

Saneamiento ambiental urbano a partir de iniciativas descentralizadas y comunitarias. El caso de Hatillo

Francisco Rivas R.

El 10 de diciembre de 1991, en las oficinas de la OIT, se realizó una Reunión de Información sobre "Las posibilidades de las Microempresas en los procesos de descentralización de los servicios municipales en especial en el área de aseo y limpieza", con la participación de personeros de esa institución, la Municipalidad de San José y de la Asociación Centro Ejecutor de Proyectos Económicos y de Salud (ACEPESA).

Como resultado de esta reunión, la Municipalidad de San José consideró importante revisar la posibilidad de transferir algunos de sus servicios, en particular los de limpieza de vías públicas, al sector privado organizado a través de microempresas, como una forma eficaz y de bajo costo para cubrir la demanda actualmente insatisfecha. El 20 de marzo de 1992 se firmó el "Convenio de Cooperación para el Impulso y Desarrollo del Programa de Microempresas" entre la Municipalidad de San José y ACEPESA, con la colaboración de la OIT. Dicho Convenio recibió el refrendo de la Contraloría General de la República el 30 de abril de 1992.

En este contexto se constituyó la primera microempresa, con la figura de una asociación sin fines de lucro, denominada Asociación de Saneamiento Ambiental Comunitario (ASAC), integrada por ocho trabajadores -al mismo tiempo propietarios-, la que empezó a prestar los servicios de limpieza de vías, limpieza de tragantes y chapea de áreas verdes en los Hatillos 1, 2 y 3.

Un nuevo modelo de gestión de la limpieza pública

La puesta en operación de ASAC significó el inicio de un nuevo modelo de gestión de la limpieza pública en Costa Rica. La estrategia apunta a alcanzar tres resultados fundamentales: (a) reducir los costos de inversión y, sobre todo, los de operación, lo que se logra con el empleo de sistemas alternativos caracterizados por el empleo de tecnologías simples y el uso intensivo de mano de obra; (b) introducir la eficiencia en la gestión ambiental de los desechos sólidos, y (c) promover

la participación de las comunidades en la solución del problema de la limpieza pública, procurando, por consiguiente, modificar las actitudes de la gente.

Tomando en consideración los resultados que se esperan con la introducción del nuevo modelo de gestión, podemos identificar los siguientes beneficiarios:

(1) las Municipalidades, que al trasladar los servicios de recolección de basura y eliminación de malezas a las microempresas mejoran la calidad y eficiencia de estos servicios, disminuyendo costos y recibiendo el reconocimiento de sus comunidades;

(2) los integrantes de las microempresas, que cuentan con empleo, eventualmente se convierten en propietarios, su trabajo es valorizado socialmente y podrán aumentar sus ingresos en la medida en que logren localizar nuevos contratos con empresas privadas, particulares e instituciones estatales;

(3) las poblaciones en las comunidades objeto de la intervención, que se verán beneficiadas al recibir los servicios municipales en forma eficiente y oportuna, permitiéndoles gozar de un ambiente más sano al mantener limpia la ciudad;

(4) las organizaciones no gubernamentales (ONGs) dedicadas a los problemas ambientales que se encuentren operando en las localidades de intervención, a las que se les brinda asesoría y asistencia técnica para contribuir a desarrollar niveles de especialización en la promoción y asistencia a las microempresas.

La propuesta es bastante simple: son seis los tipos de empresas que se constituyen y operan: (a) limpieza y barrido de vías públicas (calles, playas, etc.), (b) recolección y transporte de desechos, (c) disposición final de basuras, (d) mantenimiento de áreas verdes, (e) segregado y reciclaje y (f) servicios higiénicos públicos. En algunos casos, una sola microempresa puede asumir varios de los servicios indicados. Es necesario señalar que también existen pequeñas experiencias de gestión ambiental administradas directamente por las organizaciones

comunales.

En tanto que la responsabilidad de los servicios de limpieza pública es municipal, las microempresas son contratadas por las municipalidades en cuyas jurisdicciones trabajan, con cargo a los fondos que paga la población por la limpieza pública. Así, es necesario buscar y conseguir que las tarifas por dichos servicios puedan cubrir el costo total real de los mismos. La supervisión de estas microempresas sigue siendo una función municipal.

Como el nuevo modelo de gestión se sustenta en la participación de la población organizada, antes de iniciar su ejecución es consultado con sus organizaciones representativas. Una vez puesto en práctica es coordinado permanentemente con dichas organizaciones. Durante la operación de las microempresas la población asume un rol activo en la supervisión de los servicios que prestan. Esto permite transformar sus actitudes, que suelen reflejar displicencia o indiferencia frente al proble-

ma de la limpieza pública.

Para reafirmar los vínculos entre la comunidad y quienes operan los servicios, es deseable que los integrantes de las microempresas provengan de la propia comunidad a la cual van a servir, estableciéndose así una relación muy directa y eficaz con la población.

Resultados de la experiencia de ASAC (4)

Un sondeo de opinión realizado por ACEPE-SA en Hatillo 1, 2 y 3 arrojó resultados reveladores. La mayor parte de la población (61%) sí conoce el trabajo que hace ASAC. El conocimiento sobre ASAC es mayor en Hatillo 3, un 71% conoce su trabajo, y menor en Hatillo 1 (53%). Una razón de este fenómeno puede ser que ASAC tiene su local en Hatillo 3.

El 38% de la población encuestada mencionó dos tareas de ASAC. Las tareas más mencionadas fueron; limpieza calles/parques, limpieza caños/alcantarillas, cortar zacate/chapear y recolección de basura.♣

Tareas más mencionadas de ASAC

Tareas mencionadas	Número	Porcentaje
Limpieza calles/parques	35	56%
Limpieza caños/alcantarillas	27	43%
Cortar zacate/chapear	25	40%
Recolección de basura	8	13%

Aunque la recolección no fue una tarea de ASAC, un 13% de las familias encuestadas confundieron el trabajo de ASAC con el de la Municipalidad. Esta confusión resultó también de la pregunta sobre la valoración del servicio que brinda ASAC.

La mayor parte de las familias encuestadas que contestaron positivamente a la pregunta sobre el conocimiento del trabajo de ASAC respondieron

que el servicio que brindó ASAC fue bueno o muy bueno (60%), un 14% contestó que el servicio estaba malo o muy malo y un 26% contestó que estaba regular.

Las razones detrás de estas opiniones varían. La mayoría (44%) consideraban que ASAC hizo un buen trabajo, resultando respuestas como: "ayudan a limpiar y son de la comunidad", "la

mayoría del tiempo la calle se ve limpia" y "los veo casi todos los días". Entre estas respuestas se encontraron también algunas como: "no fallan con la recolección" y "recogen bien la basura", a pesar de que éstas no fueron tareas de ASAC.

También se produjeron opiniones negativas. El 27% de la población que conoció el trabajo de ASAC respondió que ésta hizo un mal trabajo. Algunos se quejaron: "necesitamos hacer la limpieza que ellos deberían hacer", "a veces solamente limpian el boulevard y no las alamedas" o "está muy sucio". Una parte importante de las opiniones negativas fue referente a que los integrantes de ASAC "no recogen la basura", principal problema de Hatillo, cuya responsabilidad, sin embargo, corresponde a la Municipalidad, como se verá más adelante. El 9% consideraba el servicio irregular y el 11% se refería a las características personales de los trabajadores de ASAC: "tenían mucha gente con mala reputación", lo cual se debía al hecho de que varios de los integrantes de ASAC eran personas que disfrutaban de libertad condicional.

La opinión sobre el servicio que brindó ASAC en relación con el Hatillo atendido da la siguiente imagen: Hatillo 2 manifiesta la posición más positiva, con un 71% de la población que dice que el servicio es bueno o muy bueno y un 25% que dice que es regular. Hatillo 3 le sigue con un 63% de la población que dice que el servicio es bueno o muy bueno y un 21% que dice que es regular. En Hatillo 1 los porcentajes son 41% y 35% respectivamente.

El respaldo mayoritario de la comunidad al proyecto, permitió realizar una serie de actividades destinadas a integrar a la población y a las instituciones que operan en el área de intervención. Entre las más importantes destacan el Seminario / Taller "Hatillo Limpio" en el que participaron destacados dirigentes comunales, vecinos de Hatillo 1, 2 y 3, la Municipalidad de San José, los microempresarios, el Ministerio de Salud y la Delegación Distrital de la Guardia Civil de Hatillo y ACEPESA. Los acuerdos tomados se recogieron en una Memoria.

Otras actividades han sido: (a) reuniones con los guardias civiles de la Delegación Distrital de Hatillo, con el objeto de sensibilizarlos y capacitarlos para la recepción y atención de denuncias por parte de los miembros de la comunidad sobre problemas de Saneamiento Ambiental, como lo

estipula el artículo 208 de la Ley de Tránsito; (b) coordinación estrecha con el Centro de Salud del Ministerio de Salud en el Distrito de Hatillo (este ministerio es el responsable de la fiscalización de las normas de saneamiento ambiental en la comunidad; en adelante las acciones de denuncia, concientización y capacitación dirigidas a la comunidad de Hatillo serán coordinadas y respaldadas por el mismo, el cual también se ha comprometido a respaldar las acciones de las Microempresas de Saneamiento Ambiental y apoyar sus labores), y (c) se logró establecer una red de vecinos para el apoyo de las gestiones de la microempresa.

Por otra parte, la implementación del nuevo modelo, en su fase piloto, requirió de un amplio programa de actividades, incluyendo la realización de diseños de ingeniería; selección y capacitación de los microempresarios, actividades de sensibilización destinadas a fomentar la participación comunitaria para la defensa y gestión ambiental, asistencia técnica y asesoría a las microempresas, el diseño de mecanismos y estrategias de coordinación entre microempresas, organizaciones comunales y la Municipalidad, entre otros.

¿Temor ante lo nuevo?: la administración municipal se resiste al cambio

Para ACEPESA fue una sorpresa constatar que ASAC es vista por la administración municipal como una amenaza a su status y estabilidad. Estos funcionarios entendieron equivocadamente que el éxito de ASAC significaba su propio fracaso y se esforzaron empecinadamente en hacer abortar la nueva iniciativa mediante distintos procedimientos como:

(1) incrementar sustancialmente a los microempresarios el área establecida por el Plan de Operaciones inicialmente convenido con la Municipalidad;

(2) asignarles la recolección de escombros, lo cual no se contemplaba en el Contrato (siendo la deficiente recolección de escombros una de las mayores quejas de la comunidad hacia la Municipalidad);

(3) los microempresarios debieron asumir la recolección de la basura producida por la limpieza de vías, a pesar de que, como lo señala el Contrato, esta continuaba siendo una responsabilidad de la Municipalidad;

(4) debieron enfrentar atrasos en el pago por

parte de la Municipalidad con serias consecuencias: suspensión de la recolección de basura por carencia de recursos para la compra de bolsas, endeudamiento (y por consiguiente aumento de los costos financieros) para atender los gastos de operación debido a tal atraso, y deterioro del servicio y -por consiguiente- justificada inconformidad de la comunidad (por lo tanto, también deterioro de la imagen de la microempresa);

(5) los microempresarios fueron convertidos en "chivos expiatorios" del colapso municipal en la limpieza pública de Hatillo (todas las deficiencias fueron endosadas, sistemáticamente, a los microempresarios).

El hostigamiento a ASAC, en algunos casos, fue justificado como parte de un esfuerzo orientado a detener la "privatización" de los servicios municipales. Sin embargo, la realidad indica otra cosa. La actitud hacia las empresas privadas -por ejemplo, Aseo Urbano S.A.- ha sido en extremo complaciente... obviamente, de por medio existen jugosos contratos.

Como corolario, sin advertencia previa, sin un mínimo de elemental cortesía, desatendiendo todas las invitaciones que les formularan los microempresarios e incumpliendo los procedimientos contemplados en un Contrato debidamente firmado y refrendado por la Contraloría General de la República, funcionarios de la Municipalidad de San José decidieron -con total ausencia de criterios técnicos- no renovarles el contrato.

Conclusiones

Nadie puede dudar en Costa Rica que estamos frente a una verdadera crisis nacional en el campo de la gestión de los desechos sólidos. Es claro que, como en toda América Latina, el "viejo" modelo de gestión municipal ha colapsado. No se trata por cierto únicamente de un problema presupuestario, pues coincidimos con el experto internacional Ricardo E. Giesecke cuando afirma que: "la verdad es que si las corporaciones municipales dispusieran del doble o del triple de los recursos, tampoco están en condiciones de brindar un mejor servicio, ya que sus sistemas de administración no están diseñadas para garantizar la calidad de un real servicio de aseo".

El modelo municipal convencional de limpieza de vías y áreas públicas, así como la recolección, transporte y destino final de los desechos sólidos a-

cosa serias deficiencias de gestión y de servicio. Los mecanismos de reclutamiento de personal son interferidos continuamente por consideraciones de índole político-electoral; la organización del trabajo adolece de serias deformaciones burocráticas, hay ausencia de programas de capacitación y carencia de claros mecanismos de control y seguimiento.

Las Municipalidades tienden a utilizar equipos y tecnologías diseñados a partir de los requerimientos de las grandes ciudades de los países industrializados (especialmente en el campo de la recolección y transporte de basura y tratamiento final de la basura: el sistema de grandes rellenos sanitarios). Sin embargo, estas tecnologías generan gastos operativos difíciles de soportar por parte de las Municipalidades porque no guardan relación con sus ingresos fiscales, ni con las características topográficas y de trazado urbano de nuestras caóticas ciudades (especialmente las laderas de las ciudades y las tortuosas callejuelas, escalinatas y pasajes que acusan altas pendientes).

Frente al colapso del "viejo" modelo de gestión municipal hoy se promueven en América Latina iniciativas de autogestión que constituyen una vía de descentralización de los aparatos públicos. Las formas autogestionarias emergen con alternativas que pueden contribuir a generar empleo, mejorar los ingresos familiares y el consumo popular y a elevar la rentabilidad y eficiencia de los servicios municipales urbanos, propiciando una estrecha relación entre participación y descentralización. Partiendo de las necesidades, aspiraciones, demandas y proyectos locales, la descentralización representa no solamente la posibilidad de ordenamiento de los servicios públicos, sino también una alternativa para que los propios beneficiarios garanticen su control configurando, principalmente, la recuperación de la racionalidad de la decisión local.

Una evaluación atenta y constructiva de la experiencia de Hatillo nos permitiría encontrar los gérmenes de este nuevo enfoque latinoamericano, a pesar de las lógicas dificultades iniciales.

La nueva estrategia empieza a ganar terreno en todo el país, especialmente con la creación de la Coordinadora de Proyectos Descentralizados de Saneamiento Ambiental (COPRODESA) integrada por ACEPESA, la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, la Fundación Costa Rica - Canadá para la Vivienda Rural, la Fundación Promotora de la Vivienda Rural y la Fundación de Educación

Ambiental. Bajo la consigna de "Por el Fortalecimiento del Poder Local en la Gestión Ambiental" y atendiendo el interés de un creciente número de Municipalidades en todo el país, COPRODESA

desarrolla proyectos en Hojancha, Puerto Carrillo, San Carlos, Pavas, Cieneguita, Parismina, Tortuguero... pero esto debiera ser tema para un próximo artículo.♣

¹ Datos de la versión preliminar del estudio sobre manejo de desechos sólidos en Hatillo #1, #2 y #3 realizado dentro del proyecto PROSAC, en diciembre de 1994, por M. Delgado, V. Rudín y S. Zurcher.

Núcleo del Gran Area Metropolitana (Ciudad de San José)

