

Liliana Aguirre

(FAUD- UNMDP- Instituto de Hábitat y Ambiente)

arqlilianaaguirre@gmail.com

Fabiana Hidalgo

(FAUD- UNMDP- Instituto de Hábitat y Ambiente)

afhidalg@hotmail.com

La impronta de las Políticas Públicas de infraestructura en el territorio periurbano de Mar del Plata.

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia surge de un proyecto de investigación cuyo objetivo es como su siguiente título dice indagar “El impacto en las condiciones de vida de la población de los barrios del eje periurbano suroeste (Las Heras y Parque Palermo) por las políticas públicas de infraestructura y equipamiento implementadas en la década del 2010. Las autoras son investigadoras del mismo.

En tanto se comienza a definir qué es una política pública bajo el encuadre de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a modo de enfrentar los problemas de pobreza, la desigualdad urbana, el crecimiento y la competitividad de las ciudades; en conjunto con los gobiernos locales; para determinar cómo es su articulación, implementación y el nivel de impacto que han ejercido éstas sobre la población de un sector del periurbano noroeste de la ciudad de Mar del Plata.

En base al diagnóstico socio-demográfico realizado por el propio municipio y agentes del Programa de Mejoramiento Barrial (PMBs)¹ se analizarán los aspectos sociales y condiciones comunitarias necesarias para su implementación.

Se confrontará los paradigmas donde se circunscribe al PROMEBA que llevan a que una población objeto sea sujeta o beneficiaria; con los resultados de su implementación y ejecución de este tipo de política. Posteriormente se hace un análisis crítico del impacto de ésta

¹Ficha de Proyecto Programa de Mejoramiento Barrial – Préstamo BID 2662/3458.OC-AR. Buenos Aires, Partido de General Pueyrredón. Barrios Las Heras y Parque Palermo. Año 2011.

sobre las condiciones de vida de la población del área y acerca de las relaciones sociales y comunitarias desarrolladas, siendo éstas condición necesaria para su implementación. La metodología aplicada hace referencia a la información cuantitativa del Censo de Población y Vivienda 2010, el Equipo Técnico social del PMBs y su fase cualitativa con entrevistas realizadas por el equipo de investigación.

DESARROLLO

El concepto de política pública en su sentido más genuino

En sentido amplio según Oszlak y O'Donnell (1995: pág. 112-113), sostiene que “*toda política pública constituye el conjunto de tomas de decisión de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés, o movilización de actores de la sociedad civil*”; y son aplicadas en relación a las cuestiones colectivas de la sociedad; como dice Rofman A. (2016; pág. 21) pueden entenderse como “*emergentes de la interacción entre el Estado y la sociedad*”, entendiendo al Estado como una forma social de relaciones; que están caracterizadas por su rasgo de dominación.

Una cuestión socialmente problematizada es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requiere una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales, y por lo tanto frente a estas necesidades problematizadas o no, es el Estado quién toma posición a través de las llamadas políticas públicas como forma de involucramiento.

En sentido estricto según Weber M. (1992 pág.101), “*el Estado debe estimular la acumulación o el crecimiento económico; obtener apoyo y legitimar la representación política, mantener el orden, la armonía social y apoyar la perpetuidad del sistema democrático* como modo de ejercer su rol de gobernabilidad y de control social en la sociedad.

Las políticas públicas bajo la filosofía de los organismos internacionales.

La atención a la -Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles

En el año 2010 surge la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), que apoya el crecimiento sostenible de ciudades consideradas emergentes “*buscando evitar que los*



ISBN 978-987-544-895-7

*retos que enfrentan se vuelvan un limitante para su desarrollo*²e incluyen el manejo de la vulnerabilidad ante los desastres naturales. La necesidad surge de la adaptación al cambio climático y adopción de medidas de mitigación; prioridades que usualmente no están contempladas dentro de las agendas locales.

De este modo es un programa lanzado por el BID con una mirada multisectorial de asistencia técnica y financiera no-reembolsable que provee apoyo directo a los gobiernos centrales y locales. El desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana; tiene por objetivo apoyar a ciudades de tamaño mediano en América Latina y el Caribe (ALC) para afrontar los retos de sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo. Emplea un enfoque metodológico³ integral, transversal e interdisciplinario para identificar, organizar y priorizar intervenciones urbanas para hacer frente a los principales obstáculos de la ciudad (desempleo, trabajo informal, crecimiento de áreas informales en el periurbano, disminución de la productividad y refuerzan las condiciones de inequidad y calidad de vida de la población) e impiden el crecimiento sostenible de las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe.

Luego de una primera experiencia llevada a cabo en cinco ciudades, el BID decidió extender la iniciativa hacia los demás países de la región. En Argentina, Mar del Plata fue la primera ciudad participante en la iniciativa dada sus características; la multiplicidad de roles urbanos y el marcado compromiso político-institucional del momento.

Paralelamente al momento de su elección, la ciudad ya se encontraba trabajando en varios instrumentos urbanísticos como el nuevo Plan Estratégico y Plan Maestro de Transporte y Tránsito, con acciones y proyectos superpuestos y pocos articulados. Instrumentos a ejecutar en vías a un nuevo Plan de Desarrollo Urbano y la consecuente actualización del Código de Ordenamiento Territorial.

² “De ciudades emergentes a ciudades sostenibles”. BID 2016

³ Basada en tres pilares: la sostenibilidad medioambiental y de cambio climático; la sostenibilidad urbana y; la sostenibilidad fiscal y gobernabilidad; la metodología comprende seis fases agrupadas en dos etapas, la primera aporta una evaluación rápida de la realidad urbana, contiene cuatro fases, permitiendo la identificación organización y priorización de proyectos de infraestructura de corto, mediano y largo plazo y culminando con la elaboración de un Plan de Acción para la sostenibilidad de la ciudad (con la definición de proyectos y con propuestas concretas para intervenir en las áreas identificadas como críticas, medio ambientales, sociales, fiscales y de gobernabilidad que permiten mejorar la calidad de vida de la ciudad) completándose en un plazo aproximado de un año. La segunda etapa de la metodología está enfocada en la ejecución inicial del Plan de Acción y la conclusión de la fase trasversal de monitoreo ciudadano mediante la puesta en marcha del sistema, contiene dos fases y tiene una duración de entre tres y cuatro años.

Como plantea la metodología del programa; el equipo del gobierno local, el BID y la Dirección Técnica del Plan Estratégico desarrollaron un diagnóstico socio-territorial. Los lineamientos resultantes del Plan de Acción, fue facilitar la implementación de modo “articulada” de un conjunto de acciones e intervenciones urbanas específicas asociadas a atender las problemáticas físicas; además de las institucionales y sociales

Todos los proyectos apuntaron a la sostenibilidad ambiental y cambio climático, el desarrollo urbano integral, estando focalizada muchas de las intervenciones en el sector noroeste de la ciudad, con el objetivo de ofrecer características de otra centralidad de funciones. También apuntó a la construcción y mejoramiento de vivienda, edificios y espacios públicos en sectores del microcentro y de la calle Güemes⁴, la recuperación del medio ambiente, con la solución de problemas puntuales de drenaje o saneamiento y la implementación de proyectos pilotos relacionados con la movilidad urbana.

Muchos de estos proyectos sólo quedaron plasmados en el papel, algunas obras de saneamiento se lograron realizar, mientras que la implementación del maquillaje y estética urbana estuvieron al día.

En cuanto a la gobernabilidad de la ciudad; generó en algunas ocasiones la coordinación integral de las acciones de todas las dependencias de la Municipalidad en un área determinada, además de promoción de alianzas con el sector privado, ONGs, organismos nacionales e internacionales y con las organizaciones comunitarias a través de la implementación del PMBs en los barrios del periurbano marplatense.

Las respuestas políticas y planificadoras focalizadas para la periferia de la ciudad, llegaron con la ICES para los barrios Las Heras y Parque Palermo, a través de una serie de equipamientos sociales a manera de polideportivos que tuvieron un alto impacto socio-cultural, generando un nuevo sentido de pertenencia en los vecinos. Sin embargo no alcanzó a la integración de estos barrios con el resto de la ciudad; porque el déficit de ciudad continuó, al igual que las condiciones y acceso al espacio público. Éstas buenas prácticas urbanas

⁴ Estos espacios fueron diseñados de la mano de grupos de arquitectos de la elite internacional como Gehl Architects, dentro del staff que proponía el BID, donde establecieron un pequeño diagnóstico urbano de estas áreas concluyendo con un popurrí de intervenciones urbanas todas iguales y ninguna ajustada a las necesidades del espacio local intervenido. Hoy en día, éstas intervenciones son bastante discutidas en el mundo académico y profesional, por carecer de una política nacional que ponga las fichas en el desarrollo de otro tipo de transporte público y una política local que desestime el uso del automóvil y mejore el transporte público urbano.

desnaturalizaron los paradigmas del proyecto base original (PMBs cariocas) de “*construir condiciones de urbanidad*”. Jauregui M (2010: pág.17).

Sólo estas intencionalidades quedaron plasmadas en esbozos de intervenciones puntuales en barrios como nuestro caso de estudio con la implementación de proyectos de mejoramiento barrial.

En materia de generación de políticas públicas urbanas en Mar del Plata ésta omisión, desinterés o falta de articulación en una determinada área o hacia un determinado sector de la sociedad; forman parte de la arena política, desprendiendo una concepción ideológica determinada, que constituyen en las expresiones de no-respuestas dadas al conjunto de la sociedad. Son materializadas en discontinuidades de políticas públicas que se traducen en planes, programas e iniciativas de distinto índole superpuestos entre sí, sin una idea clara y concreta de ciudad; con una tendencia de embellecimiento independiente de un Plan. Hidalgo (2018 pág. 7).

En este escenario se evidencian las consecuencias de las disparidades planificadoras generacionales así como las miopías o las lúcidas visiones de las actuales. Hoy tenemos una ciudad excluyente, con una cultura decisional de arriba hacia abajo. Una cultura de participación simbólica pero no real a saber; con índices de desocupación más altos de la provincia, un gobierno local que no puede pagar los salarios de sus trabajadores municipales, con una base económica debilitada, servicios, pavimentos, infraestructura y equipamientos urbanos al borde del colapso y una planificación fallida.

La atención a la mitigación de la pobreza y la génesis del PMBs.

El Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, en su primera cumbre mundial Hábitat I (Vancouver, 1976) recomendaba abandonar el tipo de políticas de la primera generación y reconocer los procesos populares de construcción del hábitat.

La vuelta a la democracia en la década de 1980, generaron cambios políticos, entre los que pusieron en la escena a la sociedad civil como un actor relevante en la conformación de la triada Estado, Sociedad y Mercado; la cual fomentó el cierre de un ciclo del Estado centralizado, surgiendo así una nueva etapa de políticas alternativas urbanas y habitacionales, con una segunda generación que involucra a los habitantes en la solución del problema.

En la década de 1990 se genera la focalización de las políticas habitacionales en los sectores más pobres (los que no pueden acceder a un crédito) como políticas compensatorias en la mitigación de la pobreza; con intervenciones focalizadas en los asentamientos informales, con la meta futura de lograr su urbanización; pudiéndose interpretar como *“una nueva versión, o la continuidad y/o expansión de las políticas de segunda generación”*; aunque *“en su sentido y función política sea completamente diferente”* Fernández Wagner (2010).

Se consolida este nuevo paradigma de actuación socio-urbana en el marco de las estrategias globales de la lucha contra la pobreza, con el fin de contribuir a la gobernabilidad urbana; cuyos promotores son los organismos supranacionales de crédito de desarrollo, (Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial). En simultáneo se retoman los viejos formatos de la década de 1970, pero con fuertes líneas de financiación, estableciendo diferentes versiones o formatos de Programa de Mejoramiento Barrial (PMBs) en toda América Latina; a escala nacional y local.

La intervenciones del PMBs, tienen como fundamento dos aspectos importantes; el concepto de la vivienda y su producción⁵, diferente a la perspectiva vivierendista de las políticas tradicionales y la reconceptualización de la pobreza, que *“en alguna medida, se fue consolidando un pasaje desde políticas de vivienda a políticas de hábitat, que concebían el territorio y las necesidades habitacionales en su diversidad y complejidad”*. Rodolfo B(2016)

El Programa de Mejoramiento de Barrios *“es un programa que transforma el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria, mejora la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentadas en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral”*⁶. Las acciones estimulan los procesos de organización social y el desarrollo comunitario, buscando inducir en la participación activa de la población en el diseño y la elección de las obras que se realicen.

⁵Nos referimos a los planteos que proponen Pelli (2007), Pradilla (1982), Turner (1976), Yujnovski (1984) y de Burgess (1978), entre otros.

⁶Información extraído de [http:// www.promeba.org.ar](http://www.promeba.org.ar)

Parten de dos grupos de objetivos específicos que abarcan los cuatro componentes básicos del programa (urbano, social, ambiental y legal). Es de interés resaltar que los objetivos están dirigidos a *intervenciones físicas* como la promoción y completamiento de redes de infraestructura básica con conexión domiciliaria, núcleo sanitario completo; generación de acciones de mitigación ambiental, entre otras. Se focalizan en las *intervenciones sociales* como la estimulación de los procesos de organización social y desarrollo comunitario autosustentable, la generación de la participación activa de estas comunidades en todo el proceso de gestión y ejecución del programa; para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo acciones de mejoramiento de su barrio (legales, sociales, urbanos y ambientales) además de la promoción de iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficio.

En definitiva estos programas han logrado el éxito de su efectividad⁷, cuando se integraron transversalmente con los distintos programas sociales, económicos y jurídicos contenidos en el propio programa general, acoplados a éste y se articularon con la planificación urbana de la ciudad. Así formaron parte de la agenda urbana; transformándose en verdaderas políticas de Estado a manera de saldar una deuda pendiente y generando nuevas condiciones de acceso y derecho a la ciudad.

La atención mitigada y focalizada de la pobreza. El PMBs en los barrios Las Heras y Parque Palermo

Conformación físico-espacial y habitacional de los barrios

Los barrios del estudio de caso, se localizan en el sector suroeste del periurbano marplatense, y se estima una población aproximada de 4.763 habitantes y 1.426 hogares (Censo PROMEBA 2001) para la selección del área diagnosticada del equipo PROMEBA que se circunscribe a 4200 habitantes. Constituyendo un área en torno al cual operan importantes cambios, marcando esta tendencia de expansión con asentamientos, vinculados

⁷ Los PMBs de escala nacional, en América Latina generaron muy buenos resultados como el Programa Habitar-Brasil, el programa Chile-Barrio y son casos paradigmáticos en la escala local el Favela Bairro en Rio de Janeiro y Rosario Hábitat en Argentina, entre otros. Su alcance fundamental a nivel social en que se transformó en una verdadera política de inclusión, resignificando el concepto de urbe y de civita; de “ser ciudades con ciudadanos” y sus moradores “ciudadanos en una ciudad” como dice Jauregui M (2016).

tradicionalmente a la industria del pescado y la construcción así como a actividades hortícolas, con distintos niveles de desocupación o subocupación. Esta situación genera una marcada desigualdad social que permite que coexistan áreas de pobreza, conformando con la radicación de población en las décadas de los años 1950 y 1960 sistemas de condominio de parcelas rurales, intervenciones en suelo urbano de bajo precio adquiridos en el circuito formal y también informal, sin servicios, y población no servida por el Estado.

Teniendo en cuenta el concepto de servicio habitacional de Yujnovsky (1984), urbanísticamente hablando estos barrios no conforman áreas consolidadas dentro de la estructura urbana de la ciudad. Existe un porcentaje menor al 70% del loteo edificado, un parcelamiento del lote tipo discontinuo con la intervención de erradicación de la villa de Paso en el barrio Las Heras⁸ pertenecientes al Programa Dignidad⁹, y dos villas de emergencia, además en Parque Palermo se localiza un asentamiento que bordea las vías del ferrocarril. Dos de los asentamientos están ubicados en zonas inundables y se observan depósitos de residuos en el espacio público, implicando más de 500 hogares en condiciones ambientales de alta criticidad

El parque habitacional es heterogéneo, mayoritariamente autoconstruido, en unidades pequeñas, sin terminaciones o en condiciones precarias, (casillas de madera o de materiales de desecho). Los datos cuantitativos según el Censo de Población y Vivienda de 2001, revelan que existen un valor de viviendas deficitarias según la precariedad entre un 22 y 80%, mientras que en Las Heras disminuye y alcanza al 59%.

La disposición de servicios, por cuanto aún en los sectores en que se extendieron las redes, no se han podido realizar la totalidad de las conexiones domiciliarias. Existen conexiones clandestinas, a través de mangueras, con el riesgo frecuente de contaminación; del mismo modo, ocurre con las conexiones de la red eléctrica, y se expresa por los vecinos una elevada demanda de los servicios de agua corriente, cloacas y gas.

⁸Con el objetivo de erradicar la villa de Paso en la ciudad de Mar del Plata, su población fue trasladada en distintos barrios de la ciudad, Don Emilio, El Martillo y Las Heras; en éste en las inmediaciones de las vías del tren en desuso, límite del barrio.

⁹El programa contó con la construcción de 200 viviendas sociales, sin ampliación de los servicios de infraestructura que luego de su post-ocupación el sistema de redes entro en colapso (principalmente cloacas)por ampliación del servicio en el barrio y falta de mantenimiento. (2017).<http://quedigital.com.ar/sociedad/las-heras-rebalsaron-las-cloacas-de-las-viviendas-del-plan-federal/>

En relación al equipamiento urbano, los informantes afirman acerca que las deficientes condiciones de iluminación del barrio, por falta de luminarias o por hallarse fuera de servicio, a consecuencia de hechos de vandalismo, condición que agrava la inseguridad. Expresan la falta de refugios para el transporte de público y la señalización de las calles. Por otra parte, las condiciones ambientales emergentes son en primer lugar, la inundabilidad del sector, ya que padecen anegamiento de calles e ingreso de agua a sus hogares. En segundo lugar el transporte público que solo circula solamente por las escasas calles asfaltadas, ya que en las calles de tierra el agua permanece varios días estancada luego de cada lluvia, afectando los desplazamientos de los habitantes para cumplir sus actividades, por cuanto tampoco se observan el cordón cuneta y veredas, cuestión que agrava la inundabilidad de los terrenos.

Las redes socio-comunitaria y aspectos demográficos de los barrios

La actividad económica dominante en los barrios, se destaca que la mayor parte de la población masculina de Las Heras se desempeña en rubros vinculados a la construcción (en especial albañilería), y también a la industria del pescado (principalmente, fileteros), siendo en menor porcentaje en changas. La actividad de la población femenina se centra en el desempeño de labores del hogar como amas de casa, y se vinculan al servicio doméstico, la industria del pescado y al trabajo en las quinta. En síntesis, según el Censo PROMEBA 2001, la población es obrera o empleada del sector privado, conformado por el 58,6% en Las Heras y el 54,6% en Parque Palermo.

Es importante tener en cuenta que esta categoría ocupacional presenta altos niveles de informalidad, con altos niveles de desocupación o subocupación; verificándose el 23,1% de desocupación en la condición de actividad de la población de más de 14 años de antigüedad en los barrios.

El nivel educativo de la población que vive en los barrios puede calificarse como regular o deficiente a pesar de contar con 6 instituciones escolares de distintos niveles (incluye a Barrio Parque Palermo). El 60-65% de la población con primario incompleto alcanzándose el porcentaje más bajo en el barrio Las Heras¹⁰. La deserción escolar en el nivel EGB se registra

¹⁰La reducción de las políticas sociales a nivel territorial y espacial trajo consigo la disminución del rol social de los maestros como educadores. La escuela ha dejado de generar expectativas y posibilidades de ascenso social para los sectores populares y medios de la población; siendo no ajena esta situación en estos barrios que se enfatizan aún más. La

en un 56,5%. (Mar del Plata la Encuesta Permanente de Hogares 2002, a nivel local, 17.553 jóvenes, entre 14 y 21 años, no estudia, ni trabaja y no es ama de casa).

La influencia del medio es negativa en estos barrios donde priman los correlatos disruptivos de la pobreza. Respecto a la idea de que los jóvenes o adolescentes tienen problemas en sus hogares, o que no encuentran en ella los recursos de apoyo que necesitan, están más expuestos, y más susceptibles, a la influencia de la calle y de otros hogares; y se torna más visible cuando llegan a la edad de incorporarse al mercado de trabajo.

Por lo que una de las problemáticas más destacadas en los jóvenes son los altos índices de delito y comportamiento entre ellos. Frente a esto las ONGs tienen una participación activa en los barrios y organizan “jornadas de límites” y otras de “resolución de conflictos”, con destacado interés de las familias.

La capacidad de las seis organizaciones comunitarias y escuelas, las dos asociaciones vecinales y clubes y la única unidad sanitaria en los barrios para mitigar las desigualdades se relaciona con su capacidad para movilizar capital social, activos que permiten acceder a otros recursos, que en cierto modo brindan sentido de pertenencia e inclusión a sus habitantes en el barrio, y facilitan la posibilidad de estar meramente organizado.

Se observa que varias organizaciones comunitarias se originaron con el fin de proveer a los niños de los barrios la necesidad más básica, la alimentación y a partir de aquí fueron desarrollando otras actividades de empoderamiento de los vecinos en los barrios (básicamente centrado en grupos de familias con jefas de hogar mujeres); luego surgieron otras organizaciones vinculadas con grupos de profesionales de distintas disciplinas y vecinos, con el objetivo de mitigar la violencia entre los jóvenes. Si bien en el informe confeccionado por el grupo técnico para la elaboración del diagnóstico, no menciona como hecho relevante los altos índices de violencia en los barrios, principalmente en Las Heras, se puede afirmar a través de estudios anteriores en los barrios¹¹.

transformación de la familia tradicional transmite sus problemas al sistema educativo, influyendo en la deserción, ausentismo y repitencia, no solamente es de más baja calidad, sino que además de recibir menos alumnos los expulsa en mayor grado (Aguirre L, 2014)

¹¹En proyectos de investigación como Violencia y Espacio Habitado: “Comparación entre diversos sectores urbanos de la ciudad de MDP respecto de las formaciones de violencia”. UNMDP-FAUD-CIC-2006.

Las organizaciones comunitarias se congregan ONGs y asociaciones de fomento y corresponden con el tejido social del barrio; éstas dan cuenta que las relaciones sociales, en ciertos contextos de pobreza, se ven tensionadas por los tiempos y formas de inserción en el barrio (Aguirre L., 2014), observando que en sus intersticios se cuelan las problemáticas sociales de gravedad.

La implementación del PMBs en los barrios y evaluación post-ocupacional del programa

En el marco general de actuación definidos por los programas de ajuste estructural, dejaron como consecuencia la atención focalizada de la pobreza que en respuesta a la carencia de necesidades de una determinada población, los gobiernos y sus políticas públicas las transformaron en demandas.

Se naturalizó así la idea de la pobreza y se pasó de una política que cualificaba la cuestión habitacional en la última década, a una política masificada que se centró en pequeñas acciones básicas y puntuales en el territorio, cuantificando sus resultados en el quehacer del ámbito político.

Ahora bien, en líneas generales ¿Los programas de mejoramiento barrial constituyen un avance hacia una política alternativa de reducción de la pobreza centrada en el hábitat? o ¿Continúan siendo programas que apuntan a la contención de la pobreza urbana más que al mejoramiento de las condiciones de vida y a la transformación social de la pobreza? Y por último ¿Cuál es la efectividad de estos programas en la reducción de la pobreza, del déficit habitacional y de la inequidad territorial?

En el caso de la ciudad de Mar del Plata, como política de mejoramiento barrial en barrios periurbanos periféricos, ¿Actúan como complemento del desarrollo de políticas urbanas enmarcadas en el Plan Estratégico y en el marco de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles? o ¿Sirve su implementación para mitigar carencias de la población y problemas de pobreza urbana no resueltos por los gobiernos locales?

La incidencia de éste programa se alinea en el ámbito urbano y habitacional en el acoplamiento con la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles brindando servicios de infraestructura básica, que el gobierno local no ha podido ampliar en la periferia urbana dado que por la ineficiencia de éste, el descontrol y falta de planificación urbana en el crecimiento



de la ciudad. A su vez, son de suma utilidad de propaganda política, de lobby partidario y de slogan con que la ciudad de Mar del Plata se muestra al mundo en la competitividad entre ciudades buscando atraer más inversiones.

¿Cuáles son las condiciones para acceder a un Programa de Mejoramiento Barrial? El BID para estos programas, dispone de criterios de elegibilidad para cada componente de éste en relación con los objetivos específicos del programa. Siendo de interés en nuestro caso, definir los componentes sociales y urbanos como determinantes en el recorte socio-territorial del sector a intervenir.

Los criterios sociales de elegibilidad conforman un verdadero sistema de admisión del grupo beneficiario en los barrios Las Heras y Parque Palermo, especificando *que “al menos un setenta y cinco por ciento (75%) de la población sujeto del proyecto debe tener las NBI según definición del INDEC¹²; considerando a la población beneficiaria al momento de identificarse el proyecto que se encuentre localizada de manera estable con una antigüedad promedio no menor de dos años (...)”* por lo que nos da la data de que el grupo esté fuertemente constituido con fuertes vínculos con el barrio y con organizaciones sociales¹³. Mientras que los criterios urbanos de elegibilidad constituídos por *“provisión de infraestructura y mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y saneamiento”* focalizan territorialmente los problemas y carencias barriales de Las Heras y Parque Palermo, determinan los aspectos de la localización territorial de la intervención y como también que éste circunscripta dentro de la planta urbana en zonas destinadas a uso habitacional predominante; además de determinar su escala; estableciendo que *“el proyecto esté integrado, como mínimo, por cincuenta (50) familias localizadas en un área con continuidad territorial”*, contando con las prefactibilidades en los organismos responsables de planificación de las redes de infraestructura pública; que el proyecto urbanístico se ajuste a las normativas municipales y provinciales; constituyen los criterios básicos y primordiales para el pliego de base y licitación del programa.

¹² Según el diagnóstico socio-demográfico realizado por el equipo técnico-social; entre ambos barrios llegan al 77,20% de NBI.

¹³ Según el diagnóstico socio-poblacional del PROMEBA en los barrios, podemos destacar que el “Centro Comunitario Nuestra Señora de Luján” con la Hermana Marta Garaycochea a cargo comenzó a funcionar en el año 1985, realizan actividades de formación de los niños ,a si como en el grupo de contención a los jóvenes y realizan talleres de “resolución de conflictos” en forma interdisciplinaria en mientras que el Hogar Mariotti trabaja en el barrio como un comedor y otras actividades desde 1996. El Club Ntra. Sra. de Lujan realiza actividades deportivas como forma de contención a niños y jóvenes en actividades de juego a fútbol y competencia a nivel local.

En líneas generales las condiciones bases establece que el proyecto sea “integral”, que además del proyecto urbano y de obras; que contenga un plan para que los beneficiarios puedan obtener la legalización de la tenencia de la tierra, que el grupo beneficiario este organizado comunitariamente con el fin de incrementar del capital social y humano con la intervención.

De estas premisas generales del PROMEBA en los barrios, se recortaron los contenidos originales del programa y se focalizó la estrategia de intervención en un conjunto de obras, sin un programa ni plan específico, contradiciendo en forma notaria las bases este.

A pesar de las carencias de la población determinadas en el diagnóstico de los barrios, las decisiones técnicas-políticas se remitieron a “*continuar y complementar las obras desarrolladas por el municipio (ejecución de la red de desagües cloacales) y comprendieron obras de infraestructura básica y de equipamiento urbano y comunitario a desarrollarse en etapas progresivas*”¹⁴; velada bajo la apariencia fetichista de una respuesta a las necesidades sociales y alegando más a la necesidad de un municipio en estado precario con falta de recursos municipales que buscó la oportunidad de financiamiento con estos programas de las agencias internacionales para terminar obras inconclusas y olvidadas Hidalgo F. (2018). El programa se centró en la licitación obras a realizar focalizadas en la construcción y el mejoramiento de la infraestructura sanitaria y vial y fue programado su en la ejecución por etapas¹⁵.

Siguiendo con los planteamientos que propone Oszlak y O'Donnell (1995) para definir a las políticas públicas, las tomas de decisiones en la selección del área de incidencia de la aplicación del programa, si bien se convalida con los criterios de elegibilidad sociales y urbanos; consideramos que éstas decisiones han sido realizada de manera discrecional por el equipo

¹⁴ Extraído de Ficha de Proyecto Programa de Mejoramiento Barrial – Préstamo BID 2662/3458.OC-AR. Buenos Aires Partido de General Pueyrredón. Barrios Las Heras y Parque Palermo. Año 2011.

¹⁵En la primera ese centró en el completamiento de la infraestructura sanitaria (red de agua potable en el B° Parque Palermo , el sistema de desagües pluviales, incluyendo obras de conducto y obras de escurrimiento superficial (cordón cuneta y limpieza y reperfilado de zanjas) carpeta asfáltica; la red vial (completamiento y mejoramiento de la red de alumbrado público), completamiento red peatonal (sectorizado a los borde de los grandes equipamientos de los barrios como la escuela y el espacio público); en una subetapa, se incorpora el completamiento de la red de gas natural en toda el área de intervención. Mientras que en la etapa subsiguiente se culmina de completar el sistema de desagües pluviales superficiales y por conducto, completamiento de la red vial además de la colocación de equipamiento urbano mediante refugios para paradas del transporte público en algunos sectores. Ficha de Proyecto Programa de Mejoramiento Barrial – Préstamo BID 2662/3458.OC-AR. Buenos Aires, Partido de General Pueyrredón. Barrios Las Heras y Parque Palermo. Año 2011

técnico, determinando fragmentos de barrios donde las problemáticas de gestión de la ciudad como los servicios básicos y la accesibilidad urbana no estaban resueltos y resultaban un tema pendiente a resolver desde los estamentos públicos como de los privados; transformando la carencia o falta de agua potable, cloacas, gas, etc; redefiniéndola en unademanda como instrumento de poder del Estado (interpretación oficial de la necesidad), convalidada pública y técnicamente, dejando de lado el desarrollo de la participación en el círculo de la gestión urbana.

En cuanto a la gestión y cofinanciamiento, pareciera una oportunidad para sumar actores en el entramado de acciones en los barrios; por un lado esta la población del barrio que debería haber estado involucrada desde el inicio hasta el final de la implementación del programa aportando el capital social del barrio,(sobre todo capital humano –con la fuerza de trabajo- y simbólico con la cantidad de organizaciones comunitarias en el barrio que de cierta manera abalan la organización de este), el Municipio cumpliendo el rol técnico de hacer control y fidelidad de los pliegos del programa y sus proyectos, fomentando los procesos participativos de la población a nivel territorial y aportando capital humano y simbólico, las empresas de los servicios y constructoras aportando el capital económico en servicios y la materialización de las obras; mientras que los cuerpos profesionales contribuirían con su saber técnico de sus disciplinas.

¿Cómo incide este programa en el desarrollo de la participación de todos sus intervinientes y en el entramado de compromisos?, ¿Profundizan la democratización de la ciudad?

Las necesidades o cuestiones socialmente problematizadas por el grupo poblacional del barrio (falta de agua potable, gas natural, cloacas, pavimentos, etc) atraviesan un ciclo vital que se extiende desde su problematización social con el inicio del diagnóstico y diseño de la intervención; hasta su resolución con la ejecución de las obras; pero “*a lo largo de este proceso, diferentes actores se ven afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión*”, y “*toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado*”. Oszlak y O’Donell (1995 pág.13-14)

Paralelamente se observa la falta de participación real de la población en el proceso, además de generarse un círculo vicioso de las prestaciones entre distintos actores sociales en el proceso gestión de la intervención; además careció de actividades de concientización, fortalecimiento y capacitación técnica y del ejercicio de la ciudadanía; tampoco hubo actividades dirigidas a potenciar capacidades para sostener en el tiempo el proceso de mejoramiento barrial del que los propios vecinos serán custodios. El barrio careció y carece en la actualidad de un grupo profesional y técnico de apoyo para el mantenimiento de las obras, como así también para las conexiones domiciliarias.

Los extensos periodos de ejecución de las obras, generaron la laxitud de ésta; y que parte del modelo de gestión urbana planteado por el BID quede inconcluso, verificándose la falta de evaluación de los resultados y el monitoreo de los mismos. Así también generó la falta de sostenibilidad en el tiempo y compromiso de parte de todos los actores intervinientes (Municipio, grupo técnico, empresas públicas y privadas, ONGs y vecinos). El Secretario de Obras y servicios públicos de la municipalidad señala que:

“Se contempló una inversión cercana a los 170.000.000 de pesos, estos trabajos se dan en el marco de las tareas que se vienen realizando con el asfaltado de calles importantes en estos barrios principalmente por donde circula el transporte público. El funcionario agregó que se está llevando adelante “carpeta asfáltica en la avenida Mario Bravo, desde Tetamanti a Lobería, y por Lobería desde Mario Bravo hasta Catriel; y que se suman a la construcción de 24 refugios de micros a lo largo del barrio Parque Palermo. Todas las obras, ejecutadas por la empresa local Alpa Vial”.

“El programa no termina en esta instancia, hay una etapa adjudicada por 71 millones de pesos en el barrio Las Heras para la construcción de 32 cuerdas de cordón cuneta y asfalto; una licitación programada para espacios públicos y la construcción del nuevo jardín de infantes 26 de Parque Palermo”.

Asimismo, parte de las actividades planteadas en el programa estuvieron enfocadas en la capacitación técnica para facilitar la salida laboral. La jefa de departamento de Vivienda Social de la Municipalidad de General Pueyrredón, Alejandra Cuinas explicó:

“Hemos articulado con la Escuela Técnica 4 y EDEA, y se realizaron dos cursos de capacitación en electricidad domiciliaria, donde al finalizar, los participantes recibieron un kit de herramientas para facilitar la salida laboral. También se hicieron talleres de capacitación en soldadura para la construcción de cestos para contener residuos .Así, en ambos barrios de la ciudad se han ejecutado tareas de alumbrado público, desagües pluviales, red eléctrica y de aguapotable, red vial (cordón cuneta y carpeta asfáltica), sendas peatonales, red para la provisión de gas natural y la construcción de refugios para paradas de micros”.

Ahora bien, ¿Cuál es el nivel de democratización que alcanzaron estas intervenciones? Las intervenciones que debieron de realizarse a través de la función social del Estado y su atención; su implementación se mancomunó en arreglos formales con el fin suplir las necesidades y demandas de la población; generó la actuación corporativa del municipio, con empresas de provisión de servicios como Obra Sanitaria Sociedad de Estado (OSSE) consolidando el concepto de estatalidad profunda Nuñez (2009: pág. 325-331); mientras que el sector político clientelar, las empresas constructoras; junto con el juego del tráfico de influencias en las sociedades de fomento y ongs, cuyo principal recurso que moviliza es el capital social, generó la estatalidad extensa (Nuñez, 2009).

El capital social se transformó, en capital político y simbólico capaz de ejercer mayor influencia en el barrio en pro de generar el fortalecimiento del capital social y humano¹⁶ sostenido como premisa fundamental del programa, con el incentivo de los procesos participativos construyendo solidaridades e intercambiando capital económico por el trabajo del vecino empobrecido o en el marco de cooperativas de trabajo:

“OSSE aprobó el agua para las 24 manzanas del asentamiento del barrio Las Heras a condición de que los vecinos compraran todos los materiales necesarios y que hicieran las zanjas. Todo, todo, todo lo hizo el vecino (...). El que no tenía, 'bueno, lo pongo yo, pero vos hacés toda la zanja' (...). Era una manera de que todos tuvieran el agua” dice una vecina del barrio Las Heras.(extraído de Nuñez 2009, pág.336) .

¹⁶La premisa fundamental y base de los PMBs es “el fortalecimiento del capital social y humano” a través de los canales de la participación de los distintos actores sociales nucleados en organizaciones civiles, sociedades de fomento y ongs.



Pero ¿Cuáles son las consecuencias en la focalización social y territorial de este tipo de programa? A pesar de los cambios de paradigmas; en muchos casos su implementación responde más a la mirada tradicional de las políticas públicas centradas en la intervención la vivienda como producto terminado en sí mismo y los servicios de infraestructuras se materializan a manera de enchufe a la conexión a las redes urbanas de servicios.

La cuestión señala , ¿Cómo se hicieron las obras que contemplaba el programa?, ¿De que manera?, ¿Con qué relaciones?, ¿En beneficio de quienes?, transformadas las carencias de un barrio en demandas, la empresa de servicio por ejemplo puso la canilla o extendió la red del servicio intercambiando capital económico por mano de obra gratuita de los vecinos que colaboran con el zanjeo y/o el cruce del servicio. En los papeles, se entrega la factibilidad en las oficinas públicas y empresariales donde la obra queda culminada con el paso del servicio, pero no con la conexión del mismo, ya que desde las mismas bases y condiciones del PROMEBA, las conexiones domiciliarias no están contempladas. El derecho a estos servicios de infraestructura provistos por el PMBs pareciera terminar donde pasa la red¹⁷, que como todo límite conforma una manera de relación social, un espacio controlado y de control para la demanda; quien se conecta y pague el servicio gozará de él; naturalizando la escasez y transformando de esta manera al habitante en usuario¹⁸. La infracción a la conexión legal genera el inicio de un proceso social de exclusión, que genera distintas estrategias para la obtención del recurso; “*los vecinos no deben conectarse hasta que la Empresa finalice la obra en su totalidad*” indica un folleto informativo del programa¹⁹; pero resulta difícil, costoso y complejo para los vecinos realizar la prolongación y conexión adecuada hacia el interior de la vivienda;

“El gas llegó a muy poca gente, por ejemplo a la señora que se le inunda la casa le roban la garrafa todos meses” (entrevista a la señora Ángela).

Según el servicio, estos vecinos se verán obligados a contratar mano de obra especializada para obtener la aprobación de dicha instalación, que como indica las bases del

¹⁷Según Rojas E (2009 pág 15) “*la integración física y social de los barrios a la ciudad convierte a sus ocupantes en ciudadanos con todos los derechos y obligaciones*”

¹⁸ A tal respecto afirma ROJAS E (2009 pág 15) editor del material bibliográfico elaborado por el BID “*acceden a servicios de agua potable y saneamiento a cuya provisión tienen que contribuir pagando las tarifas*”; como si fuera una de las mejores maneras de democratizar el acceso a la ciudad.

¹⁹Boletín Informativo. Programa de Mejoramiento Barrial Parque Palermo-Las Heras. Noviembre/Diciembre 2013.

programa en el proceso de gestión el involucramiento de los cuerpos profesionales y colegiados en esta ocasión es nulo, porque carecen de la participación activa en la asistencia técnica-profesional para las conexiones intradomiciliarias. Lo que en muchos casos significa el endeudamiento o enganche/conexión trucha del servicio, o continuar viviendo en las mismas condiciones en que lo hacían antes de la intervención del programa en el barrio, pero más aún, acentuada la exclusión.

Con respecto a la implementación de obras contempladas en la accesibilidad urbana, como cordón cuneta, ejecución de veredas, cintas asfálticas y colocación de equipamiento urbano (refugio de transporte público) solo se materializó en puntos estratégicos de los barrios, en sectores en donde la mejora de la red no sirvió de mucho dadas las condiciones de anegamiento de las calles barriales y la falta de mejora de las mismas con un engranzado.

“Las Heras sobre la calle García Lorca, se inunda la casa y no le hacen mejoras a una vecina. En mi opinión el PROMEBA, en medio de esta catástrofe económica que estamos viviendo... existe cordón cuneta pero es muy poco frente a las necesidades del barrio”. (Entrevista a profesional de la salud en Centro Comunitario)

No mejoraron sustancialmente las condiciones de acceso desde los barrios a los propios equipamientos sociales y fuera de éstos como también hacia la ciudad, coartando las posibilidades de integración física, social y económica y de acceso a los mercados de trabajo.

“Las calles son inseguras a la noche, las veces que he venido es la misma oscuridad... las calles son inseguras, hay pozos y tenes que ir cuidando el auto igual. En 10 años que estoy trabajando y no hay mejoría”. (Entrevista a Psicóloga del Centro Comunitario).

CONCLUSIONES

El derecho a un hábitat digno implica un enfoque ampliado e integrado frente al abordaje reduccionista que propone este tipo de políticas públicas; en donde el planeamiento urbano, territorial y ambiental es excluyente del proceso de los modos de producción ¿Cuál es la efectividad de estos programas en la reducción de la pobreza, del déficit habitacional y de la inequidad territorial?

Los PMBs en su implementación focalizada tienen escasa incidencia en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Como hemos expuesto y analizado, conforman un parche en el desarrollo de las políticas públicas y en la comunión de las políticas urbanas y habitacionales; ya que *“planificar una ciudad no es hacer casitas”* como sostiene Jauregui (2010: pág11) ni mucho menos proveer solo servicios urbanos.

Desde el inicio del proceso de planificación, se observa que el diagnóstico está sesgado, porque el equipo técnico no ha considerado relevante de las condiciones de inseguridad, entre las problemáticas más importantes, la presencia de violencia doméstica, droga y delito. A raíz de estas cuestiones, se observa que ante éstas falencias, objetaron de desarrollar uno de los componentes más importantes a nuestro entender que es el social, como eje integrador de las intervenciones, ya que se considera que la mejora de los aspectos físicos del hábitat es sustancial e importante, sin embargo mejorar los aspectos físicos del hábitat no mejoran los aspectos sociales del mismo, continuando aún sin resolver en los barrios, problemáticas más graves y estructurales a nivel socio-económico que si mejorarían la calidad de vida y convivencia barrial.

En definitiva el derecho a la vivienda o hábitat digno es un derecho colectivo que implica el acceso universal a la tierra, infraestructura y equipamientos básico, en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del medio ambiente, en el plano fáctico. Por lo tanto, el mayor desafío de estas políticas del acceso a la solución del hábitat, se encuentra en la exigencia de que se lo plantee en condiciones estructurales de equidad, con pautas desde lo operativo de su implementación y que se produzca en un proceso de transición

Y por último ¿Las políticas públicas de mejoramiento del hábitat forman parte de la planificación de las ciudades? El territorio es tanto producto como productor de un entramado de relaciones sociales, políticas y económicas encarnadas por actores sociales con intereses particulares y poder relativo; por lo tanto uno de los desafíos de la planificación urbana, territorial y habitacional consiste en encontrarse en tiempo y espacio, e identificar y reconocer esas tensiones que se ponen en juego en su proceso, identificar los ejes en torno de los cuales es posible construir consenso y poder orientar las transformaciones urbanas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, L (2014) “La vivienda como determinante en la salud enfermedad. La población de los barrios del periurbano de Mar del Plata. Revista Investigación +Acción. 17 (16), 33-52. <https://revistafaud.mdp.edu.ar/ia/article/view/16-02>.

Bourdieu, P. (2003) “*La miseria del mundo*”. Editorial Petrópolis. España

Bourdieu, P. (2001) “*Las estructuras sociales de la economía*”. Editorial Manantial. España.

Castells R. (1985) “La metamorfosis de la cuestión social, una cónica del asalariado”. Editorial Paidós, España.

Censo PROMEBA 2001

Dossier Barrio Las Heras (2003) Centro Comunitario “Nuestra Señora de Lujan”. Barrio Las Heras, Mar del Plata, Argentina. Presentado en el Ajuntament d'Esplugues.

Fernandez R., Garamendy J. y autores varios. (1997) Habitar Mar del Plata. Programa Arraigo, CIAM FAUDI.

Fernández Warner, R. (2010) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. Capítulo del libro: “Asentamientos informales e Moradia Popular: subsidios para políticas habitacionais mais inclusivas”. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA- Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília Brasil. http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_02082009140637_n31072009223617.pdf

Fernández Warner, R. (2004) “De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat en América Latina”. Pobreza urbana y Desarrollo; Año 10, N°24, Págs. 89 a 98, Bs As.

Ficha de Proyecto Programa de Mejoramiento Barrial – Préstamo BID 2662/3458.OC-AR. Buenos Aires, Partido de General Pueyrredón. Barrios Las Heras y Parque Palermo. Año 2011.

Guía Metodológica “Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles” (2012) Primera Edición. Junio 2012.

Hidalgo F. (2018). “Políticas públicas en el periurbano suroeste marplatense; un parche o una necesidad”. Ponencia realizada para las V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía



ISBN 978-987-544-895-7

Argentina. Centro de Investigaciones Geográficas CIG/IGEHCS UNCPBA/CONICET. Tandil, 16 a 19 de mayo.

INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 2010. Resultados obtenidos por muestra. Publicaciones del INDEC, Buenos Aires.

Jauregui, M. (2012) “Estrategias de articulación urbana”. 1º ed. Editorial Nobuco. Bs As.

Nuñez, A. (2009). “Abrir la política urbana y las identidades sociales. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa”. Sociedad Economía y Territorio, Vol. 9, N°30. 227-347.

Oszlak O. y O’Donnell G. (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Redes, vol.2 núm.4 1995, pp.99-128. Universidad Nacional de Quilmes. Bs As. Argentina. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

Plan de acción Mar del Plata. MGP-BID. Iniciativa para ciudades emergentes y sostenibles <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/gobierno/plan%20de%20accion%20mdp-bid.pdf>

PROMEBA (2006) Reglamentos operativos. [Hpp//ww.promeba.org.ar](http://www.promeba.org.ar)

Rodulfo, B. (2016) Clase teórica en Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. UNMdP. Diciembre de 2016.

Rojas, E. (2009) “Construir Ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana”. Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo Fondo de Cultura Económica. Oficina de Relaciones Externas del BID.

Terraza, H., Rubio Blanco, D. y Vera F. (2016) “De ciudades emergentes a ciudades sostenibles: comprendiendo y proyectando las metrópolis del siglo XXI”. Ediciones ARQ. BID. Escuela de Arquitectura Pontificia Universidad Católica de Chile.

Weber, M (1992) “Economía y sociedad”. Editorial Fondo de cultura económica. Colección sociología. Fecha de publicación 2012