunidades o gobiernos locales, los estudios de caso de este trabajo proponen algunos puntos que abren las puertas para la discusión de las implicaciones de la participación en la generación y suministro de servicios urbanos de saneamiento. No obstante, nos parece necesario discutir algunos puntos relacionados al papel de los movimientos sociales urbanos en los procesos participativos, en la medida que algunos conceptos inherentes a la dinámica de los movimientos sociales urbanos son importantes en el análisis que se desarrollará en los próximos dos capítulos.

Los movimientos sociales urbanos relacionados a demandas específicas poseen características internas que conforman determinadas particularidades que podemos relacionar a los efectos y consecuencias sociales de los procesos participativos.

Un importante factor a considerar es que los movimientos de reivindicación son potencialmente cuestionadores y politizantes con relación a las demandas sociales, aun

cuando sus límites de actuación están previamente definidos, es decir, están limitados por la conquista de sus demandas (Castells, 1988). Sin embargo, aun poseyendo esta paradoja interna, reforzada por la cooptación o penetración en esferas de la política partidaria y de la actuación gubernamental, que ha sucedido tanto en México como en Brasil, los movimientos sociales urbanos tienen el poder potencial de ampliar su campo de actuación, colocando en evidencia la cuestión de la ciudadanía y de los derechos sociales, permitiendo que se construya una identidad que posibilita quebrantar la conciencia fragmentaria producida por los contextos políticos de represión y desarticulación social por los cuales pasaron muchos de los países latinoamericanos. De esta manera, este potencial político favorece la transformación de carencias sociales y urbanas en derechos, tornando más ancho el concepto de ciudadanía ([www.diadema.sp.gov.br](http://www.diadema.sp.gov.br)).

Ahora bien, los procesos citados en el párrafo anterior se vinculan a los mecanismos de participación popular. Los efectos de estos procesos están en gran medida condicionados a los objetivos a los cuales se proponen los procesos participativos. Es en función de estos objetivos que se van desarrollar los instrumentos de la articulación comunitaria, que puede restringirse a la demanda específica o ampliarse hacia un conjunto de cuestiones políticas.

La derivación de la articulación comunitaria en organización política puede desarrollarse tanto en función de una propuesta inicial, que incentive la aparición de los elementos más amplios referentes a la estructura social, como del proceso mismo de articulación comunitaria. Sea por un motivo o por otro, determinados mecanismos de participación, aunque cumplan una función social relativamente positiva con relación a aspectos específicos de la calidad de vida de la comunidad, no dejan de reproducir elementos del modelo político económico que conforman la estructura social que exige que determinada parcela de la población necesite movilizarse para acceder a los servicios públicos.

Así, si la utilización de determinados mecanismos de participación, como el trabajo comunitario, por un lado aparecen como alternativa para la ampliación de los servicios, al mismo tiempo que permite desarrollar la organización comunitaria necesaria a la manutención de la calidad del ambiente urbano, en un movimiento de crear

condiciones para una gestión participativa (Yeung y McGee, 1989), por otro recarga sobre los sectores sociales más pobres el efecto de la crisis económica del Estado, a través de la aportación de mano de obra y tiempo por parte de esos sectores (Nunes, 1994).

### 1.3 LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Como componente de los procesos presentes en el modo de crecimiento urbano de las últimas décadas, citados en la primera parte de este capítulo, debemos considerar el contexto económico y político de las relaciones internacionales marcado por la globalización. Por este nombre consideramos aquí procesos económicos de disminución de las barreras comerciales entre las naciones y de una división geográfica del trabajo, basada en una cada vez mayor división social del mismo, al mismo tiempo que permite la construcción de una hegemonía y homogenización en el pensamiento político-económico. En este sentido, las crisis económicas por las cuales atraviesan la mayoría de los países latinoamericanos, ha dejado a estos países en condición de gran susceptibilidad a las soluciones basadas en modelos generalizadores, en general condicionados a los préstamos financieros de los OIF.

Así, el gran déficit en infraestructura y la incapacidad financiera de atender a las demandas sociales emergentes del proceso de urbanización han puesto en cuestión las políticas públicas como factores redistributivos del ingreso (Peñalva y Grossy, 1989), y conformado un terreno fértil para la llegada de modelos de transformación del Estado y de la estructura administrativa correspondientes a la vinculación con los préstamos de los OIF. Como nos aclara Sánchez ( 2005: 44),

(...) las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han condicionado sus créditos a cambio de que los gobiernos acreedores apliquen el paquete de la estabilización económica y la reforma estructural para abrir los mercados, fomentar la iniciativa privada y reducir el rol del Estado en la economía, lo que se denominó el Acuerdo de Washington.

Así, la llegada del concepto de participación a la gestión de los servicios, desde una perspectiva internacional, atiende a las consecuencias de un conjunto de propuestas que emergen de este contexto.

En la formulación de estas propuestas, algunos conceptos referentes a la estructura administrativa y la organización del Estado toman proporciones importantes en el análisis. Entre estos conceptos debemos considerar el de modernización del Estado, descentralización y eficiencia.

Tales conceptos, por si solos no representan necesariamente el vínculo a una u otra corriente de pensamiento político-económico, sino más bien son instrumentos y vías que pueden llevar a concepciones distintas del papel del Estado frente a las demandas sociales. Así, han sido analizados y defendidos según distintos puntos de vista, algunos que defienden la presencia mínima del Estado bajo una corriente de pensamiento de base neoliberal, otros una mayor participación de la iniciativa privada en los bienes y servicios de consumo colectivo, incluyendo los servicios públicos, y en fin los que consideran que en este proceso están las condiciones mínimas para la construcción de un poder público más democratizado o para la expansión de las políticas sociales (Nunes, 1994).

En el caso de los servicios urbanos en países de América Latina, se observó hasta la década de los 90 una tendencia hacia la adopción del modelo neoliberal, de tal modo que las reformas administrativas orientadas hacia el mercado tenían el objetivo de traer el interés de los capitales privados hasta los servicios públicos, en muchos casos sometidos a estructuras de mercado caracterizadas por monopolios naturales (Comisión Andina de Juristas, 1998) que estaban bajo control del estado. De esta manera, se perseguía conseguir los beneficios de la competitividad, de la liberación y la desregulación económica, creando condiciones para la inversión y expansión de los servicios a partir de la iniciativa privada, que además estaría caracterizada por bajos costos para los usuarios en función de la competitividad, y por imponer la disciplina fiscal en los estados (Rosenthal, 1996).

En muchos casos, las reformas propuestas de modernización y reducción de gastos de los gobiernos nacionales, estatales y locales, vinieron a formar la base de los procesos de privatización de los servicios públicos, amparados por los discursos y

modelos elaborados en el interior de los organismos internacionales de financiamiento, sobretudo el Banco Mundial (BIRD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Chavez, 2005, Peñalva y Grossy, 1989, Sánchez, 2005, CEPAL, 1988).

Sin embargo, en función del contexto descrito se abren nuevas posibilidades de expresión de las demandas populares a partir de las distintas interpretaciones de los procesos de modernización y descentralización del Estado. Los efectos de la afirmación anterior, han impedido que tales conceptos sean implementados según modelos cerrados con recetas preestablecidas, desconsiderando que la realidad local está constituida por una compleja interrelación de diversos agentes sociales locales con sus respectivas fuerzas políticas, sean por factores económicos o político-sociales. Así, los conceptos de modernización, descentralización y eficiencia, han aterrizado de distintas formas en las realidades urbanas latinoamericanas.

Lo mismo sucede con el concepto de saneamiento. Desde el punto de vista de los servicios de saneamiento, la creciente preocupación en el nivel mundial con la problemática ambiental ha implicado en una reconsideración del concepto de saneamiento. Así, el discurso de los OIF ha incorporado el concepto de saneamiento ambiental, buscando integrar los principales factores de interferencia ambiental al saneamiento, de manera a optimizar y tornar más completa las soluciones propuestas. Sin embargo, lo que se define por saneamiento ambiental adquiere distintas formas, de acuerdo con la problemática específica de cada localidad.

#### 1.4 SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Los servicios de saneamiento componen parte del conjunto de los servicios públicos, los cuales vienen pasando por reformulaciones y discusiones, tanto en el ámbito académico como gubernamental. No consideramos aquí el espacio para desarrollar el debate, así que se detendrá a algunas definiciones que hemos adoptado para este trabajo.

Los servicios públicos se pueden clasificar como nacionales, regionales o municipales (Fernández, 2002), de acuerdo con el nivel de gobierno responsable por el



aseguramiento y el control del servicio. En el caso del agua y alcantarillado en México, hasta la reforma de 1987 del artículo 115 de la Constitución, el servicio estaba a cargo del gobierno federal. A partir de la reforma, el servicio pasa a estar a cargo de los municipios, con apoyo de los estados en casos de necesidad de complemento presupuestario. En el caso de Brasil, referente a la recolección de residuos, la responsabilidad del servicio es municipal.

Según el aporte de la economía política, los servicios de saneamiento son parte integrante de las condiciones generales de la producción, necesarias por un lado para garantizar la reproducción del capital, y por otro la reproducción de la fuerza de trabajo. La estructura física del servicio de saneamiento, bajo este concepto del cual compartimos, es entendida como medio de producción socializado, mientras que el suministro puede ser entendido como servicios generales de la producción o medios de consumo colectivo (Marx, 1976, Lojkine, 1979, Garza, 1985). Así, los servicios de saneamiento se tornan elementos necesarios a la reproducción de la estructura social. Sin embargo, en este trabajo, los servicios de saneamiento adquieren otra dimensión en función de los procesos participativos que se desarrollan en torno a ellos. Esta otra dimensión se construye a partir de la potencialidad de los sistemas de gestión participativa para ofrecer elementos de cambio en esta misma estructura social

#### **1.4.1 Saneamiento básico y ambiental**

Hasta principios de la década de 80, el concepto de saneamiento era manejado predominantemente como saneamiento básico. Este corresponde a los servicios específicos de suministro de agua potable y recolección de las aguas negras, sin considerar la calidad del servicio.

Para efecto de cálculo del servicio de saneamiento básico, los datos utilizados se refieren exclusivamente a la cobertura de la red implementada, es decir, al número y el porcentaje de personas y hogares que posean conexión a la red del sistema público para el caso del agua potable, y al sistema público o algún otro sistema controlado de descarga, como fosa séptica, para las aguas negras. En el caso del agua no se considera la calidad del servicio, es decir, cuántas veces a la semana es suministrada agua, ni su calidad. En el

caso de las descargas no se considera si las fosas sépticas cumplen las normas técnicas para evitar la contaminación del manto freático.

A partir de principios de la década de 80, el tema del saneamiento ambiental se expande, penetrando en las diversas instancias de los gobiernos nacionales y locales, así como en los discursos de los OIF. En este proceso de expansión del tema de saneamiento ambiental, fueron utilizadas distintas definiciones adaptadas a las necesidades de las realidades locales e intereses de los actores involucrados.

La concepción más sencilla de saneamiento ambiental agrega al saneamiento básico el proceso total del ciclo del agua, así como el servicio de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos. Del anterior que, en lo que se refiere al suministro de agua potable, se pasa a considerar la calidad del servicio y su sustentabilidad en términos del consumo. Con relación a las aguas negras, el tratamiento de estas pasa a ser fundamental en el sentido de controlar los procesos de contaminación.

En este trabajo, adoptaremos un concepto de saneamiento ambiental que, además del anterior, se completa con las implicaciones de salud y sociales que generan estos servicios o la falta de ellos, por entender que la influencia en el ambiente natural y construido se compone no apenas por los efectos de la actividad humana, considerados en la definición anterior, sino por el conjunto de interrelaciones sociales y entre la sociedad y el ambiente del cual hace parte.

#### **1.4.2 Gestión**

La gestión de los servicios de saneamiento puede adquirir distintas conformaciones según el nivel de presencia de los diversos actores sociales, bajo modelos de provisión y propiedad públicos, privados, de asociaciones público-privadas y comunitarios.

La teoría económica neoclásica y recientes teorías sobre el fracaso del Estado defienden que los mecanismos de mercado competitivo son esenciales para la eficiencia de la prestación de los servicios urbanos. Entre los principales argumentos están que los servicios asignados no corresponden a las preferencias de los usuarios; precios distorsionados, excesivos o subsidiados, que no reflejan los costos reales de producción;

y una producción ineficiente, donde los recursos no son utilizados para optimizar la maximización de la producción (Batley, 2001).

Sin embargo, algunos casos específicos, considerados como excepción, son aceptados por los defensores de la privatización de los servicios públicos (Banco Mundial, 1997). Batley (2001) nos propone una sencilla clasificación de estos, que serían:

- Cuando el sector privado no tiene incentivos para proveer bienes o servicios por no ser posible relacionar proporcionalmente los servicios prestados con el consumo.
- Cuando el sector privado no puede proveer eficientemente por ser el mercado incompleto o no competitivo.
- El sector privado ignora los costos y beneficios del consumo del servicio en función de falta de información sobre el mercado.
- El mercado no puede acceder a niveles de equidad socialmente aceptables.

Ahora bien, estos son factores directamente relacionados al mercado. No obstante, otros factores del contexto interfieren en los procesos que conducen hacia una transformación en el modo de gestión del servicio. Según Batley (2001), dentro de las presiones que establecen un movimiento hacia la participación de la iniciativa privada o comunitaria, se puede identificar tres procesos principales, presente en la gran mayoría de los casos:

- Privatización programada, cuando los gobiernos toman la decisión de transferir o vender a la iniciativa privada la operación de los servicios o de algunos aspectos específicos de estos.
- Privatización pragmática, cuando la decisión inicial de involucrar al sector privado es tomada por conveniencia administrativa o necesidad específica.
- Privatización informal o involuntaria, cuando la falla del sector público en la prestación de los servicios abre espacio para que empresas privadas, comunidades o vecinos actúen para conferir más eficiencia al servicio.

Paralelamente, la provisión comunitaria de servicios públicos puede ser aplicada en pequeña escala, en el caso de pocas externalidades, sean positivas o negativas.

Es importante resaltar que todos estos argumentos manejados se refieren a condiciones de eficiencia administrativa y calidad del servicio, ampliamente discutidos en los modelos de gestión. Lo que agregaremos en este trabajo, con base en los casos estudiados, es la discusión acerca de las funciones sociales y políticas de los modelos de gestión, en especial los que se basan en procesos participativos, entendiendo que, dada la realidad de desigualdad social que abarca diversos segmentos de la estructura social, se hace latente la necesidad de considerar modelos que busquen confluir e integrar un conjunto de elementos que permitan actuar sobre las bases de esta estructura.

En este sentido, algunos autores (Barkin, 2006; Contreras, 2006) cuestionan para el caso mexicano la conducción de los organismos operadores del servicio de saneamiento, argumentando que la gestión de estos se da en función de decisiones que tienen que ver más con la política pública del sector que con una gestión eficiente de la empresa responsable. Entendemos que el objetivo al cual se dirigen estas afirmaciones, son las políticas asistencialistas y clientelistas de sectores del Estado que manejan como favores políticos lo que de hecho son derechos ciudadanos, en detrimento de una racionalidad de la gestión del bien público. Sin embargo, consideramos que la generalización de la contraposición entre gestión eficiente del servicio de saneamiento y gestión de este servicio como instrumento de política pública no es válida para muchos de los casos de participación que se observan en América Latina. El caso de la gestión de la colecta selectiva de Diadema es ilustrativo de gestión participativa como instrumento de política pública, en donde el concepto de eficiencia recobra un significado más coherente con el proceso de crítica a los determinantes de la estructura social.

### **1.4.3 Saneamiento, territorio y participación**

Los servicios de saneamiento poseen una naturaleza propia que posibilita desarrollar mecanismos específicos de participación asociados a la apropiación del territorio. En este sentido, se puede decir que la cualidad del espacio urbano se define por un conjunto de elementos que está compuesto por las relaciones sociales, por las

características físicas constructivas y paisajísticas, y por los medios que permiten que las primeras se desarrollen en las segundas. Entre estos medios se sitúan los servicios de saneamiento. De lo anterior que entendemos que los servicios de saneamiento son un componente integrante de los contextos que definen las formas territoriales, en la medida en que éstas son concebidas como condiciones de articulación entre la sociedad y su espacio. Así, la participación en la gestión de estos servicios adquiere importancia social en la medida que se torna un factor de apropiación del espacio urbano.

Hemos mencionado a lo largo del capítulo la potencialidad de los servicios públicos como factor de redistribución social (Pírez, 2000) en términos socio-económicos. Ahora bien, lo que deriva del párrafo anterior es que la participación en los servicios de saneamiento también adquiere una potencialidad como factor de redistribución socio-política de los poderes de los actores sociales a partir de la aproximación al control de los medios de interrelación entre la sociedad y su espacio, es decir, la apropiación del territorio.

En este proceso, dos elementos merecen atención. El primero, se refiere a la participación popular como factor de inserción de las comunidades en ámbitos de la administración pública. Más allá de la representatividad de los cargos públicos ejecutivos y legislativos, esta inserción se presenta según sus referencias territoriales, en un movimiento de transformación (extremadamente matizado) de una democracia representativa hacia una democracia participativa. Dicha inserción ha asumido algunas formas distintivas, dependiendo de los contextos políticos de los gobiernos locales, que no siempre están establecidas por mecanismos de participación. A manera de ejemplo, citamos algunas de las principales formas: a) la contratación directa de personas de las comunidades (pertenecientes a movimientos organizados o no), o de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ligadas a los movimientos sociales, para cargos públicos en donde puedan actuar según el interés colectivo relacionado a las demandas o localidades de las comunidades; b) la proximidad de actores de los movimientos sociales a las ONG contratadas por el gobierno, bajo las distintas modalidades jurídicas; y c) los diversos procedimientos participativos, entre los cuales los mencionados en el apartado anterior. En este sentido, si por un lado estas formas de inserción en los ámbitos del gobierno permiten transformar favores y privilegios políticos en derechos ciudadanos, por el otro

abre posibilidades de ejercicio de mecanismos de control social. Sin embargo, en los contextos en donde se abren estas vías entre el gobierno y las comunidades, la base social suele ser suficientemente sólida para responder a los mecanismos de cooptación, aunque en el plazo mediano.

El segundo elemento del proceso de redistribución social al cual pueden atender los servicios de saneamiento, surge desde la perspectiva de que la gestión de los servicios expresan relaciones sociales de poder. En el caso de muchas de las privatizaciones en América Latina, se pudo observar la concretización de este concepto (Pérez, 2000), en la medida que demostraron el gran poder de las multinacionales del agua con relación a los gobiernos nacionales (Chávez, 2005, Hall, 2004). Con eso, se llega a un punto clave de la participación en los servicios de saneamiento: la reestructuración de las relaciones sociales de poder, construyendo la posibilidad de conferir poder a las comunidades locales en lo que se refiere al derecho y control de la capacidad de arbitrar sobre sus territorios.

GESTIÓN DEL AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

LA SOCIEDAD DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN PABLO  
ATLAZALPAN

La gestión del agua potable y alcantarillado en San Pablo Atlazalpan representa el clásico caso de movimiento de resistencia de la población frente a cambios en las formas de provisión de los recursos naturales que les afectan directamente. Estos casos han sido numerosos en América Latina debido a los procesos de privatización que emprendieron países de la región a partir de la década del 80.

La experiencia de San Pablo de Atlazalpan tiene algunas singularidades que lo hacen especial dentro de los casos latinoamericanos. Por una parte, la participación de la comunidad en la gestión de los recursos hídricos locales fue anterior a la década de los 80's y encuentra mayor asociación con la intensificación del proceso de urbanización de la Ciudad de México que con la resistencia al cambio de modelo de gestión de recursos y servicios públicos. Por otra parte, la estructura de gestión adoptada desde un comienzo por la comunidad se rige por la participación y la autonomía en la toma de decisiones, y es necesario resaltar, que tales procesos de decisión en torno al suministro del líquido vital están regidos por el principio de equidad.

La importancia de este principio yace en que es prácticamente inexistente en las políticas relacionadas al suministro de agua en la gran mayoría de las ciudades mexicanas, ni está presente en el entendimiento de los conceptos relacionados a la naturaleza del servicio que surgen desde pensamientos ligados a los organismos internacionales de financiamiento. Un ejemplo de ello es México, pues en la casi totalidad de las grandes ciudades se adoptan escalas de tarifas que distan del principio de equidad: con excepción de Monterrey, las demás grandes ciudades mexicanas disminuyen sus tarifas por metro cúbico hasta los 50m<sup>3</sup> de consumo mensual (Anexo I, Barkin y Klooster, 2006), generando un curioso, para no decir perverso, efecto en la distribución de los recursos financieros estatales a partir del sistema de recolección.

En el mismo sentido se orienta la percepción del servicio en términos del pensamiento de corte neoliberal difundido por América Latina. Aunque el alcantarillado, por sus características monopolísticas y gran cantidad de externalidades positivas (beneficios a la salud pública) y negativas (contaminación del ambiente en caso de falta de tratamiento adecuado) sea considerado como caso de provisión pública directa (Bartley, 2001); el suministro de agua es defendido como susceptible de operación privada bajo esquema comercial, convirtiéndose en excluyente (en la medida que se puede excluir el no pagador) y generador de rivalidad (en donde el consumo de un usuario puede afectar el consumo de otro) (Bartley, 2001).

En contraposición a los dos conceptos principales referidos en los dos párrafos anteriores, el sistema de gestión participativa autónomo del servicio de saneamiento básico de San Pablo Atlazalpan establece mecanismos e instrumentos que permiten reevaluar la función social de este servicio.

## 2.1 HISTÓRICO DE LA REGIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

La construcción de procesos participativos está profundamente relacionada a los repertorios de las comunidades que lo desarrollan. Estos repertorios a su vez, están compuestos por la cultura política y la estructura social que es construida a lo largo del desarrollo de los pueblos. En el caso de la región del valle de Chalco, en donde se localiza el pueblo de San Pablo Atlazalpan, el repertorio se relaciona tanto con los tipos de estructura social que se han establecido a lo largo de la historia, como con la relación con el agua en cuanto bien público. Tal construcción del repertorio remonta a los tiempos prehispánicos, de manera que se hace necesario retomar el proceso de formación de la ocupación de esta región. En tiempos anteriores los conflictos en la región estaban relacionados a la necesidad de áreas para cultivo debido a sus características geográficas y buenas condiciones hidrológicas, de manera que el dominio sobre el uso de la tierra ha sido protagonizado por los pueblos chalcas y mexicas. Con la llegada de los españoles el control de la tierra pasa a manos de éstos. A principios del siglo XX la región fue escenario de batallas revolucionarias y refugio de los zapatistas.



En este contexto, luchas en favor de la recuperación de la posesión de la tierra marcaron los pueblos del valle y ayudaron a establecer los ejidos y la organización comunitaria. A partir de la década del 70, con la expansión urbana de la Ciudad de México, los conflictos pasan a estar relacionados directamente a la demanda de agua, puesto que a partir de fines de los años 80 la expansión urbana llega a la región, acrecentando a los conflictos la demanda por tierra para urbanización.

### *Período prehispánico*

Para entender la importancia del agua para las comunidades de Chalco y la tradición de disputa territorial en la región, relacionada directamente a los beneficios del agua, es necesario retomar su proceso de ocupación desde tiempos prehispánicos, cuando la importancia de esta región como productora de maíz jugaba un importante papel en el comercio regional, del valle de México hasta el golfo de México. El propio nombre de Chalco expresa la relación de los habitantes de esta región con el agua. De origen náhuatl, Chalco proviene de la palabra *challi*, con significado de “borde del lago” y *co* que significa “lugar”, adquiriendo el sentido de “en el borde del lago”. La primera ocupación del valle de Chalco fecha de 2400 a.c. y estuvo formada por pueblos sedentarios. Para el siglo XI, la región empieza su desarrollo agrícola, basado en el maíz.

A partir de este siglo, la región pasa a ser ocupada por diversos grupos étnicos que se asientan al borde del lago con culturas e idiomas distintos. Esta diversidad cultural contribuyó para que la producción agraria y sobretodo de maíz se desarrollara en la región por medio de intercambios, de técnicas de cultivo y de especies, los cuales propiciaron los procesos de mejoramiento genético. Con la ocupación territorial formada por distintos pueblos con diversos modos de vida y con gran intercambio mercantil, la región pasa a constituirse como una congregación de tribus, en donde cada pueblo asume su nombre particular pero siempre manteniendo el nombre de Chalco por añadidura. En función del desarrollo de la región como polo productivo y mercantil, en el siglo XIV la estructura administrativa de estos pueblos se configuró como un Estado confederado. A partir de la segunda mitad de este siglo, la llegada de los mexicas a la región hace que la guerra se torne el principal medio de expansión territorial, necesario para el cultivo de alimentos. En función de la expansión mexica, a mediados del siglo XV el valle de

Chalco se convierte en una provincia sometida a rendir tributos a los mexicas. Entre los pueblos de mayor importancia determinados como centros de recolección, se encontraba Chalco. Las constantes guerras por la defensa del territorio impidieron el desarrollo económico y poblacional de la región.

### *Periodo colonial*

Con la llegada de Cortés, las relaciones de poder y dominio entre los pueblos adquieren nuevo formato. A partir del apoyo de los españoles a los chalcas contra los pueblos de Xochimilco y Tlahuac se hace una coalición entre los pueblos del valle de Chalco y los españoles contra la dominación mexica. Esta alianza permite a los chalcas retomar temporalmente el poder sobre su territorio a partir de la derrota de los mexicas.

En las primeras décadas del siglo XVI empieza el período colonial propiamente dicho. Con la repartición de las tierras entre los españoles se establece la propiedad privada. Este proceso fue en parte facilitado por la disgregación y gran mortandad de la población indígena, como consecuencia de las malas condiciones de vida y de la sobreexplotación de estos por los españoles (Anaya, 1997). En este proceso, Chalco fue uno de los lugares de mayor importancia debido a su producción de “maíz, trigo, cebada, paja, leña, carbón, frutas, legumbres, materiales de construcción como madera, tezontle y piedra y por sus embarcaderos de Aytozingo y Chalco que se vieron favorecidos por el intenso tráfico y las cercanías con la ciudad de México” (Alemán, 1999).

A la importancia productiva se añade la comunicación fluvial con la Ciudad de México y la actividad lacustre, que siguen hasta el porfiriato, cuando el lago es desecado. Es importante resaltar que el manejo de los ríos que abastecían al lago con compuertas y desvíos ya era realizado desde tiempos prehispánicos con el objetivo de controlar las inundaciones en el valle (Jalpa, 1998).

### *Período post-independencia*

Con la consumación de la independencia, la inestabilidad económica afectó más a la élite terrateniente que a los campesinos indígenas, en función de un Estado dividido y

debilitado y de una escasez de trabajadores para las haciendas<sup>11</sup>. Como consecuencia se observó un nuevo equilibrio en las relaciones de poder entre el gobierno, las élites, los comerciantes y las comunidades campesinas indígenas. La reestructuración de las relaciones sociales como efecto del aumento de la demanda de trabajo y disminución de la oferta de trabajadores brindó a estos últimos mayor capacidad de expresar la organización social de clase. Así, se observó en la región los primeros movimientos organizados, en las primeras décadas de siglo XIX, de los campesinos indígenas y trabajadores de las haciendas, que pasaron a imponer en cierta medida sus reivindicaciones laborales a los hacendados (Anaya, 1997), formando la base para los movimientos populares que lucharían por sus tierras por más un siglo.

Sin embargo, con la implementación de la ley “Lerdo”<sup>12</sup> en 1856, las tierras ejidales y comunales se quedaron sujetas a procesos de transferencia de propiedad y usurpación, siendo más de la mitad de las comunidades del entonces distrito de Chalco Amecameca afectadas en el tamaño de sus tierras.

Como resultado de este proceso de usurpación (Anaya, 1997) de las tierras indígenas principia la rebelión armada de 1868<sup>13</sup>, para el reparto de tierras entre los indígenas, con fuerte apoyo de las comunidades locales. Este hecho adquirió gran relevancia para la lucha por la tierra en la región del valle de México, confirmando a las disputas territoriales de la región una dimensión que transcendía el entendimiento puramente económico con relación a la tierra en la medida que retomaban la dimensión de la legitimidad de la propiedad de la tierra. Esta lógica de construcción del argumento

---

<sup>11</sup> Las epidemias, sobretodo de cólera, en las haciendas, fueron uno de los principales factores de descenso de la población y escasez de mano de obra para las cosechas de los hacendados. También contribuyó para este contexto la tenencia de la tierra, en la medida que los campesinos e indígenas preferían trabajar primero en sus tierras comunales para después realizar las cosechas y sembrar en las haciendas (Anaya, 1997).

<sup>12</sup> La ley de autoría de Miguel Lerdo Tejada, ministro de hacienda, establecía en su artículo 1° que “Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la república, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculando como rédito al seis por ciento anual”. Cabe resaltar que entre las corporaciones civiles estaban las comunidades indígenas.

<sup>13</sup> Desde 1940 una serie de movimientos (muchos de los cuales basados en procesos legales) de los campesinos indígenas por retomar sus tierras permitieron la estructuración de los procesos de lucha, llegando a conformar una rebelión armada coordinada por Julio López. Esta rebelión es calificada como socialismo agrario, según Anaya (1997) y otros autores, y de ella hace parte el *Manifiesto a todos los oprimidos y pobres de México y del Universo*.

sería retomada cien años después por los pueblos del sureste de Chalco con relación a la gestión del agua.

No profundizaremos aquí en la relevancia de estos hechos para la estructuración de las comunidades locales y los procesos de recuperación y pérdida de la propiedad de la tierra por los cuales pasaron dichas comunidades, sin embargo, cabe resaltar que el movimiento popular por la *tierra* está compuesto no nada más por el derecho a la propiedad del suelo, sino por un conjunto de elementos que dan una determinada significación a la tierra como medio de subsistencia económica y cultural, relacionada con las referencias que forman la base de las actividades cotidianas comunitarias, en las cuales el agua juega un papel fundamental.

En este sentido, los pueblos de Chalco han sido afectados en los últimos años del siglo XIX con la desecación del lago, a partir de una iniciativa privada a cargo de un hacendado aprobada por el gobierno de Porfirio Díaz. Paralelamente a este ecocidio que comprometió parte de las tierras cultivables de los campesinos indígenas y pequeños propietarios, la usurpación de tierras ejidales y comunales disminuyó el área de estas en 48% entre 1863 y 1910, al paso que esta población aumentó en 13% en el mismo período (Anaya, 1997).

### *Período de la revolución*

Esta coyuntura, sumada a las movilizaciones y revueltas campesinas indígenas de la segunda mitad del siglo XIX que precedieron al movimiento zapatista, hizo de la región de Chalco Amecameca un importante centro de las luchas revolucionarias, con amplio apoyo de los pueblos de la región. Entre 1914 y 1915 diversos pueblos de la región retomaron y repartieron las tierras, expropiado haciendas y fábricas, que pasaron a ser operadas para el apoyo a las comunidades y de la lucha revolucionaria. Sin embargo, en 1916-17 las fuerzas federales retomaron el control de parte del distrito de Chalco, iniciando una serie de fuertes represiones y ultrajes a los pueblos de la región, entre los cuales figuraba San Pablo Atlazalpan.

Hasta 1920 los conflictos armados en la región siguen ocurriendo, aunque en menor escala dado el debilitamiento de las fuerzas zapatistas en la región. Después de

1921 se intensifican los procesos de restitución de las tierras de los pueblos, con base en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Sin embargo, la restitución de las tierras a los pueblos no fue suficiente para revertir la alta concentración de tierras de la región, y tampoco la calidad de estas, afectada por las obras de irrigación de las haciendas y por la disecación del lago en la última década del siglo XIX y la primera del XX.

Asimismo, algunos pueblos de la región sostuvieron la formación brindada por más de cien años de lucha por la tierra, desde la independencia, de la cual hicieron parte la fundación de la Escuela del Rayo y del Socialismo en 1828, los muchos movimientos campesinos indígenas y el movimiento zapatista.

### *La rápida urbanización*

La concentración industrial en la Ciudad de México a partir de la década de 1950, trajo como consecuencia una alta tasa de migración por trabajo y mejores condiciones de vida, generando un acentuado crecimiento poblacional de la zona metropolitana hasta los años ochenta (Martínez Omaña, 2006).

Con la creciente demanda por los servicios y bienes urbanos para la Ciudad de México, el Estado se ve obligado a emprender nuevas políticas para proveer a la población de los servicios urbanos. Con relación al agua potable y alcantarillado, la Secretaría de Recursos Hidráulicos fue dotada de mayores recursos para promover obras que adquirirían cada vez mayor complejidad (Martínez Omaña, 2006).

Así, el crecimiento de la Ciudad de México comenzó a tener efectos en los pueblos del valle. En el año de 1972 las obras para proveer a la Ciudad de México de agua llegaron a los pueblos del sur del municipio de Chalco, con la perforación de un conjunto de pozos. Esas obras afectaron directamente a los pueblos vecinos Tezompa, Ayotzingo, Axalco, Atlazalpan, Acatlixhuayan y Temamatla. Resurgiendo la contestación de 60 años antes, los pueblos se unieron en contra de la excavación de los pozos, bajo el liderazgo de Temamatla, en el entendido que estos pozos bajarían el nivel del manto freático, afectando a los cultivos, entonces la principal actividad de estos pueblos. Se logró la interrupción de las obras y el cierre de los pozos, conservando dos pozos para la provisión local. Como consecuencia de lo anterior, el pueblo de San Pablo

Atlazalpan organizó un comité de agua potable que se encargó de la gestión de los pozos y el abastecimiento de agua.

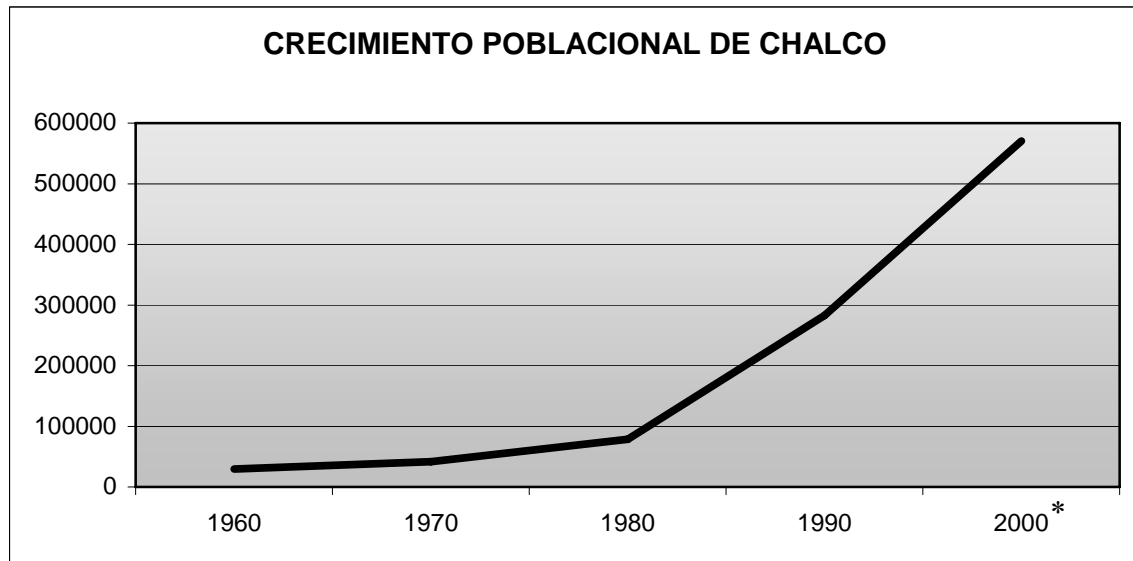
Sin embargo, a partir de la apertura económica de la década de ochenta la economía nacional empieza a adquirir un nuevo formato que se refleja, entre otras cosas, en las relaciones de producción. El cambio en estas, a su vez, genera consecuencias en las condiciones socioeconómicas de los trabajadores sobretudo en función de la reestructuración del mercado laboral. Se observa un proceso de desindustrialización de las ramas tradicionales mientras crece la presencia de la industria de montaje que opera predominantemente bajo un modelo laboral de subcontratación, lo que sucede también con diversas otras ramas de la economía, incluso en el creciente sector de servicios. Este nuevo modelo proporciona nuevas formas de acumulación de capital de sectores ya consolidados económicamente, al mismo tiempo que compromete el desarrollo de las posibilidades de supervivencia de la clase trabajadora, cuya “utilidad” no se confirma en este modelo económico (Hiernaux, 1993). O sea, el modelo salarial como condición para la reproducción de la fuerza de trabajo entra en descenso a cambio de la flexibilización de las relaciones laborales e de la informalidad, sustentadas por una disminución de los puestos de trabajo en la década de 80. Lo anterior interfiere en la dinámica urbana<sup>14</sup> y en las condiciones de vida de sus poblaciones (Hiernaux, 1993), estableciendo una nueva territorialidad expresada en la estructura social y su relación con el espacio, de la cual Chalco representa un claro ejemplo según algunos autores (Hiernaux, 1993, Hiernaux y Lindón, 2000, Juárez Núñez, 2000, García Lascuráin, 1995).

Es en este contexto que en 1979 inicia uno de los mayores asentamientos urbanos de América Latina en las tierras del lago desecado, proyectado para 500,000 personas en su primera fase, lo cual cambia drásticamente las tasas de crecimiento poblacional de Chalco (Grafico 1) Este asentamiento fue la base para que en 1994 se creara el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, como derivación del programa Solidaridad del gobierno

---

<sup>14</sup> Interfiere en la dinámica urbana mediante diversos procesos. Para este análisis debemos considerar el proceso que actúa sobre las condiciones de consumo de la población, tanto con relación al suelo urbano como con relación a los servicios públicos, y por otro lado sobre el mercado inmobiliario. Es también necesario considerar la reformulación de la relación entre trabajo/fuente de ingreso y mercado laboral, en función del incremento en el nivel de informalidad laboral.

de Salinas que en principios de los 90s dotó de servicios a esta región, considerada una de las áreas urbanas con mayores índices de marginación.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Cuaderno Estadístico Municipal, Chalco Estado de México* INEGI.

\*Fueron sumados los datos del municipio de Chalco y del municipio Valle de Chalco, este último separado del primero en 1994.

Entre los factores socio-demográficos que componen a la población de Chalco, es importante mencionar que para el año de 1990, 90% de la población del municipio estaba compuesta por emigrantes intrametropolitanos, siendo que 41% había tenido su última residencia en el Distrito Federal y 49% en municipios periféricos de la zona metropolitana.

Esta composición poblacional puede ser explicada en parte por la reestructuración del mercado laboral mencionada anteriormente, en la medida en que el aumento de la informalidad del trabajo desvincula parcialmente el medio de fuente de ingreso de los locales de mayor oferta de empleo (Hiernaux, 1993).

#### *La urbanización en San Pablo Atlazalpan*

La urbanización de las tierras de la comunidad de San Pablo Atlazalpan se desarrolla en un primer momento en la década de 90, sobre las tierras comunales, en un proceso de ocupación irregular. A partir de 1992, con la reforma del artículo 27 de la Constitución y la nueva Ley Agraria, el cambio en el uso del suelo de las tierras de origen social pasa a

tener mecanismos jurídicamente sustentados (Maya González, 2004), acelerando el proceso de urbanización del pueblo. Sin embargo, los procesos de ocupación de las tierras ejidales siguen bajo modelos irregulares, considerando que en los planes de desarrollo del municipio, estas tierras no estaban destinadas a uso urbano. Así, el proceso de regularización sigue siendo posterior a las ocupaciones, como se observa en algunos de los pedidos de expropiación de tierras ejidales de San Pablo Atlazalpan publicados en el Diario Oficial. Dicho proceso, sin planeación de la expansión urbana, ha tenido importantes implicaciones en la gestión del agua a cargo de la Sociedad de Agua Potable y Alcantarillado de San Pablo Atlazalpan (SAPA – SPA), como veremos más adelante.

Con la fuerte presión del mercado inmobiliario, se ha promovido recientemente fraccionamientos clandestinos en suelo de preservación. Actualmente ya no existen terrenos ejidales y la poca tierra disponible todavía sirve para cultivo de maíz y frijoles predominantemente, con técnicas temporales de baja productividad, debido a la escasez de agua.

### *El conflicto religioso*

Un importante factor de interferencia en la dinámica social de la comunidad es el conflicto religioso interno que sus habitantes viven desde hace 28 años. El conflicto inició en 1979 con la llegada de un párroco de la línea tridentina de la religión católica. En función de eso, se adoptó una serie de reglas y dogmas pertenecientes a esta doctrina religiosa. Entre ellas la separación entre hombres y mujeres en el espacio interno de la iglesia, misas rezadas en latín, vestimentas especiales para la mujer, como faldas largas y que se cubran a la cabeza al entrar al templo. En esta fecha, parte del pueblo adoptó dicha doctrina, siguiendo al párroco, siendo que otra parcela se mantuvo ligada a la doctrina católica romana.

La postura crítica de parte de la población a esta nueva doctrina que llegaba generó la división de la comunidad en grupos bien identificados, siendo que en algunos casos incluso la cohesión familiar fue afectada. En periódico de 2004, cuando se intensifican los conflictos entre las dos partes, se percibe el extrañamiento de algunos moradores con relación a esta doctrina, asociándola a algo externo, como es expuesto por



Leovardo Jiménez “Aquí llegó a este pueblo una secta extraña, aprovechando la ignorancia de la gente” (noticieros televisa, 2004). Sin embargo, una parcela importante de la población adoptó a esta doctrina. A este grupo de personas ligados a la doctrina tridentina, que no reconoce al Papa, se les llama *tradicionalistas*, mientras que a los demás, seguidores de la iglesia católica romana, son identificados como *modernistas*. En función de la adopción de la doctrina tridentina, los católicos romanos construyeron una capilla cercana para la realización de sus cultos.

Los tradicionalistas ocuparon a la iglesia del pueblo entre 1979 y 2004. En este año, una decisión judicial restituye la posesión de la iglesia a los modernistas, entendiendo que la iglesia debe estar formalmente ligada a la diócesis del Estado de México y por tanto a la iglesia católica romana.

Al intentaren recuperar la capilla en función de la sentencia favorable del juez federal los modernistas se encontraron con la resistencia de los tradicionalistas, lo cual produjo un fuerte enfrentamiento entre personas de la comunidad. Fue necesario el despliegue de 1,500 policiales para contener el conflicto y ejecutar la orden judicial. Finalmente, en el 19 de agosto de 2004 los modernistas se apoderaron de la iglesia, bajo fuerte protección policial que se mantuvo por unos días más.

Las secuelas de este conflicto permearon diversas dimensiones de la estructura social local, desde la familia hasta la política, afectando el proceso de apropiación de los espacios públicos políticos y físicos, que pueden ser analizados bajo dos enfoques principales.

Por un lado, la intensificación de la división social de la comunidad según sus creencias religiosas a partir de 2004, generó condiciones para que la separación entre los dos grupos religiosos pasase a presentarse en otras esferas de la vida pública. Así, la organización política local también sufrió transformaciones, aunque no profundas, en la medida en que la simpatía por el delegado municipal o los precandidatos en época de elecciones pasó a incluir factores religiosos. El conjunto de relaciones sociales que se construyen y transforman en este contexto se torna más complejo con el proceso de urbanización por lo cual ha pasado el pueblo de San Pablo Atlazalpan, en función de la inserción de actores políticos y económicos de este proceso identificados con

determinada línea religiosa, como veremos en el próximo apartado. De la misma forma, en este año de 2007, la separación religiosa y política se ha acercado a la gestión del agua, en la medida que esta puede ser fácilmente manejada como factor de control social y político.

Por otro lado, el inminente potencial de conflicto en los espacios públicos ha alejado una parcela de la población de los espacios públicos de debate y confraternización, importantes para la cohesión social que permite la efectividad del proceso participativo en la gestión del agua.

La historia de la región enseña un conjunto de elementos que se relacionan con la construcción social del espacio, constituyendo formas territoriales de articulación entre sociedad y su espacio. Estas formas de articulación brindan a la comunidad la posibilidad de un desarrollo social colectivo que le permite apropiarse de los recursos regionales, así como establecer procesos de lucha en función de relaciones históricamente construidas, fácilmente observables en el caso del agua.

Lejos de generar una justificación histórico-determinista para el proceso que conllevó a la gestión autónoma del agua, la contextualización anterior, aunque amplia temporalmente, ayuda a establecer referencias para el análisis de la construcción de los procesos participativos involucrados en la gestión del agua y sus consecuencias para la comunidad.

## 2.2 LOS ACTORES EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN SAN PABLO ATLAZALPAN

Los actores que establecen alguna relación con la gestión del agua en San Pablo Atlazalpan están integrados por distintos sectores de la sociedad, del ámbito institucional, político y de la sociedad civil. Las relaciones entre estos actores y la gestión atienden a grados, funciones y objetivos también distintos. Sin embargo, se ha notado en los últimos años una permeabilidad entre ellos que ha, si no nublado la conducción futura de la gestión de la SAPA, tornado más complejas las relaciones en torno de la provisión del

servicio de agua y alcantarillado. Se dividió los actores entre institucionales, políticos<sup>15</sup> y de la sociedad civil

### *Actores institucionales*

Entre los actores institucionales, el eje articulador es la Sociedad de Agua Potable y Alcantarillado de San Pablo Atlazalpan (SAPA-SPA). Este es el organismo autónomo gestor, compuesto por integrantes de la comunidad, del cual hablaremos en apartado específico.

En el principio del proceso de constitución del comité de gestión, antes que este se formalizara, las negociaciones para conferir autonomía a la gestión se dieron con dos instituciones gubernamentales. Una de ellas fue la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), que buscaba concentrar en un solo organismo federal los esfuerzos en materia de agua. Entre sus atribuciones se incluyen impulsar el aprovechamiento del agua de riego, realizar la planificación integral para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, promover el establecimiento de los ordenamientos legales que permitieron el desarrollo de la nueva política hidráulica, abastecer de agua para los usos doméstico, industrial y municipales y dotar de servicios de alcantarillado a poblaciones carentes (Martínez Omaña, 2006).

En principios de la década de 70, cuando se estableció el comité independiente de gestión del agua de San Pablo Atlazalpan en 1972, la SRH ya había empezado el proceso de descentralización de la operación del servicio de agua y alcantarillado, compartiendo con los ayuntamientos y estados las atribuciones de promover y fiscalizar los procesos de provisión de estos servicios, lo que, en cierta medida, favoreció la posibilidad de independizar la gestión local, aunque las trabas en el proceso hayan sido muchas y diversas. El proceso de descentralización parece darse de manera paulatina y controversial. Aunque tanto la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios como la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria a finales de los sesenta estipulaban que el gobierno federal tenía la obligatoriedad de cooperación para la realización de las obras (pero no la obligación de realizarlas), la Ley Federal de

---

<sup>15</sup> Por políticos aquí nos referimos a personas asociadas a partidos políticos, a actores relacionados a los procesos de elección de representantes en el Poder Ejecutivo, como delegados.

Ingeniería Sanitaria definía como de utilidad pública la construcción de redes de agua potable y alcantarillado (Martínez Omaña, 2006). Con ello, se remitía al ámbito federal la responsabilidad de garantizar estos servicios. Sin embargo, la directriz de descentralización, dada la incapacidad del gobierno federal de suministrar estos servicios, parecía definida. Sólo a fines de los ochenta, con la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA), la descentralización en la operación de los sistemas hidráulicos se torna elemento claro de la política hidráulica.

La CNA como autoridad con relación al agua frente a la SAPA ha asumido un papel de órgano regulador, siendo que en términos de apoyo financiero a la SAPA se queda a cargo, en el nivel federal, la Secretaría de Gobernación. Así, la CNA fue la institución responsable por otorgar oficialmente la concesión de los pozos 17-A y 13-A, bajo la matrícula n° 13mex106097/26HMGR00, de 30 de octubre de 2000. También es la CNA que se beneficiaría del pago de derechos por la utilización de los pozos, pero a la fecha debe a la CNA (en abril de 2007) \$ 1,145,404,00 por ese concepto.

Otro actor institucional presente en las negociaciones iniciales fue el gobierno del Estado de México. Este fue el principal intermediario del proceso. Actualmente, por medio de la Secretaría de Gobernación del gobierno estatal, es otro responsable por eventuales aportes financieros para obras específicas o compra de equipos pesados. Entre las obras que están bajo proceso de negociación, las principales son la excavación de otro pozo complementario y la implementación de un sistema de purificación del agua del pozo 13-A. El financiamiento para estas obras vendría a través del ramo 20 y 33.

En el nivel municipal son dos las instituciones que interactúan con la SAPA. En términos de apoyo financiero, las negociaciones se dan con la Secretaría de Desarrollo Social, responsable por aprobar la destinación de dinero para la SAPA a través del ramo 20 y 33. El apoyo técnico se queda a cargo de la ODAPAS –Chalco ( Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento), responsable por el suministro de agua potable y alcantarillado de las varias poblaciones de Chalco. El apoyo técnico es lo que se ha visto más eficiente, tanto en términos del desarrollo de proyectos<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Los principales proyectos se refieren a la ampliación de las redes de agua potable y alcantarillado del nuevo pozo a ser excavado y de la laguna de oxidación para las aguas negras.

como en términos de operación para situaciones específicas, como la manutención de la red de alcantarillado, cuando se necesita equipos pesados como el Bactor<sup>17</sup>, utilizado en la época de lluvias. La ODAPAS también aporta el apoyo jurídico.

### *Actores políticos*

Las relaciones políticas en torno a la gestión del agua en San Pablo Atlazalpan siempre estuvieron presentes como algo intrínseco a las relaciones sociales establecidas en los procesos de construcción de los elementos de articulación de la vida colectiva.

Sin embargo, en el contexto de cambios político partidarios de los últimos años, las relaciones políticas han tomado una dimensión partidaria ligada a la emergencia de nuevos actores políticos. Hasta 2003 el municipio de Chalco había sido gobernado por el Partido Revolucionario Institucional. A partir de las elecciones de 2003, con la victoria del Partido de la Revolución Democrática, que vence nuevamente en 2006, los nuevos grupos políticos han buscado los espacios de intercomunicación con la comunidad local. Por otro lado, se observa la llegada de nuevos actores de la dinámica urbana local al escenario político partidario. Las dos condiciones anteriores han favorecido la permeabilidad entre la actuación político partidaria y los medios de participación comunitaria. Entre estos medios de participación podemos situar la SAPA.

Es posible que las acciones de los comités gestores anteriores de la SAPA hayan adoptado prácticas clientelistas a lo largo de las décadas de actuación, debido a la fuerza de negociación que tiene el servicio de agua y alcantarillado como servicio urbano básico a la construcción de la calidad de vida. Sin embargo, la actual gestión ha establecido criterios claros y rigurosos para los procesos de toma de decisión. Ahora bien, como ya decimos anteriormente, la SAPA representa potencialmente un importante mecanismo de proyección y negociación políticas. Así, un grupo de nuevos actores políticos, ligado al actual alcalde de Chalco se ha proyectado en el escenario político de San Pablo Atlazalpan utilizando, entre otros mecanismos, la cuestión del suministro de agua en función de las promesas de campaña de 2006. Este factor, añadido de las dificultades de ofrecer un buen servicio, ha llevado a este grupo político a cuestionar la honestidad y la

---

<sup>17</sup> Equipo utilizado para la desobstrucción de la red de alcantarillado.

eficiencia de la actual gestión de la SAPA, proponiendo que la gestión del servicio sea transferida al nuevo grupo ligado al gobierno municipal, sin proceso de votación y del vencimiento del plazo para el cambio de gestión, previsto para septiembre de 2007. Aunque esta posibilidad no conste en el estatuto de la SAPA, una asamblea extraordinaria celebrada a 18 de marzo de 2007, convocada por la actual gestión, votó la continuidad de este actual comité hasta el fin de su mandato. En esta votación se obtuvo 36 votos a favor de la continuidad y 28 en contra. En dicha asamblea era grande la presencia de moradores de los nuevos asentamientos urbanos, movilizados por el grupo opositor, pero que no tienen derecho a voto. Así, a pesar de la estrategia del grupo opositor de articular las reivindicaciones por el servicio, la comunidad presente optó por seguir el estatuto de la entidad. En los debates ocurridos a lo largo de la asamblea, se pudo observar que la votación a favor de la actual gestión tenía un sentido de oposición al manejo político de la SAPA, al cual se proponía el grupo opositor. El manejo político se explicitó a lo largo de la asamblea debido a la conducción del discurso del grupo opositor y a las personas que lo integraban, por sus aspiraciones políticas.

#### *Actores de la sociedad civil*

La situación se torna más compleja en la medida que se reconoce las relaciones entre los distintos actores presentes en la dinámica urbana y política del pueblo de San Pablo Atlazalpan.

Como se mencionó anteriormente, la posibilidad de manejo político de la gestión del agua ha hecho con que la SAPA sea susceptible a la presión de grupos políticos que pueden, o no, interferir en la definición de los criterios técnicos del servicio. Ahora bien, estos criterios interactúan directamente con el proceso de expansión urbana, sobretodo cuando este se desarrolla bajo modelos de irregularidad. Lo que se observó en San Pablo Atlazalpan, por medio de entrevistas con moradores y del análisis del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, fue una confluencia entre dos importantes actores de la dinámica social y urbana, los actores políticos y los fraccionadores responsables por la ocupación irregular de tierras ejidales y actualmente de área de conservación. En función de eso, se notó una doble presión sobre las decisiones técnicas de la SAPA para la ampliación del suministro de agua. Por un lado, la necesidad de cumplir las promesas de campaña con

relación al agua, aunque esta sea gestionada por la población misma bajo un organismo autónomo, independiente del poder ejecutivo. Por otro, la presión de la población inmigrante que pasó a ocupar los fraccionamientos bajo la promesa de integralidad del suministro de los servicios urbanos.

Del anterior extraemos la presencia de otro actor social, correspondiente a los moradores de las nuevas colonias. Estos tienen como interlocutores para la demanda de agua y alcantarillado a los actores políticos y a los fraccionadores, en la medida que no son asociados de la SAPA y por tanto no tienen derecho a voto.

Completando el conjunto de los actores sociales en la gestión de los servicios de agua y alcantarillado están los responsables por la gestión: los asociados de la SAPA, que definen en asamblea las directrices del servicio. Este grupo está compuesto por todos que poseen toma de agua. Entre ellos están los moradores originales y los de las nuevas colonias que ya reciben el servicio.

### 2.3 LA SOCIEDAD DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN PABLO ATLAZALPAN

La semilla de la SAPA fue plantada, como dicho al principio, en 1972 con la organización de los pueblos de la región para impedir la excavación de pozos para suplir de agua a la Ciudad de México. En el mismo año, se formó el primer comité en San Pablo Atlazalpan para implementar las primeras redes de agua. Este comité fue responsable de coordinar la organización comunitaria para la realización de las obras de excavación e implementación de la red. En este entonces, la cañería utilizada era de propiedad de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, pues ya se encontraba instalada en el poblado. Esta misma institución aportó apoyo técnico, previsto en las directrices intrínsecas al proceso de descentralización del manejo de agua por el cual pasaba. Sin embargo, las negociaciones para la interrupción de la excavación de los pozos y para el permiso de utilización de dos de ellos fueron marcadas por una serie de percances que, en el entendimiento de unos de los fundadores, buscaban dificultar el proceso de construcción de una gestión autónoma.

Las reuniones entre los representantes de la comunidad, los de SRH y del Estado de México se desarrollaban en Toluca. Cuenta uno de los fundadores, que las reuniones se levaban a cabo en horarios nocturnos y, puesto que el trayecto entre San Pablo Atlazalpan y Toluca era más tardado (entre cinco y seis horas), se clarificaban los procesos de desincentivo a la participación de los habitantes de San Pablo Atlazalpan. Aunque tardado, el proceso fue fructífero. Se logró la autonomía en la gestión del agua. Sin embargo, la formalización de la organización autónoma se concretizó catorce años después. En 1986 se funda la Sociedad de Agua Potable y Alcantarillado de San Pablo Atlazalpan.

El estatuto de la SAPA establece que el comité gestor es electo a cada tres años. Para las elecciones se presentan las planillas y las propuestas, que son votadas en asamblea. Los procesos de tomas de decisión para la compra de equipos y ampliación de la red han pasado, por diversos procedimientos, que se establecieron en función del manejo político que se hacía de la gestión y de los mecanismos de negociación.

Un total de 11 personas trabajan en la SAPA, de las cuales cuatro componen la dirección y no reciben remuneración. Las otras siete personas se desempeñan en el trabajo de secretaria, operacional y cobro de cartera vencida.

Actualmente, la SAPA cuenta con una organización, relaciones interinstitucionales y una estructura, que si bien hacen falta recursos financieros para su desarrollo, constituyen la base para la mejora del suministro de agua, en función de las necesidades establecidas directamente por la población.

## 2.4 LA GESTIÓN DEL AGUA EN SAN PABLO ATLAZALPAN

Para discutir los mecanismos de gestión participativa de la SAPA nos restringiremos al comité actual, del cual se pudo tener informaciones seguras.

El actual comité ha establecido procesos que buscan democratizar la gestión por medio de participación directa en el mayor número de decisiones posible. Una revisión de las actas de algunas asambleas de 2007 revela la diversidad de los asuntos tratados que



se refieren a proyectos y cuestiones administrativas. De manera general, los principales asuntos se refieren a nuevos proyectos y obras, problemas de pago y cartera vencida, informes financieros, convenios y compra y venta de equipos.

### *Agua, alcantarillado y la cuestión ambiental*

Uno de los principales problemas del servicio de agua de San Pablo Atlazalpan está relacionado a la contaminación. El agua de uno de los pozos tiene altos índices de cloroformos fecales y de azufre, además de algunos metales. Esta contaminación se debe a dos factores principales. Uno de ellos es la proximidad con un matadero de puercos localizado en el área de recarga del acuífero. Este matadero ya no está en actividad, sin embargo, ha desechado los residuos de su actividad por décadas en las tierras de las faldas del cerro. El otro factor se relaciona con la tardanza en resolver el problema de drenaje del pueblo. Hasta 2004, aunque se contaba con la red de drenaje, esta no tenía una salida adecuada, por lo que las aguas negras se mezclaban con las aguas de lluvia y eran vertidas en algunos terrenos del entorno. Esta deficiencia técnica, además de generar la contaminación de estos terrenos, implicaba en constante bloqueo de la salida de la red. No obstante lo anterior, la principal causa de contaminación por cloroformos fecales se asocia a las fosas de las casas, que eran la principal solución para las aguas negras hasta 2004.

En función del anterior, un convenio firmado entre el municipio de Chalco y la SAPA estableció una solución técnica para las aguas negras. Esta consistió en la construcción de una laguna de oxidación. El convenio establecía que la SAPA compraría el terreno, mientras que la ODAPAS y el municipio realizarían el proyecto y las obras. Para viabilizar la compra del terreno dividieron el valor de este entre los asociados. De esta manera, cada casa habitación<sup>18</sup> contribuyó con \$ 250.00, los comercios como carnicería y lavado de auto contribuyeron con \$ 500.00 por toma, y los negocios de temascal, con \$ 1,000.00. La gestión de la obra se quedó a cargo del ayuntamiento. Aunque inconclusa, la obra ya está operando. Le falta a la obra la implementación del

---

<sup>18</sup> En algunos casos, una toma de agua atiende a más de una casa habitación, correspondiente en la mayoría de los casos a un núcleo familiar.

sistema de control de la presión en la red de alcantarillado, que evita que las aguas negras de la red sufran reflujos hacia el local de origen.

Técnicos y estudiantes de universidades de la región han analizado la viabilidad de utilización del agua de la laguna para uso agrícola. Los análisis han demostrado la viabilidad de la utilización para este uso, sin embargo, la población tiene resistencia por motivos culturales. Actualmente sólo uno de los terrenos del entorno de la laguna utiliza el agua. La SAPA ha organizado reuniones informativas sobre la utilización de estas aguas residuales tratadas, sin embargo la población no accede.

La utilización de esta agua contribuiría a mitigar el problema ambiental relacionado con la escasez de agua para uso agrícola. La región de San Pablo Atlazalpan es próxima a los antiguos pantanos formados por el río Amecameca, lo dio ciertas propiedades de fertilidad a esos terrenos. Sin embargo, con la desecación del lago y la sobreexplotación del agua se han visto afectadas las condiciones para cultivo. Paralelamente, el constante uso agrícola de estas tierras ha disminuido la fertilidad del suelo. Hoy el suelo es arenoso, y el cultivo es temporal. La utilización de las aguas residuales tratadas permitiría establecer cultivo de riego y reestablecer en parte la fertilidad del suelo, aumentando la productividad y recuperando un poco de la humedad de la región.

### *Gestión del agua y la cuestión social*

En lo que se refiere al conjunto de implicaciones sociales del proceso de gestión del agua en San Pablo Atlazalpan, es importante considerar elementos que son permeables a las distintas dimensiones de la estructura social local.

Por un lado, las relaciones que se establecen entre los distintos actores y el contexto político y urbano local, si no determinan, interfieren de manera directa en la gestión del agua, y de la misma manera reciben interferencia de ésta, en la medida que las condiciones urbanas están en parte determinadas por los servicios urbanos, entre ellos el suministro de agua. El anterior es reforzado por las interrelaciones entre los distintos actores, en las cuales el abastecimiento de agua entra como uno de los elementos de articulación.

Por otro lado, para analizar las relaciones entre las interferencias e implicaciones sociales y la gestión es necesario considerar los elementos de la gestión participativa que construyen los mecanismos de movilización colectiva, tanto directos como indirectos.

Como ya hemos tratado de las interrelaciones entre los actores sociales y las relaciones políticas que intervienen en la gestión del agua en San Pablo Atlazalpan en los apartados sobre actores políticos y sociales, en este apartado nos detendremos a los elementos técnicos y sociales que se relacionan con la población.

Un primer punto a considerar concierne al “derecho” sobre la utilización del agua, directamente relacionado a la necesidad y a la relación que la población establece con el líquido vital. Aunque esto sea un “derecho universal”, esta cuestión se torna relevante en un contexto de escasez del recurso, sobretodo cuando está mediada por la expansión urbana basada en fraccionamientos irregulares. Ello genera además una separación entre la población originaria de ahí y los inmigrantes. Sin embargo, este es un elemento que surge en momentos en los cuales se intensifican las discusiones a cerca del agua, como en las asambleas de la SAPA. Ahora bien, desde el punto de vista administrativo, la población de las nuevas colonias atendidas por el servicio de agua y alcantarillado es la menos morosa en el pago del servicio. Las causas de esto pueden ser diversas, pero una que debemos considerar es la diferencia del tipo de las relaciones que se establecen entre esta población y la SAPA en comparación con las relaciones que se dan con la población originaria de ahí. Podemos considerar que la llegada de esta población a la localidad en una etapa posterior a la conformación institucional de la gestión participativa confiere a la relación un carácter de más formalidad, mientras que la población que participó del proceso desde el inicio mantiene una proximidad con la entidad gestora y en consecuencia conserva relaciones de carácter personal, en donde resaltan intereses individuales en detrimento del colectivo.

Con relación a los elementos de la gestión participativa que construyen la movilización colectiva, citamos anteriormente los mecanismos directos e indirectos. En cuanto a los directos, nos referimos a los procesos de participación en la toma decisión y realización de las obras, de los cuales participan solamente los asociados. En lo que se refiere a los mecanismos indirectos, consideramos a ellos como consecuencia de la

proximidad, tanto física como social, de la entidad gestora a la población. En éstos participan tanto los asociados como los no asociados, compuestos predominantemente por las personas de las nuevas colonias que todavía no son atendidas por el servicio de saneamiento.

En los mecanismos indirectos identificamos dos elementos principales de la participación. El primero consiste en la participación en las asambleas, que aunque sea una participación directa, la consecuencia de la acción es indirecta, pues no ejerce influencia determinante en las acciones de la SAPA con relación al suministro de agua, considerando que estas siguen procedimientos técnicos específicos bajo aprobación de la asamblea. El segundo se refiere a la facilidad de movilización para efectos reivindicativos dada la proximidad entre entidad y moradores. A este punto se suma la presión política derivada de la permeabilidad entre los fraccionadores y los actores políticos.

Los mecanismos directos son aquellos previstos en el estatuto de la SAPA, así como los procedimientos operativos. El principal mecanismo lo constituyen las asambleas ordinarias y extraordinarias, a las cuales puede participar toda la población aunque con el derecho a voto restringido a los asociados.

Los procedimientos operativos también constituyen mecanismos de participación. Las obras de implementación de las redes de agua y alcantarillado son realizadas con aporte de mano de obra o de dinero de los interesados. Así, los interesados se organizan por calle y manzana, estableciendo los planos de trabajo de acuerdo con la opción adoptada entre el aporte financiero o laboral.

#### *Definición de las áreas atendidas*

El proceso de aprobación de ampliación de la red de agua ha pasado por cambios en la actual gestión, por lo que las decisiones están cada vez menos sujetas a negociaciones dudosas y a presiones financieras y políticas. Así los procesos para requerimiento de conexión de toma de agua pasan por requisitos que involucran la regularización de la construcción requeriente. El primer documento necesario es la aprobación en Chalco de la regularidad de la obra. Este documento es presentado a la SAPA, que localiza el terreno. Son susceptibles de adquirir toma de agua las construcciones insertadas en el

área urbana de San Pablo Atlazalpan, es decir que las construcciones que se encuentran en áreas rurales o en suelo de conservación no pueden acceder a la red de agua. Sin embargo, el crecimiento urbano ha expandido el área destinada a uso urbano, por lo que en algunos casos es necesario la aprobación en asamblea. La expansión urbana en estas áreas atiende a dos procesos principales. El primero se refiere a fraccionamientos irregulares, y el segundo a una expansión “natural” con base en compras de lotes individuales. En el primer caso, la aprobación para la implementación de red de agua y alcantarillado ha tenido fuerte resistencia de la SAPA y de la población. Con relación a las ocupaciones no organizadas, la SAPA ha adoptado la estrategia de esperar que se forme una localidad de 10 o 15 casas, para poner en votación el permiso para expansión de las redes. Esta política, según integrantes de la SAPA, busca contener la expansión urbana en áreas destinadas a otros usos, en la medida que dificulta el acceso a los beneficios del servicio siendo que este es factor de atracción del mercado inmobiliario, pero sin privar a la gente del líquido vital.

La incorporación de directrices urbanísticas en el análisis técnico de la expansión de la red de agua representa un avance en el sentido de mejorar la toma de decisiones, al mismo tiempo que las independiza de procesos socio-políticos que puede convertir la participación comunitaria en espacio de control político.

### *Estructura financiera*

En función de la alta cantidad de partículas en el agua servida en San Pablo Atlazalpan, la instalación de medidores no se hizo efectiva. La constante necesidad de mantenimiento tornó inviable la utilización de estos. En función del anterior, se estableció en asamblea cuotas fijas de pago por tipo de uso. Así, para uso residencial son cobrados \$ 30.00 mensuales, para uso comercial, \$ 40.00, para lavado de autos, \$ 90.00 y para los temascales, bastante común en el pueblo, \$ 150.00.

Existe un total de 2,100 tomas de agua, que atienden a 2,363 familias. De estas, apenas 30% están al corriente con los pagos. En 2004, al inicio de administración, la situación era peor. En este año se recibieron pagos a razón del 10% de lo total. El aumento en el porcentaje de pagadores ha sido consecuencia del trabajo de

concientización y del cobro personal de puerta en puerta desarrollados por trabajadores contratados por la SAPA. Sin embargo, este incremento en los pagos no ha sido suficiente para recomponer la situación financiera de la SAPA. Hasta abril de 2007, los ingresos en este año fueron de \$ 600,855.00, mientras los gastos correspondieron a \$ 588,340.00. A la compañía de energía la entidad debía en abril, \$ 1,133,000.00. Por el pago de derechos a la CNA, acumulados entre 2000 y 2006, se adeuda \$ 1,145,404.00.

En función de esta realidad financiera se decidió en asamblea que pasados dos meses sin pago se realizaría el corte en el suministro de agua. Sin embargo, no se ha concretizado esta política. Los problemas que se han encontrado en esta determinación son dos: el primero se refiere a las conexiones clandestinas, mientras el segundo está relacionado con la reacción de las personas frente al corte en el suministro. La relación entre los responsables de realizar los cortes y la población no alcanza al nivel institucional, permaneciendo en el nivel personal, dificultando el trabajo debido a la reacción agresiva de las personas susceptibles a los cortes. La posibilidad de desarrollar conflictos entre los miembros de la SAPA y la población, pues en última instancia son vecinos, todavía es impedimento para la aplicación de normas establecidas en asamblea.

## 2.5 LA GESTIÓN DEL AGUA Y LA PARTICIPACIÓN

La construcción del proceso participativo (en la gestión del servicio de saneamiento básico de San Pablo Atlazalpan) otorga legitimidad a la entidad gestora frente a los diversos sectores de la sociedad, sean civiles o institucionales. Así, la SAPA, como órgano gestor, ha mantenido su autonomía frente a procesos sociales con poder de cooptación, sea por factores económicos, sea por factores políticos.

Las consecuencias de la conducción del proceso de negociación para la utilización de los pozos tuvieron un alcance que se proyectó más allá de las soluciones coercitivas para demandas populares por un servicio público, conformando un órgano gestor autónomo totalmente controlado por la comunidad local. Si por un lado este alcance puede haber retrasado la mejora del servicio o de la calidad del agua por falta de inversión pública, por otro ha creado una estructura social que refleja la autonomía de la gestión del servicio, aun cuando las comunidades del entorno han vivido directamente los

procesos sociales y políticos inherentes a la respuesta gubernamental a las demandas sociales<sup>19</sup>, que desarticularon la organización social, como en el caso de las comunidades vecinas pertenecientes al Valle de Chalco. A esto se refiere Hiernoux (1993:595), cuando considera que

“La intervención masiva de PRONASOL desarmó una conciencia individual que no pudo ser recuperada a tiempo por los partidos de oposición, y que no logró así transformarse en una conciencia colectiva y en un reivindicador social articulado en la movilización de las masas. Las elecciones municipales posteriores, con la victoria oficial, más allá de posibles fraudes, solo remite a la desmovilización individual frente a la solución de las demandas sociales e individuales”

Sin embargo, la condición de autonomía que surge desde la gestión del agua no ha sido suficiente para alejar el manejo político con intereses individualizantes. Como se pudo observar, pasado el momento descrito por Hiernoux, con la ascensión de las nuevas fuerzas políticas, la potencialidad del servicio de saneamiento como instrumento de negociación social y política fue puesto en la mesa de la comunidad.

### *La condición política y la participación*

La llegada explícita de los nuevos actores políticos compone dos lados de una misma moneda. Uno de ellos se refiere al citado en el párrafo anterior, es decir, la movilización en torno de la gestión del servicio de saneamiento básico con objetivos no ligados directamente a la provisión de este.

El otro lado de esta moneda corresponde a la fuerza que adquieren los sectores descontentos con la gestión, sobretudo por la calidad del servicio. O sea, a la creación de un espacio en donde los requerimientos de estos sectores puedan adquirir más potencia por estar separados del espacio de decisión y propuesta, restringiéndose a la protesta. En este sentido, la presencia de un espacio de disputa política funciona como un catalizador de las manifestaciones de protesta frente a la calidad del servicio. El nudo de este lado de

---

<sup>19</sup> En el caso del Valle de Chalco, la respuesta gubernamental se concretizó en el Programa Solidaridad, del gobierno federal, que dotó de algunos servicios, como de saneamiento y vialidades, a uno de los mayores asentamientos urbanos de América Latina.

la moneda está en que este espacio existe en las asambleas, y que la información sobre los factores que determinan la incapacidad del órgano gestor de atender a todas las demandas está siempre disponible y de fácil acceso.

Pero sea por un lado o por el otro, la presencia de estas nuevas fuerzas tienen un potencial movilizador que incrementa la representatividad en los espacios de participación.

### *La urbanización y la participación*

La formación de nuevos grupos sociales generados a partir del proceso de expansión urbana representa otro elemento de cambio en la configuración de la participación.

Por un lado, las nuevas colonias habitacionales provistas del servicio de agua y alcantarillado son importantes colaboradores en la medida que la relación institucional con la SAPA los pone al corriente con los pagos de las tarifas.

Por otro lado, los moradores de las nuevas colonias no atendidas por el servicio forman nuevos grupos de presión hacia la gestión y hacia la capacidad de carga del recurso natural, lo que implica en nuevos retos para la participación en la gestión y para la gestión misma.

### *La participación y la calidad del servicio de saneamiento básico*

Se puede decir claramente que la calidad del servicio de saneamiento básico corresponde a la universalidad del suministro de agua potable de calidad y a la recolección y tratamiento de las aguas negras. Sin embargo, para analizar la influencia del proceso participativo en la calidad del servicio se hace forzoso considerar algunos elementos correspondientes a la naturaleza del servicio y a la composición de la entidad gestora.

Como vimos al principio de este capítulo, el agua puede, conceptualmente, ser operado bajo un proceso totalmente mercantil, como se ha observado en diversos casos de América Latina, siendo el servicio excluyente y con rivalidad. Aunque en la mayoría de los casos de América Latina en donde se ha aplicado este modelo de gestión, las consecuencias para la población hayan sido de eficiencia dudosa, se ha aceptado dicho modelo, considerando que los beneficios generados regularían la exclusión y la rivalidad.



En este caso, aunque los gobiernos creen órganos reguladores, la definición de eficiencia, directamente relacionada a la calidad del servicio según el planteamiento de los defensores de la privatización, sigue estando a cargo del organismo operador privado. Ahora bien, no hemos estado acostumbrados a considerar que este mismo concepto pueda ser manejado en un proceso participativo autónomo. Esto se debe a múltiples factores, sin embargo, hay dos de ellos que adquieren primacía en el proceso de análisis. El primer surge desde el discurso privatizador, para el cual la magnitud de inversión para la operación y ampliación del sistema exige la presencia de un actor privado, tornando inviable la gestión por una entidad popular autónoma. El segundo adviene desde la reconsideración conceptual del servicio de suministro de agua presente en las propuestas participativas que han surgido, sobretodo como reacción al modelo privatizador. En esta reconceptualización, el sentido de *eficiencia* recobra otro significado relacionado a las necesidades de la comunidad.

De lo anterior resulta que el sentido de eficiencia en procesos participativos puede adquirir un carácter relacionado a la equidad en el suministro del servicio. Bajo esta perspectiva, la calidad del sistema de gestión en San Pablo Atlazalpan se presenta eficiente, en el sentido que todas las colonias atendidas por el servicio de agua y alcantarillado reciben agua en la misma cantidad, siendo que el proceso de exclusión del servicio no está condicionado a factores económicos, sino relacionados al proceso de urbanización. Se puede argumentar que el proceso de urbanización corresponde a factores económicos. Sin embargo, para el caso de San Pablo Atlazalpan, la resistencia en brindar los servicios a cargo de la SAPA se da con relación a los fraccionamientos irregulares en suelo de conservación o rural, realizados para personas de ingresos medios.

Así, la equidad en el suministro del servicio es uno de los elementos que componen la eficiencia. La región sufre de escasez de agua, de manera que la provisión es alternada entre las dos redes del sistema. Además de la escasez, la baja presión del sistema perjudica a los usuarios más distantes de la red primaria, que reciben menos agua y en las horas de menor consumo. Aunque este sea un problema generalizado de la región metropolitana de México, el hecho de que la gestión esté a cargo de una entidad participativa autónoma dificulta los procesos de obtención de financiamiento (de las instituciones públicas responsables) para las obras necesarias a la solución del problema.

Para el análisis de esta problemática es necesario considerar la amplitud y efectividad de la participación. Como hemos visto, la participación en las asambleas no es representativa de toda la población atendida por el servicio. De la misma manera, una parcela importante de la población tiene a la SAPA como única responsables por la gestión, excluyendo la importancia de la actuación de cada integrante de la comunidad en un proceso participativo. Con relación a lo anterior, se relata en la comunidad experiencias sobre la eficiencia de la movilización pública, es decir, la reivindicación realizada por una gran cantidad de personas manifestando sus demandas a la puerta de la repartición pública tiene un poder de ejercicio de la presión popular hacia el gobierno que la entidad no logra alcanzar. La propia SAPA es ilustrativa de la eficiencia de la presión popular.

En lo que se refiere a las aguas negras, la gestión participativa autónoma es un importante factor en la determinación de la calidad. Aunque el sistema de bombeo previo a la laguna de oxidación no esté terminado, las aguas negras son tratadas. El bombeo es necesario para el equilibrio del nivel del agua en el pozo de captación, antepuesto a la laguna, lo que mantiene el sistema de drenaje sin presión. La ausencia del sistema de bombeo compromete la calidad de la recolección de las aguas negras en el período de lluvias, pues la sobrecarga genera presión y reflujo del líquido residual, debido a que las aguas pluviales están integradas a las aguas negras, como en todo el México, en función de la ausencia de norma técnica adecuada. Conjuntamente al anterior, la disposición de residuos sólidos en la red de drenaje requiere de constante mantenimiento. El proceso participativo podría ser un factor de disminución de este problema en la medida que facilitaría la toma de conciencia en los usuarios, co-responsables directos del cuidado del bien público. Sin embargo, esto no sucede. Parte de los residuos encontrados en la red de drenaje son provenientes de los usos doméstico y productivo, entre los cuales los residuos de los molinos, que corresponden a la principal parte.

Por otro lado, el sistema de tratamiento de las aguas negras, definido como necesario por los asociados hace tres años, garantiza el regreso del agua al ecosistema sin peligro de contaminación, lo que representa un gran reto considerando las precarias condiciones de saneamiento de la región metropolitana de México.

De manera general encontramos que la gestión participativa autónoma del servicio de agua y alcantarillado coordinado por la SAPA presenta índices de población atendida semejante a los de Chalco (Cuaderno Estadístico Municipal – Chalco, 1995), con el elemento extra de tratamiento de las aguas negras.

### *Conclusiones*

El largo proceso de usurpación de tierras y recursos naturales (sobretudo el agua) de la región, ha disminuido la tolerancia de los habitantes de la región a la interferencia institucional en su territorio. Entre los procesos que interfirieron en la dinámica local, los más recientes tienen que ver con la interferencia institucional decurrente de la urbanización de la región metropolitana. Este fue el caso del agua.

El pueblo de San Pablo Atlazalpan resistió a este proceso de usurpación de agua con la creación de la SAPA.

Esta entidad participativa y autónoma está formada bajo una estructura legal que brinda canales de participación directa de la población en la gestión del servicio de agua y alcantarillado, confiriendo legitimidad a las directrices establecidas para la provisión del servicio.

Sin embargo, los mecanismos e instrumentos del proceso participativo no son suficientes para garantizar la participación en niveles que permitan la SAPA adquirir capacidad suficiente para proveer un buen servicio. El bajo nivel de participación (participan de las asambleas entre 70 y 80 personas de un total de 2,363 tomas de agua) tiene dos implicaciones principales.

Por un lado, bajo un proceso contradictorio que parece estar regido por conveniencia personal, parte de los usuarios se alejan del proceso de gestión al mismo tiempo que mantienen relaciones personales, y no institucionales, con los representantes gestores. Así, la responsabilidad de esta parcela de la población con relación a la gestión y la lucha por mejora del servicio frente a los órganos estatales, se ven disminuidas, afectando la posibilidad de movilización para el ejercicio de presión popular masiva en las instituciones federales, estatales y municipales para el cumplimiento de los convenios firmados. El anterior constituye factor representativo en la provisión del servicio, en la

medida que las inversiones para mejora del sistema de agua y alcantarillado dependen directamente de acuerdos con ODAPAS-Chalco, con órganos de los gobiernos estatal y federal y la CNA.

Por otro lado, la proximidad en la relación personal entre parte de los usuarios y el comité gestor de la SAPA, facilita el rechazo hacia las determinaciones reglamentarias definidas en asamblea. De lo anterior se deriva que los mecanismos de sanción no sean aplicados.

Se pudo observar que esta baja intensidad en el nivel de participación no corresponde exclusivamente a una falta de sentido de colectividad, sino también a la influencia del contexto social y urbano. En este contexto, la intensificación del conflicto religioso ha jugado papel fundamental como elemento desarticulador de las relaciones sociales y de los espacios públicos de debate, de toma de decisiones y de convivencia.

El contexto político de emergencia de nuevos actores también ha sido factor de influencia en los procesos de gestión participativa. El debilitamiento de algunos mecanismos de participación ha generado el inminente riesgo de transformar los canales de participación en instrumentos de control político partidario, a pesar de la conciencia de los asociados con relación a la autonomía de la SAPA.

El modelo de gestión adoptado por la SAPA adquiere una importante función social. Los distintos niveles de participación (en la gestión, operación e implementación del sistema) dan lugar a que la gestión cumpla la función redistributiva del Estado, es decir, la necesidad de aporte de dinero o trabajo para la implementación de las redes de agua y alcantarillado es para todos los usuarios, sin discriminación, lo que no se observa en otros mecanismos de participación en los servicios de saneamiento básico gestionados por gobiernos (y en algunos casos con apoyo de los organismos internacionales de financiamiento), en los cuales la población de más bajos recursos es la que debe aportar trabajo para acceder a estos servicios. En estos casos, la población pobre, además del pago de los impuestos y tarifas debe aportar trabajo extra, siendo por tanto el Estado un instrumento de concentración de los ingresos.

El sistema de gestión de agua y alcantarillado de San Pablo Atlazalpan tiene sin duda el gran mérito de conferir equidad al suministro de agua potable, lo que no se observa en la región metropolitana de México.



### GESTIÓN DE LA COLECTA SELECTIVA EN DIADEMA

#### LA ASOCIACIÓN PACTO AMBIENTAL

La gestión de la colecta selectiva en Diadema posee un conjunto de elementos que lo diferencia de los modelos convencionales de gestión de este servicio, consistan en la oferta directa por el Estado, en el suministro por un ente de derecho privado o de derecho social de interés público, o bien en una entidad mixta.

Lo que se observa en el caso de la colecta selectiva de Diadema, es que el proceso de conformación del modelo de gestión adoptado atiende a directrices que surgen desde una decisión política que no responde al pragmatismo que justifica la participación en los textos publicados por los OIF, o referentes a la gestión pública de los servicios urbanos. En este sentido, la eficiencia administrativa asume otras dimensiones que buscan integrar las acciones gubernamentales de respuesta a las demandas sociales.

Es de lo anterior que el servicio de recolección de residuos sólidos reciclables en Diadema extrapola los atributos de un bien o servicio público, adquiriendo la característica de instrumento de integración social y combate a la exclusión, es decir, que de un servicio público pasa a ser instrumento de política pública, por medio de la participación en la gestión y operación del servicio.

Batley (2001) identifica tres procesos principales presentes en la mayoría de los casos, de presiones que conducen un movimiento hacia la participación de la iniciativa privada o comunitaria: la privatización programada, pragmática y la informal o involuntaria (desarrolladas en el capítulo I). Aunque se pueda identificar elementos de estos tres procesos, en Diadema la propuesta de co-gestión surge desde un análisis más amplio de la estructura social y administrativa, en donde son considerados factores externos a la condición del servicio en sí.

Aunque para algunos autores el servicio de recolección de residuos sólidos no tenga los atributos de bien público, en la medida en que es posible cobrar a los usuarios y excluir a los no pagadores, el alto impacto negativo de la ausencia de este servicio apunta

hacia la necesidad de la participación del sector público (Batley, 2001). En el caso de Diadema, el análisis para la implementación del sistema de gestión requiere considerar, además de las características especiales del servicio de recolección de residuos, el contexto político y socio-económico en el sentido de ubicar el servicio en la dinámica urbana como factor intrínseco de la composición de las relaciones sociales, y por lo tanto como potencial instrumento de influencia en estas.

### 3.1 HISTÓRICO DEL MUNICIPIO Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

Uno de los factores importantes del contexto que favoreció la implementación del programa de colecta selectiva de Diadema, se asocia al proceso de urbanización de la región, y a las consecuentes características socio demográficas y políticas específicas.

Diadema pertenece a la región del nombrado ABCD, compuesto por los municipios Santo André, Sao Bernardo do Campo, Sao Caetano do Sul y Diadema, localizada en la parte sur de región metropolitana de Sao Paulo, entre el municipio de Sao Paulo y la costa, donde se localiza el puerto de Santos, importante centro de distribución de producción.

Hasta la década de 50, el flujo de la producción industrial de la ciudad de Sao Paulo, así como la producción agraria del interior del estado de Sao Paulo, se daba por la ferrovía Santos – Jundiaí, confiriendo gran importancia económica a los municipios Sao Caetano y Santo André ([www.diadema.sp.gov.br](http://www.diadema.sp.gov.br)), localizados en el trayecto de la ferrovía.

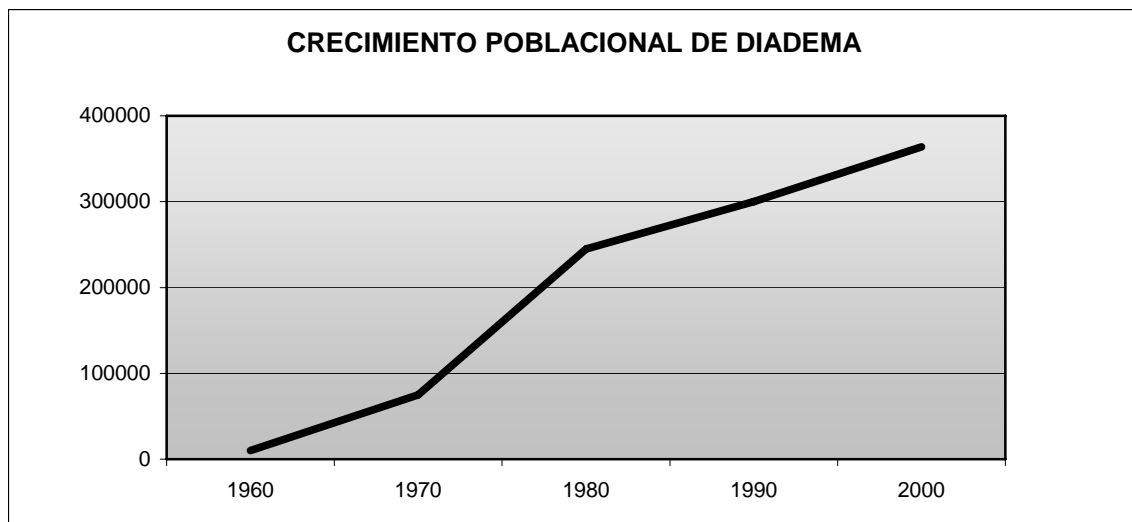
A partir de los años cincuenta, empieza el decline del sistema de ferrocarriles en Brasil, y el transporte de carga se dará predominantemente por carreteras. Paralelamente, la nueva fase de industrialización por la que pasa Brasil, forma la base para la implantación de plantas automovilísticas multinacionales, localizadas principalmente en el municipio Sao Bernardo en función de la construcción de la carretera Vía Anchieta en esta década, que liga la capital al puerto de Santos. En este período Diadema recibe una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas brasileñas productoras de auto-partes para proveer a la producción automovilística de las empresas multinacionales.



Con el fuerte desarrollo urbano, mantenido por la producción industrial y los altos índices de migración de mano de obra, se forman las bases políticas y económicas para la emancipación de Diadema, hasta entonces distrito de Sao Bernardo, pasando en 1958 a constituirse como municipio ([www.diadema.sp.gov.br](http://www.diadema.sp.gov.br)).

La industrialización que se intensifica en las décadas que siguen, con rápido crecimiento poblacional (gráfico 1) y consecuente expansión urbana (según los moldes desarrollados en el primer capítulo), operó como condición favorable para la intensificación de las luchas populares y reestructuración del movimiento sindical a fines de la década de 70, en la medida que las condiciones urbanas y de trabajo no atendían a las necesidades mínimas de la población.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia con datos del IBGE.

En este entonces, Brasil pasaba por los años más duros de la dictadura militar iniciada con el golpe militar de 1964, en función del Acto Institucional 5, de 1968. Establecía el AI-5 el cierre del Congreso Nacional, de las Asambleas Legislativas de los estados y *Cámaras de Vereadores*<sup>20</sup>. También se prohibió la posibilidad de cualquier reunión, y se mandó que se vigilara a todos los opositores de la dictadura militar.<sup>21</sup> Así, las prácticas reivindicatorias de los trabajadores eran consideradas acciones subversivas,

<sup>20</sup> Las Asambleas Legislativas abrigan a los legisladores de los estados de la república. La Cámara de Vereadores al poder legislativo municipal.

<sup>21</sup> El AI-5 establecía una serie de normas que daban poderes absolutos al gobierno y expandía a diversos sectores de la sociedad las *patrullas ideológicas*.

siendo fuertemente reprimidas. Derivado de ello, nuevas prácticas organizativas pasaron a ser desarrolladas en el sentido de posibilitar la articulación de la sociedad, que se encontraba bajo un fuerte esquema de represión. Dichas prácticas sirvieron al movimiento de resistencia al régimen autoritario y luego de la apertura política compondrían las bases para el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil. Los espacios de prácticas del cotidiano de las comunidades<sup>22</sup> se constituyeron como importantes instrumentos de formación política y articulación de reivindicaciones laborales, urbanas y de habitabilidad.

Ahora bien, Diadema expandió demográficamente debido a la llegada de mano de obra ocupada en la industria automotriz. Es por ello que grande parte de la población estaba insertada en los procesos organizativos citados.

Esta característica fue fundamental en el proceso de constitución de las comunidades de Diadema y para la definición del perfil político de la administración municipal después de iniciado el proceso de apertura del régimen autoritario. De hecho, posibilitó que en 1982 fuera el primer municipio de Brasil a ser gobernado por el *Partido dos Trabalhadores* (Partido de los Trabajadores – PT), el cual poseía una fuerte relación con el movimiento sindical<sup>23</sup> y con las bases populares de la región. En este periodo el municipio estaba conformado por gran conjunto de núcleos habitacionales<sup>24</sup> de los cuales una gran parte poseía un alto grado de participación política y ciudadana en los procesos de desarrollo de la ciudad y de sus comunidades.

Estas condiciones políticas permitieron que se desarrollara en el municipio instrumentos participativos en distintos ámbitos de la administración pública. Estos

---

<sup>22</sup> Diversos espacios sociales pasaron a servir de apoyo para la articulación política y reivindicatoria. Algunos actores y grupos sociales tuvieron importante papel en el sentido de abrigar las acciones organizativas en la región del ABCD. Entre ellos se destacan sectores de la Iglesia ligados a la Teología de la Liberación, sindicatos, Sociedades de Amigos de Barrios y Clubes de Madres.

<sup>23</sup> El PT fue fundado por diversos sectores de la sociedad, siendo los de mayor importancia sectores de la izquierda intelectual y del movimiento sindical.

<sup>24</sup> Los núcleos habitacionales son ocupaciones de terrenos vagos, en la mayoría de propiedad pública, con fines uso habitacional. Se dan bajo procesos previamente organizados por los movimientos populares de *sin techos* o por ocupación espontánea. En Diadema, así como en muchos de los municipios brasileños, se adopta esta nomenclatura para contraponer al carácter peyorativo que ha adquirido el término *favela*. En los procesos iniciales de formación de los núcleos en los años 70 y 80, las viviendas eran predominantemente construidas en madera. En Diadema, la gran mayoría de los núcleos habitacionales ya están solidificados, habiendo pasado por procesos de urbanización, las viviendas son construidas predominantemente de ladrillos.

instrumentos abarcan desde procesos de toma de decisiones hasta operativos de aporte de mano de obra comunitaria.

### *Presupuesto Participativo*

Uno de los principales mecanismos de participación es el *Orçamento Participativo* (Presupuesto Participativo – OP). En las reuniones del OP, en donde participan ciudadanos (independientes) y grupos organizados de la sociedad civil, se define gran parte del presupuesto del municipio destinado a inversiones.

Con el supuesto asumido por el gobierno municipal de que “los canales de participación existentes tienen un carácter movilizador y consciente, que posibilita una comprensión mínima del Estado y la intervención de la sociedad civil en la formulación y el cumplimiento de las políticas públicas” (URBAL, 2007:18), la metodología de funcionamiento del OP instituye un conjunto de acciones que posibilitan establecer un mayor grado de participación de los actores involucrados. Así, durante el período de reuniones preparatorias del OP, separadas entre las 13 regiones del municipio, el gobierno municipal realiza una acción integrada con que “promueve la limpieza, el mantenimiento de los espacios públicos, el desarrollo de actividades culturales y educativas” (URBAL, 2007:18).

Las plenarias del OP están divididas entre *informativas* y *deliberativas*, y *regionales* y *temáticas*. En las informativas son pasadas informaciones sobre el presupuesto municipal, las obras en desarrollo y las propuestas del gobierno. En las plenarias deliberativas son definidas las principales demandas de las comunidades y electos los *Conselheiros do Orçamento Participativo* (Consejeros del Presupuesto Participativos – COP), que asumen un mandato de un año, no remunerado.

Los consejeros tienen un importante papel en la conducción de las propuestas comunitarias. Estos pasan por un proceso de formación en el cual son visitadas todas las prioridades definidas en las plenarias, lo que les brinda una mejor comprensión del conjunto de problemáticas del municipio. Con esta visión más amplia, los consejeros hacen un cruce entre las informaciones oriundas de las plenarias y las propuestas y

posibilidades del gobierno, definiendo la propuesta presupuestaria que será enviada al poder legislativo local para aprobación.

Pasada esta etapa el Consejo tiene la función de acompañamiento y fiscalización de las obras establecidas en el presupuesto del municipio, rindiendo cuentas al fin del proceso a las comunidades correspondientes.

### *Participación en los servicios de saneamiento básico*

En lo que se refiere al saneamiento básico, considerando las redes de agua y drenaje, también son desarrollados procesos participativos, sobre todo relacionados al aporte de mano de obra para la implantación de las redes. La empresa responsable por el saneamiento, SANED, es una autarquía, sociedad anónima de capital mixto público y privado. Sin embargo, su gestión está íntimamente ligada al gobierno municipal, en la medida que su presidente está determinado por el poder ejecutivo local. Fue municipalizada en 1995, debido a la presión popular en función del gran déficit en la prestación de los servicios de agua y drenaje, consecuencia del modelo de urbanización, según el desarrollado en el primer capítulo, que implicó en un alto grado de irregularidad en la ocupación del suelo urbano.

Las demandas específicas referentes a mejoras en el servicio de saneamiento básico del municipio también son formuladas en el OP. Las necesidades de ampliación de las redes de agua o mantenimiento en el alcantarillado en general aparecen en las plenarios del OP, o son registradas por el Sector de Relaciones Comunitarias de la SANED. Sin embargo, considerando que la gran mayoría de la población de Diadema ya está atendida por las redes de agua y alcantarillado, las demandas se concentran en factores relacionados a los pagos y precios de los servicios prestados. Así, aunque durante los años 90 algunos programas de implementación de redes de agua y alcantarillado en núcleos habitacionales en fase de reurbanización fueron desarrollados con el aporte de mano de obra de las comunidades, actualmente la participación en los servicios de saneamiento básico se encuentra dentro del proceso de discusión del OP.

A pesar del anterior, es en el servicio de colecta selectiva en donde la participación en la gestión adquiere su forma más directa, es decir, es en el modelo de

colecta selectiva adoptado por el municipio, donde los actores sociales vinculados a las diversas etapas del flujo de los residuos participan de la gestión y de la operación de dicho servicio.

Para la conformación del “Plan para la Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos de Diadema”, en el cual está insertado el programa de colecta selectiva, debe ser considerado un conjunto de factores inherentes al contexto brasileño de la gestión de los residuos. El primero de ellos, como se verá en el próximo apartado, se refiere a la política nacional con respecto a los residuos. Es importante mencionar que la empresa que asesoró la elaboración e implementación de dicho plan de gestión, también ha asesorado algunas de las políticas nacionales de residuos, ligadas al *Ministerio do Meio Ambiente* (Ministerio del Medio Ambiente), *Ministerio das Cidades* (Ministerio de las Ciudades) y Caixa Económica Federal (Banco Estatal Federal). Dicha empresa, I&T – *Informações e técnicas em construção civil* (Informaciones y técnicas en construcción civil), también asesoró la definición de las normas técnicas nacionales que sirven de base para las políticas locales, regionales y nacionales referentes a los residuos de la construcción civil, así como a un conjunto de actores privados involucrados en las etapas de generación o recuperación y reciclaje de residuos. Este hecho, junto con la coyuntura nacional de formulación de políticas para los residuos, ha favorecido la permeabilidad entre los elementos técnico-científico, tecnológicos, ambientales y sociales relacionados a la cuestión de los residuos.

### 3.2 DEFINICIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN DIADEMA

La categorización de los residuos está relacionada al contexto local y nacional, de acuerdo con el tipo de industria, con los residuos generados y con las tecnologías disponibles para su tratamiento o disposición, y incluso con el sistema de gestión que se quiere implementar. En el caso de determinados tipos de residuos, como los tóxicos y de construcción y demolición, la gestión de estos se regula a través de normas técnicas específicas. De los residuos tóxicos no trataremos aquí, pues no están involucrados en el *Sistema para Gestão Sustentavel de Resíduos Sólidos* de Diadema (Sistema para Gestión

Sustentable de los Residuos Sólidos – SGSRS). Los residuos de construcción y demolición, en el caso de Brasil, están regulados por normas ambientales, políticas públicas específicas establecidas en ley federal y normas técnicas de la ABNT (Asociación Brasileña de Normas Técnicas, 2004). Las políticas públicas referentes a la gestión de los residuos de construcción y demolición (RCD) siguen lo previsto por la Resolución 307 del *Conselho Nacional de Meio Ambiente* (Consejo Nacional de Medio Ambiente – CONAMA), de 2002. Dicha Resolución regula las categorías de residuos y sus destinos. En ella se establecen cuatro categorías de residuos de construcción.

- a) Clase A: concreto, ladrillos, mezcla, suelos. Deben ser reutilizados o reciclados en la forma de agregados o dispuestos en Rellenos de Residuos de Construcción Civil
- b) Clase B: plásticos, papeles, metales, madera: Deben ser reutilizados, reciclados o destinados a almacenaje temporal.
- c) Clase C: residuos sin tecnologías de recuperación – yeso: Deben ser destinados según norma técnica específica.
- d) Clase D: peligrosos - tintas, solventes, residuos de instalaciones radiológicas, industriales: Deben ser destinados conforme norma técnica específica.

Los residuos sólidos a los cuales nos referiremos aquí corresponden a los residuos no tóxicos, generados en los domicilios y en grandes generadores. Por grandes generadores entenderemos establecimientos privados y públicos que generan residuos reciclables en sus actividades cotidianas, sean ellas de oficina o productivas.

Con base en el establecido en el Sistema de Gestión Sustentable de Residuos Sólidos de Diadema (SGSRS), se dividió en cinco categorías distintas de residuos, que a su vez se refieren a sistemas específicos de gestión.

- a) RCD - Residuos de Construcción de Demolición. Se refieren a los residuos clase A y clase B citados arriba.
- b) ROL – Residuos Orgánicos Limpios.
- c) RV – Residuos Voluminosos, como sillones, llantas, etc.

- d) RSR – Residuos Secos Reciclables, como papeles, metales, vidrios, plásticos.
- e) RDNR – Residuos Domiciliares No Reciclables. Se refieren a los residuos que no pueden ser considerados como RSD o ROL por su grado de contaminación de uno por el otro.

Una vez definidos los tipos de residuos, parece importante establecer la dinámica del ciclo de cada uno con relación a los actores sociales que los determinan, en la medida en que esta relación es la columna principal de la construcción de un proceso de gestión participativa eficiente.

### 3.3 LOS ACTORES EN EL CICLO DE LOS RESIDUOS EN DIADEMA

Los actores que participan de los ciclos de los residuos también se establecen de acuerdo con la realidad socioeconómica del municipio, y de acuerdo a la capacidad del municipio de regular las actividades relacionadas al ciclo de los residuos. En conformidad con la estructura del SGSRS, dividiremos los actores en dos grupos. Un relacionado al ciclo de los RCD, ROL y RV, y otro relacionado a los RSR. Aunque en el SGSRS ambos grupos ejerzan algún tipo de participación, nos interesa el de los actores del ciclo de los RSR, cuya participación se aproxima más a la gestión de la provisión del servicio y cuya la gestión es ejercida por actores de las comunidades. La gestión de los RCD, ROL y RV, en el SGSRS, está a cargo de un agente privado, debido al alto nivel de inversión necesario a la operación del sistema, y se reduce a la operación de la recepción y reciclaje de estos residuos, aproximándose más a un modelo de concesión o de Asociación Público Privado<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup>El modelo de Asociación Público Privado ha sido revisado por distintos autores. Ampliamente defendido por los OIF, ha sido propuesto como instrumento de alivio financiero y administrativo para los Gobiernos (Moreno, 2006). Por otro lado ha sido fuertemente criticado por autores que proponen la dinámica de la administración pública como interacción de las fuerzas y voluntades de distintos actores, más allá de un proceso meramente económico-administrativo, en donde la asociación público-privado no puede ser analizada sin las implicaciones en el nivel de la participación política (Batley, 2001, Vainer, Maricato y Arantes, 2000).

### **3.3.1 Los actores en el ciclo de los RCD, ROL y RV**

Estos residuos siguen dos procesos paralelos, relacionados al agente generador. Uno está relacionado a los grandes generadores, y tiende a estar insertado en la formalidad. El otro, relacionado con pequeños generadores y está predominantemente inserto en procesos informales e irregulares.

Con relación a las grandes cantidades de residuos generados, además de los generadores, los actores suelen ser los transportadores privados que retiran los residuos en las obras y los depositan en lugares determinados para estos tipos de residuos o los encaminan al reciclaje. En Diadema, hasta 2002 estos residuos eran depositados en un tiradero sin control ambiental, el basurero Alvarenga. Con el cierre de éste, pasaron a ser predominantemente dispuestos fuera del municipio, en rellenos específicos o depositados en plantas de reciclaje. Sin embargo, una minoría de estos residuos siguió siendo depositada en lugares irregulares, como riachuelos y fondos de valle o en la vía pública.

Para los pequeños generadores, el servicio de transporte de estos residuos suele ser muy costoso, lo que implica disposiciones irregulares en sitios del entorno ya reconocidos socialmente como opción. Tal tipología de disposición involucra pequeños transportadores no mecanizados que prestan este servicio informalmente.

Con la implementación del SGSRS, se pretendió asegurar el control de estos actores con la oferta de una solución para la disposición de estos residuos.

### **3.3.2 Los actores del ciclo de los RSR**

Parte de los actores que participan del ciclo de los RSR trabajan en el plan de la informalidad, cuando se trata de intermediarios que almacenan los residuos con el objetivo de acumular cantidad suficiente para realizar las ventas a la industria recicladora, agregando más valor al kilogramo de residuo reciclable.

Además de los generadores, se considera a los actores que participan de los procesos de recolección, separación, compra y venta de pequeñas cantidades y compra y venta de grandes cantidades.



### *Los colectores*

Con relación a los pequeños volúmenes, estos son operados principalmente por los *catadores* (pepenadores), a excepción del aluminio y algunos otros metales, que por su alto valor raramente se encuentran disponibles en la pepena, en la medida que los mismos pequeños generadores y muchas de las familias de bajos ingresos los acumulan para venta a los intermediarios como manera de complementar los ingresos familiares.

Con el sentido de dar una base conceptual para el entendimiento del contexto de los actores en el ciclo de los RSR y clarificar la terminología utilizada en este trabajo, se hace necesario considerar elementos socio-culturales presentes en la constitución de la percepción social predominante sobre los *catadores*.

Así, recordamos aquí que históricamente se le han atribuido nombres a las diferentes acciones que el ser humano realiza; de manera a caracterizar a las actividades económicas desarrolladas. También es cierto que en algunos de estos casos los nombres o títulos otorgados socialmente adquieren significados que van más allá de la mera acción física de llevar a cabo un proceso de producción de mercancías o de oferta de servicios. En el caso específico de los *catadores*, la significación lingüística que se le podría dar al título es de interés, sin embargo la significación que se le otorga socialmente contiene una carga cultural que es necesario tomar en cuenta. En este sentido, la actividad de pepena se ha convertido en un conjunto de representaciones de elementos del cotidiano urbano que ha permitido el desarrollo de ciertos tipos de clasificaciones en la sociedad, basadas en preconceptos y estereotipos referentes a la condición de vida de personas en situación de calle, es decir, las implicaciones de la significación otorgada a los *catadores*, como un grupo social que comparte una actividad económica, se enfrentan a la construcción social y simbólica que de ellos se hace. De eso que el nombre que hace referencia a cierta actividad, así como las asociaciones simbólicas que se hacen en torno a dicha actividad influye en la manera por la cual ciertos grupos son integrados o excluidos de procesos sociales, económicos y políticos. En el caso de los *catadores*, las propias características de la actividad que desarrollan los ubica, según la construcción simbólica de los valores sociales urbanos, con respecto a otros grupos sociales en una posición de marginación social. Sin embargo, esta es una significación compartida por otras

actividades que por llevarse a cabo en las calles y en espacios poco salubres son alienadas con respecto a otras actividades económicas. En este sentido, la posición que ocupan los catadores con respecto a la oferta de otros servicios no sólo está influida por las características propias de la actividad, sino principalmente por las asociaciones simbólicas que socialmente se le atribuyen.

Según el anterior, se pueden destacar tres asociaciones principales. Por un lado la cuestión del ambiente de la calle de las grandes ciudades latinoamericanas, que posee altos índices de violencia, generando así una asociación entre los propios catadores y la caracterización violenta de su espacio de trabajo. En segundo lugar, la actividad misma que convierte a los catadores en un grupo susceptible de enfermedades, la mayoría de ellas relacionadas con la falta de salubridad. Finalmente el hecho de que el grupo sea percibido, por gran parte de los habitantes, como agentes que “ensucian” las ciudades al ejercer la actividad de pepena, en la medida que realizan la separación de los residuos en el propio local de colecta, que es la calle misma.

Ahora bien, la construcción de un proceso de gestión participativa del servicio de colecta selectiva, en el cual se busque integrar los distintos actores involucrados en el ciclo de los residuos, debe considerar los distintos factores que se relacionan con la actividad de colecta.

En función de lo anterior, se ha buscado en los encuentros nacionales e internacionales<sup>26</sup> de catadores revertir el carácter peyorativo que actualmente está presente en esta nomenclatura. Así, en este trabajo se adoptará los nombres de *colectores autónomos* o *informales* para los que realizan la actividad de colecta de residuos reciclables de forma independiente, y a *colectores organizados* a los que se insertaron en algún programa de colecta selectiva de gobiernos locales o que se organizaron de manera independiente con el objetivo de mejorar la calidad de la actividad.

---

<sup>26</sup> Son realizados encuentros latinoamericanos de colectores a cada Forum Social Mundial que se realiza en América Latina. Son organizados en las semanas que anteceden a los FSM, con el objetivo de organizar las demandas y puntos de pauta que serán presentados en el FSM. La referencia para este trabajo es el Encuentro Latinoamericano de Colectores, realizado en el municipio de Leopoldina, a aproximadamente 70 km de Porto Alegre, en 2003, de lo cual participaron los integrantes del programa de colecta selectiva de Diadema.

### *Los intermediarios*

Los intermediarios son los responsables por la acumulación y separación más fina, agregando mayor valor a los materiales reciclables en el proceso de venta a la industria recicladora. En Diadema, cerca de 70%<sup>27</sup> de los intermediarios están formalizados. Sin embargo, la formalización de la actividad no implica necesariamente en prácticas legales de operación. Algunos de los intermediarios son percibidos por los colectores con gran desconfianza en lo que se refiere a las prácticas comerciales y a la adquisición de materiales reciclables, siendo comúnmente aceptado el apoyo a robos de piezas metálicas de alto valor (por su masa) de equipamientos públicos, y alteración en el pesaje de los residuos reciclables.

Sin embargo, entre los intermediarios también se encuentran grupos de empresarios que han apoyado el desarrollo de los colectores, tanto los del programa de colecta selectiva como los autónomos. Dicho apoyo se relaciona con la actividad misma de recolección y separación de los residuos, por medio de capacitación para una mejor separación de los residuos en el sentido de agregar más valor a estos.

El comercio de residuos reciclables en el caso de los colectores organizados (por el mayor volumen de material reciclable que manejan) no atiende a una localización municipal, sino corresponde a una articulación entre actores de la región metropolitana de Sao Paulo. De esta manera, los compradores intermediarios de los residuos son definidos no apenas por los precios y proximidad (lo que hace más bajos los costos con transporte), sino por las condiciones de compra y pago y confiabilidad en el proceso mercantil.

### 3.4 LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN DIADEMA

La participación de la población es factor determinante de la eficacia en cualquier programa de colecta selectiva, sobretodo en países en los cuales el acceso a tecnologías más desarrolladas para colecta y separación de los residuos, es muchas veces inviable desde el punto de vista económico. En este sentido, la participación en la colecta selectiva puede adquirir múltiples niveles de inserción en el ciclo de los residuos reciclables, que

---

<sup>27</sup> Datos aproximados colectados junto a funcionarios de fiscalización de la Secretaría de Habitación y Desarrollo Urbano, en 2003.

van desde la responsabilidad en la separación doméstica hasta la gestión misma de los procesos de colecta, recuperación, reciclaje y destino de los residuos o de sus productos.

En el caso de la colecta selectiva de Diadema, el programa en el cual está insertada involucra un conjunto de acciones que se basan en dos directrices principales. Por un lado, abarcar el conjunto de los residuos sólidos secos no tóxicos, domiciliarios y de grandes generadores, de manera que pasen por un proceso de separación previa en su lugar de origen. Por otro, involucrar el mayor número de actores que intervienen en alguna de las etapas del ciclo de los residuos, privilegiando la inserción social y redistribución de los recursos y cerrando, en la medida de lo posible, el ciclo de los residuos y sus productos en el propio municipio.

El programa de colecta selectiva, denominado Vida Limpia (Vida Limpia), a su vez, está insertado en un programa más amplio de gestión de los residuos que busca interiorizar en el municipio gran parte del ciclo de estos por medio del procesamiento local. Esta directriz, por un lado reduce los costos para el ayuntamiento en los procesos de colecta y disposición de los residuos, así como en el consumo de materia prima proveniente del reciclaje de los residuos de construcción y demolición, utilizados como base para pavimentación o como agregado de concreto para usos que no sean estructurales. Por otro lado, genera ingresos para actores locales, tanto en el proceso de colecta como en el de valorización en la separación y procesamiento. Este programa comprende el Sistema Para Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos (SGSRS) y se basa en dos principios básicos.

El primero se refiere a la necesidad de compartir la responsabilidad sobre la generación y destinación de los residuos entre los distintos actores, desde los generadores hasta los transportadores y encargados del destino final (estos últimos referentes sobre todo a los residuos de construcción y demolición-RCD). Este principio, como veremos, implica en un cambio de percepción de la población con relación a la cuestión ambiental y social.

El segundo principio se refiere a la reorganización de las relaciones entre los actores involucrados en los ciclos, formales e informales, de los residuos. Tal reorganización se basa en el concepto de economía solidaria, y aterriza en el SGSRS por

medio de la inserción de nuevos actores, ya presentes de manera informal en los ciclos de los residuos, en la estructura formal de la gestión y operación de la colecta selectiva, con la correspondiente remuneración por los servicios prestados.

### *Los residuos y la cuestión ambiental*

La cuestión ambiental se inserta en la problemática de los residuos, desde el punto de vista social, como un importante factor de construcción de la participación de la población. En este sentido, dos puntos básicos son considerados como elementos importantes para el cambio en la percepción de la comunidad con el objetivo de resaltar la responsabilidad de sus integrantes con respecto a los recursos naturales, consumidos en las diversas etapas del ciclo de producción.

El primer punto se refiere al principio de la cadena productiva, es decir, al consumo de recursos naturales como materia prima para la producción, lo que implica reconsiderar los patrones de consumo, ampliamente basados en una cultura que no considera sus consecuencias ambientales, en el sentido de sensibilizar a la población para la complejidad de las implicaciones ambientales originarias de las prácticas cotidianas.

El segundo se refiere a las consecuencias de la otra punta de la circulación de mercancías, o sea, a la contaminación generada por los desechos. Ahora bien, entendiendo al munícipe como el agente que concretiza la circulación de mercancías, este debe hacerlo de manera a considerar la separación de los residuos como responsabilidad de ellos mismos en el sentido de reducir la contaminación generado por los desechos dispuestos incorrectamente, aumentando la vida útil de los rellenos sanitarios y disminuyendo el consumo de materia prima virgen en los procesos productivos. Así, se hace necesaria la participación efectiva de la población en la medida en que esta debe asumir su responsabilidad en parte del ciclo de los residuos. Este medio de participación, aunque no esté directamente relacionado con la gestión, tiene efectos en la calidad del servicio de colecta selectiva, así como en el papel que puede asumir la comunidad como agente activo de la dinámica urbana con relación a la cuestión ambiental.

Para el caso de Diadema, la cuestión ambiental no ha estado distante del cotidiano de los munícipes. La condición compacta del municipio, con una densidad demográfica

de más de 12 mil hab/km<sup>2</sup> en un territorio en donde 23% del área es de Protección y Reserva de Manantiales<sup>28</sup> y la presencia de la represa Billings, una de las que abastece la región metropolitana de Sao Paulo, han favorecido para que la cuestión ambiental esté en el horizonte de percepciones cotidianas.

En lo que se refiere específicamente a la contaminación generada por la disposición de los residuos, Diadema ha tenido un significativo papel en la región. En el límite entre los municipios de Diadema y Sao Bernardo do Campo estuvo en actividad el llamado *Lixao do Alvarenga* (Basurero del Alvarenga). Dicho tiradero operó sin control por décadas, hasta que en 2002 fue clausurado. El tiradero constituyó la opción municipal a lo largo de las décadas para los más diversos tipos de residuos, siendo que también atendía a transportadores privados. Con el cierre de este tiradero, el costo para la disposición de los residuos se incrementó en casi 100%. Además del costo directo para el gobierno municipal, el cierre implicó un aumento de las disposiciones irregulares por parte de los actores privados, en la medida en que el incremento en el costo para la disposición correcta disminuyó la demanda del servicio de retirada y transporte de residuos.

Además de la problemática ambiental, el cierre tuvo implicaciones sociales, en la medida que se interrumpió y prohibió las actividades de pepena en el tiradero, así como en la estación de transferencia municipal. Eso representó la interrupción de actividades de 249 personas, de los cuales una parte incrementó el número de colectores autónomos en las calles, otra se insertó en otras actividades dentro de programas sociales específicos del gobierno, restando en torno de 15 personas que “inauguraron” el programa de colecta selectiva del gobierno municipal en los moldes establecidos por el SGSRS.

### *Los residuos y la cuestión social*

Diadema, así como toda la región metropolitana de Sao Paulo y muchas de las grandes ciudades brasileñas y latinoamericanas, posee importante población desocupada sin posibilidades de generar ingresos, que buscan día a día satisfacer sus necesidades básicas. Es por ello que hay una parcela de la población que obtiene su sustento de los

---

<sup>28</sup> Datos obtenido de los archivos del Sector de Relaciones Comunitarias de SANED. Pueden ser encontrados en el sitio [www.diadema.sp.gov.br](http://www.diadema.sp.gov.br).

desperdicios generados en el ciclo urbano de consumo y producción. No existen estimaciones sobre el número de personas que sobreviven de los desperdicios, sin embargo, esta actividad se ha constituido en una alternativa de subsistencia.

Un indicador de la creciente importancia de esta actividad es la cantidad de material reciclado. Actualmente Brasil recicla 96,2% del aluminio producido, pues este es producto de alto valor en el mercado de reciclables (CEMPRE, 2007). Posee un rápido ciclo en el sistema productivo, es decir, el ciclo producción-consumo-disposición-reciclaje-producción no lleva mucho tiempo si se le compara con otras materias primas. No es difícil percibir que tal hecho no se debió inicialmente al grado de conciencia del consumidor, y tampoco a las políticas industriales de responsabilidad ambiental, sino de la necesidad de generar ingreso complementario para una parcela de bajos ingresos.

Otro factor de referencia está relacionado a las personas en situación de calle. La gran mayoría de ellas obtiene su sustento de la actividad de pepena. En el censo de moradores de la calle de 2002, realizado por la FIPE (Fundação Instituto de Pesquisa Economicas – Fundación Instituto de Investigaciones Económicas) para el ayuntamiento de Sao Paulo, se contó 8,756 personas en situación de calle. Seguramente el número de personas que sobreviven de los desperdicios urbanos de manera informal rebasa en mucho este número.

Para el caso de Diadema, la casi totalidad de los colectores autónomos con los cuales se tuvo contacto en función de la implementación del programa, viven en casas propias o rentadas en los núcleos habitacionales, muchas veces construidas en madera.

El hecho de que los colectores estén insertados en un contexto comunitario les permite establecer una relación con sus vecinos, y de esa forma permita consolidar el compromiso de los municipios con la separación de los residuos en la medida en que, además del compromiso ambiental, el reciclaje asume una dimensión social, en tanto fuente de beneficio a personas de la comunidad misma.

Esta esfera de inserción comunitaria en la dinámica del servicio de colecta selectiva influye en la conformación social del entorno inmediato. Por un lado, desarrolla un factor de cohesión de la comunidad, es decir, de fortalecimiento entre las relaciones comunitarias. Por otro, es utilizada dentro de la concepción gubernamental como

instrumento de participación de la población en la construcción del entorno urbano, constituyendo un factor legitimador en la aplicación de políticas públicas. Es decir, la separación de los residuos adquiere un carácter de valorización de las relaciones comunitarias y de la comunidad misma debido a que los beneficiarios directos de la separación son miembros de la comunidad, y a que esta pasa a ser percibida, como agente activo del cuidado del medio ambiente. Así, se construyen las condiciones para la capitalización político-administrativa de los beneficios colectivos generados a partir del desarrollo de determinadas relaciones comunitarias. Sin embargo, para el caso de Diadema, este ambiente de cooperación entre los actores generadores y recicladores o colectores es fomentado por el poder público a partir de la política de residuos, como veremos en el próximo apartado.

Ahora bien, el compromiso de la población con la separación de los residuos es entendido como participación en función de que la colecta y disposición de los residuos, en América Latina de una manera general, es entendida como función única y exclusiva del Estado, no teniendo el generador responsabilidad en el proceso. Lo anterior se debe en parte a las herencias del Estado Benefactor de muchos países latinoamericanos como “donante” de servicios generales de la producción o de medios de consumo colectivo (Lojkin, 1979) bajo la forma de servicios o bienes públicos<sup>29</sup> y al carácter clientelista de formación del ambiente de la administración pública. Así, un conjunto de factores ha contribuido a que en la cuestión de los residuos se haya ignorado la responsabilidad de los generadores, descargando sobre el Estado la obligación de su gestión. Sin embargo, en donde la problemática ambiental y de los residuos ha estado presente de manera más intensa en el cotidiano social, la separación de los residuos puede ser percibida como un deber de los ciudadanos<sup>30</sup>, de manera a no constituirse directamente como factor de

---

<sup>29</sup> En muchos de los países latinoamericanos el Estado Benefactor se desarrolla en contextos de gobiernos dictatoriales y de “milagros económicos”, en donde la masiva producción de bienes y servicios públicos era financiada por el incremento en la deuda externa, con el objetivo de subsidiar la reproducción de la fuerza de trabajo. Es decir, la masiva producción de medios de consumo colectivo y servicios generales de la producción como factor de subsidio del proceso de acumulación de capital, aliada a un contexto de fuerte control político impone a la sociedad una característica pasiva frente a algunas dinámicas urbanas. Este factor es claramente observado en lo que se refiere a los residuos.

<sup>30</sup> El deber o obligación del ciudadano frente a la separación de los residuos, cuando en un contexto de necesidad de cambio cultural para hacerse cumplir, está basado en un conjunto de elementos complementarios a la información o educación ambiental, que puede estar constituido por tasas, multas o impuestos.



participación comunitaria, es decir, no configura un espacio de interlocución entre los habitantes y la gestión urbana.

En la experiencia de Diadema se ha observado que el ejercicio de la responsabilidad de los generadores puede constituirse en un primer momento como un factor de participación de estos en la dinámica urbana, con todas sus posibilidades de capitalización política. Sin embargo, con el proceso paralelo de educación e información ambiental, el sentido de participación voluntaria ha adquirido la posibilidad de transformarse en compromiso. En el estado en el cual se encuentra el programa de colecta selectiva en Diadema se observa que las fallas en la gestión todavía pueden interferir en la percepción del generador con relación a su compromiso con en el ciclo de los residuos.

Así, uno de los factores que componen la base de la propuesta del SGSRS es la definición de la responsabilidad del generador como elemento esencial de la política de residuos, en la medida en que esta responsabilidad pasa a ser elemento de la gestión misma de dicha política.

### 3.5 EL SISTEMA PARA GESTIÓN SUSTENTABLE DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS

En 2001 Diadema realizó un diagnóstico<sup>31</sup> de los actores, flujos y cantidades relacionadas a los residuos para con base en él formular el SGSRS.

A partir del análisis de los datos, se formuló el SGSRS, basado en tres pilares que conforman un conjunto de acciones interrelacionadas que permiten abarcar todo el flujo de los residuos. Estos tres pilares se constituyen en a) una red de puntos de entrega, b) asociaciones de colecta selectiva y solidaria y c) un área para procesamiento local de los residuos orgánicos, y de construcción y de demolición.

#### **3.5.1 Red de Puntos de Entrega**

El primer pilar corresponde a la implementación de una red de locales destinados a recibir los distintos residuos secos. Cada punto de entrega consiste en una construcción

---

<sup>31</sup> Este diagnóstico fue realizado por la empresa I&T, a la cual ya nos referimos, y que ha asesorado todo el proceso de implementación del SGSRS, hasta la fecha.

ligera que permite abrigar a un pequeño grupo de colecta y un funcionario del ayuntamiento, así como recibir RCD y RV, y los RSR colectados en los domicilios y en grandes generadores. El Punto de Entrega (PE) está conformado por balizas destinadas a los distintos residuos y espacios para cangilones destinados a recibir suelo y escombros.

En los PE, la población está autorizada a llevar los residuos que no son colectados por la colecta selectiva ni por la colecta convencional, y que en general, al no existir solución que no sea demasiado costosa para el municipio, son depositados irregularmente en la calle o fondos de valle. Estos son los RV y los RCD. Aunque en la gran mayoría de los casos se trata de residuos inertes, su disposición irregular acaba por atraer otros tipos de residuos domiciliarios, y favoreciendo las inundaciones con grandes consecuencias para la salud pública y conformando puntos de proliferación de vectores de enfermedades y de degradación paisajística.

Para la implementación de los PE, la ciudad fue dividida en trece “cuencas”, de manera que los PE estuvieran localizados próximos a la cota más baja. Las cuencas están delimitadas por barreras físicas como grandes avenidas, riachuelos o colinas. Se buscó conformar las cuencas y localizar los PE de manera que la mayor distancia recorrida no exceda dos kilómetros, permitiendo que los residuos sean trasladados de manera no mecanizada.

La red de PE tiene como base conceptual tres puntos principales:

a) Compartir la gestión.

La implementación de los PE configura un elemento de integración entre el municipio y el gobierno local en lo que se refiere a la gestión de los residuos, en la medida que a ofrece una solución para la disposición de determinados residuos para los cuales los costos de remoción eran muy altos para el municipio.

b) Posibilitar la expresión de la responsabilidad.

La implementación de los PE permite que los municipios tengan un instrumento que exprese la responsabilidad de estos con relación a los residuos. Este factor sirve, en el proceso de implementación del programa de colecta selectiva como factor indirecto de información ambiental.

c) Ofrecer solución para todos los días del año.

Complementando los dos puntos anteriores, está el hecho de que el poder público ofrece una solución independiente de la operación de los funcionarios públicos, siendo el munícipe el responsable por dar el correcto destino a los residuos.

Estos tres principios se complementan en este programa, en el sentido de insertar a la población en la gestión de los residuos, permitiendo que se construya un modelo de participación que fortalezca la presencia de la comunidad como agente responsable de la gestión urbana, en la medida que al cumplir con su parte de la responsabilidad sobre la gestión de los residuos, estos tengan mayor poder de reivindicación junto a la administración pública.

Los PE están proyectados también para servir de apoyo al según pilar del SGSRS, constituido por las Asociaciones de Colecta Solidaria.

### **3.5.2 Asociaciones de Colecta Solidaria**

El segundo pilar consiste en el principal instrumento de participación en la gestión de los residuos reciclables de Diadema. El SGSRS establece que la colecta selectiva en Diadema solamente puede ser operada por grupos autogestionados, formados por personas de las comunidades, sobretudo por colectores autónomos, que pasarían a organizarse en grupos de recolección.

Entre los objetivos del programa de colecta selectiva está la necesidad de inclusión de actores marginados, como los colectores informales autónomos, en el sistema formal de operación de la colecta selectiva. Con base en esto el SGSRS establece dos directrices principales que conducen la implementación de las acciones y del reglamento de la colecta selectiva.

a) Inserción formal de nuevos agentes de la limpia urbana

La colecta selectiva en el modelo formulado en el SGSRS es operada por grupos autogestionados en sustitución al modelo de contratación de empresas privadas o la operación directa del ayuntamiento.

El modelo anterior de colecta convencional tenía uno de los más altos costos de operación en la región (I&T, 2002), debido principalmente a la distancia a recorrer y a los precios de la disposición final en rellenos sanitarios de otros municipios de la región metropolitana de Sao Paulo. La falta de disponibilidad de área para la implementación de relleno sanitario en el municipio se debe sobretodo a dos factores interrelacionados: la baja oferta de terrenos y la alta densidad demográfica; el municipio esta localizado en área de manantiales, teniendo 23,6% de su territorio establecido como Área de Protección y Reserva de Manantiales, y posee la segunda mayor densidad demográfica de Brasil, con 12,756 hab/km<sup>2</sup>, de manera que no hay área libre que pueda absorber las 802 ton/día generadas en el municipio.

Con el nuevo modelo, los gastos del ayuntamiento en la colecta selectiva se restringieron - en el caso de los RSR – a la cuantía correspondiente al servicio de colecta, eliminando los gastos con transporte y disposición. Ahora bien, dentro de la directriz de inserción de nuevos agentes de limpia urbana, este dinero es transferido a los grupos autogestionados responsables por la *colecta selectiva solidaria*<sup>32</sup>, no como apoyo asistencialista, sino como remuneración por los servicios de colecta y transporte de los residuos secos reciclables establecida en ley municipal.

Para permitir la contratación de los grupos autogestionados por parte del ayuntamiento, se adoptó una figura jurídica (creada en 1999 por decreto presidencial) que permite la transferencia de dinero a organizaciones no gubernamentales que comprueben prestar servicios de interés público. Por este decreto se crearon las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP). Este tipo de persona jurídica permite que se haga contrataciones por *Termos de Parcería* (Términos de Asociación - algo semejante a un convenio), que pueden realizarse sin proceso de licitación.

#### b) Incentivo a la economía solidaria

Con la colecta selectiva siendo operada por personas de la comunidad de manera manual sin la utilización de camiones, se establece una relación personal entre el

---

<sup>32</sup> Nombre adoptado como *slogan* en función de las características del programa de colecta selectiva.

colector y los municipales. De ahí, que la colecta selectiva atiende a un status que sobrepasa el carácter ambiental, llegando a integrar el conjunto de preocupaciones del contexto social. Es decir, tal hecho fortalece la responsabilidad de los municipales con la separación en el local de generación de los residuos con un objetivo que rebasa la dimensión ambiental, adquiriendo un carácter de solidaridad social.

Esta estructura operativa de la colecta selectiva es el principal instrumento de construcción de la participación comunitaria y de la gestión participativa. Compone también el eje articulador del *Programa Vida Limpia* (Programa Vida Limpia), que define la colecta selectiva, su gestión y operación, como veremos en el apartado referente al Programa Vida Limpia.

### **3.5.3 Área para procesamiento local**

El tercer pilar consiste en la implementación de un área para procesamiento local de los residuos de construcción y demolición (RCD) y residuos orgánicos limpios (ROL). Debido a la alta inversión inicial necesaria para el reciclaje de los RCD y de los ROL, el SGSRS establece que esto deba ser operado por un agente privado. La posibilidad de actuación lucrativa de este agente esta respaldada por el contexto nacional de políticas públicas relativas a los RCD.

No nos detendremos en este punto debido a que el modelo aplicado a este tercer pilar del SGSRS no corresponde a un proceso de gestión participativa que involucre a la comunidad, aunque la interrelación entre este pilar y los demás esté definida por el sistema de colecta y concentración de los residuos en los Puntos de Entrega.

De hecho, la operación del procesamiento de los RCD y ROL está insertada en procesos paralelos que atienden a ritmos de implementación distintos de la implementación de los Puntos de Entrega y del desarrollo de las Asociaciones de Colecta Selectiva Solidaria. De ahí que al inicio de la implementación del SGSRS se creó el Programa Vida Limpia, que corresponde a los dos primeros puntos del SGSRS.

Como se mencionó al principio de este apartado, el SGSRS corresponde a un conjunto de acciones integradas que buscan reestructurar y rearticular las relaciones entre los diversos actores, de manera a conferir mayor sustentabilidad al ciclo de los residuos

sólidos, tanto en el ámbito ambiental como en el económico y social. Ahora bien, la implementación de una política pública de carácter integrado atiende a su vez a un conjunto de procedimientos administrativos que, si por un lado demandan la necesidad de articulación entre distintos sectores del poder ejecutivo, por otro deben estar respaldados por una base jurídica, aprobada por el poder legislativo municipal. Así, en el proceso de implementación del SGSRS se aprobó el 22 de junio de 2004 la ley municipal n°. 2,336 que instituye el Sistema para Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos, luego, el 26 de septiembre de 2005 se aprobó el Decreto Municipal Regulador n° 5,984 correspondiente. La ley municipal en su artículo 12 define la colecta selectiva solidaria, y establece la exclusividad de operación de la colecta selectiva para grupos autogestionados.

En lo que se refiere a la articulación entre las secretarías del poder ejecutivo, bajo la necesidad de formación de un grupo interdisciplinario para la conducción del SGSRS, la ley establece en su artículo 13 la institución del Núcleo Permanente de Gestión, compuesto por representantes de la Secretaría de Servicios y Obras, de la Secretaría de Medio Ambiente y de la Secretaría de Desarrollo Económico y Generación de Trabajo e Ingresos. En el proceso se incluyó representantes de la SANED, debido a la necesidad de apoyo operativo relacionado a la colecta selectiva. Además del apoyo operativo, la integración de la compañía de saneamiento del municipio constituye una aportación conceptual, en la medida que se pudo abordar al saneamiento desde una visión mas integral, pasando del saneamiento básico al saneamiento ambiental.

### 3.6 EL PROGRAMA VIDA LIMPA

Es específicamente en el Programa Vida Limpa donde están los mecanismos de participación en la gestión de la colecta selectiva. Este programa comprende por un lado la implementación de la infraestructura necesaria para la operación de la colecta selectiva de los distintos residuos secos, concretizada en la construcción de los Puntos de Entrega y Centrales de Procesamiento<sup>33</sup>, correspondiente al primer pilar del SGSRS, y por otro, la

---

<sup>33</sup> Las Centrales de Procesamiento están compuestas por un área destinada a recibir los residuos, en los moldes del Punto de Entrega y por un área para el almacenaje de los RSD sueltos, uno para su separación fina, de acuerdo con el mercado comprador, su prensaje y almacenaje de los residuos ya procesados.

operación de colecta selectiva realizada por las Asociaciones de Colecta Selectiva Solidaria, el segundo pilar del SGSRS.

### **3.6.1 Definición de las comunidades atendidas**

De los 13 que constan en el proyecto, actualmente se encuentran operando 3 Puntos de Entrega (PE), uno de los cuales es también Central de Procesamiento. Además de estos, están en actividad otras dos Centrales de Procesamiento. Participan en total 50 personas, distribuidas en cinco grupos de colecta selectiva solidaria establecidos por región. El proceso de formación inicial de los grupos es acompañado por el gobierno local y por asesoría contratada por él, sin embargo, a partir de la conformación inicial del grupo este adquiere autonomía para la incorporación de nuevos colectores. El proceso de implementación del programa está compuesto por la construcción física del Punto de Entrega y por la presentación del programa a la comunidad. En este momento participan los líderes locales, los colectores y colectoras autónomos de la región y moradores del entorno, de manera que se hace una presentación abierta a toda la comunidad. A partir de las reuniones iniciales de presentación, el grupo empieza a formarse. Así, se quedan las personas interesadas en componer el grupo y los colectores y colectoras dispuestos a incorporarse al programa. La definición sobre cuáles PE serían construidos, atendió a distintos factores. Además de los PE en actividad, que se presentará en seguida, debido a la mayor divulgación del Programa, otras dos regiones demandaron la implementación del Programa Vida Limpa en el Presupuesto Participativo.

#### *Cuenca del Inamar*

La primera edificación fue una Central de Procesamiento que se dio debido a la necesidad de absorber parte de los 249 colectores que actuaban en el tiradero y en la estación de transferencia después del cierre del primero y la prohibición de actuación de ellos en el segundo.

#### *Cuenca de la Vila Nogueira*

Para la implementación del segundo PE, se buscó un área cerca de un núcleo habitacional que tuviera una buena organización política interna, con el objetivo de dar

más seguridad al proceso de construcción de una nueva cultura respecto a la separación domiciliar de los residuos, garantizando así la eficiencia del proyecto piloto de la colecta selectiva. Sin embargo, la tipología de las relaciones políticas que estaban establecidas en esta comunidad generó un proceso inverso, es decir, las relaciones clientelistas entre los líderes de la comunidad y los *vereadores* (diputados municipales), líderes políticos en la cámara legislativa municipal, confirió al programa de colecta selectiva un carácter de “favor” de la comunidad hacia el poder público. Con eso, las reivindicaciones de los primeros participantes del grupo de colecta selectiva solidaria condicionaron la actuación de ellos a un conjunto de demandas que se contraponían al carácter de desarrollo de la autonomía de los colectores. Esta diferencia entre la propuesta del gobierno local y la posición del grupo de colecta se intensificó debido a dos factores políticos locales. El primero está relacionado con el hecho de que el grupo de colecta estaba constituido principalmente por miembros de la dirección de la asociación de vecinos, lo que posibilitó que el espacio de interlocución entre la comunidad y el poder público construido para la implementación del programa se convirtiera en vehículo de otras reivindicaciones y disputas políticas entre miembros de la misma comunidad, y entre éstos y el equipo del gobierno. El segundo se relaciona con la coyuntura político partidaria del municipio, o sea, los dirigentes de la asociación estaban ligados a un determinado grupo político opositor al grupo político que proponía el programa, aunque pertenecientes al mismo partido político, el PT. Este conflicto político terminó por tornar inviable el desarrollo de la colecta selectiva en este entorno. El programa fue retomado en esta localidad prácticamente de manera espontánea, con la ocupación del Punto de Entrega por un grupo de colectores autónomos que se integraron posteriormente a los moldes del programa, conformando un nuevo grupo de personas interesadas en desarrollar la colecta selectiva de manera organizada.

### *Cuenca de Piraporinha*

En la cuenca de Piraporinha se construyó un Punto de Entrega y una Central de Procesamiento. Esta cuenca posee características específicas que definieron la implementación del programa en esta región. Entre estas características, está la estructura de ocupación del suelo, que hace convivir dos extremos de la ciudad: la principal avenida



de la región (un eje de articulación entre este municipio y el vecino y acceso a las empresas multinacionales de la región), separa un núcleo habitacional en fase de reurbanización de empresas e industrias multinacionales. El proceso de reurbanización del núcleo habitacional, ha ocasionado grande generación de RCD y RV, depositados en la avenida debido a la ausencia de otra opción. Esta realidad comprometía la circulación peatonal y la calidad paisajística del entorno y consecuentemente la imagen de las empresas. En un acuerdo entre las empresas y el municipio, se acordó la implementación del Punto de Entrega y la Central de Procesamiento, así como la recuperación paisajística de la avenida, con financiamiento conjunto entre los dos actores.

El proceso de reurbanización por el cual pasaba el núcleo habitacional funcionó en parte como elemento articulador de la comunidad, sobretodo por la participación comunitaria en la implantación de las redes de agua y alcantarillado, lo que favoreció el desarrollo de la colecta selectiva. A esto se añadió la proximidad de la relación entre los colectores y la comunidad, lo que reforzó el carácter de solidaridad del modelo.

#### *Cuenca del Taboão*

La definición de esto Punto de Entrega se origina en la necesidad del municipio de no permitir que el área fuera ocupada por agentes privados del entorno, proceso este que ya venía ocurriendo. A partir de esta necesidad del poder público, se empezó a articular los colectores de la región para formaren el grupo autónomo de colecta selectiva.

#### *Cuenca Conceição*

En esta región operaba una cooperativa remanente del programa de colecta selectiva de la gestión municipal anterior. Este programa estaba basado en características que establecían constante asistencia y soporte del Poder Público a la cooperativa, lo que obstaculizó la continuidad del programa debido a las dificultades presupuestarias de la Dirección de Limpia Urbana de la Secretaría de Servicios y Obras. Así, hubo una remodelación de la actuación de la cooperativa en función del constante descenso de la cantidad recolectada y de la necesidad de incorporarse al Programa Vida Limpa. Sin embargo, el desarrollo inicial de la cooperativa en moldes asistencialistas fue un constante obstáculo para la inserción de esta en el nuevo modelo de colecta selectiva.

### **3.6.2 La formación de Asociación Pacto Ambiental**

El modelo de colecta selectiva definido en el SGSRS establece, como se ha dicho anteriormente, que esta será operada exclusivamente por grupos autogestionados, que reciben remuneración por servicios prestados al ayuntamiento. Tal estructura legal exige la conformación jurídica de los grupos de colecta bajo la figura jurídica de OSCIP. Dicha figura jurídica posee un conjunto de reglas estrictas para la obtención de ese estatus, así como para su conservación. El estatus de OSCIP es otorgado por el Ministerio Público Federal, al que se rinden cuentas anualmente. La complejidad y dificultad para la obtención y conservación del estatus de OSCIP para grupos constituidos por personas con bajo nivel de instrucción formal, generó la necesidad de articulación entre estos grupos, unificando la asesoría externa. De ahí que se optó por la formalización de una sola Asociación que estuviera compuesta por representantes de los cinco grupos de colecta selectiva y fuera responsable por el contrato con el gobierno local. Así se fundó en 2004 la Asociación Pacto Ambiental (APA). Los puestos directivos de la asociación están distribuidos entre los cinco grupos de colecta.

No obstante la dificultad de establecer relaciones de confianza entre los grupos y entre los miembros de un mismo grupo, se firmó el *Termo de Parcería* (Término de Asociación) en 2006 entre el ayuntamiento y la Asociación Pacto Ambiental. La construcción de la confianza entre los miembros fue un proceso constante, debido al hecho de que gran parte de los miembros venían de la colecta autónoma en la calle o en el tiradero, en donde las relaciones eran constantemente envueltas en desconfianza por robos de material.

A pesar de que los grupos actúan desde 2002, la firma del contrato entre las partes formalizó la gestión compartida entre el poder público y los grupos autogestionados formados por colectores y miembros diversos de la comunidad.

## **3.7 LA GESTIÓN DE LA COLECTA SELECTIVA Y LA PARTICIPACIÓN**

La ley municipal que instituye el SGSRS establece la creación del Núcleo Permanente de Gestión (NPG), referido anteriormente, para la gestión de todo el SGSRS. Sin embargo,

específicamente para el programa Vida Limpa la gestión se comparte entre el NPG y los grupos de colecta. Así, la gestión del Programa Vida Limpa está compuesta por un lado, por el NPG, responsable por la coordinación de las obras y por el equipo operacional de apoyo a los grupos de colecta, y por otro, por la Asociación Pacto Ambiental, responsable por la Colecta Selectiva Solidaria y por la divulgación e información ambiental<sup>34</sup>. Eso implica en que el control de la gestión de la operación de la colecta selectiva esté bajo los grupos de colecta, que van a definir los procedimientos de colecta, los días, la frecuencia y la metodología de ampliación del alcance de la colecta selectiva en su región correspondiente, componiendo un *plan de trabajo* a ser corroborado en el *Término de Asociación* contratado entre el NPG y la APA.

Ahora bien, ¿en qué medida la gestión controlada por un grupo específico, aunque compuesto por personas de la comunidad, representa participación de esta comunidad? Los elementos a ser apreciados en la elaboración del concepto de participación en este caso atienden a múltiples dimensiones, que deben considerar los factores directos e indirectos de interferencia de los actores locales en la gestión.

El primer punto a ser considerado se refiere al proceso de constitución de los grupos que operan la colecta selectiva. No obstante los dos casos específicos que obedecieron a procesos constitutivos particulares, la formación de los grupos de colecta está condicionada a la participación abierta y voluntaria de la comunidad<sup>35</sup>. Uno de los dos casos específicos corresponde al de la cooperativa *Cooperlimpa* que ya actuaba en el municipio ocupando un área para realizar el procesamiento<sup>36</sup> de los residuos en las instalaciones del *Departamento de Limpieza Urbana* ( Dirección de Limpia Urbana - DLU). El otro caso se refiere al grupo de colectores que trabajaban en el tiradero y en la Estación de Transferencia<sup>37</sup> de la misma DLU, y que pasaron a ocupar posteriormente la

---

<sup>34</sup> La información ambiental consta en el *Plan de Trabajo* de la asociación y como obligación de ésta en el *Término de Asociación*, aunque con apoyo material del gobierno municipal.

<sup>35</sup> El término *voluntario* aquí atiende al concepto de ejercicio de la voluntad propia, no involucrando de ninguna manera el trabajo no remunerado voluntario, o el “voluntariado”.

<sup>36</sup> Procesamiento se refiere al flujo: separación fina o tría – almacenaje primario – compactación – almacenaje de los fardos o pacas.

<sup>37</sup> Estación de transferencia corresponde al local de transferencia de los residuos recolectados en los domicilios en camiones compactadores a los camiones de gran capacidad de carga para el transporte al relleno sanitario.

Central de Procesamiento Chico Mendes realizando la colecta selectiva en los moldes del programa.

El proceso de constitución de los tres otros grupos siguió lo determinado en el SGSRS. Para la implementación del Programa Vida Limpa en cada una de las localidades fueron realizadas una serie de reuniones abiertas a toda la comunidad, con el objetivo de presentar el programa e iniciar la formación de los grupos. A lo largo de las reuniones los asistentes se reducían a los interesados en participar del grupo de colecta. Estos eran básicamente colectores informales autónomos y personas desempleadas. De esa manera se inicia un proceso en el cual la gestión del servicio se queda bajo la responsabilidad de los que lo van a operar. Con la conformación del grupo más solidificada, las decisiones de gestión se restringen a los participantes del grupo mismo, excluyendo los demás actores del entorno del proceso formal de toma de decisión. Sin embargo, la proximidad entre el grupo de colecta gestor del servicio y la comunidad construye una gama de relaciones que brinda gran permeabilidad de las demandas locales, tanto de la comunidad misma como de las empresas y comercio, a las decisiones del grupo de colecta. Así, la ausencia de un canal formal de dispositivos y medios para asegurar la participación de los actores no impide el surgimiento de mecanismos que permitan el reclamo de los derechos y el acceso a la información, considerando estos como factores constitutivos de espacios de participación (Schteingart y Duhau, 2001).

Se puede observar además que el contexto político, socio-económico y urbanístico también componen el conjunto de elementos que crean las condiciones para que se desarrollen los distintos niveles de participación en el ciclo de los residuos, de la gestión a la cooperación, o participación como compromiso social y ambiental.

### *La condición política y la participación*

En lo que se refiere al contexto político se pudo observar en Diadema dos procesos distintos. Por un lado, debemos considerar que la presencia de la cuestión político partidaria en el municipio tiene influencia directa en la dinámica comunitaria. Esto representa un elemento de doble significación, pudiendo funcionar tanto como factor de cohesión comunitaria como de negociación de las demandas. Como dicho anteriormente,

para el caso del núcleo habitacional de Vila Popular, en donde se implantó el Punto de Entrega de la cuenca Vila Nogueira, el factor político partidario interfirió negativamente en el desarrollo del Programa Vida Limpa debido sobretodo a las relaciones clientelistas que habían sido la base de las reivindicaciones locales junto al poder público.

Por otro lado, es importante resaltar que la herencia política de los movimientos sindicales y populares derivada de los movimientos de resistencia o oposición a la dictadura militar, aporta a la dinámica comunitaria un sentido de colectividad que tiene gran importancia para distintos momentos de la implementación del Programa Vida Limpa. En un primer momento este elemento sirve como instrumento de identificación de las personas claves para la participación en el proceso de implementación y desarrollo del programa, como los colectores informales autónomos, los líderes comunitarios y las personas con necesidades de ingresos. En un segundo momento, el saber político interno de la comunidad facilita la penetración de nuevos conceptos importantes para la concretización de los cambios culturales necesarios a la implementación de la colecta selectiva. Desde luego que esta no es una constante en el municipio; se pudo observar a lo largo de la ampliación del programa que la divulgación y la información ambiental tuvieron más penetración y mayor eficacia en los núcleos habitacionales, donde el sentido de colectividad era más fuerte, que en las colonias en donde la actividad comunitaria no representaba elemento cotidiano de las relaciones de vecindad.

#### *La condición socio-económica y la participación*

Desde el punto de vista socio-económico se identifican dos procedimientos de participación predominantes. Uno de ellos se refiere a los generadores, que incorporan el hábito de separar los residuos por cuestiones relacionadas a la solidaridad con otros actores de su entorno necesitados de medios de ingreso. Aquí, la proximidad entre los colectores y los generadores intensifica el sentido y la importancia de la participación de estos últimos como agentes activos del proceso de gestión del servicio público, expresado en la separación de los residuos en la fuente generadora. Se nota en función de lo anterior una paradoja que demanda la consideración de los conceptos de público y privado. La gestión de un bien o servicio público por un ente de derecho privado (Fernández, 2002) es fácilmente entendida por los usuarios en algunos modelos de gestión, como en los

cuales implicaron los procesos de privatización, de manera a distanciar al usuario del sentido de beneficio público del servicio. Pero en el caso de Diadema, aunque los beneficios económicos del sistema de gestión estén dirigidos directamente a un grupo específico de personas, ente de derecho social, la percepción con relación al servicio no coloca a los munícipes apenas como usuarios, sino como integrantes de una determinada dinámica urbana que implica en el funcionamiento de un servicio público. De esa manera se construye una dimensión de participación que, aunque no tenga mecanismos claros y formales, adquiere la potencialidad de formular y expresar la responsabilidad frente al servicio proveído y así reforzar el sentido de apropiación de la dinámica urbana por medio de la proximidad al funcionamiento del servicio público.

El otro procedimiento predominante de participación se refiere a las personas de la comunidad que pasan a integrar el grupo de colecta y el proceso de gestión del servicio público con base en la constitución de un grupo autogestionado. En este sentido, la situación socio-económica precaria de una parcela de la sociedad permite la implementación del sistema de gestión de los residuos que a su vez, busca crear condiciones para la transformación de esta misma situación, es decir, el sistema de participación en la gestión por medio de la operación de la colecta selectiva se transforma en instrumento de transformación de la condición social, cultural y económica de los participantes, cambiando su forma de inserción en la comunidad, y consecuentemente su posicionamiento en la estructura social.

### *La reurbanización y la participación*

Otro factor de fundamental importancia para la comprensión de las condiciones que favorecen la construcción de la participación en el ciclo de los residuos y en la gestión del mismo está relacionado a los procesos de reurbanización que han pasado los núcleos habitacionales. La gran presencia de núcleos habitacionales en Diadema confiere a la realidad socio-política del municipio características específicas que interfieren en su dinámica social y en la forma de participación de las comunidades en el proceso de administración de los bienes y servicios públicos, así como en las políticas públicas y en la construcción de la ciudad de manera general.

Diadema posee 207 núcleos habitacionales, de los cuales 77 fueron urbanizados y otros 38 están en procesos de reurbanización<sup>38</sup>. Los procesos de urbanización atienden a distintos formatos y metodologías, los cuales no se discuten aquí. Sin embargo, es importante resaltar que la articulación comunitaria siempre está presente, de manera que desarrolla mecanismos de estructuración política. En algunos casos de reurbanización, algunos procesos participativos fueron utilizados. Dichos procesos pertenecen a distintas dimensiones de participación. En algunos casos fueron realizados en el desarrollo del proyecto de las viviendas y paisajísticos, en otros, con el aporte de mano de obra, para implementación de las vías y redes de agua y alcantarillado.

En lo que se refiere a los núcleos habitacionales en donde el Programa Vida Limpia fue implementado, los procesos previos relacionados a la urbanización tuvieron un importante papel en la estructuración de la comunidad, ayudando en muchas de las intervenciones posteriores. Estos fueron el caso del programa de *salud en casa*<sup>39</sup> y de la colecta selectiva.

#### *La participación y la calidad del servicio de colecta*

El formato de la gestión del servicio de colecta selectiva establecido en el SGSRS determina algunos factores de importante interferencia en la calidad de la colecta. La calidad del servicio de colecta puede ser analizada según dos enfoques principales: por un lado con lo que se refiere al alcance de la colecta y la posibilidad de ampliación de esta; y por otro, podemos analizarla según los efectos del cambio en los hábitos de la población atendida y según comprensión de la responsabilidad asumida por el generador en cuanto a su participación en el ciclo de los residuos, es decir, según el efecto social de la información ambiental proveniente del sistema de colecta selectiva.

Con relación a la capacidad de expansión de la colecta selectiva, el modelo adoptado en el SGSRS tiene limitaciones que se relacionan directamente con la gestión y la operación del servicio. En la medida en que el sistema de colecta selectiva está basado en asociaciones autogestionadas descentralizadas, la capacidad de ampliación de la

---

<sup>38</sup> Datos recolectados en el Sector de Relaciones Comunitarias de SANED.

<sup>39</sup> Programa de atención a la salud basado en agentes comunitarios de salud que tienen un alto conocimiento de las personas de la comunidad, a través de visitas sistematizadas.

colecta se condiciona a la capacidad del grupo de organizar las acciones. Ello crea condiciones para la ampliación del número de personas en el grupo y consecuentemente, de su área de actuación. Sin embargo, la firma del Término de Asociación fija las metas que deben ser alcanzadas en lo que se refiere a la cantidad de material a ser colectado y al alcance de la divulgación e información ambiental.

No obstante, este sistema garantiza la continuidad de este modelo de gestión de la colecta, tanto del punto de vista legal, como del social, por medio del establecimiento de actores y relaciones sociales y económicas que adquieren fuerza política. Lo anterior impide que la colecta selectiva se quede susceptible a las voluntades políticas de los gobernantes. El problema de discontinuidad de los programas de colecta selectiva ha estado presente en muchos de los programas implantados en los municipios de Brasil<sup>40</sup>, debido al gran potencial financiero que involucra los contratos de colecta y el reciclaje.

El proceso de reestructuración de las relaciones entre los distintos actores involucrados en el ciclo de los residuos, bajo una gestión centrada en la participación de los grupos de colecta con enfoque en la economía solidaria, confiere mayor confianza a las relaciones sociales, tanto entre los actores comerciales (compradores intermediarios, industria recicladora y grupos de colecta de otros municipios vecinos) del ciclo de los residuos, como entre las personas de la comunidad y entre los grupos de colecta y el gobierno.

Dicha confianza está reflejada en la calidad de la colecta en términos de la información ambiental interiorizada por la población. Uno de los principales problemas de los grupos y cooperativas de reciclaje está en el procesamiento de los residuos, debido a que la separación hecha por el generador no atiende a las necesidades del proceso de reciclaje. En efecto, la falta de información y de responsabilidad, hace que el generador lleve a cabo una separación precaria, contaminando un buen porcentaje de los residuos que podrían ser reciclados y comprometiendo las condiciones de trabajo de los que procesan los residuos reciclables. En los moldes en los cuales está planteada la colecta selectiva según el SGSRS, lo que se ha observado es que el compromiso de los

---

<sup>40</sup> En el municipio de Sao Paulo, el cambio en gestión municipal implicó en la quiebra financiera de muchas de las cooperativas que operaban en las plantas del ayuntamiento.



generadores es más fuerte debido a la relación que se establece entre estos y los colectores. En una evaluación realizada por la I&T en 2004 y corroborada en 2006 se constató que en los locales en donde se realizaba la colecta selectiva mecanizada, bajo el modelo anterior de gestión, en promedio 17% de lo que era recolectado en las viviendas era desechado. En las viviendas en donde la recolección de los residuos reciclables era operada según el nuevo modelo, el desecho representaba menos de 3%. De eso podemos concluir que la responsabilidad con la separación de los residuos y la información ambiental tuvieron mayor penetración en la población que estaba más cercana a la gestión de los residuos.

### *Conclusiones*

Es importante resaltar que las observaciones consideradas tienen como referencia a las regiones municipales en donde actualmente está implementado el Programa Vida Limpa. Esto corresponde a cinco de un total de 13 cuencas de captación de residuos previstas en proyecto, y a una cantidad que corresponde a aproximadamente 5% de los residuos reciclables generados en todo el municipio.

De este conjunto, pudimos observar que la participación en la colecta selectiva según el modelo del SGSRS se presenta en distintos niveles de la dinámica social. Para este servicio público en específico es necesario considerar la acción individual de separación de los residuos como elemento de participación, en la medida que es la base para la implementación del servicio. Así, la acción individual dirigida hacia un interés colectivo, ambiental y social, adquiere una potencialidad de fuerza colectiva en la medida que se expresa como participación activa en el ciclo de los residuos. Este factor es reforzado por la participación de personas de la comunidad en la gestión del servicio, pues crea los vínculos entre la gestión del servicio público y la población.

La gestión participativa del servicio de recolección de residuos reciclables, en este caso, está compuesta por una serie de mecanismos e instrumentos que aproximan la población a la gestión del interés público y de la dinámica social. Dicha aproximación ayuda a componer las relaciones comunitarias, resaltando la importancia del compromiso social dentro de relaciones de solidaridad con sectores cercanos de la sociedad. Además,

influye en la percepción de la comunidad con relación al contexto municipal y regional, expresada en el entendimiento de la responsabilidad frente a la problemática ambiental. Así, el servicio público de colecta selectiva bajo la gestión de grupos populares funciona como elemento de redistribución de relaciones de poder (Pérez, 2001) en la medida que acerca la población a las consecuencias sociales y ambientales de la vida urbana, de manera a reforzar la percepción de la comunidad con relación a su medio, y resaltar la importancia de ésta en los procesos urbanos. Al mismo tiempo, este modelo de gestión adquiere una dimensión esencial para el buen desarrollo del servicio urbano de colecta selectiva y para la calidad del producto reciclable.

Desde la mirada de las personas directamente involucradas, el trabajo de la colecta puede ser entendido más como un modo de sustento que como una participación efectiva en la gestión de un servicio público. Sin embargo, el desarrollo del programa de colecta selectiva ha permitido que los mecanismos de participación se intensifiquen, de manera a cambiar la condición de subsistencia hacia una condición de mayor valorización de la actividad desarrollada, teniendo como consecuencia el desarrollo de una mayor conciencia política acerca del trabajo de recolección, reciclaje y de la problemática ambiental. Esta nueva condición auxilia en el desarrollo de una percepción más amplia de la dinámica urbana y favorece la presencia en otras instancias de participación del municipio.

## CONCLUSIONES

### EL CONTEXTO Y LA FUNCIÓN DE LA GESTIÓN PARTICIPATIVA

Son diversos los elementos que determinan la efectividad de la gestión participativa, tanto en lo relativo al proceso de democratización del *que hacer* público y del espacio en el cual se desarrollan las relaciones sociales, como en cuanto componente potencializador de cambios en la estructura social. Los mecanismos y procedimientos de participación en sus diversos niveles, por más que compongan instrumentos legales, no garantizan por sí mismos ningún beneficio de la participación. El desarrollo efectivo de la participación está delimitado por otros factores que tienen que ver más con el contexto local de las fuerzas sociales y políticas y con como se desarrollan los procesos basados en un objetivo final profundo en términos de la estructura social.

De lo anterior, que los efectos sociales para las comunidades involucradas en procesos participativos pueden adquirir funciones diversas para la lógica de producción del espacio urbano, así como para el ejercicio de las relaciones de poder presentes en la sociedad.

#### *Del contexto local*

Los distintos procesos de urbanización de Diadema y San Pablo Atlazalpan implicaron en diferentes formas de participación. En el caso de Diadema, vimos que la etapa de desarrollo urbano en el cual se encuentra, de reurbanización de los asentamientos irregulares, favoreció los procesos de articulación comunitaria y de cooperación entre los integrantes de los grupos de colecta selectiva y las comunidades. A este factor, se añade la historia reciente de los movimientos sociales que tuvieron un importante papel politizador.

Por el contrario, la urbanización de las dos últimas décadas de San Pablo Atlazalpan, con la fuerte presencia de fraccionamientos irregulares, ha creado un ambiente de oposición entre los intereses de los nuevos grupos sociales. La presencia de nuevos actores, con algunas demandas distintas, y en ocasiones contrapuestas (rivalidad

en el servicio de agua potable dada la escasez del recurso), ha complejizado la gestión participativa del servicio. Además, la interferencia del contexto en la gestión se intensificó en función del conflicto religioso, que desarticuló los espacios colectivos de convivencia e intercambio de ideas, comprometiendo el mecanismo principal de participación directa en la toma de decisiones con respecto a la gestión del agua potable y alcantarillado.

En ambos casos, la presencia de disputas político partidarias ha interferido negativamente en el desarrollo de la gestión de los servicios, siendo que en Diadema este hecho ya se ha concretizado, mientras que en San Pablo Atlazalpan sigue latente. De lo anterior, se pudo observar que algunos mecanismos y canales de participación en la dinámica social local, como son los partidos políticos, al mismo tiempo que se constituyen como un medio que facilita y otras veces favorece la expresión de la reivindicación, puede desempeñar una función coercitiva destinada a atender intereses claros y directos, pero que en determinados casos pueden estar diluidos en las conexiones entre los agentes locales.

Otro elemento a ser considerado se refiere a las condiciones políticas y gubernamentales para la creación de un marco jurídico que ancle el proceso de solidificación de la gestión participativa. Tanto en el caso de México como en el de Brasil, los procesos nacionales con relación a los recursos naturales y a los servicios de saneamiento ambiental fueron fundamentales para la creación de leyes locales (en Diadema) y de concesiones para actores locales (en San Pablo Atlazalpan), que tuviesen una correspondencia regional y nacional en términos de política pública y sustento jurídico.

#### *De la función social*

Se pueden observar distintos procesos de participación en las etapas del desarrollo político y del proceso de construcción del orden social. La participación por si misma involucra procesos de trabajo, desde el empleo de mano de obra hasta la toma de decisiones, que valoran la construcción de un entendimiento del *colectivo* en el habitar del espacio urbano.

Sin embargo, cuando el concepto de *colectivo* o de *colectividad* está restringido a mecanismos y procedimientos de participación y no está presente en el objetivo final del proceso o en la construcción de la demanda; cuando el objetivo final del proceso implica la individualización del ser social y de su relación habitante-institución o sociedad-Estado, entonces el trabajo participativo no cumple con todo su potencial de democratización de los espacios públicos de decisión, y tampoco como instrumento de apropiación del territorio y de las decisiones sobre él y consecuentemente sobre los elementos cotidianos de las vidas de las comunidades involucradas. Aunado a lo anterior, la ausencia de elementos que realcen el sentido de colectividad como elemento fundamental, posibilita la legitimación de una estructura socio-económica que apuesta en la falta de cohesión social como elemento facilitador de las lógicas que atienden al mantenimiento del *status quo*. En este *status quo*, los grupos de más bajos ingresos siguen teniendo la necesidad de organizarse para reivindicar sus demandas en la medida que no están o no se ven representados en las acciones estatales, además de aportar tiempo o dinero de forma directa, y no por medio de los impuestos, en un proceso de creación de una “plusvalía” social para el Estado y otros sectores de la sociedad. O sea, en la medida en que el aporte de trabajo y dinero de grupos de más bajos ingresos de la población subsidie los servicios brindados a los demás sectores sociales, los servicios públicos se convierten en factor concentrador y no distribuidor del ingreso. Así, algunos mecanismos y procedimientos de participación, cuando son manejados únicamente como tales sin estar insertos en una propuesta más amplia de reordenación de las relaciones de poder de la sociedad, suelen tener como consecuencia que las crisis económicas del Estado recaigan sobre los sectores de más bajos ingresos (Nunes, 1994). De esta manera, la gestión participativa, así como los otros modos de gestión, necesitan ser considerados en el nivel de la participación política, y no solamente de la operación del servicio, ya que los mecanismos y procedimientos participativos no son neutros.

El planteamiento de un objetivo claro de la función de la gestión participativa que trascienda la operación del servicio y un contexto favorable, es lo que va a permitir que los servicios de saneamiento cumplan su función como factor de distribución social, volviendo más equitativo el ambiente urbano. Esta distribución social posee tres dimensiones principales. Una dimensión es socio-económica, de la cual hablamos en el

párrafo anterior. Otra dimensión es socio-política y, si consideramos la gestión de los servicios públicos como expresión de las relaciones sociales de poder (Pírez, 2000), se refiere a la reestructuración de los poderes locales, regionales, nacionales e internacionales. La tercera dimensión de la distribución social a ser considerada se refiere a la dimensión físico-espacial. En este sentido, debemos considerar a los servicios de saneamiento como uno de los medios por el cual las relaciones sociales aterrizan en el espacio físico construido, es decir, un medio que constituye una de las condiciones para que la comunidad desarrolle sus actividades, de habitar a convivir. Así, el control sobre este medio permite el control sobre el territorio y sus características. Tal hecho se pudo observar tanto en el caso de San Pablo Atlazalpan como en el de Diadema. En San Pablo Atlazalpan, las determinaciones acerca de las áreas que pueden o no poseer red de agua y alcantarillado son utilizadas como factor de control del desarrollo de la mancha urbana. En Diadema, la participación en la colecta selectiva y la proximidad de las comunidades con los colectores permite una reconsideración y reapropiación de la comunidad hacia su entorno, y en consecuencia una reducción de la disposición inadecuada de residuos.

Con base en estos casos, pero alimentados por la revisión de algunos de los muchos casos en América Latina, vemos que la gestión participativa de los servicios de saneamiento no se ha mostrado mas o menos eficiente que muchas de las experiencias de gestión (pública o privada en sus diversas modalidades). No es este el punto clave de la discusión sobre la participación en los servicios de saneamiento, pues para cualquier modo de gestión, se pueden encontrar experiencias de fracaso y de éxito que dependen de una serie de factores mencionados a lo largo de la presente investigación. El punto clave consiste en saber qué es lo que se quiere con la gestión participativa. ¿En qué sociedad vivimos y en cual se quiere vivir? ¿Bajo qué relaciones sociales de poder se quiere vivir? Entendemos que estas cuestiones, aunque más subjetivas, brindan una mayor veracidad en el estudio de la gestión participativa que los análisis técnicos de los instrumentos de participación, sin quitar la importancia de ellos como referencia elemental.

Las experiencias de gestión participativa han generado procesos lentos y difíciles, que se han enfrentado con un gran conjunto de factores que desequilibran los poderes sociales. Sin embargo, hay caminos trazados por los distintos actores sociales, en contextos y tiempos diferentes, y que en mayor o menor escala, permiten visualizar

posibilidades de manifestaciones activas y productivas de una parcela de la población que tiene mucho que aportar en los diversos segmentos de la estructura social.





## BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Reyes, Oralia (1999), *Chalco. Monografía municipal*. Toluca, Gobierno del Estado de México, Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales, Instituto Mexiquense de Cultura.
- Anaya Pérez, Marco Antonio (1997), *Rebelión y revolución en Chalco-Amecameca, Estado de México, 1821-1921*. Chapingo, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana – UAC.
- Barkin, David y Daniel Klooster (2006), “Estrategias del agua urbana”, en David Barkin coord., *La gestión del agua urbana en México*,. México, Universidad de Guadalajara.
- Barkin, David (2006), “Introducción”, en David Barkin coord., *La gestión del agua urbana en México*, México, Universidad de Guadalajara.
- Batley, Richard (2001), “Public-Private Partnerships for Urban Services” en M.Freire y Stren, *The Challenge of Urban Government: Policies and Practice*, Washington D.C., World Bank Institute.
- Bergara, Mario (2001), “El diseño institucional en los servicios públicos: políticas de Estado o polarización ideológica”, en *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*. Proyecto Agenda Uruguay, Montevideo, PNUD.
- BID (2004), “Conclusiones de la conferencia”, Conferencia Clima para la Inversión en Infraestructura en América Latina (2004),. Madrid, BID.
- Boils, Guillermo (2004), “EL Banco Mundial y la política de vivienda en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 2, abril-junio, 2004. México DF, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Borja, Jordi (1987), *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile, CLACSO-FLACSO-ICI.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997), *Local y global – la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Castells, Manuel (1981), *Capital multinacional, Estados nacionales, comunidades locales*. México DF, Siglo XXI
- (1988), *Movimientos sociales urbanos*. México DF, Siglo XXI.
- CEPAL (1988), *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

- Chavez, Daniel (2005), “Más allá del Mercado: el futuro de los servicios públicos”, en Daniel Chavez ed., *Anuario de servicios públicos, 2005/6*. Ámsterdam, Transnational Institute.
- Comisión Andina de Juristas (1998), *Servicios públicos – privatización, regulación y protección al usuario en Chile, Colombia y Perú*. Lima, C.A.J.
- Contreras Zepeda, Hugo (2006), “¿Tienen los organismos de agua en México los incentivos para lograr una gestión eficiente de los servicios de agua potable , alcantarillado y saneamiento?”, en David Barkin coord., *La gestión del agua urbana en México*, México, Universidad de Guadalajara.
- Coulomb, René (1993), “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿ Privatización o socialización?”, en Azulea, Antonio y Emilio Duhau coordinadores, *Gestión urbana y cambio institucional.* México DF, UAM.
- Garza, Gustavo (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*. México DF, El Colegio de México.
- (2005) “La revolución terciaria”. En Lezama, Jose Luis, y José B. Morelos, *Población, Ciudad y Medio Ambiente en el México Contemporáneo*, México DF: El Colegio de México.
- García Lascurain, María (1995), *Agua y calidad de vida en Chalco y Ecatepec*. Ciudad de México, Centro de Ecología y Desarrollo.
- Hall, David (2004), *Privatising other people’s water – the contradictory policies of Netherlands, Norway and Sweden*. Londres, PSIRU.
- Hiernoux, Daniel (1993), “La expansión metropolitana y las estructuras regionales: el valle de Chalco en la actualidad”. en Alejandro Tortolero coord..*Entre lagos y volcanes: Chalco Amecameca: pasado y presente*, Zinacantepec, Colegio Mexiquense.
- Hiernaux, Daniel, Alicia Lindón (2000), “Introducción”. en Daniel Hiernaux, Alicia Lindón, Jaime Noyola, coord.. *La construcción social de un territorio emergente : el Valle de Chalco*. Zinacantepec, Colegio Mexiquense.
- Hoedeman, Oliver y Satoko Kishimoto (2005), “Agua y saneamiento: reformas democráticas e innovadoras en el Sur Global”. en . Daniel Chavez ed. *Anuario de servicios públicos, 2005/6*, Ámsterdam, Transnational Institute.
- INEGI; (1997), *Chalco, Estado de México: Cuaderno estadístico municipal*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Gobierno del Estado de México, Ayuntamiento Constitucional de Chalco.

- I&T, (2001), *Sistema para Gestao Sustentavel de Resíduos Sólidos de Diadema*. Sao Paulo, I&T.
- Jalpa Flores, Tomás (1998), *La tenencia de la tierra en la provincia de Chalco : siglos XV al XVII /*. Ciudad de México, Tesis de maestría.
- Juárez Núñez, José Manuel (2000), “Territorio e identidad social en el Valle de Chalco”. en Daniel Hiernaux, Alicia Lindón, Jaime Noyola, coord.*La construcción social de un territorio emergente : el Valle de Chalco..* Zinacantepec, Colegio Mexiquense.
- Kowarick, Lucio (1975), *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lascoumes, Pierre and Patrick Le Galés (2006), “Introduction to the special issue of Governance”, en *New Modes of Governance* 6, Project 9: Choice and Combination of Policy Instruments.
- Lojkin, Jean, (1979), *El marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*, México: siglo XXI.
- Lucy Nely Maya González (2004), “El PROCEDA y el PISO en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM.” En *Estudios demográficos y urbanos*, mayo-agosto, n. 056. Ciudad de México, El colegio de México.
- Mandel, Ernest (1969), *Tratado de economía marxista*. México DF: Era.
- Martínez Omaña, María Concepción (2006), “Gestión del agua urbana en la segunda mitad del siglo XX. Esquemas institucionales, actores y agendas sociales: 1950-2004”, en David Barkin coord., *La gestión del agua urbana en México*, México, Universidad de Guadalajara.
- Marx, Karl, y Friedrich Engels (1976), *La Ciudad, la División del Trabajo y el Surgimiento del Capitalismo*, Buenos Aires: Piados.
- McDonald, David y Greg Ruiters (2006), “Teorizando la privatización”, en Daniel Chavez ed. *Anuario de servicios públicos, 2005/6*, Ámsterdam, Transnational Institute.
- Michael, Cohen y Shabir Cheema (1992). “The new agendas”, en Harris Nigel (ed) *Cities in the 1990s : the challenge for Developing Countries; highlights from a workshop of representation*, Chapter one. London: London University College, 1992.
- Noyola Rocha, Jaime (1999), *Valle de Calco Solidaridad: monografía municipal*. Toluca, Gobierno del Estado de México: Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales: Instituto Mexiquense de Cultura.

- Nunes, Edison (1994), “Conclusión – parte I”, en Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez editores, *Municipio y servicios públicos..* Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- Peñalva, Susana y María Grossy (1989), “gobierno y democracia local en América Latina. Procesos y tendencias de la administración y de la política local. en Borja, Jordi, Fernando Calderón, María Grossy y Susana Peñalva, ed. *Descentralización y democracia – gobiernos locales en América Latina.* Santiago de Chile, CLACSO.
- Pérez, Pedro, (2000),”Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos”. En *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n° 26, 2000. Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC.
- Ramos, Jose Maria y Marcela Reyes (2005), “Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”. En *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XII No. 34, septiembre / diciembre de 2005, pp39 a 66.
- Revesz, Bruno (1998), “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú”, en Bruno Revesz (ed.) *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización.* Lima, Cipca-IEP.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2004), “El problema de la vivienda de los con techo”. En Revista *eure*, vol. 30, no. 91. Santiago de Chile, Scielo.
- Sánchez, Rolando (2005), *La construcción social del poder – Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*, México, El Colegio de México.
- Santos, Milton (1982), *Ensaio sobre a Urbanização Latino-Americana.* São Paulo: Hucitec.
- Schteingart, Martha y Emilio Duhau (2001), “Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia”, en Schteingart, Martha y Emilio Duhau coordinadores. *Transición política y democracia municipal en México y Colombia.*
- Sosa, José (2006), “Estudio introductorio”, en José Sosa (ed.) *Política pública y participación social: visiones alternativas.* México, UNAM – DIVIP.
- Stanback, Thomas M (1984), *Servicios en la Nueva Economía.* México DF, Publigráficos.
- Topalov, Christian (1979), *La Urbanización Capitalista.* México: EDICOL.
- Tortolero, Alejandro (1993), *Entre lagos y volcanes: Chalco Amecameca: pasado y presente.* Zinacantepec, Colegio Mxiquense.
- Touraine, Alain (1987), *Introducción a la sociología.* Madrid, Ariel.

- URB-AL, (2007), *Orçamento Participativo e Voluntariado – Cidades mais democráticas e solidárias*, URB-AL, Unión Europea, Oficina de Cooperación.
- Vainer, Carlos, Otilia Arantes y Erminia Maricato (2000), *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- Vega, Ana Lourdes (2003), “Urbanización explosiva en la periferia”. En *Ciudades 57*, enero-marzo de 2003. Puebla, RNIU.
- Velásquez, Fabio (1994), “La gestión local de servicios públicos”, en Rodriguez, Alfredo y Fabio Velásquez editores *Municipio y servicios públicos*. Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- Yeung, Y.M. y T.G. McGee (1989), *Participación comunitaria en la prestación de servicios urbanos en Asia*. Ottawa, CIID.
- Ziccardi, Alicia (1998), “Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana”, en Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación en la ciudad capital*. México, UNAM – M. A. Porrúa.

### **Sitios de internet**

BID, [http://www.iadb.org//extr/pic/VII/OP\\_745.cfm?language=Spanish](http://www.iadb.org//extr/pic/VII/OP_745.cfm?language=Spanish)

BBC, <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid/3585000/3585242.stm>

CEMPRE, [http://www.cempre.org.br/cempre\\_informa.php?lnk=ci\\_2007-0102\\_cenarios.php](http://www.cempre.org.br/cempre_informa.php?lnk=ci_2007-0102_cenarios.php) número 91, enero de 2007.

DIADEMA, [www.diadema.sp.gov.br](http://www.diadema.sp.gov.br)

FIPE, [www.fipe.org.br](http://www.fipe.org.br)

IBGE, <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>

TELEVISA, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/385933.html>

### **Legisgrafía**

Lei Ordinária N° 2336/04, de 22/06/2004, Sistema para Gestao Sustentavel de Residuos sólidos. Diadema, Camara Municipal.