

## Ciudades Resilientes al Clima en América Latina

Segunda Edición | Septiembre de 2018

### Ciudadanía y poder público local: estrategias para reducir la vulnerabilidad mediante soluciones a los problemas de vivienda e infraestructura urbana

#### Introducción

La resiliencia consiste en las habilidades, conocimientos y en la capacidad de movilizar recursos para enfrentarse a cambios/conmociones/sacudones causados por las transformaciones ambientales, sociales, económicas y/o políticas. La capacidad de resiliencia de una sociedad y/o de grupos humanos, será mayor o menor dependiendo del grado de vulnerabilidad en que estos se encuentren. Esto, a su vez, está determinado por una serie de factores que permean dimensiones sociales, económicas, políticas, ambientales, entre otras. Por ejemplo, las sociedades en las que la mayoría de sus miembros poseen acceso a infraestructura, salud, educación, empleo y oportunidades para la participación política, tienden a presentar una mayor capacidad

de resiliencia a los cambios y conmociones, que aquellas sociedades donde esos accesos son de carácter precario.

En el caso de la sociedad brasileña (y de muchas otras en América Latina), el acceso a los elementos mencionados previamente ocurre de manera extremadamente diferenciada entre su población, aunque su distribución igualitaria entre todos los ciudadanos sea garantizada por la Constitución del país. Esto ilustra lo que se denomina “condición de ciudadanía diferenciada”. Esta tiende a (re)producir una serie de vulnerabilidades, las cuales se pueden reflejar en una reducida capacidad de resiliencia a los cambios e impactos en todos los órdenes.

#### Mensajes claves

1. La vulnerabilidad y la ciudadanía diferenciada están intrínsecamente relacionadas en Abaetetuba. Los residentes urbanos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad son usualmente aquellos que poseen menos derechos básicos garantizados. Esta situación genera una serie de desventajas sociales que, entre otras cosas, generan dinámicas complejas de ocupación de las tierras urbanas para el establecimiento de viviendas en Abaetetuba. Estas dinámicas están atravesadas por intereses y acciones conflictivas entre los ciudadanos y el poder público, a causa de la gestión del territorio urbano.

2. Las condiciones de alta vulnerabilidad social y ambiental en las áreas urbanas inundables de las pequeñas ciudades del estuario pueden limitar la capacidad de sus residentes de crear cohesión social y de articularse colectivamente para demandar mejoras de infraestructura urbana y de vivienda, tan necesarias en esas áreas. Esta situación puede dejarlos más vulnerables a los intereses electorales de los políticos locales, lo que contribuye al surgimiento de dinámicas políticas que pueden dificultar la construcción conjunta de soluciones efectivas, inclusivas y de largo plazo para los problemas relacionados con la falta de infraestructura urbana.

3. La falta de articulación y diálogo entre diferentes sectores del gobierno local restringe el desarrollo de una planificación urbana participativa y de largo plazo, capaz de resolver los problemas complejos de déficit de vivienda e infraestructura urbana.

**Autores:** Oriana Almeida, Mariana Piva da Silva

**Edición:** María José Pacha

**Corrección gramatical:** Natalia González



Esta situación se ve particularmente agudizada en regiones como la del Delta Amazónico, donde se vienen acentuando las perturbaciones climáticas que están alcanzando con mayor intensidad a poblaciones que históricamente experimentan una condición de ciudadanía diferenciada y una consecuente alta vulnerabilidad socioambiental.

Los diversos actores de la sociedad; los ciudadanos, el poder público, las organizaciones civiles y privadas vienen generando y adoptando estrategias para reducir las vulnerabilidades. Los impactos de esas iniciativas, que se pueden presentar con carácter individual o colectivo, son variados y complejos. El entendimiento de cómo se construyen y sobre las relaciones que se establecen entre los actores participantes del proceso, puede ser crucial para: la comprensión de los problemas que estas abordan, la evaluación de sus implicaciones y la búsqueda del perfeccionamiento de las iniciativas. Este documento trata sobre algunas de esas relaciones entre ciudadanos y el poder público dentro de la búsqueda y negociaciones de soluciones correspondientes a los problemas de falta de vivienda e infraestructura urbana, con un enfoque en áreas inundables urbanas, en una de las ciudades de la región del Delta Amazónico, Abaetetuba, PA.

## ¿Qué se hizo?

Para entender el problema de articulación y resolución de problemas urbanos en el Estuario Amazónico, se hizo un trabajo detallado que involucró dos meses de inmersión en la realidad urbana local y entrevistas semi y no estructuradas con miembros del poder público local, habitantes de áreas inundables, representantes de movimientos sociales y asociaciones barriales. En total se realizaron 27 entrevistas: 17 de ellas con miembros del poder público local y 10 con habitantes de áreas inundables, representantes de movimientos sociales y de los barrios. También se realizó una observación participativa en reuniones de los consejos municipales y en trabajos de campo del sector de la vivienda de la ciudad, el cual forma parte de la Secretaría Municipal de Asistencia So-

cial. La observación participativa involucró decenas de entrevistas abiertas informales con residentes y miembros del poder público. Las lecciones aprendidas en Abaetetuba serán consideradas también como válidas para otros municipios.

### **Situando y entrelazando las vulnerabilidades: falta de derechos básicos, ciudadanos y poder público**

Uno de los principales problemas que el municipio enfrenta es la expansión urbana no planificada impulsada principalmente por cuestiones de déficit de vivienda digna; lo que se traduce en ocupaciones irregulares del territorio urbano. Esas ocupaciones son dinámicas y vienen ocurriendo constantemente desde la creación del municipio. Este ha sido el modo más común, encontrado por aquellos que se mudaron a la ciudad, generalmente en condición de ciudadanía diferenciada y alta vulnerabilidad, de materializar su derecho a la vivienda. Actualmente, aproximadamente la mitad de los 16 barrios de la ciudad fueron ocupados irregularmente y de forma no planificada, y al menos cuatro de ellos están en áreas susceptibles a inundaciones. Igualmente, los barrios nuevos han sido formados por ese mismo proceso. Muchas de esas áreas, principalmente las ocupadas más recientemente, poseen infraestructura básica muy precaria, como falta de saneamiento y acceso al agua potable. Son áreas que concentran índices altos de pobreza y delincuencia. Además, la falta de planificación adecuada de las viviendas y de la infraestructura construida, provista por el poder público después de la ocupación, como el relleno de las calles, pueden agravar los efectos de las inundaciones. Por ejemplo, estas dos situaciones a menudo bloquean los sistemas naturales de drenaje de las aguas de lluvia, aumentando la concentración de agua en las inundaciones.

Tanto los problemas de orden técnico, relativos a la expansión urbana desordenada (por ejemplo, la ocupación de áreas que son inadecuadas para asentamientos humanos debido a un suelo inestable, riesgos de inundaciones y protección ambiental), como los de or-

den social, por ejemplo, la producción de condiciones precarias de vivienda debido a un déficit habitacional que los gobiernos no consiguen suplir, fueron mencionados por los miembros del poder público y los ciudadanos del municipio. En consecuencia, esto abre el espacio para que la ocupación del territorio urbano refleje diversos intereses como las necesidades reales de vivienda e infraestructura, la especulación inmobiliaria, la negociación de votos basados en acciones puntuales, entre otros.

Una de las principales consecuencias de la expansión urbana desordenada en Abaetetuba es la falta de infraestructura urbana adecuada en las áreas ocupadas irregularmente, lo que contribuye enormemente a la condición de alta vulnerabilidad de los habitantes de las mismas, principalmente de aquellos que viven en regiones inundables. Debido a las condiciones de pobreza, baja escolaridad, alta delincuencia, etc., en que se encuentran las poblaciones de las áreas en riesgo, estas enfrentan dificultades para articularse en la búsqueda de sus intereses comunes. Este hecho facilita el surgimiento de relaciones de tipo clientelar con los políticos locales.

Los políticos locales, concedores de la precariedad de las condiciones de vida de la población de las zonas en riesgo, pueden usarlo a su favor. Ante las grandes demandas, éstos proponen acciones puntuales y paliativas, pero que no contribuyen a la resolución efectiva del problema en su totalidad. La falta de cohesión y participación social agrava la búsqueda fragmentada de soluciones a los problemas enfrentados por los ciudadanos. Estos se aglomeran normalmente alrededor de los órganos públicos locales, ante los cuales se presentan demandas que son mayoritariamente individuales, lo que contribuye en gran medida a sobrecargar al poder público local. Existen también iniciativas colectivas, pero no parecieron ser dominantes durante la investigación. Esto genera dificultades para que los miembros del poder público definan y negocien prioridades de acciones que puedan atender intereses que sean más colectivos que individuales.

Uno de los problemas observados fue también una comunicación deficiente entre los sectores del propio gobierno. Esta falta de cohesión interna aumenta la discontinuidad de las acciones que están siendo implementadas debido

a los cambios en las administraciones. En general, el gobierno local tiende a enfocarse en acciones puntuales que responden a demandas inmediatas; como la construcción de rellenos no planificados en calles inundables, ins-

talaciones puntuales de pozos para la captación de agua, la recolección de basura e iniciativas incipientes de baños que evitan que los desechos caigan directamente en los cursos de agua, entre otras.



**Figura 1:** Áreas de ocupación irregular recientes y antiguas en Abaetetuba: a) Ocupación Nova Liberdade; b) Calle rellena en el barrio São João.

## Oportunidades y desafíos para los gestores públicos en la construcción de resiliencia Lecciones aprendidas en Abaetetuba que deben servir para otras regiones

1. Es de extrema importancia que **el gobierno local busque adquirir un conocimiento profundo e integrado de las diferentes realidades**, intereses y vulnerabilidades experimentadas por los ciudadanos en el proceso de materialización de su derecho a la vivienda y de cómo estos factores se reflejan en la ocupación del territorio urbano. Las alianzas con instituciones de investigación y enseñanza pueden contribuir significativamente a la capacitación de gestores públicos para una gestión más integrada del territorio.
2. Es esencial que **el gobierno local adopte una postura más preponderante en la creación de más oportunidades y la promoción de la participación de la población en la toma de decisiones relativas a la gestión del territorio urbano**. Esto podría fortalecer prácticas democráticas e incentivar la negociación de las soluciones para los problemas enfrentados de forma colectiva, lo que podría aliviar la presión de las demandas individuales en los órganos públicos. En este proceso, se resalta la extrema importancia de tener personas capacitadas para la mediación de conflictos y la promoción del diálogo constructivo en la búsqueda de soluciones relacionadas a la expansión urbana desorganizada y condiciones de vivienda e infraestructura urbana precarias.
3. Es fundamental que **el gobierno local encuentre formas de promover una mejor articulación interna, que promueva el intercambio de información y diálogo entre los diferentes sectores**. Las acciones eficientes de sistematización y el compartir la información que circula dentro del gobierno, también son necesarias para que sus miembros consigan coordinar de forma más efectiva sus acciones. Dichos mecanismos e instrumentos de diálogo e intercambio deben institucionalizarse para que los reemplazos en las administraciones municipales, después de las elecciones, no bloqueen el flujo de intercambios y conocimiento dentro del gobierno local. De esta manera, se aumentan las posibilidades de elaborar planificaciones urbanas más integradas, efectivas y de largo plazo.
4. Por último, **la falta de acceso al agua potable fue el principal problema identificado por la población de barrios vulnerables** en la investigación realizada por los integrantes del equipo del proyecto “Medios de vida” en el Delta Amazónico. Diversas soluciones han sido ensayadas por la población; pero la contaminación de los ríos a través de las alcantarillas urbanas impide el tratamiento del agua con fórmulas simples, como el uso de hipoclorito, por ejemplo. Además de los problemas de salud producidos por la baja calidad del agua, las poblaciones de estos barrios también presentaron un alto grado de inseguridad alimentaria. Por ejemplo, la misma encuesta citada anteriormente mostró que sólo el 10% de las familias de uno de los barrios de Abaetetuba de más alta vulnerabilidad social, viven en condiciones de seguridad alimentaria (basado en la escala brasileña de inseguridad alimentaria, IBGE y validada por UNICAMP y en 235 entrevistas).

## Sobre este informe para políticas

Esta publicación resume parte de los resultados del proyecto *Medios de subsistencia y resiliencia: efectos de expansión y retracción económica y perturbaciones del clima en el modo de vida y resiliencia de ciudades de Delta Amazónico*, que incluye un equipo multidisciplinario de investigadores del Núcleo de Altos Estudios (UPA), el Instituto Federal de Pará (IFPA), la Universidad del Estado de Amapá (UEAP), la Universidad de Columbia y Waterloo, y la Universidad del Valle del Paraíba (UNIVAP).

## Sobre la Iniciativa Ciudades Resilientes al Clima en América Latina (CRC)

Es una iniciativa conjunta entre la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). La Iniciativa CRC está financiando seis proyectos de investigación innovadora para la toma de decisión y la acción en 13 ciudades pequeñas y medianas de América Latina para promover un desarrollo urbano resiliente al clima.

## Sobre la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN).

CDKN apoya a tomadores de decisión en el diseño y ejecución de un desarrollo compatible con el clima. CDKN hace esto combinando la investigación, los servicios de asesoría y la gestión del conocimiento en apoyo a los procesos políticos trabajados y gestionados a nivel local. CDKN trabaja en alianza con tomadores de decisión en los sectores público, privado y no gubernamental a distintas escalas.

## Sobre el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

IDRC invierte en conocimiento, innovación y soluciones para mejorar las condiciones de vida de las personas en el mundo en desarrollo. Al reunir a los socios adecuados en torno a oportunidades de impacto, el IDRC ayuda a formar los líderes de hoy y de mañana y a impulsar el cambio para aquellos que más lo necesitan. El programa sobre cambio climático pretende apoyar a la investigación, las alianzas y redes que informan la adopción de soluciones costo-efectivas ante eventos climáticos extremos y el cambio climático, y que generan ganancias sociales y económicas de largo plazo.

## Sobre la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA).

FFLA es miembro y Coordinadora Regional para América Latina y el Caribe de CDKN. El trabajo de FFLA se enfoca en la promoción del diálogo constructivo, y el fortalecimiento de capacidades ciudadanas, políticas e institucionales. Trabaja sobre aspectos de importancia para el desarrollo sostenible, incluyendo la gestión de los recursos naturales, los conflictos socioambientales y el cambio climático. FFLA también presta servicios de capacitación, facilitación y asesoría en áreas afines.



Este documento es un resultado de la iniciativa conjunta "Ciudades Resilientes al Clima en América Latina" apoyada por la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN por sus siglas en inglés) y el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC por sus siglas en inglés). Este documento fue creado bajo la responsabilidad de la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) como receptor de apoyo a través de la iniciativa conjunta.

CDKN es un programa financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos y es dirigido y administrado por PricewaterhouseCoopers LLP. La gestión de CDKN está liderada por PricewaterhouseCoopers LLP y una alianza de organizaciones que incluye a Fundación Futuro Latinoamericano, LEAD Pakistán, el Overseas Development Institute, y SouthSouthNorth.

La iniciativa es financiada por DFID e IDRC. Las opiniones expresadas y la información contenida en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por DFID, DGIS, IDRC y su Junta Directiva, o las entidades de gestión de CDKN, quienes no podrán aceptar ninguna responsabilidad u obligación por tales puntos de vista, integridad o exactitud de la información o por la confianza depositada en ellas.

Esta publicación ha sido elaborada sólo como guía general en materias de interés y no constituye asesoramiento profesional. Usted no debe actuar en base a la información contenida en esta publicación sin obtener un asesoramiento profesional específico. No se ofrece ninguna representación ni garantía (ni explícita ni implícitamente) en cuanto a la exactitud o integridad de la información contenida en esta publicación, y, en la medida permitida por la ley, IDRC y las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo no aceptan ni asumen responsabilidad, obligación o deber de diligencia alguno por las consecuencias de que usted o cualquier otra persona actúe o se abstenga de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en la misma.