

# Líneas estratégicas hacia la implementación de escenarios posibles de gestión participativa en ciudades sustentables e inteligentes

## Caso: Área Metropolitana de Córdoba - Argentina

---

DAVID MARTÍN RINCÓN

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño | Instituto del Ambiente Humano | Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

### RESUMEN

*Introducción: la presente ponencia contempla escenarios posibles que, direccionados por el proceso de las Agendas Locales 21 (A21L) y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS2030), formulan líneas de planificación desde lo local con articulación hacia lo glocal y global, incluyendo a la gestión y a los actores del territorio en un plan a corto, mediano y largo plazo: 2015-2019-2024-2027 partiendo de un marco global existente. Objetivos: General: Proponer lineamientos de gestión sustentable sobre escenarios territoriales, hacia plan de acción futura, identificando contradicciones como problemas ambientales del sector sudoeste del Área Metropolitana de Córdoba (AMC), desde la mirada y participación de sus actores hacia el desarrollo y sustentabilidad local. Particulares: a) Determinar actores del territorio, rol y capacidad para promover desarrollo local. b) Definir funcionamiento de un instrumento participativo, como estrategia organizacional. c) Idear y proponer un sistema de acciones de gestión sustentable, como compromisos sobre el territorio. Materiales y Métodos: dos estrategias generales: a) identificación de actores del territorio y recolección/codificación/interpretación/construcción del dato; b) identificar un universo de problemas ambientales, su ponderación, trama de relaciones/influencias y dependencias, todo ello a partir de una A21L. Resultados: el análisis estructural identifica y jerarquiza problemas ambientales claves que inciden sobre la evolución y los escenarios para el sector. Se elabora un instrumento de gestión urbana sustentable y participativa a través de: 1) aporte de los actores del territorio en identificación, interrelación y priorización de problemas ambientales, 2) formulación de agenda de lineamientos, compromisos y programas, y 3) planteo de instrumento flexible según las particularidades de sectores del AMC. En segunda etapa, avance hacia plan de acción donde se definen Proyectos, Plan de Seguimiento y Programas. Conclusiones: los lineamientos formulados podrán incorporarse a un plan estratégico para el sector, constituyéndose en una de las posibilidades hacia las que se abre esta investigación. Para esta etapa se proponen recomendaciones iniciales.*

### PALABRAS CLAVE

*Gestión ambiental; agenda local participativa; prospectiva; ciudades sustentables.*



Los problemas a abordar en una agenda se definen a través de la herramienta del diagnóstico ambiental que es una de las fases preliminares de la A2iL —enfoque ICLEI—, del enfoque GADU y de la iniciativa ICES, proceso que apunta a identificar problemas ambientales del territorio así como los puntos sobre los cuales será necesario actuar dentro de un plan de acción. Este proceso se potencia a través de la interacción y el diálogo de los diferentes actores del territorio que aportan, cada uno, sus visiones. Es en esta etapa participativa en donde comienza el diseño del plan de metas para el AMC.

## Metodología

### *Síntesis del desarrollo de las estrategias de la investigación*

1. Estrategia a) se divide en dos fases: la primera fase es la descripción de la estrategia metodológica en la que se detallan aspectos generales del enfoque cualitativo para la obtención del dato y la segunda parte comprende la construcción de los problemas a partir del dato sobre el sector sudoeste del AMC.

A través de ello se identifica una primera categoría de temas que direccionan los «aspectos» o «compromisos» como objetivos de programas de cada uno de los ejes a proponer en este trabajo a partir de un lineamiento cero inicial que garantice la participación ciudadana.

Retomando así, la segunda fase de la primera estrategia a) se procede a la a la codificación, interpretación y construcción del dato (indagación hacia el diagnóstico); dato que tiene como finalidad producir una segunda categorización —consensuada— de los problemas ambientales a través de informantes clave (*partners* referentes del territorio) y con la asistencia de la herramienta de análisis de datos cualitativos, Atlas.ti. Se descubren y revelan temas y conceptos entre los datos recolectados que dan origen a 35 problemas de partida.

En la Figura 1, en una de las posibilidades que ofrece la salida desde Atlas.ti, se representa la red semántica de relaciones entre los 35 temas/problemas.

---

de la representación legítima que adquieren desde los actores o *partners* a los fines «(...) del interés específico sobre la calidad, distribución, asignación y gestión sustentable de los servicios locales. Solo cuando los stakeholders acuerdan desarrollar una estrategia común puede considerarse que un servicio y gestión puede alcanzar la categoría de sustentable» (Fernández, 2004, citando a ICLEI, 1996).

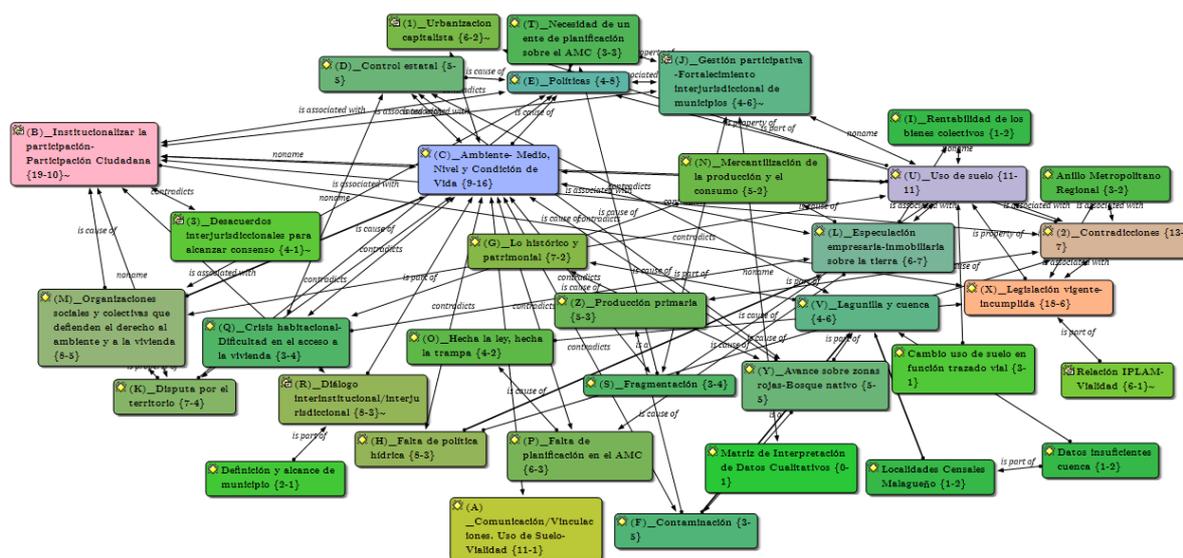


Figura 1: Relaciones entre temas y problemas evidenciados en desigualdades que surgen de las «contradicciones» sobre el AMC. Elaboración propia. Fuente: Red semántica de las relaciones y ponderaciones de los problemas que surgen de los temas a través del software Atlas.Ti

2. Estrategia b) la primera parte permite ordenar y codificar los diferentes momentos, fases y herramientas que nos provee las distintas perspectivas, documentos y metodologías vigentes —enfoque GAU, A2iL ICLEI, Naciones Unidas, ICES, Carta de Nuñoa, PET, Código de Buenas Prácticas Ambientales, Plan de Metas 2016-2019— con la intención de facilitar la formulación de instancias a las que nos dirigen los patrones identificados en dicha práctica.

En la segunda parte de la estrategia b): asistencia del método prospectivo para la definición de escenarios posibles, esta elección metodológica se traduce en la adopción de una herramienta de asistencia para la descripción de la problemática y la construcción de escenarios de gestión ambiental. Ello se funda en la posibilidad de visibilización sistémica y participativa —dentro del sector sudoeste del AMC— de un universo de variables derivadas de las matrices de datos cualitativos que permite identificar, ponderar y abordar aquellos problemas motrices del territorio. En esta fase prospectiva de exploración futura se analiza el sector y su entorno, identificando tendencias y variables estratégicas (Figura 2) para construir escenarios donde podemos comenzar a actuar desde el presente evaluando oportunidades y riesgos.

Estos resultados y salidas tienen que ver con una primera identificación de los 35 problemas ambientales iniciales hacia la definición de 13 problemas considerados como «motrices» a trabajar en la agenda.

Desde la salida, interpretación y ponderación de variables claves ubicadas en el primer y segundo cuadrante de la matriz de relaciones potenciales indirectas (Figura 2) es que nos enfocamos en los 13 problemas mencionados que son, según la prospectiva, los claves a trabajar en los escenarios a proponer.

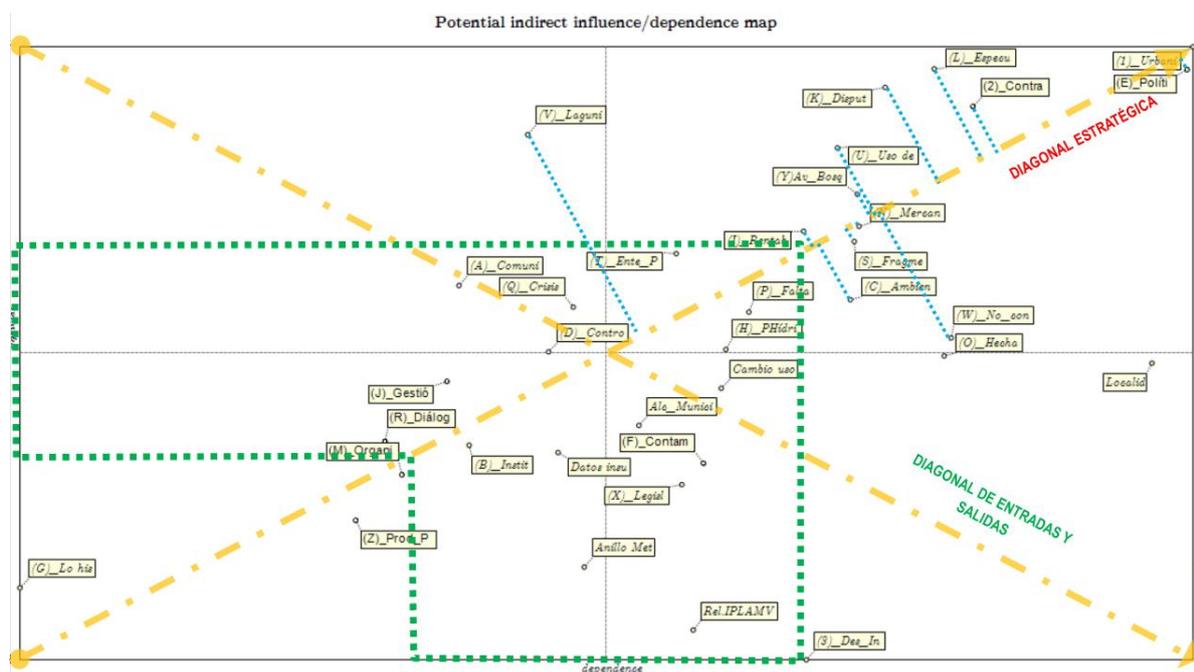


Figura 2: (MIIP). Mapa/Matriz de influencias Potenciales Indirectas del sector sudoeste del AMC, cuenca Lagunilla. Elaboración propia. Fuente: salida desde el software MicMac

Cabe aclarar que en la lectura de la Tabla 1 las variables ponderadas son 16. Las variables (P)\_Falta ; (T)\_Ente\_P ; (H)\_PHídri estarían cayendo en la denominada «zona de pelotón» de la prospectiva, no constituyéndose en magnitudes clave a trabajar, aunque si a observar en el transcurso del proceso en el tiempo.

A partir de los resultados y salidas de las variables por medio de la prospectiva se comienzan a delinear los escenarios, como lineamientos, para esta porción del arco sudoeste del AMC. Las variables consideradas motrices quedan resumidas a las que se detallan a continuación:

VARIABLES ESTRATÉGICAS		
UBICACIÓN	GRADO DE INFLUENCIA Y DEPENDENCIA	ETIQUETA - SHORT LABEL
I CUAD	Alta influencia y alta dependencia (Variables de enlace)	(1)_Urbani; (E)_Políti; (L)_Especu; (U)_Uso de; (K)_Disput; (Y)_Av_Bosq; (2)_Contra; (N)_Mercan; (S)_Fragme; (I)_Rentab; (C)_Ambien; (P)_Falta; (T)_Ente_P; (H)_PHídri; (W)_No_con
II CUAD	Alta influencia y poca dependencia (Variables Motrices)	(V)_Laguni

Tabla 1: Variables estratégicas a considerar en agenda que surgen de matriz de relaciones potenciales (directas e indirectas) para trabajar lineamientos hacia escenarios del AMC

### Los escenarios posibles

El plan de acción hacia el desarrollo sustentable para el sector sudoeste del AMC. Cuenca Lagunilla: este apartado integra ejes de análisis (Bozzano, 2009: 92), con el objetivo de afrontar la problemática territorial hacia la calidad de vida, proponiendo lineamientos de acción en un plan de ordenamiento territorial hacia escenarios posibles de gestión ambiental sustentable dentro del sector sudoeste del AMC.

La estructura de esta propuesta parte de un marco global, que está constituido, en primer lugar, por los denominados mecanismos de implementación que aplicados a una agenda sobre el arco sudoeste del AMC se formulan, para este caso, en base a las premisas establecidas en la iniciativa Cepal incluidas en la propuesta de Huenchuan & Paredes (2007), y se refieren a dispositivos a funcionar sobre cuatro ámbitos de acción pública que contemplan la normatividad, la institucionalidad, la política y los programas (Figura 3).

A partir de aquí se despliega el ámbito de lo glocal como una interfase entre lo global y lo local que propone pensar globalmente el territorio para actuar localmente; en esta instancia se propone un objetivo general denominado en este trabajo propósito director en articulación con el marco global y apertura hacia el contexto local como instancia previa propositiva; esto así se constituye en conductor del proceso agenda hacia un plan que contempla como misión el «mejorar la calidad de vida de los habitantes» implementando políticas públicas que se traducen como sistemas de acciones donde se priorice la participación de los representantes de la sociedad civil en la identificación de los problemas ambientales y en el aporte a las acciones que se transcriben en ordenamiento del territorio.

Hacia ello se apunta el marco local proponiendo un compromiso de partida inicial «lineamiento cero», como estrategia organizacional de base, que se traducirá en programas vinculados con la participación social, la concientización ambiental y las acciones de gestión hacia el desarrollo local sustentable.

Sobre esta base se definen los lineamientos de la Agenda Local, sus ejes y programas, incorporando las cuatro dimensiones globales de la sustentabilidad urbana del AMC (sustentabilidad política, social, económica, ecológica), asociadas a la metodología GADU y a las orientaciones de Naciones Unidas para ciudades resilientes (2012).



Figura 3: Mecanismos de implementación del Plan de Acción para la subcuenca Lagunilla. Elaboración propia

El ejercicio participativo ha permitido visibilizar la existencia de normativas que rigen las relaciones en el territorio del AMC cuyo incumplimiento es causa fundamental de las contradicciones y conflictos que dan origen a este trabajo.

Los problemas ambientales en un sistema territorial son innumerables y las relaciones entre las variables que lo componen, su interrelación y ponderación a través de métodos científicos pueden derivar en acciones territoriales. En el caso de la cuenca Lagunilla se estima que, desde el enfoque adoptado es posible aportar lineamientos orientados a mejorar la calidad de vida y del ambiente local trabajando sobre aspectos motrices concretos, ponderados y delimitados, para

responder al complejo sistema de problemas que caracterizan la situación real de partida. La propuesta comprende un propósito director, tres propósitos operativos o estratégicos, un compromiso cero y tres lineamientos estratégicos con seis ejes estratégicos que comprenden, en total, veintiséis programas de gestión ambiental sustentable sobre el sector sudoeste del AMC (Figura 5).

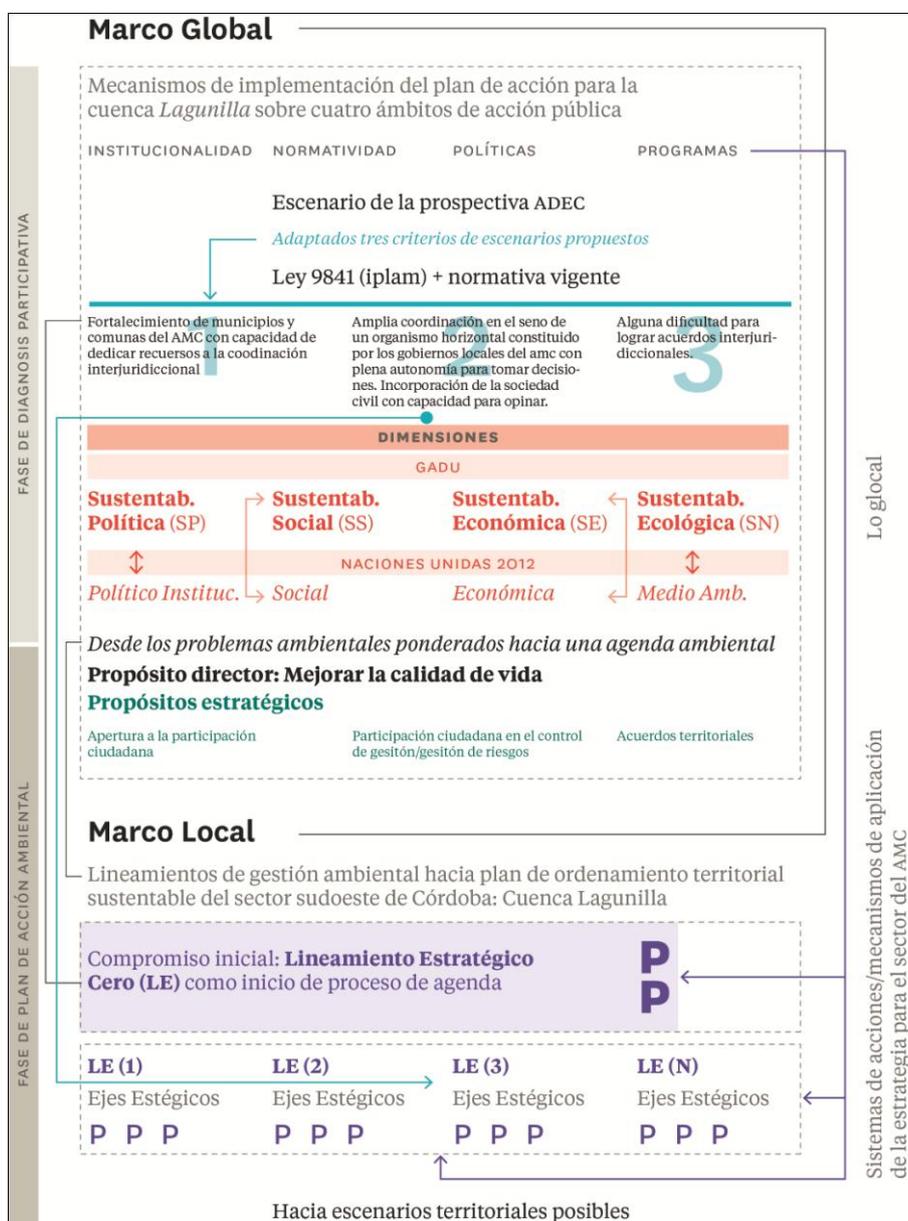


Figura 5: Primera síntesis general de la propuesta. Marco global, lo global y Marco local. Elaboración propia

Fase de articulación a futuro y conclusión: se estima que será posible, de esta manera, establecer una ponderación de variables directas del sistema que se definen en el tiempo a corto plazo (2019) al finalizar la actual gestión de gobierno.

Asimismo se plantea identificar y proponer un sistema de acciones a mediano plazo (2023) y a largo plazo (2027) relacionadas con la propuesta planteada y con las variables ponderadas indirectas y potenciales, que se estructurarán como una serie de programas de actuaciones concretas sobre el territorio.

El Plan de Acción, en una segunda etapa definirá acciones como Proyectos y, establecerá un Plan de Seguimiento como programa basado en un elenco de indicadores, que evaluarán la mejora ambiental del territorio (Figura 6).

PROYECTOS	METAS/COMPROMISOS 2015-2027 (objetivo)	LÍNEA DE BASE DE LA METAL/COMPROMISO (para el indicador)	INDICADOR DE LA METAL/COMPROMISO	LINEAMIENTOS/EJES PROGRAMAS/ SUBPROGRAMAS	META/COMPROMISO			Área/Mesa o sector responsable del seguimiento del monitoreo. Observaciones	
					AL 2019	AL 2014	AL 2027		
<b>Lineamiento estratégico 1: Gestión ambiental asequible al ciudadano - Eje estratégico: fomento, mejora y fortalecimiento de la participación ciudadana</b>									
Sustentabilidad Política Institucional	Proyecto D	Promover un proceso de gestión ligado a problemáticas locales que incluya planificación participativa en colaboración con las organizaciones de la comunidad.	Existe antecedentes operativos sobre el AMC: Plan Jesús María Proyecto.	Ley 25.675 Porcentaje de organizaciones civiles, sociales e institucionales del territorio incluidas en mesas permanentes de diálogo.	Programa 4 Participación ciudadana en la proyección de gestión pública del gobierno local.	V	A	R	
						V	A	R	
<b>Lineamiento estratégico 2: Resiliencia - Eje estratégico: Integridad Territorial</b>									
Sustentabilidad Natural Medioambiental	Proyecto L	Proteger, restaurar la cuenca su ecosistema y laderas del monte nativo aplicando políticas en su resguardo.	Se producen actualmente desmontes ilegales en desacato a la normativa vigente.	Ley de Bosques/Leyes de presupuestos mínimos. Cant. de Has respuestas de bosque nativo desde el comienzo del programa.	Programa 12 Preservación, reposición y defensas de los recursos naturales.	V	A	R	
						V	A	R	
Sustentabilidad Natural Medioambiental		Mensurar el recurso hídrico.	Poca información sobre la cantidad y calidad de agua superficial y subterránea.	Código de Aguas. Cantidad de establecimiento en el sector que toman el recurso hídrico de reservorios naturales.	Subprograma 12 Uso racional del recurso hídrico.	V	A	R	
						V	A	R	
<b>Lineamiento estratégico N- Eje estratégico: N</b>									
Proyecto N	Objetivo N		Porcentaje	Programa N	V	A	R		
Proyecto N	Objetivo de Subprograma N		Número	Subprograma N	V	A	R		
Proyecto NN	Objetivo NN		Cantidad	Programa NN	V	A	R		
Proyecto NNN	Objetivo NNN		Km	Programa NNN	V	A	R		

Figura 6: Matriz de seguimiento, evaluación y retroalimentación de agenda ambiental. Elaboración propia

Al respecto de esta última matriz, la construcción de los indicadores identificados con cada una de las dimensiones establecidas, se llevará adelante con el consenso de los actores locales a través de foros de discusión dentro de un observatorio urbano o el mismo observatorio de gestión ambiental incluido en uno de los programas. Como plantea la iniciativa del BID (2014) y con miras a una mayor sostenibilidad se propone la conformación de un esquema de monitoreo ciudadano independiente que aporte seguimiento a los temas/problemas priorizados colaborativamente. La contribución de esta investigación permitirá ejercitar a los actores del territorio del sector sudoeste del AMC en las fases de una A2iL para que a partir de aspectos comunes de organización participativa, se pueda replicar este modelo de gestión sustentable en las localidades que componen el AMC adquiriendo, en cada caso, características de gestión propias.

## Bibliografía

- AGENCIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA (ADEC). (2015). Proyecto Prospectiva Territorial para el Área Metropolitana de Córdoba. Escenarios.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2014). Guía metodológica. Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. (ICES).
- BOZZANO, H. (2009). Territorios posibles. Procesos, lugares y actores (1a.). Buenos Aires: Lumiere. Lumiere.
- FERNÁNDEZ, R. (2000). La ciudad verde: Teoría de la gestión ambiental urbana. Espacio.
- FERNÁNDEZ, R. (2004). Políticas urbanas, ambiente y sustentabilidad [Seminario]. Escuela de Graduados-GADU- FAU-UNC.
- HUENCHUAN, S., PAREDES, M., & PAREDES, M. (2007). Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento. CELADE. <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7216>>
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI). (1996). La Agenda Local 21. Guía de planificación. Una introducción a la planificación del desarrollo sostenible.
- JORDÁN FUCHS, R., & SIMIONI, D. (Eds.). (2003). Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- NACIONES UNIDAS. (2012). Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015. Desarrollando ciudades resilientes—¡Mi ciudad se está preparando! (Naciones Unidas).
- OSZLAK, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico. En Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil (Vol. II). CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.
- OSZLAK, O. (2012). Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos. VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico.
- PÍREZ, P. (2014). Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas. América Latina en movimiento, 497. <<https://www.alainet.org/es/active/79230>>
- POGGIESE, H. A., NATENZON, C., DE ROSAS, F., & FRANCONI, M. D. C. (1994). Metodología FLACSO de planificación-gestión.
- SANTOS, M. (2000). La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo, razón y emoción. Ariel.