

OPORTUNIDADES PARA EL FINANCIAMIENTO DE CIUDADES EXPERIENCIAS DE LAS CIUDADES DEL MERCOSUR

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, 6 y 7 de diciembre de 2001

Herramientas participativas para la co-gestión del desarrollo local: la experiencia de Bahía Blanca

José María Zingoni ()*

Introducción

Bahía Blanca es una ciudad ubicada en el sur-oeste de la Provincia de Buenos Aires, en el estuario del mismo nombre. Ha sido fundada en el año 1828, como fuerte de avanzada en la consolidación de los territorios del sur. Durante los años comprendidos entre 1880 y 1930 se convirtió en un importante centro de transferencia, contituyéndose sus puertos (Galván, y White) en destacados nodos de comercio dentro del territorio argentino. El sistema ferroviario convergente en los puertos posibilitó las conexiones a diversos puntos del país como la región pampeana, el litoral mesopotámico, el centro, la región cuyana y la patagonia norte. A mediados de los '50 la ciudad consolidó su perfil de centro regional a partir de la creación de la Universidad Nacional del Sur y de la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional. Hoy, distintos centros de investigación acompañan la labor de estas universidades. Una serie de diversas infraestructuras de carácter nacional (gasoductos y redes energéticas) la fortalecieron, dando lugar en la década del '60 a la designación de Bahía Blanca como Polo de Desarrollo Regional; instalándose un conjunto de empresas que conformaron el Polo Petroquímico Bahía Blanca.

El proceso de reforma del estado en los años '90, tuvo un fuerte impacto sobre la ciudad. Bahía Blanca sin ser capital de provincia, fue importante asiento de diversos organismos del estado (provincial y nacional). El cierre y privatización de esas dependencias dejó a más de 5.000 empleados sin trabajo; pero los efectos sobre la PEA (población económicamente activa) fueron aún mayores. Durante el año 1994 casi el 50% de la PEA se encontraba en una situación de insatisfacción laboral.

No obstante este contexto, una experiencia positiva ha sido el proceso de descentralización portuaria que, en nuestra ciudad, culminó con la conformación del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca en el año 1993. Se trata de un ente autónomo en el cual tiene cabida en forma representativa la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de Bahía Blanca y los sectores industriales, de servicios y gremiales. A ello debemos sumar la obra de refulado que permitió el acceso de buques de 45 pies al puerto de Bahía Blanca.

Durante los últimos años de dicha década (1996 y 1997) y a partir del proceso de privatización del Polo Petroquímico, se definieron una serie de inversiones del orden de los u\$s 2.300 millones que incrementaron fuertemente la escala de producción del área industrial portuaria. Por tal motivo y, en función de los impactos positivos y negativos que

un proceso de industrialización tan acelerado podría tener, el Intendente Municipal decidió poner en marcha un proceso de planificación participativa.

El Plan Estratégico Bahía Blanca

La ciudad de Bahía Blanca tiene una rica historia en materia de planificación; diversas acciones se llevaron adelante desde el mismo momento de su fundación. Algunas de ellas fueron incentivadas desde el estado, con carácter militar (1828), urbano paisajista (1910), o desarrollista (1970); otras desde el sector privado (1883 a 1914). Todas ellas, en forma parcial o integral, han producido efectos significativos en el crecimiento de la ciudad.

En diciembre de 1997, Jaime Linares –Intendente de la municipalidad de Bahía Blanca– anunció en una reunión que convocó a cerca de un millar de personas la puesta en marcha del Plan Estratégico, definiéndolo como un proceso de planificación estratégica, participativa y consensuada.

Durante los años 1998 y 1999, se trabajó en las distintas fases de la etapa de formulación del Plan Estratégico: primero el diagnóstico, luego la definición de políticas (ejes estratégicos), para finalizar con la elaboración de un menú de programas y proyectos.

Cada fase tuvo importantes momentos de participación, en los que se debatieron y consensuaron distintos aspectos del proceso sobre la base de una metodología pluralista que permitió involucrar a los actores más diversos.

En este trabajo participaron más de doscientas entidades, representadas por 500 personas. Las distintas etapas quedaron registradas en diversos documentos (en papel, CD e internet), que finalmente confluyeron en el Documento Final de Formulación del Plan Estratégico Bahía Blanca (actualmente en internet: www.bahiablanca.gov.ar)

A partir de entonces se encuentra en marcha la etapa que decididamente impulsa la realización de los proyectos. Son muchas las acciones que en conjunto se hacen a fin de mantener el Plan en forma activa; entre ellas podemos destacar la priorización de proyectos, las acciones de corto plazo y todas aquellas que en forma sinérgica constituyen la administración propiamente dicha del Plan. Por tal motivo, durante este año se han puesto en marcha comisiones de seguimiento de los programas haciendo más participativa la toma de decisiones.

Es importante establecer que el éxito del Plan dependerá del grado de realización de cada uno de sus proyectos y, por lo tanto, quedará un tiempo para poder evaluar los resultados. Sin embargo, es posible ver los sub-productos que en el proceso de formulación-gestión van realizándose y el aporte que estos hacen a la gestión diaria del desarrollo.

En síntesis diremos que el Plan Estratégico ha permitido construir una información significativa que aporta considerablemente a la toma de decisiones, especialmente si se considera que dicha información ha sido convenientemente distribuida entre todos los actores convocados y que se difunde abiertamente por los sitios de internet o por acciones de difusión y marketing específicas.

Por otra parte, la información sistematizada en el diagnóstico, fue el primer paso para debatir y definir políticas referidas al desarrollo de la ciudad, en donde los representantes

de las entidades convocadas pudieron participar en forma posterior a las determinaciones del Gabinete Municipal. Del mismo modo, la etapa de formulación de programas y proyectos contó con la presencia de muchos sectores y ordenó inquietudes y acciones, a la vez que involucró a diversos actores en propuestas diferentes.

Como se ha mencionado, la etapa de gestión cuenta con tres niveles de participación: i) el Consejo Promotor del Plan Estratégico (con una o dos reuniones anuales), ii) las Comisiones de Seguimiento de los Programas (reuniones trimestrales), iii) las alianzas por proyecto (que se reúnen en función del avance de cada proyecto). En la actualidad se está trabajando sobre unos 25 proyectos de un total de 67.

La identificación de proyectos estratégicos respondió a dos consignas fundamentales: i) debían satisfacer los objetivos y metas definidos en la etapa anterior y, ii) debían ser todos los necesarios pero a su vez la menor cantidad posible para que la tarea sea abarcable.

Tales premisas llevó a contemplar diversas situaciones que las podemos resumir de la siguiente manera:

- Proyectos que habían sido desechados, y que a partir de la definición de objetivos y metas se consideraron oportunos.
- Proyectos que estaban vigentes en forma incipiente o “tímida”, y que el proceso de formulación del Plan potenció.
- Proyectos que se encontraban en un buen estado de desarrollo, cuya incorporación fue lógica e imprescindible para mantenerlos como tales.
- Proyectos que se desarrollaban en forma aislada, y que por sus características resultaba imprescindible integrar.
- Proyectos nuevos, que en función de los objetivos y metas hubo que diseñar.

Estas definiciones llevaron a un comportamiento diferenciado por parte del equipo del Plan Estratégico en la fase de implementación. De tal forma, en función de la característica del proyecto, se realizan tareas de liderazgo (que se impulsan y desarrollan desde el Plan), acompañamiento (se trabaja decidida y coordinadamente con otras áreas) o monitoreo (se evalúa el avance del proyecto).

La participación en el Plan:

La participación ha sido uno de los rasgos principales del Plan Estratégico Bahía Blanca y una de las primeras definiciones del Intendente Linares a la hora de comenzar con las tareas. Vale sin embargo algunos comentarios al respecto.

En primer lugar diremos que desde el principio se entendió a la participación como una trilogía de conceptos: a) identificación de actores, b) información confiable para todos los actores intervinientes, c) alcanzar el grado de consenso y compromiso. Todo ello confluye en lo que podemos denominar como “contrato social”.

La identificación de actores se realizó bajo la premisa de establecer aquellas personas que representan los intereses de un grupo. Estos actores pueden o no estar insertos en una estructura legal, de tal forma que nos permitió no sólo reconocer una importante

cantidad de grupos dentro del espectro social de los bahienses, sino que aparecieran nuevos actores en función de las premisas que el Plan fue proponiendo.

Cada etapa reunió aproximadamente a trescientos actores diferentes; de las más distintas entidades. La selección tuvo tres instancias: i) El equipo del Plan, definió una lista de actores de acuerdo a una visión técnica de los mismos, ii) dicha lista se sometió a consideración del Gabinete Municipal, con la consigna de agregar aquellos actores que se consideraran convenientes, iii) la nómina de actores y el calendario de reuniones fue entregada al Consejo Promotor del Plan, a fin de que ellos revisaran e invitaran a otros actores que creyeran oportunos.

La construcción de la información era fundamental para la que la participación tuviese un sentido concreto, ya que con su transferencia se procuró mantener la igualdad de condiciones entre el espectro de actores y los grupos de mayor conocimiento, que en general coinciden con los grupos de mayor poder. La síntesis de dicha información no era un componente menor; ya que tales conceptos y datos debían ser abarcables por todos. Por tal motivo, en algunas ocasiones se realizaron dos documentos: uno sintético, y otro muy ampliado. Este último estaba a disposición en determinadas entidades para que cualquier actor pudiese recurrir a una consulta sin verse en la obligación de trasladarse necesariamente al municipio.

Con respecto a la convocatoria, es importante aclarar que a cada actor (y entidad) se le envió la invitación formal (por carta) con el documento preliminar (información síntesis) y, posteriormente, se le recordaba telefónicamente del encuentro. En los casos que existían dudas respecto de la presencia de algún actor (situación que se podía presentar por diversos motivos), las llamadas las realizaba el Director e incluso se mantenían encuentros previos particularizados, a fin de establecer los alcances de la reunión.

En definitiva, se utilizaron todos los medios necesarios para que la presencia de los actores sea efectiva y que verdaderamente estén representados todos los sectores y todas las ideas.

Por último, el compromiso de alcanzar el grado de consenso es un dato a subrayar. La participación no era únicamente escuchar, sino generar el ámbito apropiado para el debate y la toma de decisiones.

En tal sentido podemos reconocer cuatro pasos: i) la elaboración de un documento preliminar interno por parte del equipo técnico, ii) la definición del documento preliminar por parte del Gabinete Municipal, iii) el trabajo de los actores, con su participación en los talleres y reuniones, iv) el Consejo Promotor del Plan como última instancia de decisión.

En este proceso, el equipo técnico tiene una participación importante (ya que es el grupo de profesionales que aborda las temáticas y construye la información), pero a su vez muy acotada. Una vez confeccionado ese documento preliminar, el equipo técnico no tiene ni voz ni voto en las reuniones; únicamente actúa como moderador y en la logística de los encuentros y talleres.

Interesa señalar dos aspectos que son el resultado de las múltiples series de reuniones que a lo largo de estos años hemos mantenido:

- Se ha privilegiado el proyecto más consensuado, por el proyecto técnicamente “más bonito”.
- Varias veces ha sido mejor establecer avances más prudentes, pero encontrando aquellos puntos en donde existía consenso. La experiencia nos ha mostrado que el consenso, muchas veces, se construye trabajando en forma conjunta.

El Plan Estratégico quedó conformado en nueve programas que contienen 67 proyectos. Cada uno de ellos involucra a diferentes actores; desde la Dirección de Planificación Estratégica se impulsan, apoyan o monitorean los proyectos, pero siempre se realizan en co-gestión con otras dependencias municipales y/o entidades de la ciudad. De tal forma se asegura la participación de quienes trabajaron en la etapa de formulación, en la fase de gestión del Plan.

Sin embargo, es importante subrayar que uno de los nueve programas se titula “Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil” y que justamente recoge la importancia de aumentar la participación del llamado tercer sector.

De dicho programa se están llevando adelante los siguientes proyectos que se encuentran en diversos estados de avance, a saber:

- Banco de datos de organizaciones de la sociedad civil. Proyecto casi finalizado. Es un relevamiento de todas las organizaciones que actualmente trabajan en la ciudad y que recopila los datos de nombre y dirección de la institución, tipo de actividad, fecha desde la que funciona, origen de la misma, nombre y apellido de las personas que la dirigen, recursos con que cuenta, procedencia de los mismos, situación jurídica, cantidad de empleo en blanco y voluntario, objetivos que persigue. La tarea se llevó adelante con el Departamento de Ciencias de la Administración de la Universidad Nacional del Sur y finalizó con la identificación de cerca de 800 entidades. El trabajo está siendo procesado en una base de datos para ser volcado a un sistema de información geográfico, y se está realizando un informe cualitativo. La información será publicada y difundida en internet.
- Capacitación de gerentes sociales y líderes comunitarios. Proyecto en ejecución. El objetivo es capacitar a aquellos dirigentes de las organizaciones, sobre la base del relevamiento efectuado. El proyecto está pensado para tres años y se está finalizando el primero. Durante este año se trabajó con un curso de herramientas de planificación y gestión, de ocho jornadas de duración (seis teóricas y dos prácticas). Las reuniones se realizan en el ámbito de las delegaciones municipales de acuerdo a la descentralización administrativa, con lo cual el curso se llevó adelante en forma rotativa nueve veces en el año. Del mismo se encuentran participando unas 180 entidades representadas por aproximadamente tres centenares de personas. En lo que hemos avanzado de esta experiencia, es posible identificar dos externalidades dominantes: i) el trato personal entre los técnicos y directivos del Plan Estratégico y los representantes de las organizaciones territoriales de base, y ii) el conocimiento que se genera entre dirigentes de distintas organizaciones pero muy próximos territorialmente que, incentivados por la mecánica de trabajo en grupo comienzan a tejer alianzas para abordar diversas propuestas.
- Asesoramiento a organizaciones. Proyecto en etapa preliminar. Aprovechando el conocimiento brindado por los dos proyectos anteriores, esta propuesta se basa en

trabajar en forma conjunta con las entidades en función de sus problemas reales, orientando y derivando hacia otras dependencias o entidades de la ciudad.

El Medio Ambiente en el Plan Estratégico:

Desde los comienzos, uno de los mayores desafíos en la formulación del Plan ha sido el definir una visión integrada e interdisciplinar sobre la ciudad y su territorio. Este ha sido el principal concepto superador de los anteriores planes físicos, junto con las propuestas sociales, económicas o ambientales. Esta visión integrada quedó claramente definida en los ejes estratégicos y sus objetivos, sin embargo podemos ver algunos proyectos que claramente identificamos como de "protección ambiental", aunque muy diversos en su concepción.

Entre ellos debemos mencionar el sistema integrado de espacios verdes, la creación de un área natural protegida en la interfase ciudad-estuario, y el sub-programa integral de recursos hídricos (que versa sobre producción, transporte, tratamiento y evacuación de las aguas).

Otros son la gestión integral de residuos urbanos, el sistema de prevención de accidentes tecnológicos y la recuperación del patrimonio arquitectónico del centro de la ciudad. Los tres proyectos tienen componentes diversos respecto del financiamiento, mostrando en definitiva que las herramientas económico-financieras se elaboran y adecuan a cada una de las acciones.

Gestión integral de residuos urbanos:

La disposición final de los residuos de una ciudad es sin duda uno de los temas ambientales por excelencia de cualquier núcleo urbano. Bahía Blanca, es un centro de 300.000 habitantes con un área portuaria de considerable importancia. En los últimos años la ciudad ha profundizado su perfil industrial, principalmente en el sector químico.

A fines de la década del '80 comenzó a trabajarse seriamente en la disposición final de residuos, situación que hasta entonces no se resolvía sino por un basural a cielo abierto. Tal propuesta fue concretada mediante una licitación nueva y a partir de 1992 se adoptó dicho método para disposición final.

Las condiciones tenidas en cuenta para la localización del depósito fueron: climatológicas (dirección y frecuencia de los vientos), geológicas (ubicación de napas freáticas y características de los suelos), la disponibilidad de material óptimo de cobertura y las distancias y vías de acceso-servicio.

El ingreso de residuos mensuales al relleno sanitario es de 8.300 toneladas. Sin embargo, esta tasa de generación podría ser sensiblemente superior si se tiene en cuenta que puede existir una pérdida de residuos que no llegan al depósito porque se dirigen a basureros clandestinos o porque son directamente recuperados por el circuito informal.

Los residuos son nivelados y compactados mediante el pisado de equipo viales pesados y, cuando el sector a rellenar se completa, se lo cubre con una capa de tierra.

En el relleno se realizan controles ambientales vinculados a la eliminación de gases, tratamiento de los líquidos lixiviados, control de vectores y monitoreo de la napa freática.

Si bien el funcionamiento del relleno sanitario como método de disposición de los RSU mejoró notablemente la protección del medio ambiente, todos los actores sociales (comunidad, administradores, etc.) ven la necesidad de avanzar hacia una tecnología que permita la recuperación de materia y energía, ya que el residuo deja de ser un desecho para convertirse en un bien a recuperar, con valor económico y ambiental.

En nuestra región, las experiencias de reciclado en las ciudades de Trenque Lauquen y Laprida, están reflejando resultados muy positivos. En este orden, la Municipalidad de Bahía Blanca, decidió la instalación de una planta piloto de reciclado de residuos sólidos urbanos en General Daniel Cerri con el objeto de dar respuesta al creciente problema que supone la acumulación de desechos urbanos.

Se eligió esta localidad, distante a 15 kilómetros de la ciudad de Bahía Blanca, ya que por su escala actual de generación de residuos (aproximadamente 4000 kilos diarios para una población de 6000 habitantes) es ideal para iniciar el proyecto porque el servicio de recolección domiciliar lo realiza la administración municipal y por tratarse del sitio más distante del actual relleno sanitario.

La Planta se encarga de la separación y tratamiento de la fracción de inertes para la recuperación del papel, vidrios, metales plásticos, etc, y la elaboración del compost a partir de la materia biodegradable. Por otra parte se tiende a minimizar la generación de residuos por medio de programas de comunicaciones que tenderán a cambios de las pautas de consumo.

Se estima que la producción bianual de compost será de 324 mil kilos. Las obras se iniciaron en 1995 sobre un predio de 15.000 m² ubicado en el sector quintas de General Cerri y fue inaugurada a mediados del año 2000. Cuenta con una planta de separación y almacenamiento de componentes, y un área para reciclado de orgánicos por compostaje.

Por otra parte, se llevó adelante un programa de difusión sobre la problemática de los residuos sólidos urbanos y su manejo con el fin de concientizar a la población. Asimismo se procedió a la capacitación del recurso humano empleado en la planta y, se iniciaron las gestiones para la comercialización tanto de los residuos inorgánicos separados como para el compost elaborado.

La inversión para realizar este proyecto fue realizada por la Municipalidad de Bahía Blanca con presupuesto propio; el monto final del proyecto puesto a punto para el funcionamiento ha sido de \$ 500.000.-, realizado en cinco ejercicios presupuestarios.

Con respecto a los residuos industriales de la ciudad, estos son derivados a un centro de disposición final ubicado sobre la ruta 33, Km. 18, en el paraje La Vitícola, partido de Bahía Blanca. El mismo está a cargo de la empresa IPES S.A., perteneciente al grupo *The Environmental Company*, especializada en dos grandes rubros: landfarming y landfill o relleno de seguridad.

La planta IPES comprende una extensión aproximada de 208 hectáreas donde se emplazan las celdas de seguridad y las áreas complementarias para instalaciones y otros usos. Para la localización de la misma se tuvieron en consideración aspectos tales como:

- Geología local que garantice la no migración de contaminantes.

- Hidrogeología con una profundidad suficiente del acuífero freático para desarrollar el sistema sin compromisos.
- Bajo régimen de lluvias para minimizar la generación de lixiviados.
- Mínima exposición de aguas superficiales.
- Facilidad de acceso para carreteras y ferrocarril.
- Recursos humanos calificados.

El **Landfarming** es el tratamiento de degradación biológica en terreno, de barros residuales orgánicos. A través de este proceso, se tratan los residuos degradables carentes de metales pesados, tales como derivados de petróleo, productos procedentes de frigoríficos, estaciones de servicio, etc.

El **Landfill** es una instalación donde los residuos especiales de origen industrial (inflamables, radiactivos, oxidantes, etc) son dispuestos y almacenados bajo condiciones de control que eviten su contacto y migración en el ambiente, suelo, agua y atmósfera. Actualmente se encuentra activa una celda de 170 x 50 metros y está próxima a inaugurarse otra de 170 x 40 metros.

En términos generales, el tipo de residuos que se reciben en la planta son: cenizas, lana de vidrio, asbestos, bidones con residuos especiales, y barros orgánicos, entre otros. Actualmente la cantidad de residuos tratados es de 25.000 m³, con una capacidad máxima de almacenamiento de 70.000 m³.

Sistema de prevención y control de accidentes tecnológicos:

Con el objeto de evitar o mitigar desastres de origen natural, accidental o tecnológico; la Municipalidad puso en marcha a través de la Dirección de Defensa Civil un sistema de protección de la población mediante la implementación del Proceso APELL (iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), conjuntamente con un Plan de Respuesta a Emergencias Tecnológicas (PRET).

APELL

APELL (Concientización y Preparación para la Emergencia a Nivel Local), ha sido diseñado para ayudar a los dirigentes y al personal técnico en una mayor concientización de la comunidad respecto a las instalaciones peligrosas, en medidas para enfrentar los riesgos asociados dentro de la comunidad y en el diseño de planes de respuesta en caso de accidentes que pongan en peligro las vidas, las propiedades y el medio ambiente.

El objetivo general es prevenir las pérdidas humanas y materiales, así como la protección del medio ambiente. Los dos enfoques básicos son:

- 1- aumentar la conciencia que tiene la comunidad sobre los posibles riesgos y peligros que existen en su localidad, y
- 2- desarrollar planes coordinados de respuesta ante una emergencia.

A nivel local existen tres actores claves para que el proceso tenga éxito: las autoridades locales, la industria y los grupos de interés de la comunidad.

Los actores mencionados anteriormente deben construir un puente de cooperación entre todas las partes interesadas dentro de la comunidad. Esto se logra mediante la conformación de un Grupo de Coordinación, en el cual deberá establecerse un enfoque integral para la planeación de la respuesta ante una emergencia, así como las forma de comunicación hacia la sociedad. Dicho grupo es responsable de fijar pautas, objetivos, planes de capacitación, conseguir recursos económicos con el fin de cumplimentar los requerimientos del Proceso, así como controlar la marcha de las Comisiones de Trabajo formadas (Evaluación y Análisis de Riesgos, Planes de Emergencia, Difusión y Concientización de la Comunidad y Prensa). En Bahía Blanca, los coordinadores del Grupo son un representante de la Municipalidad de Bahía Blanca y un representante de la Dirección General de Defensa Civil Bonaerense.

Las empresas se comprometen a aportar recursos humanos técnicamente capacitados a la Comisión de Evaluación de Riesgos para garantizar una correcta identificación de los problemas (o potenciales) en cada una de ellas, como así también las consecuencias y probabilidades de accidentes que puedan impactar en la comunidad o el medio ambiente. De igual manera aportan recursos humanos a la Comisión de Planes de Emergencia para compatibilizar los planes internos de cada una de ellas con el Proceso General de Emergencia de la ciudad de Bahía Blanca. Este Proceso debe contemplar recursos humanos, materiales y acciones conjuntas a desarrollar para mitigar las consecuencias de un accidente tecnológico mayor que pueda involucrar no solo a las empresas sino a la comunidad. La Comisión de Respuesta a la Emergencia, prepara un manual que indica fundamentalmente las acciones a seguir en caso de emergencias y las responsabilidades de los involucrados, además de ser responsable de la preparación y realización de simulacros para la capacitación y entrenamiento de la comunidad. Las empresas también participan de la Comisión de Difusión y Concientización.

El Proceso Apell es dinámico, por lo cual se prevé revisar el programa cada dos años, para evaluar la necesidad de cambios. Para un mejor desarrollo se incorporó el software CAMEO/ALOHA recomendado por UNEP/NACIONES UNIDAS. Como complemento del anterior, se anexará un software reconocido internacionalmente, para cálculos de consecuencias y vulnerabilidad para hipótesis de riesgos que no contempla el programa CAMEO.

La Comisión de Evaluación y Análisis de Riesgo es la responsable de analizar y proponer al grupo de Coordinación la alternativa/s técnicamente recomendables.

El proceso de planeación requiere de prácticas o simulacros del plan, cuya finalidad es probar si éste resulta completo y eficiente. Es posible que el simulacro revele ciertas deficiencias que deban remediarse, si es así, resulta mejor conocerlas durante una situación de emergencia simulada que durante una emergencia real.

P.R.E.T.

El P.R.E.T. es un Plan de Respuesta a Emergencias Tecnológicas elaborado con el fin de asignar responsabilidades y guiar las acciones inmediatas de los funcionarios claves durante las primeras horas críticas al inicio de una situación de emergencia. De esta manera, se puede responder en forma coordinada a emergencias de tipo tecnológicas, minimizando los efectos o consecuencias en la población y su medio ambiente.

El PRET se activa en función de la categoría del accidente, de acuerdo con la clasificación del estudio de seguridad y el análisis cuantitativo del riesgo. Las emergencias se categorizan:

Nivel 1 VERDE: Son aquellos accidentes que se prevé, tengan como única consecuencia, daños materiales en la instalación accidentada. No hay daños exteriores a la planta industrial de ningún tipo.

Nivel 1 AMARILLO: Son aquellos accidentes donde se prevengan como consecuencias posibles, víctimas y daños materiales a la instalación industrial. Las repercusiones exteriores se limitan a daños leves o efectos adversos sobre el medio ambiente en zonas limitadas.

Nivel 1 ROJO: Son aquellos accidentes en los que se prevé tengan como consecuencias posibles, víctimas, daños materiales graves o alteraciones del medio ambiente en zonas extensas en el exterior de la instalación industrial.

Los accidentes de **Categoría 1**, si son perceptibles en el exterior de la planta industrial, obligan a las autoridades de la misma a informar a la Dirección de Defensa Civil y a la población.

Los accidentes de **categoría 2 y 3**, son los considerados como accidentes mayores y activan el **P.R.E.T.**

Accidentes e incidentes

El crecimiento de la actividad industrial supone un aumento simultáneo de la probabilidad de conflictos de carácter ambiental. En este sentido es importante destacar una serie de accidentes e incidentes registrados en el año 2000 y 2001 que han suscitado una mayor conciencia en relación a los riesgos existentes dentro de la comunidad.

El accidente de mayor relevancia ocurrido en la ciudad, fue un escape de cloro en la planta de Cloro-Soda de Solvay Indupa (agosto de 2000), provocado por la rotura de una de las líneas de transporte. Esta situación originó una nube densa y amarillenta. La magnitud del hecho no registra antecedentes en la zona del Polo Petroquímico. En esta oportunidad la nube de cloro fue estimada en dos toneladas y se dispó en dirección al mar, gracias a la acción del viento.

En el accidente intervinieron los bomberos de la Prefectura, los bomberos voluntarios de Ingeniero White, personal de Seguridad Industrial de Indupa y funcionarios municipales de Medio Ambiente. Como consecuencia de este hecho, se clausuraron los accesos al sector portuario y la producción de Indupa quedó paralizada hasta que no se demostraron las causas del suceso y estuvieron dadas las garantías de seguridad. El accidente no produjo víctimas de ninguna naturaleza ni daños materiales, pero sí generó una sensibilización muy especial en la comunidad y en el gobierno municipal.

Legislación

Los acontecimientos comentados derivaron en la promulgación de una ley que desde tiempo atrás venía gestionándose. En el mes de noviembre de 2000 se sancionó finalmente la ley número 12530, conocida como "Ley Tunessi" (nombre del diputado que

elaboró el proyecto). La ley establece un Programa Especial para la Preservación y Optimización de la Calidad Ambiental, a través del monitoreo y control de emisiones gaseosas y efluentes líquidos de origen industrial, cuyo ámbito de aplicación es el Polo Petroquímico y el área portuaria del distrito de Bahía Blanca. En este programa, están comprendidas las industrias encuadradas en el artículo 15 de la ley 11459, inclusive las de tercera categoría; siendo la Autoridad de Aplicación la Secretaría de Política Ambiental en coordinación con la Municipalidad de Bahía Blanca. Cabe resaltar que este es el único caso en toda la Provincia de Buenos Aires en el cual se han descentralizado estas funciones de control.

Como señala dicha ley, se creó el Comité de Control y Monitoreo –el cual tiene carácter consultivo y de asesoramiento- integrado por representantes de la Secretaría, el Ejecutivo municipal, el Honorable Concejo Deliberante y las Universidades con asiento en la ciudad de Bahía Blanca. El mismo tiene como objetivos asesorar y participar en la elaboración de planes de alerta, vigilancia, control, educación y concientización ciudadana sobre el programa de control y monitoreo, evaluar la ejecución del mismo y su cumplimiento.

Dentro de la estructura municipal se creó una Central de Control de Emisiones y Fugas, el cual desarrolla el Plan de Monitoreo del área, en relación a las emisiones y fugas gaseosas generadas por las industrias registradas; y el control y monitoreo periódico de los efluentes líquidos que se producen. La ejecución de los programas está a cargo de un Comité Técnico Ejecutivo, integrado por profesionales.

La Ley 11459 permite la creación de una tasa municipal para financiar acciones de control ambiental. Se sanciona por ordenanza, y comprende a las industrias de tercera categoría y a todo otro emprendimiento que genere emisiones líquidas, gaseosas, etc, de carácter industrial comprendida en el área de referencia. El principal fin y objetivo es contribuir con la totalidad de los costos que demanda el programa de Preservación y Optimización de la Calidad Ambiental y el de Asistencia de Patologías Ambientales. Otro de los destinos es cubrir la totalidad del funcionamiento del Plan APELL, solventar gastos de la Secretaría de Política Urbano Ambiental, de la Dirección de Medio Ambiente y del Departamento de Saneamiento Ambiental.

Preservación del Patrimonio Arquitectónico del Centro de la Ciudad:

Ha sido uno de los temas más claros para explicar la visión dinámica del diagnóstico del Plan Estratégico; se definió como una debilidad del área poseer una imagen degradada -entre otros temas- dado el estado de abandono en que se encontraban sus edificios más representativos. Se reconoció a su vez, que una recuperación de dichos inmuebles y muebles contribuiría significativamente a la valorización del ambiente. En síntesis, una inversión en la restauración de dicho patrimonio pasaría a ser una fortaleza del área.

Desde el municipio se impulsó una inversión a dos años para realizar acciones de restauración, iluminación y puesta en valor de sus tres principales edificios en el área central –el Palacio Municipal, el teatro Municipal y el exBanco Provincia- como también de los cuatro monumentos más emblemáticos –Garibaldi, Rivadavia, y los monumentos conmemorativos del centenario de la ciudad, donados por las colectividades, italiana, israelí e inglesa.

Además se realizó un inventario de patrimonio arquitectónico del área, identificando los valores y el estado de sus fachadas sobre toda la población edilicia. De tal trabajo se obtuvo una lista de 120 inmuebles, con situaciones jurídicas bien diferentes. Muchos de los propietarios son privados, aunque también hay edificios del estado de jurisdicción provincial y nacional.

De acuerdo a las patologías más comunes se realizó un “manual de intervención” con el objeto de orientar el trabajo a realizarse en dichos frentes. Se envió al Concejo Deliberante un proyecto de ordenanza -que fue aprobado por unanimidad- y que contempla importantes beneficios para quienes realicen tareas de recuperación patrimonial, a saber:

- Línea de crédito especial de un banco privado (Credicoop) con tasa de interés subsidiada (hasta el 50%).
- Reducción al 50% de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza por el término de tres años, y al 25% por dos años más.
- Posibilidad de conectar los artefactos de iluminación de la fachada al alumbrado público, de tal forma de eximirse del costo de dicha energía.

La propuesta fue bien recibida, y de hecho se han firmado tres convenios; muchos han realizado averiguaciones, aunque la situación de incertidumbre del país es un dato desfavorable para la toma de estas decisiones.

En todo caso, es importante subrayar la voluntad del municipio de establecer herramientas de promoción económica con el objeto de aumentar el volumen de inversión en la ciudad dirigido específicamente a mejorar la calidad de vida en la misma.

Mercociudades, un desafío:

Desde el año 2000, Bahía Blanca tiene a su cargo la coordinación de las tareas de la Unidad Temática de Planificación Estratégica de la Red de Mercociudades. El trabajo se está realizando en función de las dos principales líneas de la Red: colaboración y priorización.

La primera de dichas líneas de trabajo –colaboración- se materializó como un informe del estado de avance de los planes estratégicos en la región del Mercosur. La documentación se organizó en cuatro fichas que permitieron sistematizar información referida a: datos y características de las ciudades miembros de la red, estado de avance de sus planes, herramientas de participación, descripción de proyectos exitosos. A la fecha, doce ciudades han completado los documentos y se seguirá trabajando en este sentido; este material se encuentra en nuestra página web.

La segunda línea de acción –priorización- tiene por objetivo identificar aquellos proyectos impulsados por los gobiernos locales que tienen impacto sobre las políticas de integración del Mercosur. En función de ello, se concluyó este año con un primer informe que reúne el estado de dichas propuestas y que fue elevado a la Cumbre de Mercociudades. Posteriormente, el mismo se remita oficialmente a los gobiernos centrales de los países miembros de la región.

Bahía Blanca, noviembre de 2001

- (*) Arquitecto, Universidad Nacional de Buenos Aires
Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Universidad Nacional de Mar del Plata (tesis en curso).
Director de Planificación Estratégica, Municipalidad de Bahía Blanca, Argentina, 1997-2003.
Coordinador de la Unidad Temática de Planificación Estratégica de la Red de Mercociudades.