

SERIE DE ESTUDIOS ISALUD

Serie de Estudios N°1 - 2007

"Análisis de los principios de la estrategia de Municipios Saludables y su relación con las prácticas que se implementan en los municipios de la Red en relación al ambiente."

Marcela I. Vitale, Sabrina Aides, Ana Sofía Stamponi Rallis
Coordinadora: Daniela Álvarez

ISBN: 978-987-24079-0-2



ADMINISTRACIÓN
Y ECONOMÍA



POLÍTICAS
SOCIALES



SALUD



AMBIENTE Y
DESARROLLO



ALIMENTOS Y
NUTRICIÓN

Proyecto de Investigación

Municipios Saludables y Ambiente

“Análisis de los principios de la estrategia de Municipios Saludables y su relación con las prácticas que se implementan en los municipios de la Red en relación al ambiente.”

Análisis de la gestión ambiental local en Argentina a través de los ppios de la estrategia de municipios y comunidades saludables de Latinoamérica

Equipo de trabajo

Lic. Marcela I. Vitale

Lic. Sabrina Aides

Lic. Ana Sofía Stamponi Rallis

Coordinadora

Lic. Daniela Álvarez

Agradecimientos

A Rubén Puppo Rector de la Fundación ISALUD por creer en el proyecto.

Al Instituto Universitario ISALUD y a la Secretaría de Ciencia y Técnica por la oportunidad.

A la Coordinación Operativa de la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables, por darnos a conocer el mundo de la Estrategia de Municipios y Comunidades Saludables de Latinoamérica; gracias a ello, es que se despertó el interés por investigar las prácticas de gestión ambiental municipales, desarrolladas a través de la Estrategia.

A todos y cada uno de los referentes municipales responsables de pasar la información solicitada durante la investigación, sin su amable colaboración no se podría haber logrado este trabajo. Ellos son Dr. Lelio Grande, Alicia Digiuni de Azula, Ing. Marcelo Goldar, Manuel Smerling, Lic. Pamela Martín, Omar Talavera, Dra. Regina Gaska, Carlos Jorge Lewis, Elena Peton, Panettieri Marcos Raúl, Tec. Norberto Jiménez-Dr. Marcos Monteverde, Mario A. Echeverria Crenna, Dra. Lucía Mammanna, Gloria Martinez Villafañe, Dr. Carlos Lombarda, Gerardo Vaquer, Daniel Gutiérrez Raina, Héctor Olivera, Dr. Sergio Yomaha, Gómez Herminio, Dr. Jorge del Río, Dr. Silvio Bonafede, Jose Antonio Aguila, Mario Alberto Villar, Rodrigo Nevado, Rodríguez, Carlos Oscar, Silvia Raninqueo, Nidia Angel, Lic. Graciela R. De Nogués, Dr. Ricardo Aldo Género, Ing. Nestor Manzo, Hernan Ponce / Lic. M Eugenia Cardillo, Eugenio Pettigiani, María Julia Schaffer, Ing. Alejandro Miles, Roberto Peralte.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Copia para uso personal, se prohíbe la transmisión de este documento por cualquier medio o formato.

El contenido de este documento se publica bajo la exclusiva responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión del IU ISALUD.

Indice

Introducción	1
1. Objetivos y Metodología.....	4
1.1. Objetivo General	4
1.2. Objetivos Específicos	4
1.3. Metodología.....	4
2. Acción intersectorial	8
2.1. Aplicación de la encuesta.....	8
2.2. Tratamiento de los datos.....	9
2.3. Subcategorías-Actividades.....	10
Actividades de capacitación, educación, difusión, concientización y movilización:	10
Actividades de evaluación, monitoreo y control:	10
Desarrollo de obras públicas e infraestructura:	10
Desarrollo de emprendimientos.....	11
Asistencia Técnica.....	11
3. Participación Comunitaria.....	13
3.1. Aplicación de la encuesta.....	13
3.2. Tratamiento de los datos.....	14
4. Políticas Públicas	18
4.1. Aplicación de la encuesta.....	18
Tratamiento de los datos.....	19
Salud:	19
Educación:	19
Sociedad:	19
Economía:	19
Gestión de Gobierno:.....	19
Ambiente:	19
4.2. Resultados de la encuesta sobre el eje "Políticas Públicas".....	20
5. Equipos Técnicos	24
5.1. Aplicación de la encuesta.....	24
5.2. Tratamiento de los datos.....	25
5.3. Resultados de la encuesta sobre el eje "Equipos Técnicos"	26
6. Recursos	29
6.1. Aplicación de la encuesta.....	29
6.2. Tratamiento de los datos.....	29
6.3. Resultados de la encuesta sobre el eje "Recursos"	30
7. Sustentabilidad	33
7.1. Aplicación de la encuesta.....	33
7.2. Tratamiento de los datos.....	34
Cuáles son los grupos que participan:	35
Forma en la que participan:	35
7.3. Resultados de la encuesta sobre el eje "Sustentabilidad".....	36
Conclusiones.....	39
Bibliografía	43

Introducción

El concepto de Municipios Saludables surge en los años '70 en Canadá, bajo el nombre de Ciudades Saludables, a partir de que diversos estudios mostraron la estrecha relación existente entre las formas de vida, los ambientes urbanos y los problemas de salud de la población. También en esa misma época se presenta el ya muy reconocido Informe Lalonde "*Nueva Perspectivas de salud de los Canadienses*"¹, donde se establece cuáles son los determinantes de la salud, agrupándolos en cuatro campos: estilo de vida, medio ambiente y entorno, biología humana², y la atención médica, junto a los servicios asistenciales³.

La estrategia de Municipios y Comunidades Saludables (MyCS) toma como base y se nutre del Informe Lalonde, como así también del las declaraciones y documentos generados a partir de "Salud para todos en el año 2000" - 1977⁴, Alma-Ata⁵-1978, el "Plan de Acción"⁶-1981 y la "Carta de Ottawa para la promoción de la salud"⁷ (1986), entre otros.

Hacia el año 1987 se crea en Europa el proyecto de Ciudades Saludables, tomando como marco la doctrina de promoción de la salud de la Carta de Ottawa. Cuatro años después, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) lidera e impulsa la estrategia de ciudades saludables en América Latina, denominándola Municipios Saludables como terminología general ya que luego cada país denominó a dicha estrategia de acuerdo a definiciones propias de los Ministerios y/o Secretarías de salud, o por iniciativa de los alcaldes. A modo de ejemplo, recordemos que en nuestro país, se los llamó *Municipios Saludables*, en Venezuela, *Ciudades hacia la Salud*, en México, *Municipios por la Salud*, en Brasil, *Municipios Saludables*, y en Chile, *Comunas Saludables*.

Generalmente, en las políticas y en la gestión de proyectos y programas de salud, se consideraban para el diagnóstico y evaluación sólo aspectos y variables relacionados a indicadores epidemiológicos sanitarios o de infraestructura sanitaria. Sin embargo, se tornó necesario incorporar otros factores que hacen a la buena calidad de vida y salud de la población. En

¹ Mark Lalonde, "A new perspective on the Health of Canadians". Ottawa, 1974, Health and Welfare Ministry.

² Desde la perspectiva de herencia genética.

³ En dicho documento, se destaca la importancia en desarrollar los tres primeros grupos por sobre el ya muy explotado último grupo.

⁴ Asamblea Mundial de la Salud donde se decidió que la principal meta social para los gobiernos y la OMS en los próximos decenios es alcanzar la "Salud para todos en el año 2000".

⁵ Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud, APA es la clave para alcanzar la salud para todos.

⁶ Plan desarrollado por los países de las Américas y aprobado por el Consejo Directivo de la OPS-1980.

⁷ Primera Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud, dirigida a la consecución del Objetivo "Salud para todos en el año 2000".

este sentido, un *ambiente saludable* debe ser considerado también como *factor determinante* para mejorar la calidad de vida de la población.

Por otro lado, vemos que la reciente estrategia de MyCS pretende incorporar a las variables tradicionales otras fundamentales que apuntan a la creación de un entorno saludable, ya que queda establecido que así se previene la generación de una diversidad de problemas que atentan contra la salud⁸.

Actuar globalmente implica tener estrategias de trabajo para la gestión de las diversas áreas temáticas que hacen a una buena calidad de vida⁹. En lo que se refiere a la estrategia de MyCS, esto último se logra tomando en cuenta el compromiso con ciertos principios fundamentales: *políticas públicas saludables, participación comunitaria, acción intersectorial, sustentabilidad en el tiempo, movilización y gestión de recursos, y fortalecimiento de equipos técnicos*.

Dicha estrategia toma como punto de partida la promoción de la salud¹⁰, esperando lograr su mejora¹¹. Se destaca en este punto que el término *salud*, según la *"Carta de Ottawa"*, no concierne exclusivamente al sector sanitario, sino que engloba mucho más. En la actualidad, el concepto trasciende a los estilos de vida saludables¹², como así también el concepto de ambiente trasciende a la salud ambiental.

El objetivo de MyCS es mejorar las condiciones de vida de la población actuando sobre los riesgos de la salud, más que abordar las consecuencias de la enfermedad. Se promueve un enfoque hacia los factores determinantes de la salud, facilitando aquellos procesos que permiten a los miembros de la comunidad ejercer un control activo sobre su salud y su calidad de vida. Este marco plantea que la salud y el ambiente son binomios interdependientes e interrelacionados, y que el estado de salud de las

⁸ "El estado de salud de las personas es una consecuencia rápidamente perceptible del deterioro del ambiente y no es por ello extraño que las primeras manifestaciones de los problemas ambientales se vean reflejados en la salud de la población..." Lineamientos Generales, OPS-RAMCS-Ministerio de Salud de la Nación.

⁹ Concepto que integra el bienestar físico, mental, ambiental y social como es percibido por cada individuo y cada grupo. Depende, también, de las características del medio ambiente en que el proceso tiene lugar (urbano, rural). "Conceptos Básicos sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable", GTZ, INET.

¹⁰ La promoción de la salud consiste en proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma. Para alcanzar un estado adecuado de bienestar físico, mental y social un individuo o grupo debe ser capaz de identificar y realizar sus aspiraciones, de satisfacer sus necesidades y de cambiar o adaptarse al medio ambiente.

¹¹ "La Salud se percibe pues, no como el objetivo, sino como la fuente de riqueza de la vida cotidiana. Se trata por lo tanto de un concepto positivo que acentúa los recursos sociales y personas así como las aptitudes físicas. Por consiguiente, dado que el concepto de salud como bienestar trasciende la idea de formas de vida sanas, la promoción de la salud no concierne exclusivamente al sector sanitario". Carta de Ottawa.

¹² Se entiende que *salud* es un recurso positivo, el cual le permite a un individuo alcanzar un estado adecuado de bienestar, físico, mental y social.

personas es una consecuencia rápidamente perceptible del deterioro del ambiente, ya que las primeras manifestaciones de los problemas ambientales se ven reflejadas en la salud de la población.

Para su desarrollo, la estrategia de MyCS define seis principios, consensuados internacionalmente, que sustentan las líneas de acción a implementar: acción intersectorial, participación ciudadana, políticas públicas saludables, formación y establecimiento de equipos técnicos, gestión y movilización de recursos y sustentabilidad.

Con el objetivo de analizar la gestión ambiental local en los municipios de la República Argentina, se consideró a estos seis principios como dimensiones fundamentales para definir la estrategia de la investigación planteada. Desde esta perspectiva, se consideró posible, a modo exploratorio, abordar al objeto de estudio en su complejidad y multidimensionalidad.

Participaron de la investigación 90 municipios de la Red, incorporados a ella entre los años 2001 y 2005. La información aportada por ellos constituyó la base empírica del trabajo, y a la vez favoreció la formulación de nuevos interrogantes derivados del intercambio y de la construcción colectiva de este proceso de investigación.

En el Anexo de este trabajo se presentan las matrices de análisis que constituyen parte tanto del proceso como del producto de esta investigación. Estas matrices se fueron construyendo a partir de la información que fueron aportando los municipios que intervinieron en la muestra, y a partir de identificar las dimensiones y variables relevantes que constituyen al desarrollo de la gestión ambiental local.

1. Objetivos y Metodología

1.1. Objetivo General

Analizar las prácticas de la gestión ambiental local, tomando como marco de referencia los principios de la estrategia de Municipios y Comunidades Saludables de la República Argentina.

1.2. Objetivos Específicos

- Analizar la presencia de la intersectorialidad en los procesos de diagnóstico, planificación, ejecución y toma de decisiones en la temática ambiental.
- Identificar los mecanismos de participación comunitaria y descentralización en la gestión de los aspectos ambientales, analizando el rol de los actores involucrados en el proceso.
- Identificar las políticas públicas definidas como saludables, que sustentan las acciones desarrolladas y a desarrollar, para mejorar el entorno como conservador de la salud.
- Describir las características de los equipos técnicos locales formados para la planificación y ejecución de proyectos en lo concerniente a ambientes saludables, identificando formación y competencias de sus integrantes y la modalidad de planificación de sus acciones e infraestructura disponible.
- Describir la planificación referida a la inversión de recursos en ambiente.
- Examinar la sustentabilidad de las estrategias de solución creadas para las problemáticas existentes en lo referido a salud ambiental.

1.3. Metodología

Se realizó un estudio de tipo exploratorio, con trabajo de campo. Este tipo de estudio favorece la utilización de un esquema flexible de investigación, el cual permite abordar al objeto de estudio en sus diversas manifestaciones. A la vez, su flexibilidad permite el descubrimiento e incorporación de otras dimensiones de análisis conforme avanza la investigación.

A partir de la información obtenida se formularon matrices de análisis basadas en los principios de la estrategia, que permitieron visualizar componentes de la gestión ambiental local. Las matrices de análisis formuladas pueden ser de utilidad para emplearse en futuros estudios de este tipo, ya que fueron diseñadas con el propósito de sistematizar y clasificar información cuali-cuantitativa. A la vez, permiten organizar información respecto a la complejidad del tema que trata este trabajo.

Los datos trabajados provinieron de fuentes primarias (entrevistas y encuestas a actores claves de los municipios) y fuentes secundarias (registros, documentos y tratados).

Para la recolección de datos primarios, se elaboró un cuestionario que combinó preguntas abiertas, semi-abiertas y cerradas. Las preguntas abiertas apuntaron a captar la mayor cantidad de información y a identificar nuevas dimensiones del fenómeno.

La selección de las preguntas del cuestionario respondió a cada uno de los principios que sostienen la estrategia de Municipios y Comunidades Saludables (intersectorialidad, participación comunitaria, políticas públicas, equipos técnicos, recursos, sustentabilidad). En este sentido, se organizaron baterías de preguntas en forma agrupada que referían a cada uno de los mismos.

Respecto a la muestra realizada, sobre el universo de estudio (municipios integrantes de la Red en Argentina) se aplicaron técnicas de muestreo incidental o espontáneo. Se convocó a todos los integrantes de la Red a responder un cuestionario, y pasaron a integrar la muestra aquellos que voluntariamente lo respondieron. Se implementaron técnicas de seguimiento a fin de garantizar que los municipios recibieran la encuesta.

La encuesta se implementó mediante un cuestionario auto-administrado que fue enviado principalmente por correo electrónico, y como segunda alternativa se envió por correo postal y fax a toda la población en estudio, constituida por 90 municipios de la Red¹³, de los cuales 38 pertenecen en carácter de titulares y 52 de adherentes. De estos, completaron y enviaron el cuestionario 36 (40% del total).

Asimismo, se realizó asistencia en línea, consultas y seguimientos telefónicos para facilitar las respuestas de aquellos entrevistados con algún grado de dificultad informática.

Esta modalidad de aplicación de la encuesta permitió la incorporación a la muestra de municipios distantes, resolviendo problemas de distancias geográficas.

Para el tratamiento y análisis de los datos se utilizaron técnicas mixtas que permitieron la exploración de las diversas dimensiones del tema, a la vez que su medición empírica.

A continuación se presenta una tabla detallando los municipios de la muestra con la cual se trabajó, el año de ingreso a la Red y la ubicación del área de medio ambiente dentro del mismo.

¹³ 97 son los municipios que al momento de iniciar la investigación conformaban la Red (Ministerio de Salud de la Nación). En este trabajo se logró contactar a 90 de ellos, de estos 90 municipios, 36 participaron de la investigación.

Es de destacar el hecho de que 22 municipios participantes de esta la encuesta (un 61%) ingresaron a la Red en el año 2004.

Municipio	Año de ingreso a la Red	Ubicación área de Ambiente
Balcarce, Buenos Aires	2004	Secretaría de Salud
Barranqueras, Chaco	2004	Secretaría Obras y Servicios Públicos
Bragado, Buenos Aires	2001	Secretaría de Gestión Ambiental
Capitán Bermúdez, Santa Fe	2002	No cuenta con área ambiental
Colonia Victoria, Misiones	2004	Secretaría Coordinación de Áreas
Comodoro Rivadavia, Chubut	2002	Secretaría de Desarrollo Urbano
Coronel Moldes, Salta	2005	Departamento Ejecutivo Municipal
Coronel Pringles, Buenos Aires	2002	No cuenta con área ambiental
Ensenada, Buenos Aires	-	Secretaría de Salud y Medio Ambiente
Gálvez, Santa Fe	-	Secretaría Obras y Servicios Públicos
Gral. Rodríguez, Buenos Aires	2005	Secretaría de Producción, Desarrollo y Política Ambiental
Guaymallén, Mendoza	2004	Dirección de Planificación
Jáchal, San Juan	2004	No cuenta con área ambiental
Junín, Buenos Aires	2004	No cuenta con área ambiental
La Cumbre, Córdoba	2004	Intendencia Municipal
Lavalle, Mendoza	-	Departamento Ejecutivo
Lib. San Martín, Entre Ríos	2002	Secretaría Obras y Servicios Públicos
Marcos Paz, Buenos Aires	2004	Secretaría de Desarrollo Humano
Mendoza, Mendoza	2004	Secretaría de Obras Públicas e Higiene

Continúa

Continuación

Municipio	Año de ingreso a la Red	Ubicación área de Ambiente
Merlo, San Luis	2004	Secretaría de Planeamiento, Gestión Territorial y Medio Ambiente
Mina Clavero, Córdoba	2000	Secretaría de Gobierno
Palpala, Jujuy	2004	Secretaría de Gobierno
Pilar, Buenos Aires	2004	Intendencia Municipal
Rafaela, Santa Fe	2004	Subsecretaría de Salud y Medio Ambiente
Río Gallegos, Santa Cruz	2004	Secretaría de Desarrollo Comunitario
Rivadavia, Mendoza	2004	Dirección de Desarrollo Social
Salliquelo, Buenos Aires	2004	No cuenta con área ambiental
San José, Misiones	2004	No cuenta con área ambiental
S.M de los Andes, Neuquén	2000	Secretaría de Planificación y Desarrollo Sustentable
Santo Domingo, Santa Fe	2004	No cuenta con área ambiental
Tandil, Buenos Aires	2004	Secretaría de Desarrollo Local
Tostado, Santa Fe	2004	Secretaría de Salud Pública
Trelew, Chubut	2002	Secretaría de Obras y Servicios Públicos
Tunuyán, Mendoza	2004	Secretaría de Desarrollo Humano y Salud
Unquillo, Córdoba	2000	Secretaría General
Villa Amancay, Córdoba	2004	Poder ejecutivo comunal

Fuente: Elaboración propia en base a los datos brindados por los municipios participantes (2005)

2. Acción intersectorial

La intersectorialidad implica la integración de los diferentes actores de la comunidad en las distintas etapas de diagnóstico, planificación, ejecución y toma de decisiones. El enfoque intersectorial hace referencia principalmente a las actividades de los diversos actores que están vinculados a las políticas públicas y a la acción del Estado, incluyendo actores del sector privado.

La complejidad de algunos problemas requiere de una mirada integral e intersectorial, que permita sumar conocimientos, fuerzas y medios para abordar la comprensión y solución de los mismos.

Para que la iniciativa de MyCS resulte atractiva para todas las partes implicadas, es preciso que sea lo suficientemente flexible e inclusiva para aceptar las ideas y objetivos de todos los sectores, dentro de un marco que otorgue definición de prioridades a ser incluidas en la planificación estratégica local.

Con el propósito de identificar la presencia y la modalidad que asume la intersectorialidad en las cuestiones ambientales de la muestra estudiada de municipios de la Red, se establecieron las siguientes pautas de observación, las cuales serán luego retomadas para el análisis de los datos obtenidos:

- La integración de los diferentes actores¹⁴ de la comunidad.
- Las estrategias y los medios para abordar la comprensión y solución de las problemáticas ambientales a través de los acuerdos intersectoriales.
- Las actividades vinculadas a las políticas públicas y la acción del Estado¹⁵.

2.1. Aplicación de la encuesta

Se formuló un conjunto de preguntas en torno al principio "Intersectorialidad", buscando identificar la existencia de acuerdos establecidos y concertados entre el Municipio y demás actores, como otras instituciones públicas, privadas o empresas. Se indagó sobre la cantidad de acuerdos entre los organismos municipales con otros sectores públicos o privados y el objetivo principal de estos acuerdos. Operativamente se pidió a los municipios que detallaran los acuerdos intersectoriales efectuados con respecto a la temática ambiental, el tipo de organismo con el cual se realizó dicho acuerdo y el aspecto ambiental al que refería. Se indagó, además, sobre las actividades incluidas en los acuerdos celebrados y sobre el grado de avance de las mismas. Para esto, se solicitó a los municipios que

¹⁴ Al momento se lista agrupando los actores en organismos públicos, privados y del tercer sector.

¹⁵ Más adelante será interesante visualizar la vinculación entre los acuerdos realizados y las políticas públicas propuestas por los municipios.

señalaran si las actividades implicadas se encontraban ya en ejecutadas, en desarrollo, o sin avance.

2.2. Tratamiento de los datos

Los acuerdos intersectoriales identificados fueron agrupados en base a la naturaleza del objeto principal al que hacían referencia y según criterios emergentes definidos por el equipo de investigación. Así fue como quedaron establecidas las siguientes categorías:

- **Agua**
Acuerdos referidos a cuerpos superficiales (ríos, lagos, arroyos, océanos, etc.) así como agua subterránea, quedando el agua potable (para consumo humano) remitida a la categoría "territorio".
- **Aire**
Acuerdos que refieren a este recurso, cuyo fin es el de minimizar los problemas de contaminación física, química y biológica relacionados.
- **Áreas Naturales**
Acuerdos relacionados con el manejo, preservación y/o conservación de la diversidad biológica, cultural y social de los espacios naturales.
- **Higiene pública**
Se agruparon los acuerdos referidos al control o cuidado del espacio público, de forma tal que no se ocasionen condiciones insalubres para la población, permitiendo una buena calidad de vida en general.
En términos generales comprende la limpieza de calles, limpieza de espacios verdes y control de animales. Si bien abarca, además, la recolección y disposición de residuos, por tratarse de una categoría de peso dentro de los municipios fue tratada separadamente en la categoría "residuos".
- **Industria**
Se consideraron acuerdos que atienden exclusivamente al área industrial, tanto en lo que refiere a los aspectos normativos como operativos.
- **Residuos**
Se incluyeron los acuerdos relacionados con la materia sólida, semisólida y líquida generada en las actividades de producción y consumo, que son desechadas por no resultar útiles y que en determinadas circunstancias pueden generar molestias o peligros para la salud humana o los bienes, esto es, los residuos peligrosos (denominados así por sus características explosivas o fácilmente inflamables, radioactivas, corrosivas, tóxicas y/o nocivas) y patógenos (provenientes de hospitales, clínicas, veterinarias y otros centros de salud).
- **Suelo**
Se agruparon aquellos acuerdos que refieren a la superficie terrestre, vinculados generalmente al desarrollo de la agricultura, ganadería, y/o forestación.

- **Sustancias químicas**
Se incluyeron acuerdos relacionados con la minimización de riesgos de compuestos químicos peligrosos para la salud humana, como ser agroquímicos, PCB´s (Bifenilos Policlorados), combustibles y otros productos y subproductos de origen industrial.
- **Territorio**
Se agrupan todos aquellos acuerdos que involucran modificaciones en el territorio urbano o rural, donde la función principal es el ordenamiento territorial y/o el mejoramiento de las condiciones ambientales para la población que lo habita. A su vez, se incluyen todos aquellos acuerdos que hacen referencia al manejo del agua potable y efluentes cloacales y pluviales.
- **Programas múltiples**
Se incluyeron aquellos acuerdos referidos a programas que engloban en sus objetivos más de una categoría y/o tratan una diversidad de temáticas que pueden requerir la interacción de varios aspectos.

2.3. Subcategorías-Actividades

Del total de acuerdos relevados se identificaron, además, las actividades en ellos incluidas y se las clasificó del siguiente modo:

Actividades de capacitación, educación, difusión, concientización y movilización:

Aquellas actividades cuyo fin es instruir en la temática, por lo general dirigidas a profesionales y docentes, y cuyo propósito apunta a la adquisición de aptitudes y destrezas para la prevención de problemas ambientales.

Se agruparon también las actividades dirigidas a niños, adolescentes y adultos cuya finalidad fuera la de instaurar temas, transmitir conocimientos y divulgar temáticas para propiciar la participación social, por ejemplo en actividades de cuidado y preservación del ambiente. Fueron contempladas en esta clasificación también aquellas actividades que implicaran la acción de la comunidad para la realización de diferentes prácticas que contribuyan a la mejora del ambiente local.

Actividades de evaluación, monitoreo y control:

Actividades basadas en metodologías diseñadas para muestrear y analizar las concentraciones de sustancias o contaminantes presentes en un medio. También incluye el monitoreo y control de un proyecto o emprendimiento, con el fin de conocer su estado, grado de desarrollo o grado de efectividad de las acciones y realizar un seguimiento del mismo.

Desarrollo de obras públicas e infraestructura:

Aquellas actividades relacionadas con la dotación de las instalaciones, tecnología y/o facilidades necesarias para el funcionamiento de un proyecto o emprendimiento. Asimismo, incluye la estructura y la organización para la

provisión de los servicios públicos necesarios (como agua potable, servicios sanitarios, energía, comunicaciones, transporte, educación, etc.)

Desarrollo de emprendimientos

Todos aquellos programas, proyectos y/o planes que adoptan una visión global sobre el objeto en cuestión, siendo los mismos originados desde la comunidad (microemprendimientos), así como también emprendimientos de organismos públicos y/o privados. Al utilizarse una visión global del concepto, en muchos casos los emprendimientos contemplaban la realización de varias acciones a la vez (obras e infraestructura necesaria, programas de capacitación, asistencia técnica, etc.)

Asistencia Técnica

Actividades que implican el asesoramiento y la actuación de recursos humanos técnicos calificados, provenientes de instituciones académicas u organismos especializados, para facilitar la ejecución de los proyectos locales.

Cuadro N° 1. Municipios con acuerdos y sin acuerdos intersectoriales.

Acuerdos		
Con acuerdos	Sin acuerdos	Total
83%	17%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 36

Cuadro N° 2. Distribución de tipo de actividades según categoría ambiental a la que refiere el acuerdo intersectorial.

	Capacitación, educación, difusión, concientización y movilización	Evaluación, monitoreo y control	Obras públicas e infraestructura	Emprendimientos	Asistencia Técnica
Agua	1	7	5	0	2
Aire	0	1	0	2	0
Áreas naturales	2	2	0	9	2
Higiene Pública	3	6	0	5	0
Industria	0	7	0	0	2
Programas múltiples	15	1	0	4	3

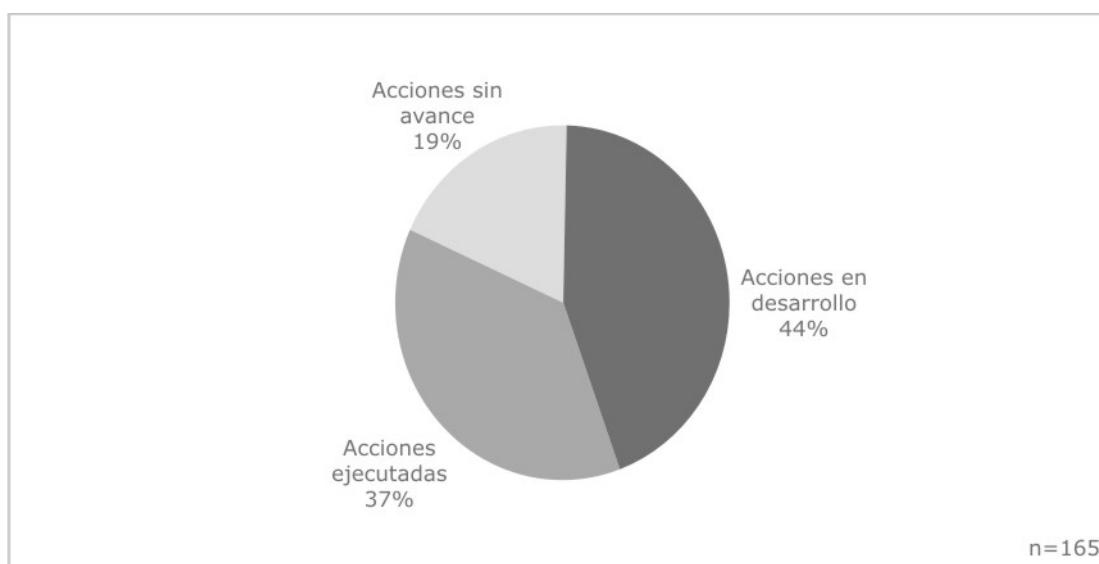
Continúa

Cuadro N° 2. (Continuación)

	Capacitación, educación, difusión, concientización y movilización	Evaluación, monitoreo y control	Obras públicas e infraestructura	Emprendimientos	Asistencia Técnica
Residuos	2	3	5	19	2
Suelo	2	0	0	0	1
Sustancias químicas	3	2	0	0	0
Territorio	0	4	19	11	2

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

Cuadro N° 3. Grado de avance de las actividades incluidas en los acuerdos.



Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

Cuadro N° 4. Tipo de organismos involucrados en los acuerdos.

Organismos Involucrados			
Sectores Públicos	Tercer Sector	Sector Privado	Total
68%	20%	12%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 202

3. Participación Comunitaria

Se entiende por participación comunitaria al proceso social por el cual grupos, organizaciones, instituciones, sectores de la comunidad y actores sociales en todos los niveles intervienen en la identificación de sus problemas y necesidades. Asimismo, establecen mecanismos para la búsqueda de soluciones y la ejecución de las acciones apropiadas.

La promoción y fortalecimiento de la participación busca establecer las condiciones necesarias para el empoderamiento de la sociedad civil, lo cual implica que puedan tener control sobre las decisiones y sobre aquellas acciones que afectan la salud individual y comunitaria.

Con el objetivo de analizar las acciones de los municipios para propiciar la participación comunitaria desde la perspectiva ambiental, se plantearon los siguientes aspectos a observar:

- La implementación, por parte del municipio, de mecanismos de participación que ayuden a los diversos sectores y actores de la comunidad a intervenir para seleccionar las acciones más adecuadas.
- La creación de condiciones por parte del municipio para el desarrollo de un espacio de participación reconocido por la comunidad, que permita el empoderamiento de ésta y la asunción de un rol activo en la toma de decisiones.
- El establecimiento de actividades y/o programas que difundan conocimientos y otorguen la capacidad suficiente para que la comunidad intervenga a través de los mecanismos de participación, aportando y construyendo soluciones conjuntas.

3.1. Aplicación de la encuesta

Las preguntas relativas al componente participación comunitaria, dentro de la estrategia de MyCS y en relación específica a la temática ambiental, se formularon en virtud de observar:

- El grado de implementación en los municipios de *mecanismos sistemáticos de participación*, por ejemplo: foros ciudadanos, comités, conjunta popular, audiencias públicas, presupuesto participativo, referéndum o plebiscito u otros.
- El desarrollo de *acciones de promoción y difusión* que incentiven la participación comunitaria, identificando los medios por los cuales se realizan: medios de comunicación masivos (entre ellos el diario o la radio y televisión), medios locales u otros.

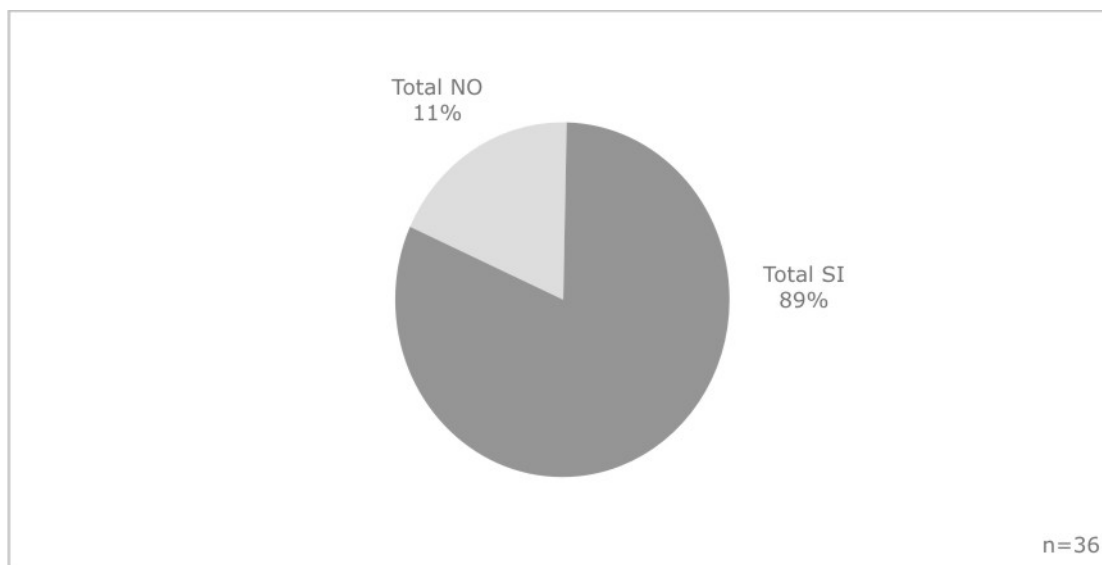
- La implementación de actividades, *programas de información y capacitación* sobre medio ambiente, indagando los tipos de temas tratados y los criterios de elegibilidad.

3.2. Tratamiento de los datos

El criterio de elegibilidad de los temas permitió observar el modo de priorización de las temáticas a abordar, pudiendo establecerse:

- Tratamiento planificado: cuando la elección de los temas responde a una evaluación de prioridades y otros aspectos dentro de la gestión municipal.
- Tratamiento por demanda espontánea: cuando la elección de los temas responde a inquietudes, pedidos o reclamos de diversos sectores de la comunidad.

Cuadro N° 5. Implementación de mecanismos programados de participación comunitaria.



Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 36

Cuadro N° 6. Tipos de mecanismos de participación utilizados por los municipios en %.

Tipo de mecanismos	
Foros Ciudadanos	26 %
Audiencias Públicas	22 %
Otros tipos no clasificados en la encuesta	22 %
Comités	17 %
Conjunta Popular	10 %
Presupuesto Participativo	3 %
Plebiscito o Referéndum	0 %
TOTAL	100 %

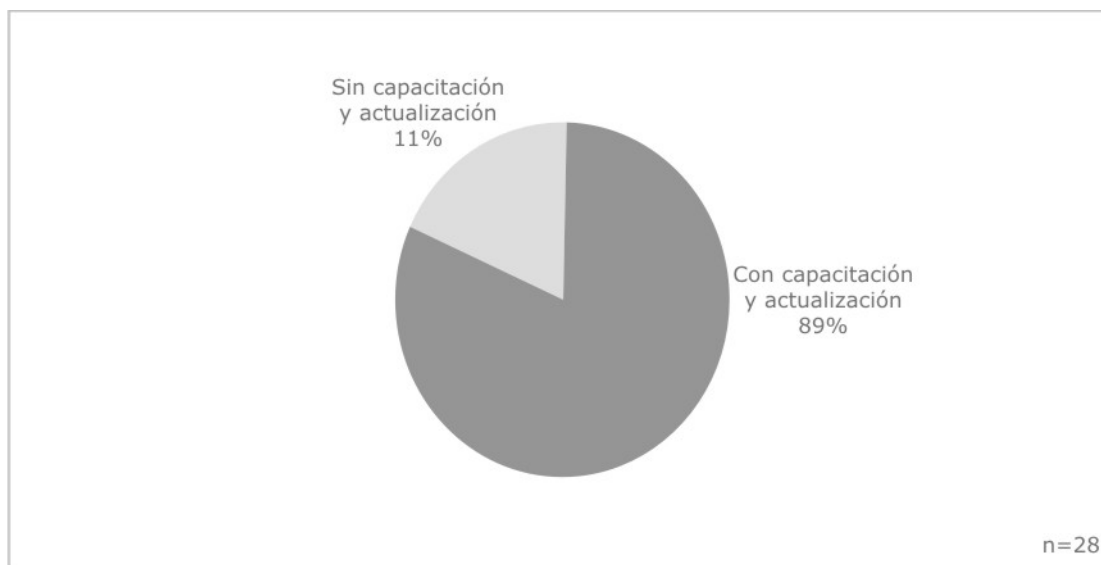
Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N =59

Cuadro N° 7. Medios y dispositivos utilizados para la promoción y difusión de la participación.

Medios			
Medios Locales	Medios Masivos	Otros	Total
45%	32%	23%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 69

Cuadro N° 8: Municipios con programas de información y capacitación en medio ambiente.



Cuadro N° 9. Temáticas de los programas de capacitación ambiental dirigidos a la comunidad, según las categorías definidas.

Temáticas	
Programas Múltiples	24%
Residuos	20%
Territorio	13%
Higiene Pública	9%
Áreas Naturales	9%
Agua	7%
Sustancias Químicas	7%
Ns/Nc	5%
Suelo	4%
Industria	2%
Aire	0%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 59

Cuadro N° 10. Modo de selección de las temáticas incluidas en la capacitación ambiental.

Elección de las temáticas			
Demanda	Planificación	Ns/Nc	Total
24%	17%	60%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

N = 26

4. Políticas Públicas

Las políticas públicas saludables comprenden todas aquellas acciones que tienen como objetivo crear un entorno propicio que permita a las personas hacer elecciones saludables, convirtiendo los entornos físicos y sociales en potenciadores de la salud. Constituyen un mecanismo clave para generar las condiciones de posibilidad para el desarrollo de la salud, incluidos el trabajo, la paz, la educación, la justicia social y la equidad.

A menudo, las políticas públicas saludables se expresan en una legislación que ampara las condiciones necesarias para desarrollar estilos de vida saludables, protegiendo a las comunidades e individuos de los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos y promoviendo las condiciones que hagan que las opciones más saludables sean las más fáciles de alcanzar.

Desde la perspectiva de análisis abordada en este trabajo se propuso observar en los Municipios incluidos en el estudio los siguientes puntos:

- Qué aspectos intervienen al momento de conceptualizar a una política pública saludable, desde la perspectiva de los entrevistados.
- Qué factores intervienen, desde la opinión de los entrevistados, en la configuración de políticas públicas tendientes a promover la buena calidad de vida y los ambientes saludables.
- La presencia y percepción de articulación entre conocimientos adquiridos por pertenecer a la Red de Municipios Saludables y acciones implementadas.
- El desarrollo de abordajes específicos propios de la problemática ambiental dentro de la estrategia.

4.1. Aplicación de la encuesta

Para evaluar el pilar de las políticas públicas, se incluyó en el cuestionario enviado a los municipios una batería de preguntas abiertas, que apuntaban a observar:

- Qué elementos, según la opinión del entrevistado, componen una política pública saludable.
- Qué aspectos ambientales están establecidos en las agendas políticas municipales y cuáles no fueron considerados.
- Las Acciones realizadas por el municipio en relación a lo establecido en la estrategia de Municipios Saludables.

Tratamiento de los datos

En cuanto a los elementos que componen una política pública saludable, se procedió a categorizarlos de acuerdo al objeto al que hacen referencia en forma directa, quedando así establecidas seis dimensiones:

Salud:

Respuestas referidas a la cuestión sanitaria y epidemiológica de la población, o relacionadas con los sistemas de salud locales, y programas de salud. Por ejemplo: salud sexual y reproductiva, atención primaria en salud, actividades de prevención y promoción, vigilancia y monitoreo en salud, actividades de saneamiento.

Educación:

Se agruparon aquí aquellas respuestas que hacían mención a la relación de políticas públicas saludables con objetivos tales como: capacitación, concientización, transferencia de conocimientos, campañas de prevención, promoción de auto cuidado, etc.

Sociedad:

Se consideraron aquellas respuestas que hacían mención a componentes referidos a la inclusión de la sociedad civil o comunidad en el proceso de formulación de políticas. Por ejemplo: participación ciudadana, comunicación social, alianzas multisectoriales, empoderamiento, equidad, solidaridad, interés común.

Economía:

Se agruparon las respuestas que giran en torno a la necesidad de generación de recursos económicos e inversión para el desarrollo de políticas públicas saludables. Ejemplo de algunos elementos citados en las respuestas obtenidas que corresponden a esta dimensión son: inversiones en nuevas tecnologías, movilización y gestión de recursos.

Gestión de Gobierno:

Se incluyeron respuestas que hacen referencia a componentes estratégicos, de planificación, gestión y ejecución de acciones de política pública. Por ejemplo: ordenamiento territorial, planeamiento urbano, ordenanzas y leyes, jerarquización de prioridades, sustentabilidad, empoderamiento de la población, procesos de evaluación, transparencia.

Ambiente:

Se agruparon aquellas respuestas que hacen referencia a un recurso natural, problemática ambiental o acción con incidencia directa sobre el medio ambiente. Por ejemplo: calidad de las aguas superficiales, bosques, agua potable, suelo, aire, educación ambiental, residuos industriales, preservación del ambiente, evaluación de impacto ambiental, etc.

Una vez clasificados los componentes expresados en las encuestas respecto de las políticas públicas saludables, se procedió a identificar a aquellos municipios de la muestra, que, a través de las respuestas de sus representantes consideraban al menos algún aspecto en la dimensión ambiental.

Las respuestas que sí incluían a dimensiones ambientales entre los componentes de las políticas públicas saludables se clasificaron posteriormente en dos grupos: 1) que refieren a valores o principios generales, por ejemplo: "prevención", "protección", "conservación", "cuidado y preservación del ambiente" y "sustentabilidad", y 2) que refieren a acciones concretas o bien a intervenciones específicas sobre diferentes aspectos del ambiente, por ejemplo: gestión de residuos, fiscalización de actividades industriales, cuidado del agua, defensa de los bosques, control de variables ambientales, control de plagas, ordenamiento territorial, etc. y que refieren a intervenciones en diferentes temáticas ambientales, pero sin detallar una acción concreta y/o específica sobre las mismas, ejemplo: agua, basurales, saneamiento ambiental, educación ambiental.

4.2. Resultados de la encuesta sobre el eje "Políticas Públicas"

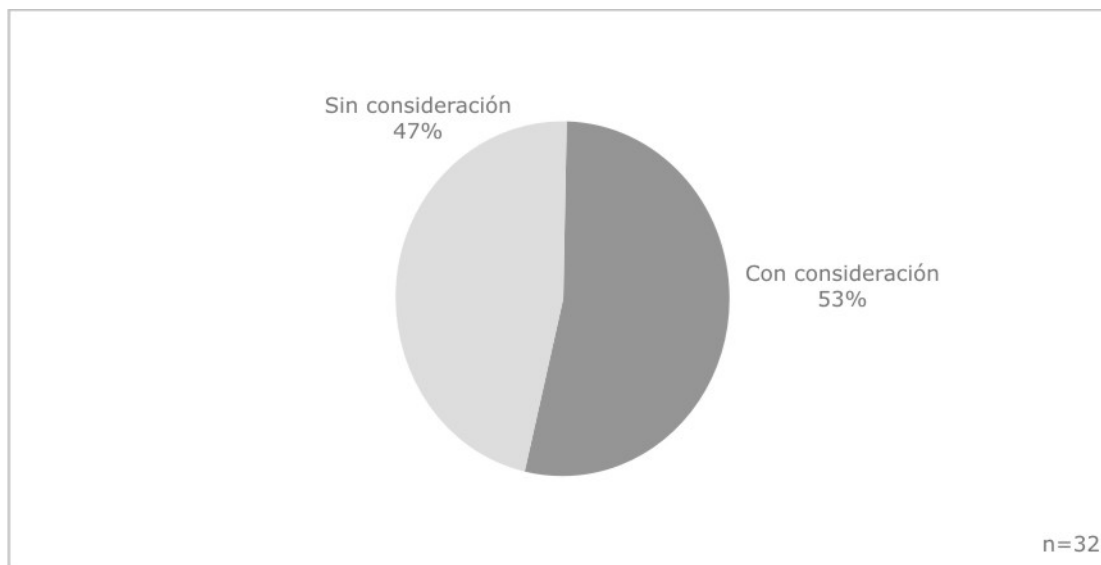
En los Cuadros N° 11 y 12 se representan los componentes que según los encuestados conforman una política pública saludable, y los municipios con y sin consideración de aspectos ambientales en la descripción de los aspectos.

Cuadro N° 11. Componentes de las Políticas Públicas Saludables según los encuestados.

Componente						
Gobierno	Sociedad	Ambiente	Salud	Educación	Economía	Total
32%	25%	21%	12%	8%	2%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 163

Cuadro N° 12. Consideración de aspectos ambientales en la descripción de componentes.



Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

En el Cuadro N° 13 se visualiza la distribución de las respuestas de los componentes ambientales de las políticas públicas saludables, según hagan referencia a valores o intervenciones, específicas o no.

Cuadro N° 13. Aspectos ambientales: valores o intervenciones.

Del total 53% que refieren a un aspecto ambiental

Valor	I. específica	I. no específica	Total
79%	14%	7%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 34

En el Cuadro N° 14 se representan las categorías definidas para los aspectos ambientales presentes en las agendas de políticas públicas de los municipios¹⁶.

Cuadro N° 14. Categorías definidas para los aspectos ambientales en las agendas.

Categorías	
Territorio	29%
Residuos	20%
Programas múltiples	11%
Agua	11%
Industria	8%
Áreas Naturales	5%
Higiene Pública	5%
Indefinido	5%
Sustancias Químicas	4%
Aires	2%
Suelo	0%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

N = 99

¹⁶ Con fines comparativos y evaluativos, se toma la misma clasificación definida en "Intersectorialidad"

Los municipios que definen la existencia de los aspectos ambientales fuera de su agenda política y aquellos que no lo hacen, se visualiza en el Cuadro N° 15.

Cuadro N° 15. Definición de aspectos ambientales fuera de la agenda.

Aspecto Ambiental		
No define	Define	Total
81%	19%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 31

En el Cuadro N° 16 se representan las dimensiones señaladas para las acciones realizadas por los municipios en relación a lo establecido en la estrategia de Municipios Saludables.

Cuadro N° 16. Dimensiones de las acciones en relación a la estrategia de MS.

Acciones				
Salud	Ambiente	Ambas	Otras	Total
31%	21%	19%	29%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 149

5. Equipos Técnicos

El fortalecimiento de los equipos es un aspecto fundamental para asegurar la sustentabilidad de los proyectos en un Municipio o Comunidad Saludable. Los mismos deben ser capaces de asegurar la continuidad de las acciones y ser responsables de exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos junto a la comunidad.

Para permitir la implementación de la estrategia de Municipios y Comunidades Saludables, la institución municipal debe disponer de niveles técnicos con capacidad de planificación y ejecución de los proyectos concretos enmarcados en la política adoptada, los que deben ser explícitamente reconocidos y a los que debe garantizar oportunidades de capacitación y/o actualización de sus conocimientos.

Esto implica el compromiso de los gobiernos locales de dotar a estos equipos técnicos del conocimiento, la logística e infraestructura acorde con la complejidad de las tareas que le demanda la implementación de la política asumida al momento de integrar la Red.

El nivel de formalización y establecimiento de los equipos técnicos se evaluó en este trabajo a partir de:

- La identificación de recursos humanos capacitados para actuar frente a la política adoptada, y que se refleje a la vez en proyectos ambientales concretos.
- La existencia de mecanismos para el aseguramiento de la sustentabilidad de los equipos con el fin de que puedan continuar sus acciones.
- La disponibilidad por parte de los equipos de capacidades instaladas y recursos físicos y materiales necesarios para trabajar.

5.1. Aplicación de la encuesta

La batería de preguntas sobre el pilar "equipos técnicos", apuntó a la observación de:

- Existencia y número de equipos técnicos por municipio, asignados específicamente para la planificación y ejecución de proyectos en la temática ambiental. Una vez establecidos los municipios que contaban con equipos técnicos para el trabajo ambiental, se formuló una batería de preguntas a partir de los siguientes ejes:
 - Modalidad de trabajo de los mismos, las posibles respuestas a seleccionar fueron: en forma permanente, a partir del surgimiento de

- un programa o proyecto ambiental, en caso de emergencia o demanda espontánea, otro.
- Existencia de instancias de capacitación y actualización de los equipos, así también como tipos de temáticas abordadas.
 - Tipo y número de programas y/o proyectos ambientales formulados por los equipos.
 - Existencia en el municipio de infraestructura física necesaria para el desempeño de los equipos. A su vez, interesó indagar qué instalaciones e insumos eran percibidos y considerados primordiales por parte de los entrevistados, indicando con cuáles de ellos se contaba y de cuáles carecían.

5.2. Tratamiento de los datos

Se identificaron los municipios que contaban con equipos técnicos asignados específicamente para tratar las cuestiones ambientales y a aquellos que no, a la vez, se cuantificaron los equipos disponibles por municipios (con un equipo técnico, con dos, con tres o con más de tres), y se indagó la modalidad, dinámica y frecuencia mediante la cual se organizaba el trabajo de los mismos: trabajo en forma permanente, cuando surge un programa o proyecto ambiental, en caso de emergencia o por demanda espontánea.

En referencia a la capacitación y actualización profesional de los equipos, se identificaron a aquellos que recibían o participaban de actividades de capacitación y a aquellos que no.

Se establecieron y clasificaron en dos tipos, de acuerdo a las temáticas sobre las cuales se actualizaban o capacitaban:

- Multidisciplinarias: dirigidas a profesionales de diversas disciplinas.
- Específicas: dirigidas especialmente a profesionales del área ambiental.

Respecto de los programas y proyectos ambientales formulados por los equipos, se procedió a cuantificarlos, teniendo en cuenta el período a partir de la incorporación del Municipio a la Red. Se agruparon las respuestas en las siguientes categorías: uno, dos, tres y más de tres proyectos y/o programas.

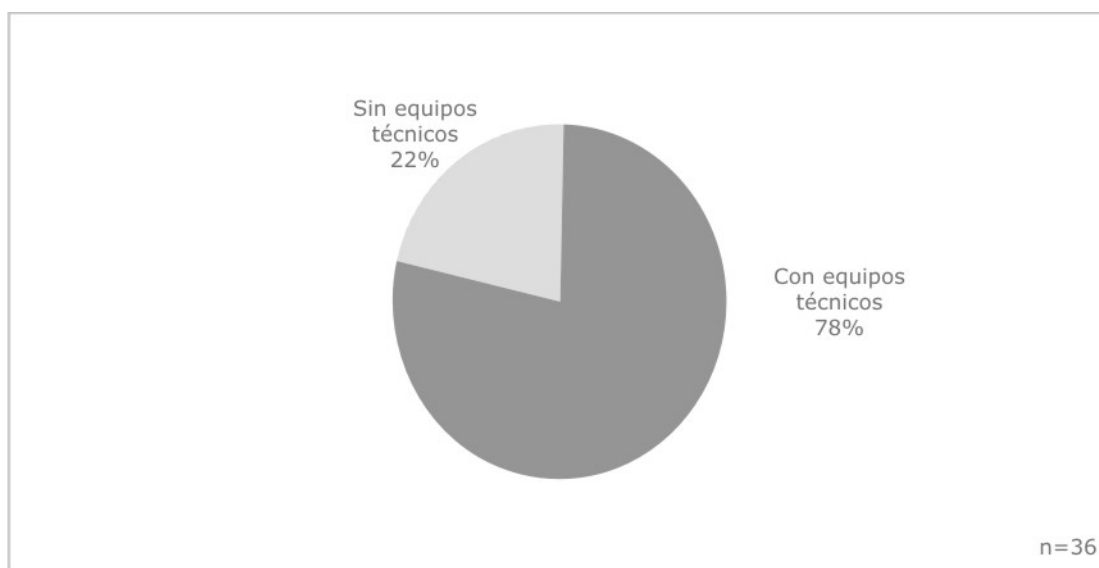
Para lo referido a infraestructura física necesaria para el desempeño de los equipos técnicos, se identificaron aquellos municipios que contaban con recursos físicos para los equipos de trabajo ambiental y a aquellos que no.

A la vez, se indagó, desde la perspectiva de los actores del municipio, sobre el tipo de estructura e insumos considerados necesarios para el trabajo en el área ambiental, qué recursos eran considerados clave de acuerdo a la problemática del municipio y con cuáles de ellos se contaba o no.

5.3. Resultados de la encuesta sobre el eje “Equipos Técnicos”

El Cuadro N° 17 representa el porcentaje de municipios que tiene y no tiene equipos técnicos y la cantidad de equipos técnicos por municipio.

Cuadro N° 17. Porcentaje de Municipios con y sin Equipos Técnicos en el área ambiental.



Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

La dinámica de trabajo asumida por los equipos técnicos se visualiza en el Cuadro N° 18.

Cuadro N° 18. Dinámica de trabajo de los equipos.

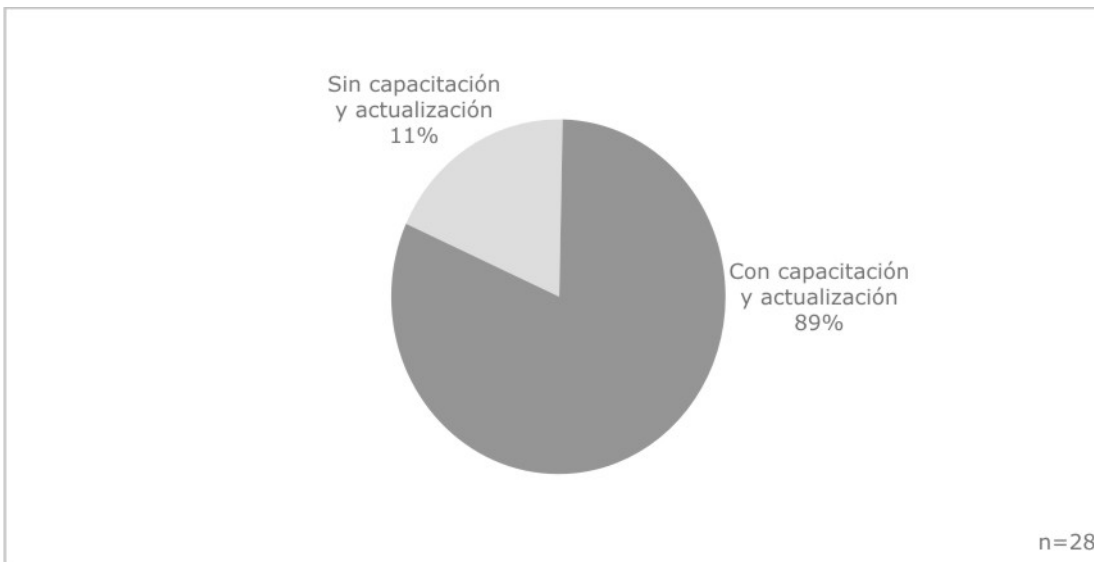
Dinámica de trabajo			
Permanente y programada	Por proyecto	Por demanda /emergencia	Total
79%	14%	7%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 28

En cuanto a la capacitación y/o actualización, los resultados pueden verse en los Cuadros N° 19 y 20, donde se representa el porcentaje de municipios

que tienen y no tienen capacitación y/o actualización, y la presencia de las temáticas de capacitación.

Cuadro N° 19. Capacitaciones y/o actualizaciones de los equipos técnicos.



Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

Cuadro N° 20. Temáticas de capacitación y actualización.

Temáticas			
Específicas	Multidisciplinarias	Ns/Nc	Total
68%	26%	6%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 31

Por último, en referencia a la infraestructura de los equipos técnicos, el Cuadro N° 21 muestra el porcentaje de municipios que considera que tiene la infraestructura física necesaria y aquellos que no.

A su vez, en el Cuadro N° 22, representa aquellos componentes estructurales que deberían reforzarse según la percepción de los encuestados por considerarlos clave para el desarrollo del área ambiental y para la consolidación de los equipos.

Cuadro N° 21. Disponibilidad de infraestructura necesaria para el área ambiental, según encuestados.

Disponible				
Oficina	Computadora	Equipos específicos	Otros	Total
39%	35%	22%	2%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 46

Cuadro N° 22. Infraestructura faltante según encuestados.

Faltante	
Equipos específicos	34%
Computadora	18%
Oficina	18%
Ns/Nc	15%
Locomoción	10%
Personal	5%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 39

6. Recursos

La planificación referida a la gestión de recursos es indispensable en las etapas de diseño y ejecución de proyectos. Es necesario definir los recursos humanos, financieros, físicos y materiales que sustentarán las diferentes acciones. Asimismo, para los Municipios de la Red, es preciso construir una estrategia consensuada en la que los recursos sean gestionados en forma conjunta y planificada, y es imprescindible articular las alianzas intersectoriales e interinstitucionales que lo permitan.

En este trabajo, la gestión y movilización de recursos se evaluó a partir de la consideración de:

- El volumen de los recursos financieros que sustentan las diferentes acciones específicas del ambiente y qué peso relativo alcanzan respecto a otras áreas del municipio.
- La existencia de una estrategia para que los recursos destinados al área ambiente sean gestionados en forma conjunta y planificada.

6.1. Aplicación de la encuesta

El conjunto de preguntas del pilar "recursos" se concentró sobre el eje de los recursos económicos, y su asignación, distribución y gestión en el área ambiental (ya que los recursos físicos y humanos fueron considerados en el pilar *equipos técnicos*). En este punto se analizó:

- La existencia de asignación específica de recursos financieros para programas y/o proyectos ambientales y su peso relativo respecto de otras áreas del municipio.
- La modalidad de financiamiento para programas y/o proyectos.
- La existencia de mecanismos de administración conjunta de los recursos con otros sectores o instituciones.
- La planificación referida a la inversión de recursos y la estrategia privilegiada para la implementación de la misma.

6.2. Tratamiento de los datos

En primer lugar se procedió a conocer si el municipio tenía asignación de recursos específicos en ambiente. Para analizar la existencia de administración conjunta de los fondos involucrados en proyectos ambientales, las respuestas se clasificaron en:

- Organismo gubernamental: sectores o áreas del gobierno nacional o provincial.
- Universidad

- Organizaciones del Tercer Sector.
- Se indagó sobre la opinión de los encuestados respecto a lo que consideraban clave en un proceso de planificación, para lo cual se les propuso las siguientes opciones:
- Distribuir dinero y recursos
 - Distribuir tareas y funciones
 - Establecer tiempos y plazos
 - Las tres opciones anteriores
 - Otros

6.3. Resultados de la encuesta sobre el eje “Recursos”

Los resultados de las respuestas dadas por los referentes de los municipios encuestados respecto a la asignación específica de presupuesto para programas y/o proyectos ambientales, se ilustran en el Cuadro N° 23.

Cuadro N° 23. Asignación específica de presupuesto para programas ambientales.

Asignación específica de recursos		
Municipios con asignación	Municipios sin asignación	Total
33%	67%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 36

Con respecto a la existencia de financiamiento, el Cuadro N° 24 representa los municipios que reciben financiamiento para el desarrollo de programas y proyectos ambientales y aquellos que no. Por su parte, el Cuadro N° 25 representa cuál es el origen del financiamiento para los municipios que lo poseen.

Cuadro N° 24. Financiamiento para programas ambientales.

Financiamiento		
Municipios con financiamiento	Municipios sin financiamiento	Total
44%	56%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 36

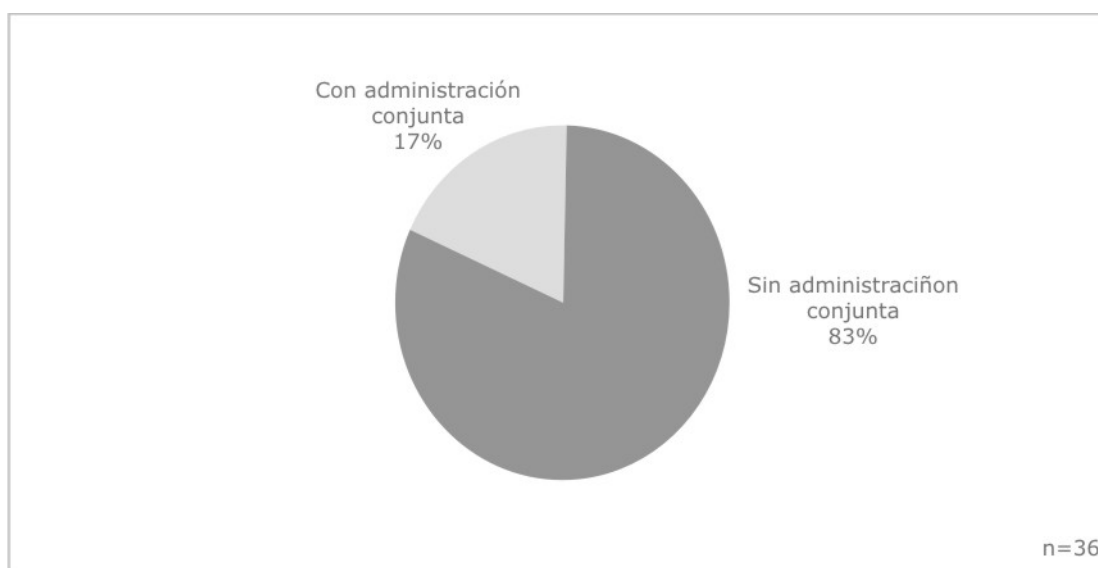
Cuadro N° 25. Origen del financiamiento.

Origen del financiamiento				
Nación	Provincia	Sector privado	Organismos ext.	Total
39%	31%	15%	15%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 26

El Cuadro N° 26 presenta el porcentaje de municipios que participaron en este estudio que aludieron desarrollar una administración conjunta de los fondos y aquellos que no. Para los Municipios que implementaron mecanismos de administración conjunta de recursos, se muestra en el Cuadro N° 27 la distribución porcentual de los organismos con los cuales la lleva a cabo.

Cuadro N° 26. Administración conjunta de recursos financieros.



Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

Cuadro N° 27. Organismos participantes en la administración conjunta.

Organismos			
Org. Gubernamentales	Tercer sector	Universidad	Total
50%	25%	25%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 8

Por último, en el Cuadro N° 28 se presenta la distribución de las respuestas dadas por los encuestados (a partir de las opciones predefinidas en el cuestionario enviado) respecto a lo que consideran fundamental en la planificación y ejecución de un proyecto ambiental local.

Cuadro N° 28. Consideraciones fundamentales sobre planificación según encuestados.

Planificación					
Global	Tiempos y plazos	Recursos	Tareas	Otro	Total
30%	28%	17%	14%	11%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 36

7. Sustentabilidad

Se considera que para lograr la sustentabilidad de un proyecto es imprescindible motivar suficientemente a todos los actores de la comunidad, de forma tal que se involucren y se comprometan en un proceso de mediano y largo plazo en el tiempo.

La experiencia indica que, en la medida en que aumenta el número de personas involucradas en el proceso de toma de decisiones, aumenta tanto su riqueza conceptual como la posibilidad de extenderse el tiempo previsto para desarrollar el proceso y el período para implementar las decisiones.

A fin de trabajar con la variable "sustentabilidad", se establecieron una serie de pautas a observar:

- La institucionalización de los programas de salud ambiental en los municipios encuestados.
- La existencia o no de herramientas de información y control de la continuidad, en un mediano o largo plazo, de los programas y/o proyectos ambientales que se realizaron.
- La disponibilidad de metodologías adecuadas para el seguimiento de los programas y/o proyectos ambientales que se ejecutan.
- El desarrollo de estrategias impulsadas desde el municipio para motivar e involucrar a todos los actores de la comunidad en los asuntos ambientales.
- El grado de involucramiento de la comunidad en las diferentes etapas de los programas y/o proyectos ambientales.

7.1. Aplicación de la encuesta

El conjunto de preguntas sobre el pilar "sustentabilidad" apuntó a la observación en los municipios de los siguientes aspectos:

- Respecto de la existencia de metodologías de monitoreo de los programas y proyectos ambientales que se hayan realizado en el municipio, se preguntó sobre aquellas metodologías consideradas más convenientes.
- En aquellas respuestas donde los encuestados manifestaban tener conocimiento, tanto ellos como la comunidad, de los proyectos y/o programas desarrollados por el municipio en el área ambiental, se indagó de qué modo se aseguraba el municipio que dicho conocimiento estuviera siempre disponible para la comunidad.

- Se preguntó también sobre la existencia de capacidades instaladas tanto físicas como en recursos humanos, como resultado del desarrollo de los programas y proyectos ambientales, y si las mismas se aplicaban para otros proyectos dentro del municipio.
- Se indagó acerca de la participación de sectores ajenos a la administración municipal en los procesos de toma de decisiones en los aspectos referidos al medio ambiente, y la forma en que participan.

7.2. Tratamiento de los datos

Se identificaron aquellos municipios de la muestra que contaban con procesos sistemáticos de monitoreo de los programas y proyectos ambientales realizados y aquellos que no. En aquellos que sí, se pidió que indicaran la forma de monitoreo que consideraran más útil.

Las respuestas obtenidas se agruparon en dos ejes: aquellas que hacían referencia a la participación como estrategia privilegiada para la evaluación y sustentabilidad de los proyectos, y aquellas que hacían referencia a instrumentos y herramientas específicas de información y control de los procesos y resultados.

- Participación: aquellas que hacían referencia a la participación y compromiso de la comunidad y gobierno como condición de los monitoreos y evaluaciones necesarias para garantizar la sustentabilidad de los proyectos, esto es, que la comunidad participe en alguna etapa del proceso de control. Por ejemplo: a través de reuniones, consultas, grupos de discusión, etc.
- Instrumentos: aquellas que hacían referencia a instrumentos y herramientas específicas de información y control de los procesos. Esto implica el uso de algún instrumento para el monitoreo, como por ejemplo: uso de indicadores, estadísticas, encuestas, matriz de monitoreo, etc.

También se buscó conocer:

- el conocimiento e información que la comunidad tenía respecto de los programas y proyectos en desarrollo y ejecutados por el municipio
- la forma en que el municipio comunicaba a la comunidad y hacía públicos sus actos respecto al tema ambiental específico.

A partir de las respuestas recibidas, y según las metodologías de difusión utilizadas por el municipio para dar a conocer dichos programas y/o proyectos, quedó conformada la siguiente clasificación:

- Estrategias de comunicación interpersonal: cuando se realiza personalmente, a través de reuniones, conferencias, talleres, foros, audiencias, etc.)
- Estrategias de comunicación institucionales: ya sea que tenga una cobertura amplia a través de la radio, televisión, diarios, etc.; o una cobertura limitada a través de folletos, boletines, trípticos, etc.).

Otro aspecto que hace a la sustentabilidad de proyectos y programas lo constituyen las capacidades instaladas, ya sean físicas como intelectuales. Entre los municipios encuestados, se indagó sobre la presencia de estas capacidades provenientes de los programas y proyectos desarrollados. A su vez, se buscó identificar si estas capacidades se aplicaban y utilizaban para nuevos programas y proyectos.

Por último, se analizó la participación de sectores ajenos a la administración municipal en los procesos de toma de decisiones, considerando a la participación conjunta como un componente fundamental de la sustentabilidad de programas y proyectos. Se identificó, a partir de las respuestas, cuáles eran los grupos que participaban y de qué forma lo hacían. Para el análisis se establecieron las siguientes categorías:

Cuáles son los grupos que participan:

- ONG
- Grupos vecinales
- Empresas
- Instituciones
 - o Salud
 - o Educativas
 - o Seguridad
- Cooperativas y asociaciones
- Otros organismos gubernamentales

Forma en la que participan:¹⁷

- Información: los organismos públicos ofrecen información a los ciudadanos sobre diversos temas, ya sea a través de reuniones, en publicaciones, campañas de difusión, etc. La obligación o el compromiso de informar no conlleva necesariamente la obligación de aceptar aportes y alterar el proceso de toma de decisiones y sus resultados.
- Consulta: se tienen en cuenta las opiniones y expectativas de los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil sobre temas propuestos por los organismos, a través de audiencias públicas, foros, grupos focales, etc. Las opiniones deben ser deliberadamente solicitadas y, como mínimo, tomadas en cuenta en alguna de las etapas de la implementación de las políticas.

¹⁷ Esta es una clasificación reconocida internacionalmente, obtenida de "Participación ciudadana en los organismos de la administración pública", Halliburton.

- Asociación: se alcanzan acuerdos para colaboración en la gestión. Implica toma de decisiones conjunta y compartida, y que los ciudadanos se comprometan en diversos momentos de la implementación de las políticas. Ejemplo de ello son: consejos consultivos, comités, consejos directivos o de administración.

7.3. Resultados de la encuesta sobre el eje "Sustentabilidad"

En el Cuadro N° 29 se representan los municipios con y sin metodologías de monitoreo de los programas y proyectos ambientales.

Cuadro N° 29. Metodologías de monitoreo.

Tipo de metodologías	
No participativo con instrumentos	37%
No participativo sin instrumentos	29%
Participativo sin instrumentos	13%
Participativo con instrumentos	13%
Ns/Nc	8%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 24

Las metodologías de difusión utilizadas por el municipio para poner en conocimiento de la comunidad los programas y proyectos que se encuentran en desarrollo se representan en el Cuadro N° 31.

Cuadro N° 31. Metodologías de difusión.

Mecanismo de difusión				
Institucional	Interpersonal	Ambas	Ns/Nc	Total
46%	17%	27%	10%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 30

En el Cuadro N° 32 se representan los municipios que consideran que disponen de capacidades instaladas obtenidas como resultado del desarrollo de los programas y proyectos ambientales.

Cuadro N° 32. Capacidades instaladas según encuestados.

Capacidades instaladas			
Con capacidades	Sin capacidades	Ns/Nc	Total
61%	36%	3%	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 36

Analizando el Cuadro N° 33 es posible visualizar la participación de sectores que no son propios del municipio en la toma de decisiones. Aproximadamente el 80% de los municipios poseen participación de sectores ajenos a la administración municipal en los procesos de toma de decisiones en los aspectos referidos al medio ambiente.

Cuadro N° 33. Participación de sectores ajenos en la toma de decisiones.



Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005)

En el Cuadro N° 34 se representan los sectores ajenos a la administración municipal que participan en los procesos de toma de decisiones tomando las respuestas de todos los municipios que participaron en este estudio.

Cuadro N° 34. Sectores participantes en la toma de decisiones.

Sectores	
Instituciones educativas	19%
Grupos Vecinales	18%
ONG ´s	18%
Cooperativas	10%
Instituciones de Salud	10%
Empresas	10%
Otros organismos	10%
Instituciones de Seguridad	5%
TOTAL	100%

Fuente: Elaboración propia, según datos encuesta aplicada (2005) N = 42

Conclusiones

La estrategia de Municipios y Comunidades Saludables se establece como un marco reconocido y valorado por los actores representantes de los municipios participantes de la muestra, y desde la perspectiva ambiental constituye un espacio de confluencia propicio para estos desafíos.

El análisis del pilar "Intersectorialidad", permitió observar la existencia de escasa celebración de acuerdos tanto con el sector privado como con el tercer sector y organizaciones de la comunidad. Por el contrario, tuvieron lugar acuerdos entre el municipio y otros sectores o áreas públicas. Según ello podría inferirse cierta dificultad en la asimilación y puesta en práctica del principio de intersectorialidad en la gestión.

Entre los acuerdos que se identificaron, tomando globalmente a los municipios que participaron del estudio, las temáticas privilegiadas fueron aquellas relativas al *territorio* y a los *residuos*. En lo que refiere al *territorio*, se pudo observar un creciente interés sobre los aspectos de ordenamiento territorial vinculados a la higiene pública¹⁸ y al ambiente. Es importante la consideración de estos aspectos debido a los crecientes procesos de urbanización por los cuales atraviesa la región. Con respecto a los *residuos*, se identificaron acciones positivas tendientes al manejo responsable y disposición de los generados en las actividades de producción y consumo. Por otro lado, el hecho de que haya una gran cantidad de residuos implicaría la necesidad de pensar en acciones dirigidas a productores y consumidores, a fin de reducir su volumen y concientizar sobre la depredación de los recursos naturales y el aumento en la generación de basura.

En lo referido a las temáticas de *suelo* y *aire*, las mismas se encontraron ubicadas entre las menos consideradas entre los participantes del estudio, siendo recomendable la atención de estos aspectos. Trabajar en estas temáticas desde la gestión municipal permitiría prevenir impactos futuros que puedan generarse sobre el ambiente y la salud de la población.

Asimismo, se ha identificado escasa participación por parte de los municipios analizados en actividades de asistencia técnica respecto a la determinación de los estándares ambientales de empresas y la realización de los dictámenes técnicos establecidos por la ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Esto implicaría que aún no han incorporado sistemáticamente los procedimientos específicos que ayudan al desarrollo sustentable de la producción.

Respecto a lo anterior, una línea de trabajo interesante para potenciar la gestión ambiental que se está desarrollando en los municipios de la Red,

¹⁸ Manejo de agua potable y efluentes cloacales y pluviales.

sería fortalecer las actividades de cooperación y asistencia técnica respecto a los emprendimientos locales, como por ejemplo la determinación de estándares ambientales y la realización de evaluaciones de impacto ambiental en los casos que se requiera.

Respecto al pilar de "Participación Comunitaria", el 89% de los municipios encuestados manifestó haber implementado mecanismos concretos de participación, siendo el foro ciudadano el más citado. A partir de la encuesta, se observó que se hace uso de mecanismos válidos de participación ciudadana y a la vez se los difunde como espacio de opinión y consulta. No obstante, existe un vacío de información respecto al peso relativo de esos mecanismos en la toma de decisiones. A la vez, debe tenerse en cuenta que el nivel de participación comunitaria estará condicionado por la información y el conocimiento que tenga o reciba la población respecto de las problemáticas ambientales de su municipio.

Respecto a las actividades y programas de capacitación sobre la temática ambiental a la población, si bien el 71% de los municipios encuestados declaró implementarlos, el porcentaje que manifestó no hacerlo fue considerable (29%). Si se tiene en cuenta el tiempo transcurrido desde la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, el concepto de desarrollo sustentable se encuentra consensuado y afirmado como el nuevo paradigma de desarrollo, por lo cual la capacitación debería ser un componente fundamental para propiciar el cambio. Desde esta perspectiva se destaca la necesidad de vincular las temáticas de capacitación con el perfil del desarrollo productivo del municipio y las políticas públicas implementadas para la gestión ambiental.

Respecto a los temas considerados para el pilar "Políticas Públicas", según las respuestas de los encuestados, se identificó un creciente interés por la temática ambiental y la necesidad de incluirla como componente de las políticas de gestión local.

No obstante, dentro de los actores de los municipios que señalaron la necesidad de incluir aspectos ambientales en el diseño de políticas se evidenció cierta dificultad para referirse a problemas concretos y acciones específicas para su resolución. En lo referido a las políticas públicas saludables que figuran en las agendas municipales, también se observaron imprecisiones en las respuestas obtenidas, lo cual se tradujo en una escasa mención respecto de intervenciones ambientales vinculadas a las necesidades locales prioritarias e inminentes. Revertir ésta cuestión implicaría la generación de espacios de difusión y capacitación efectivos con enfoque local.

En lo referido a "Equipos Técnicos", aproximadamente el 80% de los municipios de la muestra disponía de equipos, los cuales mayoritariamente participaban de instancias de capacitación y actualización.

Fue significativo el número de municipios encuestados que refirió tener más de tres proyectos ambientales en curso, observándose, no obstante, a partir

de las respuestas obtenidas, cierta dificultad para traducir lo planificado en acciones concretas.

En cuanto a la modalidad de trabajo, la mayoría manifestó trabajar de forma permanente y programada, lo que denota una cierta estructura organizativa y de gestión en lo que refiere al área ambiental.

Respecto a la estructura física, los encuestados manifestaron contar con recursos básicos y propios de una organización administrativa, como ser oficina y computadora. Sin embargo, se desprende como dificultad la falta de instrumental técnico para el trabajo en el área.

Al analizar el pilar "Recursos", la mayor parte de los municipios encuestados manifestó no recibir asignación específica de recursos para el área ambiental, lo cual podría deberse a que, según lo argumentado, en muchos municipios el área se encuentra absorbida por el sector salud, obras públicas u otras instancias municipales. En el caso de aquellos municipios que señalaron recibir recursos para destinar al área ambiental, se señaló que el origen de los mismos era, en proporciones similares, del ámbito Nacional y del Provincial. En lo que se refiere a la administración conjunta de los recursos, la mayor parte de los municipios encuestados declaró que no se efectuaba aún.

El análisis del pilar "Sustentabilidad", permitió observar que la mayoría de los municipios encuestados prevén la aplicación de mecanismos para el monitoreo de los programas y proyectos desarrollados. Se trata de un monitoreo no participativo, ya que en él no participan sectores ajenos a la administración municipal.

A partir del trabajo realizado, puede concluirse que la gestión ambiental en el marco de la Estrategia de Municipios y Comunidades Saludables, se encuentra en plena etapa de desarrollo en los municipios de la muestra. En muchos casos este desarrollo es incipiente, por lo que se observa todavía una adhesión de tipo formal a la estrategia que de a poco se traduce en prácticas concretas. Esto se observó sobre todo en cuestiones complejas como es la participación comunitaria en cuestiones ambientales.

Asimismo, pudo verse que en muchos municipios el desarrollo de un área ambiental específica era reciente o inexistente, por lo que las temáticas ambientales eran abordadas desde otras áreas. De esta cuestión se desprende la necesidad de plantearse cuáles son los alcances e incumbencias que debería tener un área ambiental dentro del municipio, si debería tener misiones y funciones propias y exclusivas o bien compartirlas con aquellas áreas de similares objetivos.

Otra necesidad detectada, a partir del trabajo de investigación realizado, fue la de unificar conceptos y criterios en lo referido a la temática ambiental y, a la vez, que éstos sean difundidos a la comunidad. Esto potenciaría su

desarrollo y permitiría el diseño de intervenciones locales efectivas y participativas.

Una cuestión importante a trabajar en el corto plazo es la de desarrollar, por parte de los municipios, herramientas que permitan evaluar la efectividad y los resultados de las acciones orientadas al medio ambiente. En el Anexo de este trabajo se presentan las matrices de análisis que se fueron construyendo a lo largo de este trabajo a fin de sistematizar la información que se fuera recolectando y que a la vez pueda ser de utilidad en futuras investigaciones. De este modo, se destaca la importancia de incorporar la evaluación estratégica como herramienta de los procesos de gestión ambiental municipal y su correspondencia con mejores resultados en la calidad de vida de su población.

Bibliografía

- Alessandro, L. (2002) "Municipios Saludables, una opción de Política Pública. Avances de un proceso en Argentina". Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud, 2003.
- Coordinación Operativa de la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables, Subsecretaría de Relaciones Sanitarias e Investigación en Salud, Ministerio de Salud de la Nación (2003) "Municipios y Comunidades Saludables. Lineamientos Generales". Buenos Aires.
- Coordinación Operativa de la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables (2004). "Informe de Situación 2004". Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Buenos Aires.
- Halliburton E.; Fiszlelew, R.; Alfaro I.; Petrizza, E. (2002) "Participación ciudadana en los organismos de la administración pública". Subsecretaría de la Gestión Pública. Programa Carta Compromiso. Buenos Aires.
- Ministerio de Salud de Colombia, OPS/OMS (1997) "Municipios Saludables por la paz. Una estrategia de promoción de la salud para el desarrollo local y la construcción de sociedades no violentas", Exposición realizada por Hernando Málaga- Representante de la OPS/OMS en Colombia, en: Seminario Internacional de Municipios Saludables. Bogotá.
- OPS/OMS (2005) "La evaluación participativa de los municipios y comunidades saludables: recursos prácticos para la acción". Versión preliminar de prueba en el terreno, febrero de 2005.
- OPS/OMS (1996) "El movimiento de Municipios Saludables: una estrategia para la promoción de la salud en América Latina", Washington D.C.

Diseño gráfico: Verónica Ferrari
Secretaría de Ciencia y Técnica
Impreso en la Ciudad Autónoma de
Buenos Aires - Argentina
Octubre de 2007

UNIVERSIDAD
ISALUD