

## LA EQUIDAD EN LA SALUD AMBIENTAL Y EN LA SEGURIDAD HUMANA: INTERVENCIONES DE MEJORAMIENTO AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE RESISTENCIA

Edgar Antonio Piñeiro

UNNE- PROMEBA

edantonio@yahoo.com.ar

Heidi Lorena Kühle

UNNE- PROMEBA

heidilin23@hotmail.com

### La ciudad y los riesgos ambientales

La ciudad constituye un sistema complejo y dinámico en el que interactúan componentes físicos (naturales y artificiales) biológicos y socio-culturales siendo este último el que genera impactos que sobrepasan los límites físicos del ambiente urbano. Los desequilibrios provocados por zonas críticas o interfaces conllevan a una equidad descompensada entre centro y periferia, con sectores sociales de alto poder adquisitivo y pobres que ocupan áreas no planificadas en situaciones de riesgos más elevadas que el resto de la ciudad planificada. Brakarz, Greene y Rojas (2002:8) plantean:

“Muchos pobres tienen acceso a servicios públicos domiciliarios – la mayoría de las veces de modo informal o irregular– mediante conexiones clandestinas, servicios privados de entrega de agua y otros métodos. Sin embargo, mientras siga existiendo una baja cobertura de servicios públicos y servicios sociales básicos –como los de educación y salud– el solo aumento del ingreso no va a solucionar las situaciones más problemáticas de insatisfacción de necesidades básicas, y menos aún las de los grupos vulnerables como son las madres solteras, los niños de la calle o las personas mayores”.

Esta población vulnerable, expuesta a vivir en ambientes de alto riesgo, son las que presentan altos índices enfermedades y accidentes. Desde su portal de internet la OMS (2016) plantea que la salud ambiental

“Está relacionada con todos los factores físicos, químicos y biológicos externos de una persona. Es decir, que engloba factores ambientales que podrían incidir en la salud y se basa en la prevención de las enfermedades y en la creación de ambientes propicios para la salud.”

Siguiendo esta línea, entendemos que las áreas de la ciudad y sus factores físicos, químicos y biológicos configuran un mapa de riesgos que pueden definirse como las condiciones del ambiente que impactan en la salud e integridad física de las personas, bienes y actividades.

Según el Manual Operativo del Programa de Mejoramiento de Barrios (2009), en un sistema urbano, los riesgos ambientales se engloban en tres categorías vinculantes entre sí:

- a) Riesgos naturales: Son aquellos riesgos derivados de procesos naturales como inundaciones, anegamientos, erosión, aluviones, derrumbe o deslizamiento de suelos y peligrosidad sísmica. Algunos pueden resolverse a través de medidas estructurales de corrección o tratamiento. Estos riesgos pueden ser minimizados, disminuidos o atenuados pero nunca se logra la situación de riesgo cero.
- b) Riesgos sanitarios: Refieren al peligro para la salud pública como consecuencia de un estado de salubridad deficiente de la población por exposición a aguas grises y negras, a basura sin tratamiento, a roedores, a animales de cría sin control sanitario, cavas, etc. En general estos problemas derivan de la deficiencia o ausencia de infraestructura básica de saneamiento o de los servicios públicos de higiene, del incumplimiento de normas existentes y de conductas ambientalmente inadecuadas, entre otras causas.

c) Riesgos tecnológicos: En este rubro se registran los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad, en particular cuando se tratan de líneas de alta tensión o transformadores instalados en el área de intervención, plantas industriales o talleres con procesos que puedan derivar en explosiones, emisiones de gases, líquidos o sustancias radioactivas. Se considera también como riesgo la adyacencia a puertos y aeropuertos, líneas de ferrocarril y carreteras de alto tránsito.

Si bien en ninguna ciudad de la región del litoral argentino existen acciones o políticas integrales y sistémicas para mitigar los riesgos y su influencia negativa en la salud humana, en áreas marginales, su influencia negativa es mucho mayor y crea ambientes frágiles que con el tiempo tienden a afectar a todo el sistema urbano.

### **Presentación del PROMEBA y su relación con la salud local**

El proyecto aquí expuesto constituye un caso de intervención en el área sur de la ciudad de Resistencia encuadrada en el Programa de Mejoramiento Barrial entre los años 2008 y 2015.

Las acciones del programa formaban parte de la estrategia pública nacional de la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación que aspiraba a disminuir los niveles de pobreza, reducir el nivel de hacinamiento y de riesgo ambiental mejorando las condiciones sanitarias generales de la población.

El PROMEBA comenzó a implementarse en la ciudad de Resistencia a partir del año 2007 y con la finalidad mejorar la calidad de vida de los vecinos beneficiarios contribuyendo a la inclusión urbana y social y de los hogares de los segmentos más pobres de la población mejorando de manera sustentable el hábitat en villas y asentamientos irregulares.

Mediante la ejecución de proyectos integrales barriales se aspiró a consolidar a la población beneficiaria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario, saneamiento ambiental y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social.

### **Los criterios de elegibilidad ambiental y sus limitaciones**

Los criterios de elegibilidad del PROMEBA están divididos en dos componentes: los relacionados a tenencia de la tierra y los vinculados al mejoramiento de la provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento. Los aspectos ambientales, en el proyecto, se definen en:

- a) Situaciones críticas de riesgo ambiental por procesos naturales recurrentes de difícil y/o costoso tratamiento o mitigación.
- b) Situaciones de riesgo ambiental por causas antrópicas.
- c) No debe estar localizado espacialmente en sitios de interés ecológico, histórico, arqueológico, religioso o cultural, o asentados en territorios de poblaciones originarias.

Algunos de estos criterios se traducen en reclamos de los habitantes de distintos barrios que se encuentran en situaciones aún más vulnerable que los financiados por el Programa, pero que de acuerdo a los criterios de elegibilidad, el mejoramiento no es financiable. Sin poder dar respuesta a esta situación y sumado a la ausencia de otros programas que contengan estos casos, la intervención, en términos ambientales, reduce en gran medida el alcance de su impacto positivo. En este sentido, aumenta la desigualdad y conflicto entre poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad que quedan desatendidas. En general, los criterios de elegibilidad ambientales, tanto como el de los demás componentes (social, legal, urbanos etc.) demandan exigencias que no son coherentes con la situación de la mayoría de los asentamientos informales, por ejemplo, la formación de asentamientos al borde de las lagunas de oxidación en terrenos altamente vulnerables y contaminados de la ciudad de Resistencia,

### **El abordaje metodológico**

En el plano metodológico, el abordaje parte de considerar el barrio, no como un polígono cerrado, con los límites definidos en el dominio y titularidad de la tierra del Estado, sino desde un enfoque complejo en diversas escalas intermedias y estructurales. Esta interesclaridad propuesta por la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y plasmada en el Proyecto Ejecutivo Integral (2010), focaliza de manera sistémica en el barrio o asentamiento (el

polígono) y en su entorno mediato e inmediato con el objeto de mitigar los riesgos que afectan directamente al asentamiento, pero extendiendo también su impacto positivo de manera indirecta a un área mayor.

La formulación del proyecto orienta la metodología de trabajo entendiendo como mejora no solo a la conectividad establecida por las redes de circulación, servicios e infraestructuras sino que también apunta a formar una comunidad con instrumentos de gestión para alcanzar un proceso continuo de mejoramiento y extensible en un tiempo que vaya más allá de los plazos de ejecución de las obras de infraestructura y equipamiento del programa.

Por otro lado, los distintos momentos de formulación y ejecución de las obras de mejoramiento incluyen el reconocimiento de los actores políticos y la participación de vecinos y referentes institucionales e inter-barriales, constituyendo un aspecto novedoso en el abordaje del programa en la provincia del Chaco. Estos ámbitos de activa participación se cristalizaron en la conformación de distintas mesas de trabajo, gestión y articulación inter-escalar de un área que trasciende el polígono barrial.

El abordaje del área es progresivo y compromete la continuidad institucional de la planificación estratégica (con elementos participativos) durante varios años y con distintos momentos de financiamiento del PROMEBA y de otros programas de índole nacional, provincial o municipal.

Así, en el plano metodológico, se estableció un trabajo integral desde la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y los diferentes Equipos de Campo Locales (ECL) que, de manera interdisciplinaria, actuaron en los barrios intervenidos por el PROMEBA ejecutando el Proyecto Ejecutivo Integral (PEI) y generando conocimientos y prácticas en relación con las líneas de acción específicas del área ambiental.

Desde dicha área, el PROMEBA apunta a mejorar las condiciones básicas del entorno físico, pero más importante aún, trabaja para visibilizar los riesgos sanitarios y tecnológicos que potencialmente, además de reducir el bienestar físico de las poblaciones, pudieran estar comprometiendo el bienestar psicosocial. Es tal vez, este acompañamiento a la población, lo que marca la diferencia de los muchos otros programas de política social dedicadas al hábitat.

## Determinantes sociales y líneas de trabajos para la salud

El PROMEBA enfatizó sobre los aspectos ambientales para la eliminación o disminución de riesgos ambientales, no solo en las infraestructuras propias del saneamiento como agua potable y red cloacal, sino también mejorando los servicios y programas de salud disponibles.

Esta praxis ambiental en la dinámica de trabajo del PROMEBA en el Chaco parte de la conceptualización establecida por el Plan Federal de Salud del Ministerio de Salud de la Nación (2004-2007) que expresa que „existen numerosos factores que tienen gran incidencia sobre la salud (...) entre ellos, se encuentran los aspectos relacionados con la vivienda, educación, nutrición, empleo, estilo de vida y calidad ambiental“ (2004: 9).

Asimismo, otorga gran importancia a las actividades relacionadas con la prevención fijando como metas la promoción de programas que apunten a factores que impactan en el nivel de salud de la población: cuidado del ambiente, mejorando la calidad de la vivienda, educación, agua potable y seguridad alimentaria, todo ello coordinados con planes sanitarios.

En este marco, el Programa logró revertir las condiciones ambientales adversas mediante acciones de prevención de enfermedades, así como de las actividades destinadas a informar y empoderar a la población incrementando la conciencia respecto de sus derechos y promoviendo conductas saludables que se orienten en dicho sentido.

Las líneas de trabajo implementadas fueron:

- a) Ejecución de actividades de Prevención de la salud articulando con campañas de vacunación y acciones especiales en zonas con endemias o epidemias: dengue, mal de chagas, hidatidosis, hantavirus, triquinosis y síndrome urémico hemolítico (estos últimos vinculados a hábitos alimentarios), entre las más frecuentes. Asimismo, se realizó el control de vectores: desratización, control de plagas y se promovió el cuidado de animales domésticos.
- b) Actividades en relación a la Higiene y Nutrición: divulgación y promoción de conductas de higiene individual y para la vivienda, promoción de hábitos alimentarios saludables, actividades de huertas y cría de animales de granja.

- c) Medidas para prevención de la contaminación del agua, suelo y aire en el ámbito del hogar.

Cabe señalar que, entre otras líneas de acción, desde cada unidad subejecutora se trabajó en la aplicación de distintos programas disponibles en el área y zonas de influencia así como la incorporación de planes (nacionales, provinciales o municipales) de promoción en Atención Primaria de la Salud a través de los Centros de Atención Primaria (CAPS), Remediar (provisión de medicamentos) y Unidades Pediátricas Ambientales (UPA), para articular acciones tendientes a alcanzar objetivos comunes.

### Acciones de mejoramiento Ambiental

Desde la conceptualización del ambiente como sistema multi-escalar y pluridimensional se plantearon acciones basadas en la gestión integrada interinstitucional con la participación de numerosos actores sociales e institucionales, gubernamentales y no gubernamentales para el mejoramiento del barrio por medio de la obra física de infraestructura y equipamiento urbano. Algunas líneas de trabajo abordadas fueron:

#### a) Gestión de residuos sólidos

Las intervenciones de PROMEBA pusieron especial énfasis en la temática de los residuos en el marco de la Ley Nacional Nº 25.916/04, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios mediante talleres y actividades de:

- Saneamiento de grandes basurales y basura dispersa en el espacio público y privado.
- Optimización del servicio de recolección de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y la minimización progresiva de los residuos a través de experiencias de separación diferenciada y reciclado o recuperación.
- Aplicación de equipamientos y/o tecnologías accesibles para la valorización de residuos (plantas de separación y acondicionamiento de residuos, biodigestores, composteras, etc.)
- Articulación con programas y/o planes municipales de gestión in-

tegral de residuos y con otros programas y dependencias estatales.

- Atención a la problemática socio-ambiental de los recuperadores informales: su incorporación a los circuitos de la gestión formal de residuos promoviendo la mejora en las condiciones laborales y de la calidad de vida.
- Campañas con la comunidad para la organización, divulgación y capacitación en la gestión integral de residuos del barrio así como en el control de roedores, plagas y vectores
- Articulación efectiva con programas, dependencias del Estado e instituciones que operen en alguno de las temáticas asociadas a los residuos.

#### b) Aguas grises y negras:

- Previsión del control de drenajes en superficie (zanjas y cunetas en el espacio público y privado, aguas estancadas, descargas en cuerpos receptores, etc.) durante la ejecución de las obras.
- Asistencia técnica y monitoreo para el correcto cegado de pozos negros, letrinas y zanjas.
- Articulación con el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) para la construcción de baños y viviendas por medio de cooperativas de viviendas y empresas. (Esta articulación permite que un 80 % de las familias puedan conectarse a la red cloacal y sanear el ambiente a nivel intra-lote).

#### c) Tenencia responsable y sanidad de animales domésticos y de cría:

- Difusión de la normativa existente y de buenas prácticas.
- Promoción de controles de salubridad, vacunación y esterilización.
- Articulación y/o gestiones ante de las autoridades o programas estatales competentes.

#### d) Conformación de Redes:

El PROMEBA Chaco propició la conformación de la Red de Organizaciones formada por representantes de las comisiones vecinales, iglesia, sala de primeros auxilios, escuela, biblioteca, centro comunitario

y ONG de las Chacras 209, 210 y 211. A partir de esta red los vecinos participan y co-gestionan con el municipio la dimensión del “qué hacer”, seleccionando problemáticas trabajadas en las organizaciones barriales y la del “cómo hacer” teniendo en cuenta los tiempos de la comunidad para establecer el orden de prioridades para el mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos.

### Las obras públicas y la percepción del ambiente

El mejoramiento de las condiciones ambientales se logró a través de diversas obras, no sólo de mitigación sino también de saneamiento y drenaje pero también con acciones sencillas como la provisión de basureros domiciliarios, arbolado público y la creación de nuevos espacios verdes.

La sustentabilidad de las inversiones está condicionada al correcto uso de esta infraestructura así como las acciones de mantenimiento, que se deben desarrollar tanto desde la esfera gubernamental como de la propia comunidad, con ese objetivo se trabajó en la consolidación de la capacidad de autogestión de los destinatarios.

El salto de la “situación inicial a la posterior” fue muy importante: de la letrina al baño, de la canilla pública a la red propia, de la leña al gas, son todo cambios que requieren un proceso paulatino de adaptación y modificación de costumbres y hábitos. En dicho aspecto, la tarea de los equipos de campo fue informar a la población sobre una buena utilización de las obras y del equipamiento construido. Cada proyecto admite un análisis particular, por lo tanto y de acuerdo al perfil del mismo se deben identificar en cada caso las acciones que contribuyan a la valoración y apropiación de las inversiones realizadas.

Para dar cuenta del cambio producido en la percepción del ambiente bastan algunas manifestaciones expresadas por los vecinos y registrados en diversas notas del Diario Comunitario denominado, Las Voces del Sur Oeste, como por ejemplo el de la vecina del barrio San José Obrero, Irma Ferreyra, que cuenta:

Ahora ya casi 15 años después vemos que nuestro barrio ha mejorado... Vamos a tener centro comunitario y un centro de salud y mejores calles veredas y cunetas. A

tres cuabras tenemos un colectivo para comunicarnos con el resto de la ciudad. (Ferreyra, Ortiz, 2015:4)

En este camino, las principales problemáticas que se trabajaron en los talleres participativos fueron:

- Uso adecuado de la infraestructura de saneamiento: Se trabajó en la utilización correcta de la infraestructura ejecutada a fin de evitar inconvenientes dentro y fuera del domicilio, como la obstrucción de cañerías e interferencias en la red. En las intervenciones en donde se incluyó la planta de tratamiento, sistemas autónomos de provisión de agua o soluciones individuales de tratamiento de efluentes, no sólo se dio apoyo para el mantenimiento técnico, sino que además se trabajó con los vecinos para el cuidado tanto de la intervención individual como de los lugares de emplazamiento de las unidades autónomas así como de su funcionamiento. Esa necesidad de cuidado surgió a partir de la valoración de la planta como elemento necesario y parte imprescindible de la solución al problema de tratamiento de líquidos cloacales o provisión de agua potable.
- Mantenimiento de equipamiento comunitario. Se trabajó atendiendo que la revalorización del barrio y la apropiación colectiva es imprescindible para el mantenimiento del arbolado público y el correcto uso de los espacios verdes.
- Mantenimiento de las obras de mitigación. Las obras de mitigación son parte del perfil particular que tiene PROMESA en el sentido de intervenir en forma integral, garantizando las mejores condiciones de habitabilidad. Para ello se cuenta con la posibilidad de financiar obras más o menos complejas que con frecuencia impactan no sólo en el sitio de intervención sino al entorno o sectores apreciables de la localidad. Estas obras requieren adecuadas acciones de mantenimiento a fin de no afectar la funcionalidad de las mismas. Eso supone un rol destacado de los organismos públicos responsables y por ello se trabajó en el seguimiento y monitoreo de la comunidad.

## Conclusiones y desafíos

La percepción de la población de los barrios intervenidos por el PRO-MEBA, como estrategia de valoración del ambiente, tiene una vital relevancia a la hora de contrastar la intervención y ejecución de los proyectos de mejoramiento con la situación inicial del barrio. En dichos aspectos la percepción ambiental tanto de los técnicos como de los pobladores determina las áreas de riesgos sanitario, natural y tecnológico, constituyendo un primer acercamiento para establecer y determinar sectores de degradación, insalubridad e inseguridad en los asentamientos de la ciudad de Resistencia.

Estos barrios se caracterizan por identificar en su ambiente numerosos riesgos naturales, tecnológicos y sanitarios como por ejemplo, la falta de conectividad del asentamiento con la estructura formal y normativa de la ciudad. La ausencia de cloacas, de veredas, alumbrado público y de recolección de residuos definen áreas de alto riesgo cuya persistencia y permanencia en los asentamientos son percibidos como aspectos negativos. La inseguridad es vivenciada, por la falta de equidad ante la imposibilidad de acceder a los servicios públicos (servicios de limpieza, agua potable), por la insalubridad manifiesta del espacio público y privado (desagües de aguas grises a las zanjas y letrinas precarias rebalsadas), por las moscas de los basurales a cielo abierto, el humo que provoca la quema de basura y la imposibilidad de acceder a los centros de salud por las calles de tierras en los días de lluvias.

Finalmente, se podría afirmar que la comunidad llega a una valoración del ambiente por medio del cuidado de las obras públicas traducidas en las gestiones realizadas con los distintos actores sociales y políticos, para conseguir el mantenimiento técnico y los compromisos que permitan completar otros aspectos relacionados con el mejoramiento ambiental. Esto implica un desafío que va mucho más allá del espacio de intervención del Programa, consolidando una herramienta que permita continuar el mejoramiento integral en las diferentes escalas del barrio, para alcanzar la equidad de un ambiente sano.

Brakarz, J., Greene, M., Rojas, E. (2002). *Ciudad para todos*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ferreira, I., Ortiz, A. (2015) Conociendo El San José Obrero. En: *Las Voces de Sur Oeste, es Resistencia*. Resistencia.

Ley Nacional Nº 25.916. (2004) Gestión Integral de Residuos. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Poder Legislativo, Buenos Aires

Ministerio de Salud de la Nación. (2004). Consejo Federal de Salud. *Bases del Plan Federal de Salud 2004-2007*. Extraído el día 30 de noviembre de 2016 desde [http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios\\_catedras/obligatorias/065\\_salud1/material/archivos/documentos/plan\\_federal\\_de\\_salud\\_2004\\_2007.pdf](http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/obligatorias/065_salud1/material/archivos/documentos/plan_federal_de_salud_2004_2007.pdf)

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2013) Secretaría de Vivienda y Hábitat. Programa Mejoramiento de Barrios III. Área ambiental. *Aportes al Proyecto Ejecutivo Integral. Contrato de Préstamo BID 2662/12 oc-ar*. Extraído el día 30 de noviembre de 2016 desde <http://www.promeba.gob.ar/documentos.php>

OMS. Salud ambiental. 2016. Extraído el día 30 de noviembre de 2016 desde [http://www.who.int/topics/environmental\\_health/es/](http://www.who.int/topics/environmental_health/es/)

## Referencias bibliográficas