El Programa Mejoramiento de Barrios

Un enfoque desde el Estado para el desarrollo sustentable

La meta es mejorar las condiciones de la población asentada en territorios con carencia de infraestructura urbana, con problemas ambientales y de regularización dominial. La particularidad del modelo de gestión reside en la metodología participativa e interdisciplinaria.

Por Nora Prudkin*, Cristina Cataldo** y María Teresa Heras***

*Licenciada en Biología
**Arquitecta
***Licenciada en Biología

El Programa Mejoramiento de Barrios (Promeba) está siendo ejecutado por la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Planificación Federal. Es una línea de inversión social que opera a escala nacional sobre el hábitat de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) localizada en centros urbanos del país, siendo el barrio/la villa la unidad de gestión operativa.

La meta del programa es mejorar las condiciones de dicha población, normalmente asentada en territorios con carencia de infraestructura urbana, con problemas ambientales y de regularización dominial y, consecuentemente, con marginación urbana y social. Para ello se realizan inversiones que ofrecen soluciones integrales: se consolidan los barrios/villas reorganizando la trama urbana, dotándolos de la infraestructura básica y de las obras y acciones de mitigación ambiental requeridas, de la regularización dominial que otorgue la titularidad del lote y fortaleciendo la organización social de esa comunidad.

La particularidad del modelo de gestión reside en la metodología participativa e interdisciplinaria: trabaja con las familias y organizaciones del barrio a través de distintas herramientas de participación como las mesas de gestión, la consulta pública y las audiencias barriales. Para ello se cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales que trabaja en el barrio con la población desde el diagnóstico hasta el período de post obra. Este equipo basa su accionar en la participación activa de la población para la resolución de los problemas legales, sociales, urbanos y ambientales que los afectan, a través de múltiples actividades priorizando la articulación con organismos públicos y organizaciones no gubernamentales.

El desarrollo humano en escena

El enfoque de la sustentabilidad propone un nuevo encuadre al definir como objetivo central la conciliación del desarrollo humano con el mantenimiento a perpetuidad del capital ambiental. Intrínsecamente pone en cuestión los modos de acción del hombre contemporáneo y cambia el eje de los objetivos y de las prioridades sociales. Es un proceso de cambio, en el que el aprovechamiento de los recursos naturales, la estructura de las inversiones, la orientación del avance tecnológico y las estructuras institucionales deben ser consistentes, tanto con las necesidades futuras como con las presentes. En tanto supone un cambio estratégico, no sólo es necesario que infiltre y se consolide en la conciencia social sino que es indispensable que forme parte de las políticas de Estado.

Promeba aplica un modelo de gestión urbano-ambiental del hábitat que coloca al desarrollo sustentable en la esfera de las políticas públicas.

El hábitat de la pobreza

Bajo las condiciones socioeconómicas de las últimas décadas, se observa un proceso de balcanización del tejido urbano que tiende a consolidar la existencia de barrios muy contrastados en cuanto a sus condiciones ambientales. La imagen de las ciudades rodeadas por una periferia de baja calidad ambiental es una constante; el hábitat de la pobreza concentra los mayores riesgos por la existencia de procesos ambientales acumulativos, consolidando la pauperización y la marginalización.

Las localidades donde se insertan estos barrios presentan un patrón común. En general, se trata de ciudades donde se combinan las consecuencias de un crecimiento físico incontrolado generado por un fuerte incremento demográfico y están afectados por riesgos ambientales:

** Barrios construidos sobre sitios susceptibles a inundaciones por desbordes de cursos de agua o anegamiento por problemas de drenaje local, erosión hídrica o eólica, derrumbes, deslizamientos de terreno y/o aluviones, condiciones naturales del sitio que por su alta vulnerabilidad no entra en la oferta de tierra para el mercado urbano.*

** Marcado déficit de infraestructura de saneamiento básico: agua potable y sistemas de eliminación de efluentes y excretas, que generan serios problemas de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, incidiendo en las condiciones de salud.*

** Fuerte exposición a riesgos antrópicos por la localización adyacente a carreteras, ferrocarriles y/o canales, por la existencia de basurales a cielo abierto, en el entorno o dentro de los mismos, legales o clandestinos; por encontrarse adyacentes a líneas de alta tensión y/o redes de gas de alta presión u oleoductos, precario o inexistente sistema de servicios de recolección y disposición de residuos domiciliarios.*

** Hacinamiento y precariedad de las viviendas.*

Estos problemas, que en la mayoría de los casos se dan en simultáneo, revisten diferentes grados de intensidad y tienen un nivel de manifestación muy concreto en la calidad de vida de la población. Aun cuando existen escasas estadísticas que reflejen una relación causa-efecto de los problemas ambientales sobre el deterioro de la salud, numerosos trabajos han demostrado que la persistencia de enfermedades típicas de la pobreza, responde –en términos generales– al deterioro ambiental que afecta a estos hogares de menores recursos. Dengue, chagas, leptospirosis, triquinosis, hanta virus, tuberculosis, infecciones intestinales, pulmonares y de piel están estrechamente relacionadas con el saneamiento ambiental.

Si bien el peso relativo de la población NBI es diferencial según las regiones, provincias y ciudades, se puede asegurar que en la mayoría de los centros urbanos la correlación entre población marginal y espacios urbanos de baja calidad ambiental es una constante. La inestabilidad y fragilidad del medio donde se ubican los barrios NBI se replica en la inestabilidad y fragilidad social de su población, sinónimo de exclusión social.

Para una buena evaluación ambiental

La concepción del Promeba como una línea de inversión integral y con fuerte contenido social hizo

necesario el desarrollo de herramientas y técnicas ambientales para garantizar la aplicación del criterio de sustentabilidad en consonancia con los criterios de equidad, calidad y eficiencia, en el marco de un trabajo participativo interdisciplinario e interinstitucional, bajo la premisa de que cada experiencia fuera replicable y perfectible en el tiempo.

Uno de los resultados obtenidos por el programa como herramienta de gestión pública ha sido la efectiva aplicación y difusión de un modelo de gestión que incluye la aplicación del procedimiento de evaluación y salvaguardas ambientales como modo de asegurar que el proyecto sea ambientalmente sustentable.

El programa ha puesto especial énfasis en los instrumentos de gestión con relación al cómo, dónde y con qué elementos actuar, concentrando los mayores esfuerzos técnicos y de financiación alrededor de cinco estrategias centrales:

1. La aplicación del procedimiento ambiental en todo el ciclo de proyecto, desde la identificación hasta el monitoreo. La identificación temprana de los riesgos ambientales es fundamental para definir el perfil de los proyectos. En función de los niveles de riesgo ambiental el proyecto se encuadra en una estrategia única de consolidación urbana o puede requerir localizaciones parciales. La realización de la evaluación ambiental en paralelo al diseño de los proyectos es de carácter obligatorio. Esta modalidad garantiza la inclusión de los ajustes ambientales necesarios en el diseño de obras y orienta en la búsqueda de alternativas ambientalmente viables. Como resultado de este proceso se proponen las obras de mitigación y el equipamiento ambiental requerido por el proyecto así como el plan de intervención ambiental que pauta temática y operativamente las actividades a desarrollar en el barrio con la población. Durante la ejecución del proyecto integral el procedimiento ambiental se ejecuta a través de acciones de monitoreo y control ambiental, bajo responsabilidad de técnicos específicos. El procedimiento ambiental garantiza la eliminación o reducción de los riesgos tanto para la población como para las obras, asegurando mejores condiciones del hábitat y la mayor eficiencia de la inversión. En la etapa de monitoreo post obra, se verifica la eficacia de las obras de mitigación ambiental y todas aquellas que fueron propuestas para mejorar las condiciones ambientales del barrio.

Bajo las condiciones socioeconómicas de las últimas décadas, se observa un proceso de balcanización del tejido urbano que tiende a consolidar la existencia de barrios muy contrastados en cuanto a sus condiciones ambientales.

2. La adopción de una estructura funcional para la gestión ambiental de los proyectos. La difusión y aplicación de este nuevo modelo de gestión requiere de una estructura funcional específica con una preparación acorde con las demandas y exigencias ambientales que enfrenta el programa. Los componentes básicos de esa estructura son a nivel nacional la Unidad de Coordinación (UCN), a nivel de las provincias las Unidades

Ejecutoras Provinciales (UEP), a nivel municipal las Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) y a nivel de los barrios "el equipo de campo". Todos estos niveles cuentan con personal técnico especializado en evaluación y procedimiento ambiental. Además de articularse entre sí y con la comunidad y las asociaciones vecinales, lo hacen con los diversos organismos oficiales y no gubernamentales que están comprometidos en la ejecución de los planes de manejo ambiental.

3. La asignación de recursos específicos para obras de mitigación y equipamiento ambiental. A fin de atenuar, evitar o compensar impactos negativos o condiciones ambientales adversas de los barrios y acentuar los impactos positivos, se financian inversiones físicas de mitigación ambiental que cubren un espectro amplio de rubros como obras de ingeniería y sistemas de manejo ambientalmente compatibles que pueden requerir o no la provisión de bienes o equipos específicos. En relación con las soluciones tecnológicas, se incorporan alternativas distintas para cada región, con un costo compatible con la dimensión de la inversión total. Un concepto básico que se tiene en cuenta al momento de elegir una tecnología es que la misma debe contemplar el perfil sociocultural donde se va a aplicar ya que la práctica muestra que ninguna inversión puede ser sustentable si no es tomada y legitimada por la propia población beneficiaria.

4. La asignación de recursos para acompañamiento ambiental. El conocimiento y la capacidad que se tenga para enfrentar los problemas ambientales y resolverlos adecuadamente es la base para el logro de los objetivos planteados, para ello Promeba dedica un porcentaje de sus recursos a las acciones de capacitación. En general las instituciones no integran los aspectos ambientales a las operatorias y actividades de desarrollo urbano. Tampoco es frecuente que cuenten con capacidad instalada para encarar ciertas funciones clave como la revisión de las evaluaciones ambientales, la supervisión técnica y la vigilancia ambiental que demanda la operatoria del programa. Finalmente se detecta una falta de articulación entre los distintos organismos ligados al desarrollo urbano. Esta falta de rendimiento institucional introdujo la necesidad de garantizar el seguimiento ambiental de los proyectos incorporando como ítem financiable la contratación de técnicos ambientales por parte del programa para desarrollar lo que se denomina acompañamiento ambiental. El accionar del promotor ambiental, en conjunto con el resto del equipo de campo interdisciplinario, ha generado uno de los resultados de mayor impacto logrados en los aspectos institucionales locales. Tal es el caso de las tareas desarrolladas en conjunto con el Prohuerta, con Ecoclubes, con escuelas y colegios de los barrios, centros de salud o atención primaria, direcciones municipales (de bromatología, veterinaria, espacios verdes, etc.). La presencia permanente del equipo de campo que desarrolla el acompañamiento de la población en el barrio permite la convergencia de recursos disponibles, una mayor participación ciudadana, dado que no son acciones aisladas sino que se articulan en torno a un programa de trabajo, y con ello, la sinergia de impactos y beneficios.

5. La participación de la comunidad beneficiaria, organismos públicos y de la sociedad civil en general. El programa viene desarrollando y poniendo a prueba diversos mecanismos de participación. Como forma institucionalizada se aplica el procedimiento de Consulta y Audiencia pública. A través del mismo se somete el Proyecto Ejecutivo Integral a un proceso de consulta abierta a toda la comunidad. En él, también se detallan las condiciones de riesgo ambiental que posee el barrio y cómo se van a resolver, las obras que se van a ejecutar, evaluadas en términos de su impacto ambiental en el barrio y su entorno. Como resultado, las prioridades u observaciones al proyecto, cuando resultan procedentes, son incorporadas al proyecto definitivo, logrando un mayor grado de aceptación y consenso del mismo. Otra instancia de participación es la mesa de gestión como espacio de gran potencial para la articulación, negociación y arribo de acuerdos, especialmente con dependencias gubernamentales, instituciones y organizaciones no gubernamentales con competencia en aspectos específicos del proyecto.

El desarrollo de Promeba en la esfera de la gestión urbana, con una fuerte incorporación de la temática ambiental como eje transversal a la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos, permite operativizar el concepto de sustentabilidad en forma concreta y sostenida.

Sustentabilidad concreta

El desarrollo de Promeba en la esfera de la gestión urbana, con una fuerte incorporación de la temática ambiental como eje transversal a la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos, permite operativizar el concepto de sustentabilidad en forma concreta y sostenida.

Del análisis de esta experiencia y de algunos de sus resultados derivados del modelo de gestión desarrollado, se pueden exponer algunas conclusiones:

1. El pasaje de una política de encuadre tradicional a una sustentable se da a través de un proceso lento, complejo, no espontáneo. Para promoverlo es indispensable contar con ciertas condiciones de partida:

** Un marco de decisión política que promueva, o al menos no dificulte la incorporación del nuevo enfoque.*

** Una estructura institucional que facilite mecanismos de participación y permita la "negociación" entre los diversos actores sociales en juego.*

** La generación de conocimientos básicos y aplicados así como la preparación de los recursos humanos de manera que puedan responder a las demandas y planteos emergentes del modelo de gestión sustentable.*

2. La sustentabilidad requiere de un accionar de forma continua aunque los resultados puedan verse en el largo plazo. Por ello, la continuidad a lo largo del tiempo del modelo de gestión aplicado, sosteniendo sus objetivos y superando cambios políticos, de dependencia gubernamental y de entornos socioeconómicos es un factor indispensable.

3. La participación a diferentes niveles de las partes interesadas genera equilibrios en la adopción de decisiones y deriva en una ejecución más eficaz de las iniciativas de desarrollo sustentable. Esa tendencia es el resultado del proceso de democratización que en forma imperfecta y con gran esfuerzo la sociedad intenta alcanzar. Sin embargo, los hechos sugieren que la tendencia hacia la participación debe profundizarse e incluir no sólo la planificación sino también la ejecución, el mantenimiento y la vigilancia de todo el proceso, a fin de contribuir eficazmente a la sustentabilidad.

Uno de los resultados obtenidos por el programa como herramienta de gestión pública ha sido la efectiva aplicación y difusión de un modelo de gestión que incluye la aplicación del procedimiento de evaluación y salvaguardas ambientales.

4. La efectiva neutralización o mitigación de riesgos ambientales preexistentes es uno de los objetivos de las obras que se ejecutan en cada proyecto y permite consolidar los barrios en forma integral y sostenida, superando la ejecución de una política urbana de emergencia.

5. La aplicación rigurosa de la evaluación ambiental ex-ante permite la selección de obras que en muchos casos no sólo mitigan riesgos ambientales en el sitio de intervención sino que también generan impactos positivos en el entorno y a nivel ciudad.

6. Una de las derivaciones más importantes de esta experiencia es la necesidad de fortalecer los aspectos institucionales locales y de otros organismos que articulen con Promeba, que les permitan aplicar el concepto de sustentabilidad, aprovechando los recursos que este programa brinda y la experiencia desarrollada.