
medio ambiente y desarrollo

Pobreza y políticas Urbano-ambientales en Argentina

Nora Clichevsky



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente
y Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, abril de 2002

Este documento fue preparado por Nora Clichevsky, consultora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1720-P

ISBN: 92-1-322010-3

ISSN: 1564-4189

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.31

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
1. Objetivos.....	7
2. Abordaje conceptual-metodológico.....	9
a) Sobre la problemática urbano ambiental	9
b) Pobreza, exclusión y vulnerabilidad.....	11
c) Producción de la ciudad y segregación socio territorial.....	12
d) Pobreza y problemas urbano ambientales argentinos.....	13
e) El ejemplo territorial.....	14
II. Instituciones y políticas urbano-ambientales	15
1. La planificación urbana y su relación con la normativa ambiental: instituciones y políticas	15
a) El nivel nacional	16
b) La ciudad autónoma de Buenos Aires	16
c) La Provincia de Buenos Aires	16
d) El nivel municipal.....	17
e) Una regulación particular: la localización industrial	17
2. Las políticas de tierra y sus consecuencias sobre el ambiente urbano de la pobreza	21
3. Instituciones y política ambiental	22
a) El nivel nacional	22
b) La ciudad autónoma de Buenos Aires	25
c) La Provincia de Buenos Aires	28
d) Los municipios: instituciones y legislación.....	30
4. Ambiente metropolitano y	

funcionamiento institucional..... 31

5.	El financiamiento	32
III.	La problemática urbano-ambiental de los sectores pobres	35
1.	El contexto nacional.....	35
2.	La Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA).....	38
a)	Pobreza y ocupación del espacio.....	38
b)	Los problemas ambientales urbanos: distribución e incidencia relativa sobre la población pobre	42
IV.	Escenarios posibles para la AGBA	55
1.	Sobre las políticas	55
2.	Sobre la situación urbano ambiental	60
3.	Escenarios posibles	62
V.	Reflexiones finales y propuestas	65
1.	Sobre las acciones	65
a)	En relación a la planificación	65
b)	En relación a la economía y el financiamiento.....	66
c)	En relación a la política impositiva	66
d)	En relación a la organización institucional y la gestión	67
2.	Sobre estudios necesarios.....	67
a)	Sobre la vulnerabilidad.....	68
b)	Sobre el enfoque de la sostenibilidad	69
	Siglas utilizadas	71
	Bibliografía	73
	Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados	77

Índice de cuadros

Cuadro 1	AGBA. Organización Institucional Urbana y Ambiental, a partir de la década del setenta	18
Cuadro 2	AGBA. Principales instrumentos normativos urbanos y ambientales.....	20
Cuadro 3	AGBA. Población, crecimiento intercensal y densidad, 1991	39
Cuadro 4	AGBA. Tasa de crecimiento intercensal, por mil	40
Cuadro 5	AGBA. Tasas de desocupación y subocupación, 1980-2001	40
Cuadro 6	AGBA. Desocupación, subocupación y población en el primer quintil.....	41
Cuadro 7	AGBA. Cantidad de establecimientos y personal ocupado en industria y comercio y servicios en 1974, 1985 y 1994	42
Cuadro 8	Cuenca Matanza-Riachuelo. Parcelamientos/ocupaciones en áreas inundables	43
Cuadro 9	Cuenca Río Reconquista. Parcelamientos/ocupaciones en áreas inundables	44
Cuadro 10	AGBA. Población no servida con agua corriente, 1991.....	47
Cuadro 11	AGBA. Población no servida con cloacas, 1991.....	48
Cuadro 12	Población servida por agua corriente y desagües cloacales, en el área concesionada a Aguas Argentinas, 1999	49

Resumen

Este trabajo busca dar cuenta de las complejidades existentes en la articulación de los diferentes aspectos del ambiente urbano, brindar algunos elementos explicativos sobre las críticas condiciones ambientales urbanas, en especial de los sectores pobres, y por último realizar algunas reflexiones a escala regional sobre políticas para mejorar la realidad urbano-ambiental latinoamericana. Se ha tomado como ejemplo, en este estudio, a Argentina y en particular a la Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA), por su situación conflictiva en la relación entre la población, las actividades productivas y el medio natural. En ella actúan diversos organismos dedicados a los aspectos urbanos y ambientales.

La problemática del ambiente urbano es una manifestación particular de la relación que en un momento y espacio dados la sociedad establece con la naturaleza, o en otras palabras, de la interacción entre el medio físico y los actores sociales que se asientan y desarrollan sus actividades sobre él. Estas relaciones sociedad-naturaleza se han tratado de manera sectorial. No se han abordado los problemas ambientales en conjunto con los problemas que tradicionalmente eran llamados problemas de las ciudades. Así, los planificadores urbanos incorporan de manera muy débil la dimensión ambiental, tanto en sus análisis como en sus propuestas.

Es indudable que los principales problemas ambientales-urbanos que afectan a la población argentina, como a la mayoría de la población urbana mundial, son: la falta de sistemas de agua potable que abastezcan con un volumen suficiente y una calidad aceptable a toda la población; la inadecuada provisión de cloacas y sistemas de

evacuación de excretas; la dificultad para resolver la recolección y disposición de los residuos sólidos domiciliarios y los efluentes industriales; la contaminación del atmosférica; la contaminación sonora; la contaminación de los cursos de agua que atraviesan las ciudades y la consiguiente contaminación e inutilización de los acuíferos subterráneos; la escasez de espacios verdes; la escasa accesibilidad, producto de la congestión en los centros urbanos y las bajas densidades en la periferia de los mismos, y de la organización del sistema de transporte; el alto grado de hacinamiento y precariedad habitacional.

El análisis de la AGBA permite en el ultimo capítulo reflexionar y realizar algunas propuestas más generales para América Latina, aunque no se desconocen las particularidades nacionales, regionales y locales. Las propuestas se refieren tanto a las acciones a desarrollar en el campo de las políticas normativas y de inversiones, como en el académico, esencial para poder avanzar en el conocimiento de la realidad, como insumo, a su vez para la propuesta de políticas tendientes a una mejora real en las condiciones de vida urbano ambientales de la población.

I. Introducción

1. Objetivos

Los objetivos de este trabajo son mostrar las políticas que se han aprobado y parcialmente implementado en el área urbano ambiental, brindar elementos explicativos sobre las críticas condiciones del ambiente urbano en las cuales vive una parte importante de la población y, por último, realizar algunas reflexiones sobre las necesidades conceptual-metodológicas para interpretar la realidad urbano ambiental latinoamericana y de políticas para mejorar la situación actual.

El título del trabajo de Lo Vuolo y otros *La Pobreza... de la política contra la pobreza*, podría también usarse para definir, en Argentina, la pobreza de las políticas urbano-ambientales destinadas a los sectores pobres¹ urbanos. Si bien hay instituciones dedicadas a la planificación urbana y al ambiente desde hace varias décadas, y una cantidad muy grande de legislación en los distintos niveles de gobierno —leyes, decretos, decretos-leyes, decretos reglamentarios, ordenanzas, resoluciones, disposiciones—, la mayoría de ellas con el objetivo “de mejorar la calidad de vida de la población” y, en muchos casos “de la población de bajos ingresos” o “de la pobreza”, “tendientes a lograr la equidad social”, “mejorar el medioambiente para la sociedad en su conjunto”, “tender al desarrollo sustentable” y muchas otras declaraciones, en lo real, han tenido muy escasos resultados: por un lado, la situación de pobreza de la población ha

¹ Aunque más abajo discutimos el término pobreza, frente a otros, como exclusión y vulnerabilidad.

umentado significativamente (por las políticas económicas implementadas desde los años setenta) y, por otro, los problemas urbano-ambientales de los sectores pobres urbanos no se han solucionado, sino que, en algunos aspectos, se han agravado.

Esta situación ha llevado a realizar una serie de interrogantes:

- ¿Los instrumentos de política fueron mal diseñados, deficientes en cuanto a la cantidad de los aspectos que trataban? ¿O, como los análisis más comunes realizan: son sectoriales?
- ¿No se han implementado debidamente, por la escasa voluntad política de aplicarlos por parte de los diferentes gobiernos que se han sucedido a lo largo de las últimas décadas? ¿Por problemas de burocracia interna de las instituciones? ¿Por falta de técnicos?
- ¿Se han elaborado y aprobado cuando “los problemas ya estaban consumados” y la posibilidad de reversión es casi nula?
- ¿Se elaboraron sin conocer las explicaciones de los problemas, entonces se aplicaron contra “el problema visible”; o las explicaciones eran de carácter social, y por lo tanto, las políticas no las podían afrontar, por ideología dominante, por modelo de desarrollo en fin, por los paradigmas teóricos utilizados? ¿Por el carácter corporativo de los técnicos que los elaboraron?
- ¿O es que hay algo por detrás de todas ellas, o de algunas, que hay que develar para explicar su génesis, y por lo tanto su real propósito, y así entender sus resultados?
- ¿Existe una contradicción entre los objetivos de desarrollo económico y los ambiente y socialmente aceptables? ¿O es una falsa dicotomía en relación a los objetivos económicos de algunos sectores sociales?
- ¿Han faltado los financiamientos? Frente a la restricción de recursos ¿se han privilegiado inversiones y gastos en otra dirección?
- ¿Porqué el tema ambiental no es prioritario, aún si es tan evidente en la vida cotidiana?
- ¿Los “costos ambientales” pueden ser sostenidos por el modelo económico actual?
- ¿Qué escenarios se plantean si se proyectan las condiciones actuales?
- ¿Es posible implementar, aun en la coyuntura socioeconómica, algunas políticas en sentido diferente, con el objetivo de encaminarnos a un “desarrollo sustentable”; o éste es un camino utópico?

Estas son algunas de las preguntas que pretende responder este trabajo.²

² En el curso de este trabajo se utilizó información secundaria, y, en algunos casos, se han realizado entrevistas a funcionarios nacionales, provinciales y municipales, concejales, Organizaciones no gubernamentales y especialistas en los temas tratados a lo largo del informe. Las fuentes secundarias de información han sido: a) los trabajos elaborados por organismos nacionales, provinciales y municipales, centralizados o descentralizados en los tres niveles de gobierno, en materia de estadísticas, diagnósticos urbanos, legislación; b) trabajos de investigación elaborados por distintas instituciones públicas y privadas.

El Censo de Población de la década recién se realizará en noviembre de 2001. Por lo tanto, el último Censo Nacional de Población disponible fue realizado el 15 de mayo de 1991. Los trabajos elaborados sobre la pobreza en la Argentina, en base al Censo Nacional de 1980 y al Censo Nacional de 1991, no son totalmente compatibles, pues se ha utilizado diferente metodología de medición. Por otra parte, el informe correspondiente a los datos del Censo de 1991, sólo se encuentra elaborado por departamento, y no por área urbana, y menos a nivel intraurbano (CEPA-INDEC, 1993; marzo de 1994). La información ha sido actualizada con aquella disponible por Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y otras estudios realizados.

2. Abordaje conceptual-metodológico

a) Sobre la problemática urbano-ambiental

No es nuevo afirmar que la problemática ambiental no es ideológicamente neutra ni ajena a los intereses económicos y sociales (Leff, 1998). Su génesis está dada por el modo de producción capitalista, los patrones tecnológicos que genera una racionalidad económica con el objetivo de maximizar las ganancias y excedentes económicos en el corto plazo, en un orden económico mundial marcado por la desigualdad entre naciones y sectores sociales.

Los principios epistemológicos para el estudio de los procesos que integran un sistema socioambiental se desprenden de una estrategia conceptual que tiene efectos concretos en prácticas sociales, como una lucha en el campo del conocimiento contra las ideologías teóricas generadas por una ecología generalizada y un pragmatismo funcionalista, que desconocen no sólo los procesos históricos sino también las estrategias de poder en el conocimiento, que se aplican en el terreno ambiental. Lo ambiental aparece como un campo de problematización del conocimiento que induce un proceso desigual de “internalización” de ciertos principios, valores y saberes “ambientales” dentro de los paradigmas tradicionales de las ciencias.³

“Reducir el estudio de las determinaciones estructurales y de los sistemas de organización [...] a un cálculo de flujos de la materia y energía, que si bien resulta útil como un esquema integrador transdisciplinario, así como la evaluación del potencial productivo de los ecosistemas y las prácticas culturales no se constituye en el principio último de conocimiento sobre la organización de los procesos ecológicos y económicos y de las relaciones entre la naturaleza, la técnica y la cultura” (Leff, 1998: 74).

El estilo de desarrollo (no sostenible) que ha seguido América Latina (y Argentina en particular) y la tecnología que produce y exporta el modelo económico dominante no toma en cuenta las necesidades sociales ni las condiciones de conservación y de productividad sostenibles de los ecosistemas. La problemática del ambiente urbano como manifestación particular de la relación que en un momento y espacio dados la sociedad establece con la naturaleza, o, en otras palabras, de la interacción entre el medio físico⁴ y los actores sociales que se asientan y desarrollan sus actividades sobre él, generalmente se ha tratado en América Latina y en Argentina en particular, de manera parcial, sectorial y desarticulada, tanto en los ámbitos académicos como en los organismos públicos tomadores de decisiones.

Por otra parte, es necesario señalar que los problemas actualmente llamados ambientales son los que se denominaban urbanos en décadas anteriores. En planificación urbana, se realizaban diagnósticos —más descriptivos que explicativos— sobre contaminación, congestión del transporte, falta de servicios, áreas inundables, etc.. Obviamente ello no ha significado que se tuvieran en consideración a la hora de definir las propuestas de políticas e instrumentos. A partir de la conceptualización ambiental, en los años setenta, en vez de incorporar elementos de la ecología a la planificación urbana, ambos han quedado como compartimentos separados.

Esta subdivisión, que se percibe tanto en los estudios e instrumentos de políticas, como en las formas institucionales que asumen los organismos —tanto de investigación como de gestión— dedicados a las diferentes dimensiones urbano-ambientales, ha definido que éste sea un campo más de controversias que de integración. En las escasas oportunidades que las mismas han querido ser tratadas de manera articulada, las propuestas han quedado, la mayor parte de las veces, sólo en el discurso.

³ Aunque genera especialidades o disciplinas ambientales, métodos de análisis y diagnóstico, e instrumentos para normar y planificar el proceso de desarrollo económico sobre bases ambientales, no significa que sea un nuevo objeto científico.

⁴ Natural.

Esta situación no sólo acontece en Argentina; a nivel internacional son aún muy pocos los estudios que interrelacionan las problemáticas tradicionalmente llamadas urbanas con las tradicionalmente llamadas ambientales. Dado que los problemas son tratados de manera escasamente integrada, las soluciones intentadas son también parciales y sectoriales. Esta situación ha tenido como consecuencia graves problemas ambientales⁵ en las ciudades, que no han sido tratados desde la planificación urbana, o, en algunos casos, han sido producto, precisamente, de esa planificación o de la carencia de ella.

Desde la última década y más específicamente desde la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, con la introducción del concepto de desarrollo sostenible, tampoco se notan aun los cambios en los instrumentos específicos de políticas urbano ambientales. Pareciera que es más un discurso que una práctica.

Pero también el término desarrollo sostenible, como el de ambiente, no es neutro, y puede tener múltiples interpretaciones, dependiendo del abordaje conceptual/ideológico que se utilice. Aunque no es objeto de este trabajo debatir sobre este tema, que ha sido desarrollado por una cantidad importante de especialistas (ver, entre otros a Guimaraes, 1993; 1998 a y b). No hay un único concepto de desarrollo sostenible, más bien hay una utilización del mismo desde distintas perspectivas.

Su base teórica supone un equilibrio entre sociedad y naturaleza que es posible recuperar y que se cristaliza en la definición más o menos laxa de desarrollo sostenible entendido como la posibilidad de asegurar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. Pero esta definición posee sus debilidades; como el supuesto del retorno al equilibrio, sin hacer referencia a las relaciones sociales y de poder que están en la base de la utilización actual de los recursos naturales ni el se interroga acerca del papel del mercado como mecanismo central de asignación de los recursos. Se debiera, también, incorporar la soberanía como un criterio de sostenibilidad, como el derecho a decidir y a controlar las actividades: para quién y en base a qué recursos (Martínez, 2000).

El Documento Nacional de Argentina hora Río + 10, por ejemplo, coloca que:

“El objetivo final del desarrollo debería ser la mejora general de la calidad de vida de las personas y en tal sentido se podría definir como la expansión de opciones o alternativas respecto a un mejoramiento equitativo y sostenible de la calidad de vida humana. ¿Qué es lo que hace sustentable al desarrollo? La sustentabilidad del proceso de desarrollo depende grandemente de la amplitud de sus bases: requiere [...] que todos los grupos sociales y sectores económicos deben participar y beneficiarse del proceso de desarrollo [...] y amplitud en lo temporal, ya que busca el bienestar, tanto de las presentes como de las futuras generaciones [...]. Implica considerar seis dimensiones: la social; la económica; la ecológica; la política; la cultural y la espiritual [...] es un desarrollo participativo pues la gente participa activamente en su planificación y puesta en práctica [...]. El desarrollo sustentable es un desarrollo basado en el concepto de la empresa conjunta [...]. El espíritu de la empresa conjunta, los valores compartidos y las iniciativas complementarias, es lo que lo hace firme y duradero [...]. Pero el desarrollo sustentable tiene distintos significados para diferentes personas[...]. Los éxitos de la política económica pueden ser menoscabados si no se potencian con logros de carácter ambiental. Es necesario cambiar el enfoque de contradicción entre economía y ambiente, reconociendo la complementariedad de sus objetivos últimos: el bienestar de los ciudadanos. El crecimiento económico, requiere garantizar la disponibilidad, en cantidad y calidad, de recursos para el desarrollo actual y futuro. El desarrollo sustentable permite integrar asimismo las metas sociales con las metas económicas y ambientales para lograr mayor equidad social y luchar contra la pobreza, que constituye el factor más limitante y crítico del desarrollo. En

⁵ Incluso, la explicación de muchos problemas ambientales a partir de la ocupación inadecuada del territorio, desde el punto de vista del ambiente natural, no se ha contemplado desde la planificación urbana.

este contexto, es fundamental el esfuerzo unificado de las políticas ambientales y las políticas socioeconómicas del país. No es casual que los sectores más pobres de la población sean los que sufren las peores condiciones de calidad de vida, y sean los más agredidos por la contaminación y otras externalidades negativas de un desarrollo no sustentable” (Río + 10, Internet).

Pero el mismo posee una serie de fisuras; la más obvia es la afirmación que el concepto de desarrollo sostenible es definido por cada persona. ¿Quiénes son los que pueden tomar decisiones actualmente en la Argentina? ¿Se podrá hacer algo para un verdadero desarrollo sostenible para toda la población —con todo lo que ello implica, especialmente para mejorar la situación de pobreza en una situación socioeconómica como la actual?⁶—.

b) Pobreza, exclusión y vulnerabilidad

Términos como pobreza, exclusión y vulnerabilidad son utilizados actualmente para denunciar la situación en la cual viven una cantidad cada vez más grande de población —en el mundo, en América Latina, y por supuesto, en Argentina—. La primera tiene muchos años de aplicación, mientras que las otras dos surgen a mediados de la última década.

La pobreza califica de forma descriptiva determinados atributos de personas y familias sin dar mayor cuenta de los procesos causales que le dan origen. Pero ella es una de las expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de las personas y las formas en que se mantiene la cohesión en sociedades profundamente desiguales (Lo Vuolo et al, 1999:13). Como los mismos autores apuntan, la construcción de indicadores de pobreza no es una mera técnica sino que ciertas mediciones se corresponden con determinadas formas de concebir el problema y con ciertas estrategias de política frente a éste (ídem: 47)⁷ Entre las formas de analizar la pobreza (y por lo tanto, cómo enfrentarla, por parte de los organismos internacionales, en especial el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, (BIRF)) y la manera de tratarla por científicos sociales como los mencionados autores, con los cuales coincidimos, hay una brecha manifiesta.

Con el objetivo de poseer una mayor comprensión de los procesos por la que atraviesa la sociedad y mejorar el impacto de las políticas sociales, el concepto de pobreza dio paso a enfoques más complejos y abarcativos, que se han influido mutuamente, como exclusión y vulnerabilidad (Busso, 2001). La exclusión posee asimismo significados diferentes; incluso algunos autores usan el término desafiliación, que remite a haber dejado el trabajo de manera no deseada; la exclusión, si bien se vincula al no trabajo, también posee un significado más amplio, en términos de “estar fuera de” servicios como salud y educación, equipamientos, etc. Es importante señalar que existe exclusión social para una cantidad importante de la población, pero inclusión de la misma en los problemas urbano ambientales, puesto que hay problemas ambientales en los cuales participa toda la población.

El término vulnerabilidad es más amplio aun que el concepto de exclusión porque abarca mayor cantidad de inseguridades, aunque se traslapa en parte con éste. La vulnerabilidad es la propensión a sufrir daño ante la presencia de una determinada fuerza o energía potencialmente destructiva; es la incapacidad para absorber mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio a su ambiente, o sea su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio (Gómez, 2001). Es un concepto multidimensional, en general asociado a un adjetivo (se es vulnerable a) y que incluye exposición, sensibilidad y resiliencia (capacidad para resistir o recuperarse); se lo

⁶ Es de destacar que algunas dimensiones ambientales de la pobreza no se han considerado, al no ser las que más sufre la población pobre, y dadas las limitaciones que posee este trabajo; tal es el caso del transporte —Los problemas más importantes vinculados al transporte y la contaminación se encuentran en los sectores de medios y altos ingresos. Para los sectores de bajos ingresos significa altos costos; transporte clandestino que contamina más por menores controles, etc.— la contaminación aérea (que sólo se la menciona, articulada a otros problemas como la contaminación por residuos sólidos) y la sonora.

⁷ Incluso, la metodología desarrollada por ellos define una mayor pobreza en el Gran Buenos Aires, para el año 1997, que los señalados por la Secretaría de Programación Económica (de la cual depende el INDEC).

utiliza tanto en las ciencias sociales⁸ —vulnerabilidad a caer bajo la línea de pobreza, por ejemplo —como por los estudiosos del ambiente— vulnerabilidad a las inundaciones, entre otras—.

La vulnerabilidad hace referencia al carácter de las estructuras e instituciones económico-sociales y al impacto que éstas provocan en comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social (Pizarro, 2001). Es relevante para entender el impacto psico-social que ha producido en América Latina y en Argentina el nuevo patrón de desarrollo, dado que la distribución de ingresos y la pobreza son insuficientes para comprender la condición de indefensión y el debilitamiento de los recursos y capacidades de amplios grupos sociales de la región (Pizarro, 2001: 13).

En la última década han ganado importancia creciente los estudios basados en dicho concepto en términos ambientales dado que considera las presiones de cambios (inundaciones, contaminación, “desastres naturales”) a las que puede verse sometido un grupo social y en ese marco se propone determinar el riesgo de sufrir situaciones desfavorables e identificar aquellos factores que puedan reducir la capacidad de respuesta y adaptación a los cambios (Clark et al, 2000, citado por Gómez, 2001).

Posee una riqueza potencial que permitiría una visión más compleja sobre los procesos de generación y reproducción de la pobreza y exclusión social. Por otro lado, realiza la vinculación entre sistemas naturales con los socioeconómicos; asimismo, se relacionan en el análisis las escalas global y local y, en las respuestas de carácter político, las influencias de los diferentes niveles de decisión y competencias en la escala local (Gómez, 2001).

El concepto de vulnerabilidad implica el reconocimiento de dos cuestiones fundamentales: por un lado, establece una relación dialéctica entre el “afuera”, es decir, entre elementos externos al grupo social que pueden convertirse en amenaza pues está fuera de control por parte del grupo expuesto, y el “adentro”, es decir las características socio económicas y culturales que posee dicho grupo. Por otro lado, introduce el concepto de activo en las poblaciones pobres, mostrando que las mismas poseen recursos y que hacen uso de ellos de forma continua para mejorar su situación o enfrentar situaciones adversas.

Obviamente, existen puntos de encuentro entre pobreza, exclusión y vulnerabilidad (Busso, 2001). La inclusión social así como la exclusión, se dirime en diversas esferas de la vida política, económica, social y cultural. La inclusión parcial significa vulnerabilidad y riesgo (Bustelo y Minujin, 1998: 175).

c) Producción de la ciudad y segregación socio territorial

Las condiciones urbano ambientales son diferentes según distintos niveles socioeconómicos de la población e impactan sobre ellos de distintas y específicas formas (se podría decir que hay diferentes magnitudes de vulnerabilidad). Existen condiciones ambientales generales (contaminación en toda la ciudad/área metropolitana) y específicas de un área urbana, de un barrio, de una calle y más micro aun, dentro de la vivienda. La inequidad social se refleja en la producción y mantenimiento de la ciudad; existe una ciudad para los que la pueden pagar, con todos los servicios que los avances técnicos permiten, con una sana situación de legalidad y, aun en la mayoría de nuestras ciudades, con un medio ambiente circundante con pocos signos de deterioro. La otra ciudad es inundable, sin servicios ni equipamientos, sin una seguridad en la situación legal, con un entorno ambiental deteriorado. La polarización cada vez mayor que se da en la sociedad se refleja en la apropiación y construcción del ambiente urbano.

⁸ Sobre vulnerabilidad social hay una amplia gama de perspectivas conceptuales y aplicaciones; la diversidad y amplitud de situaciones que pueden definirse como vulnerables son casi infinitas, dependiendo del tipo de definición que se utilice y las políticas públicas que se estime conveniente para cada situación.

Las formas que asume su construcción sin tener en cuenta por un lado los condicionantes del medio natural y por otro, las necesidades en términos de salud de la población,⁹ genera una serie de problemas socio ambientales, derivados de la falta de agua potable; inundaciones, imposibilidad de higiene por falta de instalaciones sanitarias; hacinamiento; densidades y organización del territorio que impiden desde la limpieza pública a la entrada de una ambulancia; contacto con la contaminación, etc.. La ciudad se sigue construyendo considerando escasamente los condicionantes naturales, tanto climáticos como de tipos de suelo, forestación, etc.: las normas de construcción y de posibilidades constructivas no reflejan las diferencias del medio natural, incluso dentro de una ciudad/área metropolitana.

Los problemas urbano ambientales se generan por las formas de producir “la” ciudad como las maneras de producir “en” la ciudad. Los cambios en la forma de producción “en” las ciudades —desindustrialización o modificación de los procesos industriales; informalización del empleo; aumento de los vendedores ambulantes— definen nuevas formas de producción “de” la ciudad (Clichevsky, 2001a). Estas, asociadas a los cambios socio económicos, producen otras formas de segregación que las que existían hace décadas, que conllevan a una mayor “guetización” de la ciudad, vinculada a la sociedad, y será un largo proceso el poder modificar esta situación (Katzman, 2001).

También los nuevos procesos económicos traen como consecuencia nuevas formas de inversión en la ciudad, a través de grandes equipamientos, “ciudades privadas” de más de 1 000 hectáreas y otras formas de residencias de gran porte, que significan transformaciones territoriales ambientales —modificación hasta de topografías, por grandes movimientos de tierra, por ejemplo, que poseen como consecuencia nuevos problemas urbano ambientales— (Torres, 2001; Clichevsky, 2001b). La concentración espacial y especialización del suelo según actividades económicas transfieren a toda la sociedad los costos de producción, dado que los agentes económicos solo quieren maximizar sus beneficios (BID, 1995).

Si bien la cuestión ambiental ha comenzado a instalarse como problemática desde hace casi treinta años —más precisamente desde la Reunión de Estocolmo, de 1972—, la preocupación de regular la construcción y el uso de la ciudad se remonta a principios del siglo pasado, y más específicamente a partir de 1940. Pero la legislación vigente desde esa década hasta la actualidad no ha tomado en cuenta una serie de factores que hacen a la calidad del medio ambiente, y por lo tanto, no han incidido en la prevención de los problemas ambientales. Por el contrario, algunos instrumentos legales han tenido consecuencias negativas para el medio ambiente urbano.

d) Pobreza y problemas urbano-ambientales argentinos

Es indudable que los principales problemas ambientales-urbanos que afectan a la población pobre argentina son: falta de sistemas de agua potable que abastezcan con un volumen suficiente y una calidad aceptable; inadecuada provisión de cloacas y sistemas de evacuación de excretas; dificultad para resolver la recolección y disposición de los residuos sólidos domiciliarios y los efluentes industriales; contaminación de los cursos de agua que atraviesan las ciudades y la consiguiente contaminación e inutilización de los acuíferos subterráneos; el alto grado de hacinamiento y precariedad habitacional. Las inundaciones ocupan —dentro de estos problemas— un lugar destacado. Ellas ocurren por situaciones naturales: el desborde de un río, o intensas lluvias, en un medio antropizado no preparado para recibirlas (Herzer, 1990).

Estos problemas poseen intensidades distintas según el tamaño, la dinámica poblacional, la especialización de las áreas urbanas y su ubicación dentro del país. Asimismo, la localización intraurbana de estos problemas se da de manera diferente: algunos están asociados directamente a la

⁹ En el sentido más amplio del término (salud psico-física; posibilidades de desarrollo de la personalidad, etc.).

población más pobre o a los sectores de ingresos medios y altos; otros, son sufridos por toda la población urbana.

Los mismos se pueden explicar a partir de la interrelación de determinados aspectos, siendo los principales: I) el rápido crecimiento demográfico; II) la pobreza; y III) la expansión urbana sin controles ni inversiones adecuadas en infraestructura y servicios urbanos. Este último aspecto se halla directamente vinculado al funcionamiento del mercado de tierras¹⁰ y el papel que ha tenido el Estado en su regulación, articulado a otros instrumentos de planificación urbana.

e) El ejemplo territorial

Se toma como ejemplo a Argentina y en particular a la Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA),¹¹ área metropolitana compuesta por una ciudad autónoma (Buenos Aires, o Capital Federal) y 24 municipios o partidos que pertenecen a una provincia: Buenos Aires. Si bien por su localización en la pampa ondulada no posee los graves problemas de otras ciudades latinoamericanas, donde se han ocupado laderas de montañas, como Quito y Caracas, posee también situaciones conflictivas en la relación entre la población, las actividades productivas y el medio natural. En ella actúan diversos organismos dedicados a los aspectos urbanos y ambientales desde hace varias décadas.

¹⁰ El mercado de tierras es el lugar donde interactúan los distintos agentes con diferentes objetivos: los propietarios, las empresas urbanizadoras y comercializadoras, los demandantes reales —es decir los que necesitan tierra para ocuparla— y los demandantes especulativos —aquellos que la necesitan al solo efecto de obtener lucros a través de ella—. El precio de la tierra es el que decide el acceso de la población a la porción del espacio urbano donde podría localizarse: desde un lote legal, con todos los servicios, hasta un lote clandestino, sin los servicios de infraestructura mínimos para considerar a un área como urbana.

¹¹ Como la define el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

II. Instituciones y políticas urbano ambientales

1. La planificación urbana y su relación con la normativa ambiental: instituciones y políticas

Las formas de actuación del Estado en la ciudad son de diferente tipo, siendo las más importantes las regulatorias al sector privado, de inversiones y de diferentes tipos de instrumentos fiscales y crediticios. Aquí se focalizan las regulatorias, sin dejar de reconocer las otras formas y la influencia de las mismas en la construcción y apropiación del espacio urbano ambiental.

La planificación física urbana —como parte de las políticas estatales— tiene relación directa con los objetivos políticos de cada uno de los sectores gobernantes (Oszlak, 1991), así como también con las diversas visiones conceptuales sobre el espacio urbano, que definen maneras distintas de analizar su problemática y que se vinculan a los diferentes abordajes teórico-conceptuales sobre la planificación urbana. "El pensamiento sobre la ciudad y sobre las forma de actuar con instrumentos de regulación y de intervención directa, ha atravesado una serie de caminos diferentes en las últimas décadas" (Clichevsky, 1996).

La planificación urbana en Argentina a lo largo de su historia no posee, salvo excepciones, ninguna vinculación con las políticas sobre medio ambiente; ambas constituyen dos compartimentos estancos

institucionalmente y por lo tanto, funcionan de la misma manera en la formulación de las políticas (ver Cuadros 1 y 2).

En la última década, debido al proceso de Reforma del Estado, descentralización, desregulación y privatización, los marcos institucionales, organizativos, normativos, legales y de financiamiento relativos a la planificación urbana, han sufrido cambios profundos y están en una fase de transición.¹² Paralelamente, los cambios de paradigmas sobre la planificación urbana desde fines de los años ochenta y las nuevas formas de realizar la gestión urbana han modificado muy parcialmente las acciones concretas del sector público; se desarrollan nuevos instrumentos en el nivel local, aunque su implementación depende de la voluntad política de los funcionarios.

a) El nivel nacional

A nivel nacional¹³ la planificación urbana en Argentina es casi inexistente pues, en función de ser un país federal, es atribución de las provincias y municipios dictarse sus reglamentaciones de usos del suelo urbano. Sólo se definen directrices en 1978, en la entonces Subsecretaría de Desarrollo Urbano —actual Dirección de Desarrollo Urbano, dependiente de la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Vivienda (MIV), a través de una guía metodológica para estudios de planeamiento urbano. Incluso a nivel institucional, en algunos períodos ni siquiera existió la Dirección de Desarrollo Urbano.

b) La ciudad autónoma de Buenos Aires

En la ciudad de Buenos Aires, si bien ha existido un organismo de planificación urbana desde 1958¹⁴ (ver Cuadro 1), cuando se crea la Oficina del Plan Regulador, luego modificada a Consejo de Planificación Urbana (CPU) a fines de 1971, hasta 1977 no ha habido un plan para la ciudad. El Código de Planificación —aprobado en dicho año por el gobierno militar— es el primer instrumento que posee la ciudad para regular su producción y uso, independientemente del Código de Edificación —de 1944 y modificado innumerables veces— (ver Cuadro 2). Dado que el mismo era restrictivo para construir en altura, las excepciones han sido muy importantes desde su aprobación hasta 1992, cuando ellas se prohíben (Clichevsky, 1996); asimismo, en consonancia con legislación nacional, limita la localización de industrias.

Luego de varios proyectos de reforma del Código de Planeamiento de 1977, se modifica el mismo a fines de 1989, flexibilizándolo. Las mencionadas excepciones y el cambio del Código tuvieron como consecuencia —conjuntamente con otras condiciones macroeconómicas— una dinamización de la construcción en la ciudad, sin haberse estudiado los impactos que traerán sobre algunos aspectos ambientales, tales como la congestión y su derivada, la contaminación atmosférica, el aumento de los ruidos, la falta de asoleamiento, la colmatación de la infraestructura por el aumento de densidades sin un estudio de la capacidad que poseían las redes de agua corriente y cloaca (que se traduce, por ejemplo, en la mayor cantidad de inundaciones en la ciudad).

c) La Provincia de Buenos Aires

En la Provincia de Buenos Aires, según su Constitución,¹⁵ es el nivel provincial el que define la normativa global para usos del suelo. La institución que tradicionalmente se ha ocupado es la Dirección de Desarrollo Urbano (DOU), dependiente de la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio

¹² En materia de política urbana asumen roles algunos actores casi desconocidos hasta esos años, como los propietarios de tierra fiscal; los recursos generados por la venta de la misma fueron utilizados para disminuir el déficit fiscal y realizar políticas sociales.

¹³ La Argentina está organizada bajo la forma de Estado Federal y actualmente se compone de 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires (o Capital Federal). Las constituciones provinciales definen sus regímenes municipales mediante Ley o Carta Orgánica Municipal. Varias provincias han redefinido sus constituciones a partir de 1985 y la Constitución Nacional fue reformada en 1994.

¹⁴ La ciudad poseía un plan urbano desde 1909 (Plan Bouvard) y posteriormente, en 1925, se aprueba el Plan de Estética Edilicia, también llamado Plan Noel (Clichevsky, Herzer, Prudkin y Goldstein, 1998).

¹⁵ Se ha reformado en 1994, pero no le ha dado autonomía a los municipios en materia de usos del suelo.

de Obras Públicas (MOP). En los años noventa, la responsabilidad sobre la tierra la posee la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MOP y el tema urbano pierde importancia relativa.

Luego de la implementación de instrumentos parciales sobre el suelo urbano (Clichevsky, 1975), el Decreto-Ley N° 8 912/77 otorga los lineamientos generales a los que deben ajustarse las normas municipales; prohíbe loteos sin obras de infraestructura básica —agua por red, desagües cloacales y pluviales, pavimentación, red eléctrica—; define dimensiones mínimas: 300 m² para lote urbano e impone a los municipios la definición de áreas para distintos usos. Esta legislación se aprueba cuando ya la oferta de lotes sin infraestructura es muy grande y la restricción de la demanda de tierra, por parte de los sectores de bajos ingresos es importante, debido a las condiciones socio-económicas dadas a partir de los años setenta.

Paralelamente, la restricción de la oferta de tierra sin infraestructura provoca la aparición de un mercado de loteos clandestinos. Es decir que esta legislación, si bien desde el punto de vista "técnico" puede ser importante, para no degradar aún más el ambiente urbano, desde el punto de vista social, ha significado un empeoramiento en las condiciones de acceso al mercado formal de tierra para la población de bajos ingresos, dado que la misma no ha estado vinculada a otras políticas, como crediticia destinada a esos sectores, o de mejora en los niveles de ingreso.

d) El nivel municipal

Sobre regulación de usos urbanos al sector privado, los 24 partidos del Gran Buenos Aires poseen Planes Directores o Códigos de Planeamiento elaborados a partir de 1977, según directivas del Decreto-Ley N° 812/77 e implementados por la Secretaría, Subsecretaría o Dirección de Planeamiento Urbano; sólo los planes elaborados en la década del noventa contienen aspectos ambientales e instrumentos nuevos de gestión y participación de la población, como en el Municipio de Vicente López.

Los primeros planes se han realizado en la década del cuarenta, los cuales definían zonas para cada una de las actividades —de acuerdo a los lineamientos de la Arquitectura Moderna y la Carta de Atenas—. Los posteriores, realizados en los años sesenta y setenta, poseían sólo en lo declarativo una visión interdisciplinaria, pues si bien hacían diagnósticos, en algunos casos, sobre el ambiente natural, a la hora de realizar las propuestas normativas, se trataba el suelo como un plano, sin topografía, cuencas, etc., es decir sin considerar la interrelación entre dicho medio y las actividades antrópicas. Esta es la causa de muchos de los problemas ambientales que se presentan en la AGBA, como las inundaciones y los daños que ellas provocan.

e) Una regulación particular: la localización industrial

En las primeras épocas de industrialización —desde fines del siglo XIX hasta inicios de la década del sesenta del siglo XX—, no existía normativa para la misma en los municipios del AGBA. Sólo en la ciudad de Buenos Aires, el Código de Edificación de 1944 incorpora consideraciones sobre zonas para establecimientos industriales, según sus grados de molestia.

En la Provincia de Buenos Aires, la Ley N° 7 229/67 y sus decretos reglamentarios son los primeros instrumentos que definen la localización de las industrias en función de su potencial contaminante, pero cuando ya la mayoría de los establecimientos estaban localizados. En los municipios, los instrumentos de planificación consideran una zonificación en la cual existen diferentes áreas donde pueden localizarse industrias de distinto tipo según grado de molestia que ocasionan, o de peligrosidad, y el tamaño, medido generalmente en número de empleados.

AGBA. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL URBANA Y AMBIENTAL, A PARTIR DE LA DÉCADA DEL SETENTA

Organización Institucional							
Nacional		Provincia Buenos Aires		Ciudad de Buenos Aires		Municipios AGBA	
Urbana	Ambiental	Urbana	Ambiental	Urbana	Ambiental	Urbana	Ambiental
Ant. a 1970 Dirección Desarrollo Urbano Subsecretaría de Vivienda	1973 SERNAH 1975 CONHABIT 1978 FONOA	Anterior a 1970/1995 Dirección de Desarrollo Urbano. Sec. de Vivienda SV. MOP		1958/7 Oficina del Plan Regulador		Anterior a 1970 a la fecha: Secretarías/ Direcciones de Planeamiento y/o de tierra y vivienda. (según municipios)	
1980. Dirección de Calidad Ambiental y Dirección de Desarrollo Urbano (SvyCA)				1971: Consejo de Planificación Urbana 1984 Secretaría de Planeamiento	1978 Dirección de Ecología y Medio Ambiente 1984 Subsecretaría de Medio Ambiente, Sec. Salud		
	1986-1988 Subsecretaría de Política Ambiental			1989 Secretaría Planeamiento y Medio Ambiente Subsecretaría Medio Ambiente Subsecretaría Planeamiento			
	1989-90 Comisión Nacional de Política Ambiental, (CONAPA)						
1991/96 Dirección de Desarrollo Urbano SSV	1991-93 Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humanos (SERNAH)						Desde 1985: Direcciones de Medio Ambiente (sólo en algunos Munic.)
	1993 Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)		1993 Instituto Provincial de Medio Ambiente				

Cuadro 1 (conclusión)

AGBA. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL URBANA Y AMBIENTAL, A PARTIR DE LA DÉCADA DEL SETENTA

		1995 Subsecretaría de Tierras y Vivienda (MOP)	1995 Secretaría de Política Ambiental (SPA)				
	1993 Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS.)						
				1998 Secretaría Planeamiento 1998 Plan Urbano Ambiental (PUA)	1998 Secretaría de Medio Ambiente (SMA) Subsecretaría de Des. Regional		
1999 Dirección Desarrollo Urbano. Subs. Vivienda (MIV)	1999 Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA) Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDSyPA)						
					2000/2001 (SMA) Subsecretaría de Desarrollo Sustentable		
					2001 Secretaría de Medio Ambiente (SMA)		

Fuente: Elaboración propia.

a/ Se trata de organismos específicos; no se colocan organismos sectoriales.

Cuadro 2

AGBA. PRINCIPALES INSTRUMENTOS NORMATIVOS URBANOS Y AMBIENTALES

Aspectos/atributos urbano ambientales	Nivel institucional	Legislación	Año	Observaciones
	Nacional			
Loteos populares		Ley Nº 14 0051	1950	Venta de lotes mensualidades
Contaminación y uso del suelo		Ley Nº 21 608	1977	Limit. industria en AGBA
Contaminación y uso del suelo		Nº 23 614	1988	Permite industria en AGBA
Villas y asentamientos		Decreto Nº 2 441	1990	Programa arraigo de regularización tierra fiscal
Loteos "populares"		Ley Nº 24 374	1994	Regularización
Residuos peligrosos		Ley Nº 24 051 Resol. Nº 1 221/00	1991 2000	
Agua		Ley Nº 11 820	1996	Marco regulatorio de Aguas Argentinas
	Provincia de Buenos Aires			
Contaminación y residuos		Decreto Nº 10 961	1961	Prohíbe basurales a cielo abierto
Uso del suelo y contaminación		Ley Nº 7 229	1967	Localización industrial
Uso del suelo		Decreto Ley Nº 8 912	1977	Prohíbe loteos sin infraestructura
Contaminación y uso del suelo		Ley Nº 11 459	1993	Localización industrial
Rec. Naturales y Medio Ambiente		Ley Nº 11 723	1995	Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)
Residuos especiales		Ley Nº 11 720	1995	
Residuos patogénicos		Ley Nº 11 347	1995	
	Ciudad de Buenos Aires			
Uso del suelo	Munic. ciudad de Buenos Aires*	Cod. Edificación	1944	
Uso del suelo		Cod. Planeamiento	1977, con modificaciones parciales; en 1989 y 2000: modificación importante.	
Contaminación y uso del suelo		Ord. Nº 44 092	1989	Permite ind.
Totalidad de urbano ambientales	Gob. Ciudad de Buenos Aires	Ley Nº 71/98		Institucionaliza CoPUA y PUA
Ambiente		Ley Nº 123	1999	EIA
Ambiente		Ley Nº 1 452	2000	Modificación Ley Nº 123
Totalidad de urbano ambientales		Ley Nº 310	2000	Consejo del Plan Estratégico

Fuente: Elaboración propia.

* La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se transforma, en 1996, en Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

A nivel macroeconómico, las leyes de promoción industrial no consideran el impacto de las localizaciones intraurbanas; las mismas se elaboran en función de factores, supuestamente, de desarrollo regional. Recién la Ley Nacional Nº 19 904/72¹⁶ posee objetivos directamente vinculados

¹⁶ La Ley Nº 19 971, del mismo año, reglamenta el Registro Nacional de Industrias.

a la cuestión urbana, desconcentrando la localización industrial de la AGBA, dados los problemas generados por los altos índices de contaminación en las décadas anteriores de acentuado crecimiento industrial. La Ley N° 21 608/77 de promoción industrial para el interior del país, prohíbe la localización industrial en Capital Federal y 60 km de distancia de la misma y de las ciudades de Rosario y Córdoba,¹⁷ en 1988 se modifica la misma (Ley N° 23 614/88) con el objetivo de reactivar la actividad industrial.

Por igual causa, el Consejo de Planificación Urbana (CPU) de la ciudad de Buenos Aires realiza importantes modificaciones en la normativa¹⁸ (Clichevsky, 1996). Por ordenanza N° 44 092/89 se permite la localización de diferentes actividades industriales en un predio, sin que necesariamente pertenezcan a la misma razón social o integren un único proceso productivo; en los edificios industriales o depósitos desactivados, posibilita habilitar usos no permitidos. Por Ordenanza N° 45 048/91, con la presentación del certificado de uso industrial consolidado se registran las obras sin permiso declarados en los planos adjuntos a dichos certificados, eximiendo del pago previsto en el Código de Edificación.

Los diarios se hacen eco de estas políticas que tienden a la reactivación económica de la Capital, como la nota que sigue: "El Concejo Deliberante dio fuerza legal a la ordenanza mediante la cual alrededor de 11 000 establecimientos industriales, radicados en la Capital, podrán regularizar su situación. Habría quedado así definida la polémica que, desde hace años, se libraba en torno de la conveniencia o no de permitir la instalación y funcionamiento de industrias en el área de la capital" (Editorial de La Nación, 2/10/90).

2. Las políticas de tierra y sus consecuencias sobre el ambiente urbano de la pobreza

Históricamente, ha habido legislación específica sobre producción y comercialización del suelo, que, aunque escasa, ha tenido importantes consecuencias sobre la situación urbana actual, especialmente en las áreas habitadas por sectores pobres, vinculados directamente a la situación ambiental.

El Estado nacional no ha regulado el mercado de tierras urbano, excepto por la legislación sobre comercialización de lotes vendidos a mensualidades a la población de bajos ingresos: Ley N° 14 05/50,¹⁹ ni lo hace actualmente. La Provincia de Buenos Aires implementa legislación sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo desde los años cuarenta²⁰ y el último instrumento es el ya mencionado Decreto-Ley N° 8 912/77.

En cuanto a la tierra fiscal, hasta 1990, no existió una política nacional de producción y venta a nivel del Estado Nacional. En dicho año se sancionó el Decreto N° 2 441, autorizando la venta de inmuebles fiscales nacionales, considerados en los términos de la Ley N° 23 697 de Emergencia Económica, a través del Programa Arraigo²¹ con la finalidad de regularizar las ocupaciones sobre los mismos.²² Según los documentos del Programa, la implementación del mismo no poseerá impactos ambientales negativos, pero se contempla la realización de obras de mitigación, en casos

¹⁷ El Art. 19 prohíbe expresamente las industrias en la Capital Federal y el Art. 20 desalienta la localización industrial en los 60 km alrededor de la misma de establecimientos de más de cinco empleados.

¹⁸ Por Ordenanza N° 40 411/85, se modifica el capítulo 5.5 del Código de planeamiento urbano, dejando sin efecto usos no conformes, para posibilitar la reactivación industrial.

¹⁹ Fue modificada en 1984, por la Ley N° 23 073 y en 1985, por Ley N° 23 266.

²⁰ El primer instrumento importante en materia de planificación fue el Decreto N° 1 011/44 (todo plano de subdivisión tiene que ser aprobado por la Dirección de Geodesia, Catastro y Tierras). El Decreto N° 21 891/49 define la prohibición de lotear tierras inundables, o de aguas insalubres.

²¹ La Ley de tierras fiscales N° 23 967, promulgada el 29 de agosto de 1991, es el instrumento que permite vender las tierras de Estado Nacional.

²² No existe un instrumento de regularización de "villas" que se encuentran sobre tierra privada.

de modificación de la permeabilidad de los suelos, ascenso de napas freáticas al reducirse y/o desaparecer el bombeo de agua potable (Presidencia de la Nación, 1994). Sus acciones han sido muy limitadas en más de 10 años de aplicación (Clichevsky, 2000a).

En la Provincia de Buenos Aires, en los ochenta y primeros años de los noventa del siglo pasado, existía una política importante de regularización, que fue perdiendo relevancia; tanto ésta como la “producción” de tierra urbana provincial²³ y municipal, han significado problemas urbano-ambientales en muchos casos: producción/regularización de terrenos bajo cota de inundación, en áreas con problemas de contaminación, de reserva o a orillas de ríos y arroyos; ocupación de espacios destinados a otros usos como plazas, equipamiento colectivo, sin infraestructura básica de agua y desagües cloacales, etc..²⁴

En la Capital Federal, se ha implementado parcialmente el Plan Arraigo en las villas de tierra fiscal nacional; en el resto de las mismas, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) está encarando obras de regularización dominial y urbana, con la realización de obras de infraestructura y planes de vivienda. Asimismo, implementa el Proyecto de la ex Autopista Central N° 3 (AU3) conjuntamente con la Secretaría de Medio Ambiente.

3. Instituciones y política ambiental

a) El nivel nacional

i) Las instituciones

Argentina posee una historia institucional sobre ambiente de larga data y una actitud pionera en América Latina, puesto que en 1973 se crea la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SERNAH); además ya existía conciencia ambiental en los profesionales que trabajaban en otros organismos como el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica (INCYTH) (actualmente Instituto Nacional del Agua (INA)), la Secretaría de Salud Pública a nivel nacional, la Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad de Buenos Aires, entre otros.

El proceso militar en 1976 disolvió la SERNAH; siguió funcionando el Programa Concertación del Hábitat (CONHABIT), posteriormente Fondo Nacional de Ordenamiento Ambiental (FONOA) —transformado luego en Dirección de Calidad Ambiental— dentro de la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (SvyCA) (aunque ha pasado por varios nombres en escasos años). En 1983 se restablece la democracia y el país intenta seguir consolidando la institucionalidad ambiental. En 1986 se crea la Subsecretaría de Política Ambiental, dependiente de la Presidencia de la Nación, que en 1989 se constituye en Comisión Nacional de Política Ambiental (CONAPA).

En 1991 se disuelve la CONAPA, se recrea la SERNAH —que luego cambió su nombre por el de Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS)— y comienza a consolidarse la organización institucional, tanto en el ámbito nacional como en el provincial. En el período 1991-1999 se implementó un proceso de concentración de responsabilidades políticas y de gestión en materia ambiental en un solo organismo a nivel nacional, que, desde lo formal, resultaba satisfactorio, poniendo como eje sustancial de su gestión a la política ambiental internacional. Dentro del proceso de reformas del Estado, la descentralización de las decisiones ha fortalecido el papel de los municipios, por lo menos en lo formal (Río + 10).

²³ Aunque ha sido escasa, la Provincia encaró el Programa PROTIERRA, pero sólo pudo realizar algo más de 3 000 lotes en sus cuatro años de implementación; 1987-1991.

²⁴ También desde el punto de vista económico financiero, hay imposibilidad de la población de pagar la cuota mensual de tierra y los impuestos, tasas y tarifas de servicios. Muchas veces, existe el servicio en la calle, pero la población no puede conectarse debido a su relativamente alto costo (Clichevsky, 1991; 2001a).

La Constitución Nacional aprobada por la reforma de 1994, en su Art. 41 establece que el Estado Nacional tiene competencia para dictar normas que contengan los “presupuestos mínimos de protección ambiental”; esta facultad es exclusiva y excluyente del Estado Nacional (Sabsay, 2000). Las provincias están posibilitadas para dictar normas complementarias, pudiendo establecer niveles de protección ambiental más altos a los previstos por la legislación nacional.

Es de destacar que a pesar de la institucionalización en 1991 y la Conferencia de Río de 1992, Argentina ha establecido una estrategia tendiente a la protección ambiental, más que un planteamiento estratégico a favor del desarrollo sostenible, como se manifiesta en documentos oficiales (Río + 10).²⁵ Se ha focalizado en la aparente contradicción entre desarrollo económico y calidad ambiental, definiendo cuáles eran las principales amenazas ambientales: los impactos de las diferentes formas de contaminación sobre la salud humana y las pérdidas registradas en la diversidad biológica. Se adoptó una actitud curativa/defensiva intentando permanentemente legalizar el cuidado del ambiente como externalidad económica y se transfirió a toda la sociedad la carga de los costos de remediación ambiental, lo que en la práctica ha impedido internalizar las externalidades o costos ambientales entre los verdaderos responsables de dichos costos. Se fortalecieron los estudios de impacto ambiental, la mitigación de eventuales impactos y las técnicas de remediación. Las estrategias se apoyaron preferentemente en mecanismos regulatorios y algunos mecanismos de mercado muy indefinidos²⁶ (Río + 10, Internet).

A partir del Pacto Federal Ambiental de 1993, se crea el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que posee como objetivo promover a nivel provincial, la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental. Las provincias signatarias se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la Legislación Ambiental.

En 1999, mediante la Ley de Ministerios N° 22 520, modificada por las Leyes N° 24 190 y N° 25 233 del 10 de diciembre, se inicia una nueva etapa en materia de política ambiental en el ámbito nacional, al crear el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA) y, dentro de éste, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDSyPA). La misma debe asistir al Ministro en la conservación de los recursos naturales renovables, a fin de alcanzar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. A partir de inicios de 2000 la institucionalización del MDSyMA, permite compatibilizar, por lo menos en lo formal, políticas ambientales y de lucha contra la pobreza.²⁷

Si bien existen organismos específicos dedicados al ambiente, otros se dedican a aspectos urbano ambientales de manera sectorial. Solo para inundaciones, por ejemplo, existían, en 1999 a nivel nacional, las siguientes instituciones: SRNyDS; Consejo Nacional de Recuperación de Zonas Afectadas por Emergencias Climáticas; Instituto Nacional del Agua (INA); Servicio Meteorológico Nacional; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; Subunidad Central de Coordinación para la Emergencia (SUCCE.); Fondo de emergencia por inundaciones; Dirección Nacional de Defensa Civil del Ministerio de Defensa; Policía Federal Argentina (Silva, 1999).

Lo mismo ocurre con otros aspectos ambientales. Para las cuencas hídricas, por ejemplo, la cantidad de organismos responsables pueden llegar a la decena, lo que dificulta su accionar pues se

²⁵ Esta distinción no es meramente semántica, sino que responde a una realidad. El planteamiento estratégico se orientó y limitó al objetivo de atenuar algunos de los impactos ambientales originados en el proceso de desarrollo, más que a sentar las bases que posibilitarían un radical cambio en el actual modelo de desarrollo, caracterizado por su insostenibilidad. Está muy alejado aún de la meta deseable que implica el desarrollo sostenible (Río + 10).

²⁶ Así por ejemplo en el marco de las Bases de la Política Ambiental llevado a cabo a través del Programa Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA) aprobado por Resolución N° 311/99, se definieron dos objetivos de carácter general: establecer un proceso de planificación de la gestión ambiental que lleve progresivamente a la participación interactiva y desarrollar acciones para solucionar los problemas críticos.

²⁷ Pero se pierden algunas competencias, las que son incorporadas a otras áreas del gobierno, como recursos hídricos (luego de varios cambios vuelve a transferirse a la SDSyPA del MDSyMA por Decreto N° 148/01 las competencias en materia de control de la contaminación del recurso hídrico).

necesita de coordinaciones, como los Comités de cuencas, que no siempre se han implementado o no funcionan como debieran.

ii) Los instrumentos

A lo largo de las décadas del setenta y ochenta, se han elaborado diagnósticos ambientales urbanos, para ciudades de tamaño intermedio y pequeñas; se han llevado a cabo algunos estudios de impacto ambiental, como para la represa de Salto Grande, pero no se ha enfatizado en la cuestión legislativa, desde el organismo específico a nivel nacional, sino principalmente desde organismos sectoriales.

No existe todavía un marco normativo que fije las competencias y responsabilidades, sino una proliferación de normas.²⁸ Aunque desde inicios de los años noventa existen varios proyectos legislativos sobre una ley marco ambiental a nivel nacional, la misma aun no se ha aprobado; la legislación es dispersa y, para algunos aspectos, escasamente actualizada y las referencias a la cuestión urbana, son mínimas. Son comunes los conflictos de competencias entre el gobierno nacional, provincias y municipios hasta 1994, cuando la nueva Constitución pareciera que ha superado el problema, por lo menos en lo declarativo.

En los años noventa, se definen algunos procesos de cambio en materia legal-ambiental, a partir de la necesidad de brindar condiciones aceptables a nivel internacional a los capitales extranjeros que pretendían invertir en Argentina, por un lado, y al intercambio comercial por otro. Los exportadores debieron comenzar a tratar el tema ambiental pues de lo contrario no podían participar del comercio internacional (Acuña, 1999), aunque algunas disposiciones al respecto recién son implementadas en los últimos dos años.

Si bien existe un énfasis de la política nacional sobre estudios de impacto, a nivel legislativo sólo existe la Ley N° 23 879/90 sobre impacto ambiental de las represas. En los proyectos implementados con financiamiento externo, los entes internacionales (tanto el BIRF como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) definían la obligatoriedad de poseer una metodología de evaluación de impacto ambiental, para proyectos de inversiones urbanas.

Sobre Residuos Peligrosos, la Nación ha adherido a través de la Ley N° 23 922/92 al convenio de Basilea y ha emitido el Decreto N° 181/92 prohibiendo su importación. La Ley N° 24 051/91, reglamentada por Decreto N° 831/93 sobre generación, manipulación, transporte y tratamiento de los residuos tóxicos, sólo se aplica en Capital Federal y en Mendoza, dado que las provincias tienen la posibilidad de adherir o no a ella.²⁹ Considera peligroso todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general³⁰ (Art.2) y prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional y a sus espacios aéreo y marítimo (Art.3).

La Ley define un sistema administrativo de gestión de los residuos peligrosos³¹ y estipula los requisitos que deben contar los lugares de su disposición final. Las infracciones poseen multas, suspensión y hasta la caducación del registro. Se reprime a aquél que utilizando los residuos peligrosos envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona la pena es de diez a veinticinco años de reclusión en prisión.

²⁸ Se ha suplido, en parte, el déficit en algunos sectores que poseen larga trayectoria como manejo de algunos recursos naturales, por vía de decretos reglamentarios; su aplicación en estos casos son efectivas.

²⁹ Dado que las provincias no delegaron en la Nación la competencia sobre sus recursos naturales.

³⁰ Son considerados peligrosos los residuos indicados en el anexo I o que posean algunas de las características enumeradas en el anexo II de la ley mencionada.

³¹ Identifica al generador, generador eventual o accidental, transportista y operador, los cuales deben inscribirse en el Registro Nacional habilitado desde el año 1994.

Desde 1993 se han especificado aspectos de la implementación de la Ley; la Resolución N° 1 221/00 define los conceptos de actividad generadora de residuos peligrosos (etapa/s de producción o servicio desde el ingreso de la materia prima o insumo hasta la salida del producto terminado o semiterminado) tipificados como tales en la Ley N° 24 051/91.

Los marcos reguladores de los servicios privatizados se han elaborado durante la década del noventa. El Marco Regulatorio Energético (Ley N° 24 065/91) es el más avanzado en materia ambiental; define competencias al Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE); obliga a que los equipos se adecuen a la protección de cuencas hídricas y ecosistemas involucrados. Por Resolución N° 15/92 se aprueba el "Manual de Gestión ambiental del Sistema de Transporte Eléctrico de Extra Alta Tensión" y la creación de la Comisión de seguimiento de la Gestión Ambiental en el sistema de transporte eléctrico de extra alta tensión.

El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) del que participan la Nación, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires es el ente regulador de Aguas Argentinas (ex Obras Sanitarias de la Nación) y sólo posee jurisdicción sobre el área de dicha concesionaria. En las otras dos áreas concesionadas por las empresas Azurix SA y Aguas de Buenos Aires SA, tiene responsabilidad el organismo provincial de regulación.³²

A partir de la reforma ministerial en inicios del 2000, el actual MDSyMA desarrolla programas que atienden a medio ambiente y pobreza. Tal es el caso del Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento (PROPASA) que tiene por objetivo la asistencia social a poblaciones de alto índice de NBI, mediante la provisión de agua potable y saneamiento básico, produciendo el mejoramiento de sus condiciones de vida y de su medio ambiente.

El MDSyMA ha diseñado, asimismo, un nuevo programa de combate a la pobreza denominado "Solidaridad" que propone coordinar acciones entre diversas áreas del Gobierno y el MDSyMA. También está implementando acciones en el campo de la política social alimentaria, entre las que cabe mencionar la concreción del proceso de unificación de programas dentro del Sistema Alimentario Federal, con el fin de optimizar los recursos disponibles y aportar significativamente a la satisfacción de las necesidades nutricionales del conjunto de las familias en situación de vulnerabilidad.

La Atención Primaria de la Salud Ambiental (APSA) desarrollado en base a la propuesta de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) se dedica a la protección y el mejoramiento de la salud y el ambiente a través de la promoción y realización de acciones preventivas en el ámbito local, con participación comunitaria. La APSA postula un cambio de conducta individual en la relación que el hombre ha tenido tradicionalmente con su entorno, y por su intermedio, la aceptación social de la necesidad de promover y participar en la protección de la salud ambiental.

Estas acciones sobre la pobreza no han significado aun una real convergencia en la intervención de los aspectos ambientales de los pobres (salvo el PROPASA) dado que el resto de las acciones se realizan para paliar la pobreza o para solucionar algunos aspectos del ambiente, incluso en forma parcial, de manera independiente.

b) La ciudad autónoma de Buenos Aires

i) Las instituciones

³² Sobre contaminación atmosférica, existía la Ley N° 20 284/73, que nunca fue reglamentada. La aplicación de la Ley N° 24 449/94 sobre tránsito y su Decreto Reglamentario N° 779/95 permite reducir el nivel de contaminación atmosférica, generada principalmente por fuentes emisoras móviles; la implementación del Programa de "Gestión de la Contaminación", con recursos del Banco Mundial aprobados en 1997, en el ámbito de la SDSyPA, del MDSyMA que se propone, entre otros objetivos, el monitoreo del aire en los partidos del AGBA, aunque ha habido aun problemas para su implementación.

La ciudad de Buenos Aires, según la Constitución de 1994, es una jurisdicción autónoma.³³ Al igual que en el nivel nacional, desde la década del setenta la ciudad posee instituciones dedicadas al ambiente; en 1978, la entonces Municipalidad creó la Dirección de Ecología y Medio Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salud. En 1984 se crea la Subsecretaría de Medio Ambiente, que incorpora la dirección anterior.

La Secretaría de Planeamiento se modifica en Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente, en 1989 y se desdobra, en 1998, en Secretaría de Planeamiento y Secretaría de Medio Ambiente (SMA); esta última estaba conformada, hasta julio de 2001, por la Subsecretaría de Desarrollo Sustentable (anteriormente Subsecretaría de Desarrollo Regional) y la Subsecretaría de Medio Ambiente. A fines de dicho mes, la Subsecretaría de Desarrollo Sustentable ha desaparecido del organigrama del Gobierno de la Ciudad.

Los principales objetivos de la SMA son formular la política en el ámbito de la ciudad, en concordancia con el ámbito nacional; establecer y aplicar las regulaciones y normativas; promover y participar en los planes, programas y proyectos de medio ambiente en el marco del Plan Urbano Ambiental (PUA); participar en el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA).

La Constitución de la ciudad, en su Art. 29 define un PUA elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas. Establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

ii) Los instrumentos

Por Ley N° 71/98, la Legislatura establece que a partir de 1999 el CoPUA es encargado de la formulación y actualización del PUA,³⁴ y de promover y coordinar las instancias de consulta y participación,³⁵ así como las de difusión y esclarecimiento.

“El Plan Urbano Ambiental se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones” (Ley N° 71/98).

En la mencionada Ley ya se establecen las bases del PUA: la transformación de la estructura urbana centralizada hacia una policéntrica en concordancia con el proceso de descentralización; reestructuración, densificación y renovación urbana del Área Sur, para equilibrar la sobreocupación del Área Norte; mejora de las condiciones del hábitat de los sectores de menores ingresos y/o con desventajas ambientales.³⁶ También define la creación de nuevos instrumentos de gestión urbano-ambiental, tanto de índole interjurisdiccional como de nivel local. En noviembre de 2000 finalizó la elaboración del PUA y actualmente se halla en la Legislatura para su aprobación (PUA 2000b).

[la sustentabilidad o] “sostenibilidad ambiental [que] solo puede ser pensada a partir de una evaluación global de las causas del comportamiento que “devora” energía y materiales y genera

³³ Posee Poder Legislativo y se dicta sus propias leyes.

³⁴ El CoPUA está integrado por: el Jefe de Gobierno, el titular de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente y seis técnicos/as profesionales, con antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados por el Poder Ejecutivo; ocho técnicos/as profesionales designados a propuesta de la Legislatura y cinco titulares de las Subsecretarías de Planeamiento Urbano, Medio Ambiente, Obras Públicas, Transporte y Tránsito y Hacienda.

³⁵ A partir de convocatoria pública a entidades académicas, profesionales y comunitarias, se constituye una comisión asesora permanente honoraria, que participa de la elaboración, actualización y seguimiento del PUA.

³⁶ Mejoramiento integral y renovación de áreas que sufren procesos de degradación; transformación de las villas de emergencia integrándolas al tejido urbano, con regularización de tenencia y mejoras del espacio público y dotación de infraestructura, equipamiento y servicios; establece una delimitación de las áreas inundables y propone normativas diferenciadas para las mismas.

gran cantidad de desperdicios. En este sentido contamos con la Constitución de la Ciudad y la Ley N° 71 que recogen las evaluaciones técnicas y las demandas ambientales ciudadanas surgidas de factores como: el crecimiento edilicio y del parque automotor, un estilo de consumo dispendioso, falta de control [...]. El gran desafío es instalar una gestión ecológica asociada con previsiones estratégicas y acuerdos sociopolíticos amplios” (PUA 2000b).

En paralelo al Plan Urbano Ambiental, y según el Art. N° 19 de la Constitución de la Ciudad y la Ley N° 310, se instaura el Consejo de Planeamiento Estratégico (CPE) en el ámbito del Poder Ejecutivo, con carácter consultivo y por Decreto N° 1 213/00, la Coordinación del Plan Estratégico, “debido a la necesidad de contar con un organismo técnico que evalúe las fortalezas y debilidades de la Ciudad, para competir, trazar los métodos para la formulación de los planes estratégicos de desarrollo que posicionen a la Ciudad en el país, la región y el mundo” (Decreto N° 1 213/00).

El Consejo del PUA debe coordinar permanentemente sus acciones con el Consejo de Planeamiento Estratégico y con los entes y organismos que se creen para implementar las políticas especiales; en la práctica, aun son escasas las acciones que se han realizado en este sentido.

En cuanto a normas ambientales específicas, la Ley N° 123/99 determina el Procedimiento Técnico-Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) con el fin de, entre otros, coadyuvar a establecer el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras; lograr un desarrollo sostenible y equitativo de la Ciudad; mejorar y preservar la calidad del aire, suelo y agua. Define la EIA³⁷ como el procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir los efectos de corto, mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas o emprendimientos públicos o privados, pueden causar al ambiente, en función de los objetivos fijados en la ley.

Se categorizan las actividades en: a) de Alto Impacto Ambiental —susceptibles de producir relevante efecto ambiental—; b) de Mediano Impacto Ambiental y, c) aquellos para los que la ciudadanía lo solicite en el marco de los derechos conferidos por el Art. 26 de la Constitución de la Ciudad, de acuerdo con la reglamentación³⁸ y se definen las actividades de cada una de las categorías. Para las actividades de Mediano Impacto Ambiental susceptibles de efectos relevantes según la reglamentación, se convoca a Audiencia Pública y posteriormente, se produce la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).³⁹

En 2000, la Ley N° 123 es modificada por la Ley N° 452 dejando solo dos categorías de actividades (anulando la de mediano impacto ambiental), han quedado fuera de la necesidad de EIA las construcciones de edificios, sin contemplar los fuertes impactos ambientales de las obras durante la construcción. La nueva legislación autoriza a la persona responsable de la actividad a desarrollar a su autocategorizar; ello significa que debe haber un gran control, pues ya hubo casos de autocategorizaciones de bajo impacto, para actividades generadoras de residuos peligrosos, considerados cancerígenos. No contempla la posibilidad que la población solicite la realización de audiencias públicas (Lowy, 2000).

En cuanto a las acciones vinculadas a pobreza y medio ambiente, se lleva adelante el proyecto de la traza propuesta para la ex Autopista Central N° 3 (AU3); su construcción fue suspendida estando avanzado el proceso de expropiación y actualmente habitan en ella poco más de 1 100 familias, en tierras y viviendas de alto costo pero en condiciones de extrema precariedad y hacinamiento. La propuesta, definida por la Ley N° 324/98 conjuntamente con los vecinos, es

³⁷ El Art. 3 entiende por Impacto Ambiental a cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta, de acciones antrópicas.

³⁸ La categorización de Alto, Mediano y Bajo Impacto Ambiental considera los siguientes factores: a) La clasificación del rubro; b) La localización del emprendimiento o actividad; c) El riesgo potencial de la actividad; d) La calidad de los efluentes y residuos; e) La dimensión del establecimiento; f) La infraestructura de servicios públicos de la ciudad a utilizar; g) Las potenciales alteraciones urbanas y ambientales.

³⁹ Las actividades que se inicien sin contar con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o que no cumplan con las exigencias, seguimiento y controles que establezca la DIA, serán suspendidas o clausuradas de inmediato.

reconstruir el tejido urbano y social; brindar vivienda económica a los beneficiarios y atender los problemas sociales de los beneficiarios. Esta acción se realiza conjuntamente con la CMV.

c) La Provincia de Buenos Aires

i) Las instituciones

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la Ley Orgánica Municipal establecen un amplio abanico de facultades de incidencia ambiental delegadas a los gobiernos municipales. Pero las competencias de los municipios poseen precariedad jurídica, dado que los mismos no tienen autonomía, sino que ella es delegada por el Estado Provincial.

El Art. 28 de la Constitución define que sus habitantes tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio.

“En materia ecológica deberá [...] controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen el ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo [...]. Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de calidad de agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora o de la fauna” (Art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

El marco institucional está definido por la Secretaría de Política Ambiental (SPA-PBA), creada por Ley N° 11 737/95; según su Art. 24, tiene a su cargo, en el marco del desarrollo sustentable, formular, proyectar, fiscalizar y ejecutar la política ambiental del Estado Provincial, así como lo relativo a la preservación de los recursos naturales. Anteriormente, en los primeros años de la década del noventa funcionaba el Instituto Provincial de Medio Ambiente; hasta ese momento, no existía un organismo específico sobre ambiente a nivel provincial, sino una cantidad muy grande de organismos que se dedicaban (y aun lo hacen, a pesar de existir la SPA) a aspectos ambientales determinados.

ii) Los instrumentos

Desde mediados de los noventa del siglo pasado, la Provincia de Buenos Aires posee legislación ambiental específica. En 1995 aprobó la Ley N° 11 723 sobre Recursos Naturales y Medio Ambiente.⁴⁰ Garantiza a todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, adecuado para el desarrollo armónico de la persona; participar de los procesos en que esté involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general (Art. 2). Todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos debe contar con una EIA previa (Art. 5). La restauración del ambiente que ha sido alterado por impactos de diverso origen deberá sustentarse en exhaustivos conocimientos del medio, tanto físico como social.

El Estado Provincial y los municipios tienen la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente. Para las actividades productivas de bienes y/o servicios, aprovechamiento de los recursos naturales y localización y regulación de los asentamientos humanos deberá tenerse en cuenta la naturaleza y características de cada bioma y sus alteraciones por efecto de los asentamientos humanos o fenómenos naturales (Art. 7).

En su Art. 10 define que los proyectos de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente, deberán obtener una Declaración de

⁴⁰ En su Art. 1, define su objetivo: la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica.

Impacto Ambiental (DIA).⁴¹ Según el Art. 74, la Provincia asegurará a cada Municipio el poder de policía para la fiscalización y cumplimiento de las normas ambientales garantizándole la debida asistencia técnica.

La Ley N° 11 459/93 sobre Uso Industrial actualiza la Ley N° 7 229/67 y tiene como objetivo principal la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental de las empresas que garantice el tratamiento adecuado de los desechos industriales y la localización de la industria en zona apta.⁴² Los establecimientos se clasifican en inocuos; incómodos (en ambos casos, es el municipio el que otorga el Certificado) y peligrosos, en los cuales la Provincia otorga el Certificado. Las industrias ya establecidas tienen un año, prorrogable a dos, para la presentación espontánea a fin de conseguir tanto el Certificado de Aptitud como la habilitación sanitaria.⁴³

Los cambios más importantes con respecto a la legislación anterior son: a) lograr un equilibrio entre el proceso de crecimiento económico y la necesidad de proteger el medio ambiente; b) desburocratización, pues la habilitación municipal se otorga en 45 días como máximo y en el caso de necesitar aprobación provincial, el plazo es de 90 días; c) descentralización: se otorgan facultades al municipio para los casos de industrias con menor nivel de molestia.

La Ley N° 11 720/95 de Residuos Especiales contempla las formas de generación, manipulación, transporte y disposición final y su objetivo es reducir la cantidad de residuos especiales generados, minimizar los potenciales riesgos del tratamiento, transporte y disposición de los mismos y promover la utilización de las tecnologías más adecuadas, desde el punto de vista ambiental.⁴⁴ El Poder Ejecutivo fijará el valor de la tasa anual —compuesta de una alícuota fija y una variable— que deberán abonar los generadores, transportistas, almacenadores, tratadores y/u operadores de plantas de disposición final de residuos especiales. La alícuota fija se establecerá, en el caso de establecimientos industriales, según el grado de complejidad del emprendimiento de acuerdo con la categorización que surja de la Ley N° 11 459 y su reglamentación.

El Poder Ejecutivo procurará la instrumentación de incentivos para aquellos generadores que, como resultado de la optimización de sus procesos, cambios de tecnologías y/o gestión ambiental en general, minimicen la generación de residuos especiales, reutilicen y/o reciclen los mismos. La autoridad otorgará el certificado de habilitación especial, instrumento que acredita en forma exclusiva la aprobación del sistema de manipulación, transporte, tratamiento, almacenamiento o disposición final que los inscriptos aplicarán a los residuos especiales.

Define las plantas de almacenamiento, de tratamiento y de disposición final que, en todos los casos, como relleno de seguridad, deberán poseer permeabilidad del suelo y una profundidad del nivel freático que determinará la reglamentación de la presente Ley; una distancia de la periferia de los centros urbanos no menor del que determine la reglamentación; el proyecto deberá comprender una franja perimetral cuyas dimensiones determinará la reglamentación, destinada exclusivamente a la forestación.⁴⁵

La Provincia ha dictado su propia Ley de Residuos Patogénicos N° 11 347/95, definiendo los mismos como aquellos desechos o elementos materiales en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, que presentan características de toxicidad y/o actividad biológica que puedan afectar directa o indirectamente a los seres vivos, y causar contaminación del suelo, del agua o la

⁴¹ La autoridad ambiental que expidió la DIA tendrá la obligación de verificar periódicamente su cumplimiento.

⁴² La ley dispone que las autoridades provinciales de Medio Ambiente deben realizar una evaluación del impacto ambiental, sobre la salud y la seguridad del personal y la población circundante.

⁴³ Las industrias serán primero apercibidas y luego multadas con hasta 1 000 sueldos básicos de la categoría más baja de los empleados de la administración pública provincial; si hay reincidencia en el no cumplimiento de la norma, las sanciones serán duplicadas o triplicadas.

⁴⁴ La reglamentación de la presente Ley establecerá los recaudos adicionales, que deberán cumplirse para el supuesto de los residuos especiales que se constituyan en insumos para otros procesos.

⁴⁵ Toda la planta de tratamiento, almacenamiento y/o disposición final de residuos especiales deberá llevar un registro de operaciones permanentes, en la forma que determine la Autoridad de Aplicación.

atmósfera; que sean generados con motivo de la atención de pacientes, así como también en la investigación y/o producción comercial de elementos biológicos.

En cuanto a residuos domiciliarios, desde 1961, por el Decreto N° 10 961/61 de la Provincia de Buenos Aires, están prohibidos los basurales a cielo abierto. Participa de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana de Buenos Aires (CEAMSE) y desde 1992, penaliza fuertemente el vuelco y transporte de basura, Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA, 1995).

La SPA ha aprobado las últimas disposiciones sobre aspectos específicos; crea la Comisión de evaluación de riesgo ambiental asociado a la radiación electromagnética no ionizante (Disp. N° 5/01) la cual fiscalizará todos los elementos causantes probables de contaminación electromagnética y aquello que pudiera afectar el entorno ambiental en general y en especial lo concerniente a contaminación industrial y urbana.

Por Disposición N° 4/01 se crea la Comisión de asesoramiento ecotoxicológico, para elaborar y proyectar recomendaciones sobre políticas públicas en materia de impacto ambiental; evaluar y asistir en las acciones relacionadas con la temática de emisiones y sus consecuencias sobre el medio ambiente y la salud humana; evaluar el riesgo derivado del uso y manejo de contaminantes químicos y su impacto negativo en el medioambiente; diagramar y proyectar monitoreos de seguimiento de los distintos agentes contaminantes en el medioambiente y sus efectos y proyectar y realizar programas de detección de los factores de riesgo así como el diagnóstico precoz de enfermedades.

La Resolución N° 504/01 posee mayores requisitos de control industrial, justamente para responder a exigencias del mercado, entre otros. En sus considerandos expresa que resulta necesario unificar los métodos de muestreo y ensayo, adecuándolos a su vez a la normativa vigente en la materia; que existe la necesidad de trabajar empleando “sistemas de la calidad” para responder adecuadamente no sólo a las pautas de carácter ambiental, sino también a las crecientes exigencias del mercado, facilitando la colocación de bienes y servicios en condiciones competitivas, tanto a nivel local como internacional.⁴⁶

En cuanto a los marcos regulatorios de empresas privatizadas, caben mencionar, entre otras, la Ley N° 11 771/96 sobre la privatización de ESEBA SA, y la Ley N° 11 769/96, sobre Regulación de las actividades de generación, transporte y distribución de energía eléctrica. El Ente Provincial Regulador Energético (EPRE) es la institución de regulación del sector privado de energía eléctrica en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.⁴⁷ Tiene por objetivos, entre otros, intervenir en el otorgamiento de concesiones de servicios públicos energéticos y ejercer el poder de policía de dichos servicios velando por los derechos de los usuarios y el medio ambiente.

Fuera del área concesionada a Aguas Argentinas, la Ley N° 11 820/96 aprueba el Marco Regulatorio para la prestación y concesión del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales. Por su Art. 2. se crea el Organismo Regulador Bonaerense de Aguas y Saneamiento (ORBAS), el cual será autoridad de aplicación del marco regulatorio y de las condiciones particulares de regulación.

d) Los municipios: instituciones y legislación

Los distintos municipios poseen un organismo especial para funciones relativas al ambiente, a nivel de Dirección/Secretaría de Medio Ambiente, o las distribuyen en diferentes ámbitos: la Secretaría Dirección de Salud (para los controles bromatológicos) y en la Secretaría/Dirección de

⁴⁶ Conforme el Decreto N° 1 474/94 del Poder Ejecutivo Nacional y la Resolución 90/95 de la Secretaría de Industria de La Nación dependiente del Ministerio de Economía, se crea el Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación, el Instituto Argentino de Normalización y el Organismo Argentino de Acreditación.

⁴⁷ El mismo fue creado como organismo de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, por Decreto N° 2 536/93.

Industria (o Producción) en lo relativo a contaminación industrial. Las cuestiones relativas a las inundaciones en general son tratadas por las Secretarías/Direcciones de Obras Públicas, al igual que la recolección de residuos sólidos. Los problemas de la población pobre, en relación a los problemas ambientales (y otros) son tratados por las Secretarías/Direcciones de Promoción Social.

Son escasos los municipios en los cuales se lleven a cabo políticas conjuntas de ambiente urbano y pobreza. Incluso institucionalmente, las áreas urbanas y ambientales poseen escasa relación entre ellas y lo mismo ocurre con las áreas dedicadas a la cuestión social. En algunos de ellos existen en estos últimos años tareas conjuntas de áreas que involucran aspectos distintos de la problemática analizada y participan de comités de cuencas y proyectos interinstitucionales, aunque su importancia relativa depende de cada municipio. La legislación elaborada, aprobada e implementada por los municipios es mínima y se refiere, en general, a arborización, bromatología e higiene.

4. Ambiente metropolitano y funcionamiento institucional

Los problemas urbano-ambientales de la AGBA son, en su mayoría, producidos en el territorio metropolitano. Sin embargo, las políticas, instituciones e instrumentos son nacionales, de la ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran la AGBA, dado que no existe una institución de gestión metropolitana, si bien a partir de la década del 60 se registraron, a instancias del Estado Nacional, una serie de intentos de organización de la región metropolitana.

Cabe señalar la creación de la Oficina Regional Metropolitana (ORM) a mediados de dicha década, que fue creada por iniciativa del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Programa de Concertación del Hábitat (CONHABIT), por medio del cual se llevó a cabo el Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB), a mediados de la década del setenta (Pérez, 1994; Sabsay, 2000).

En 1984 la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional suscribieron el Acuerdo del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que tenía como objetivo la mejora de la calidad ambiental de la misma. En diciembre de 1987 se sanciona el Decreto N° 2 064 que crea la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).⁴⁸ Solo ha llevado a cabo estudios hasta 1995, año en la cual queda reducida a su mínima expresión. El cambio de gobierno a fines de 1999, no ha significado su reorganización.

Con excepción de la experiencia del AMBA, que pretendió configurar una cierta unidad institucional a nivel metropolitano, el escenario de la AGBA posee una serie de instituciones que actúan —con diferente alcance territorial y niveles de competencia— para atender cuestiones específicas (por ejemplo, recolección y manejo de residuos, control del servicio de agua potable y desagües). No hay una instancia que fije, o posibilite acordar, lineamientos políticos e institucionales comunes.

Sólo existen algunas instituciones, que han sido creadas por el Estado Nacional, mediante leyes de adhesión; éste es el caso del Ente Coordinador Transporte Área Metropolitana (ECOTAM), sobre el transporte metropolitano,⁴⁹ o como producto de acuerdos o convenios entre las distintas jurisdicciones, como la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Este último es el organismo

⁴⁸ Entre las distintas tareas llevadas a cabo por la CONAMBA, se destaca el anteproyecto de ley para el AMBA, presentado públicamente el 4 de Mayo de 1989, el cual nunca llegó a ser tratado por los órganos legislativos.

⁴⁹ Ya en 1972, se proponía la creación de una autoridad metropolitana que nunca se implementó. En 1980, se propuso la creación de un Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (ECTRAN); en 1983 se propuso otro ente similar: el Consejo Asesor Interjurisdiccional del Transporte (CAIT) que tendría como finalidad el estudio y la coordinación del transporte en la Región.

encargado de resolver la disposición de los residuos producidos en la forma de rellenos sanitarios, constituido en 1977 como sociedad interjurisdiccional de derecho privado, siendo sus accionistas: la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su actividad principal es la disposición final por el método de relleno sanitario de los residuos generados en 27 municipios del Conurbano Bonaerense y en la Ciudad de Buenos Aires. Su creación trató de resolver la contaminación aérea —por los grandes incineradores— o del suelo, por los basurales a cielo abierto. Los problemas derivados de la imposibilidad de realizar las obras que el proyecto requiere y el pago que deben realizar los municipios por el servicio, ha llevado a varios de ellos a prescindir del CEAMSE. Actualmente sólo parte de la basura producida en la AGBA es canalizada por su intermedio.

5. El financiamiento

Históricamente y hasta los años noventa, el financiamiento de la ciudad en tanto soporte físico, estaba fundamentalmente en poder del Estado (tanto los servicios de infraestructura básica (agua corriente, desagües cloacales y pluviales; red vial, electricidad, como equipamientos colectivos, en especial salud, educación y recreación). Las inversiones realizadas en dichos sectores fueron disminuyendo desde la década del cuarenta en algunos casos (como los de agua corriente y desagües cloacales, defensas contra inundaciones y desagües) y en otros de manera más reciente. La vivienda financiado por el Estado constituyó, durante algunos períodos históricos un importante stock de conjuntos habitacionales, a los que sólo accedieron los sectores medios.⁵⁰

Se han producido cambios sustanciales en la última década respecto a quien financia el ambiente urbano. El retiro del Estado de los servicios públicos, a través de la concesión de los mismos a empresas privadas, la descentralización de equipamientos de salud y educación a los gobiernos provinciales y locales y la reducción de inversiones del Estado nacional han sido los principales.

Paralelamente, los déficits en equipamiento y servicios se acrecientan, algunos problemas territoriales ambientales se agudizan como las inundaciones (dado fenómenos como los de la corriente de El Niño) y el Estado, en sus diferentes niveles, debe responder, aunque parcialmente a las urgentes necesidades. Una coyuntura internacional favorable posibilitó el aumento del crédito internacional, en especial a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (que ya operaba en Argentina desde la década del sesenta, a través de créditos para la vivienda social) y del Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF) además de otras entidades bilaterales o multilaterales de menor importancia relativa. Si en los años ochenta, en coincidencia con la redemocratización, ya se habían otorgado algunos créditos, en los noventa los mismos se multiplican, significando un aumento de la deuda.

Significaron, también la posibilidad de implementar programas sociales, como el PROMIN (materno infantil), el PDM, Programa de Desarrollo Municipal, financiado por BID y BIRF, para la construcción de obras de infraestructura urbana (salvo, parcialmente, agua y cloacas) y fortalecimiento institucional local, hasta el TRABAJAR, que es un subsidio a población pobre que responde con trabajo comunitario. El fortalecimiento institucional de la SERNAH se ha efectuado, también con un crédito del BID, al igual que los proyectos de las dos mayores cuencas de la AGBA: Matanza-Riachuelo y Reconquista, este último principalmente destinado al combate de las

⁵⁰ Los créditos para vivienda individual han sido importantes en algunos momentos, como hacia fines de los años cuarenta y la década del cincuenta del siglo pasado (vinculados directamente a los grandes loteos a mensualidades producidos por el sector privado. En los últimos veinte años se han reducido la cantidad de conjuntos de vivienda financiado por el Estado y hasta se ha privatizado el Banco Hipotecario (ex Nacional) que fue la entidad financiera, desde fines del siglo XIX, que otorgaba créditos sociales, que tampoco llegaban a la población más pobre.

III. La problemática urbano-ambiental de los sectores pobres

1. El contexto nacional

Desde mediados de la década del setenta, los principales indicadores económicos muestran transformaciones importantes en la sociedad y, a diferencia de etapas anteriores, en las que el sector industrial era el sector dinamizador del desarrollo económico comienza a producirse: a) una caída importante del PBI y niveles reducidos, cuando no inexistentes, de inversión neta; b) una terciarización de la economía y una desindustrialización no asociada a crecimientos importantes en la productividad; y, c) un deterioro significativo de los niveles salariales y de empleo.

En 1989, ante la inestabilidad macroeconómica, el Gobierno estableció las Leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado como base de su política de corto y mediano plazo. Esta estrategia fue acompañada por políticas de estabilización y reformas estructurales que permitieron la progresiva recuperación de la capacidad de gestión y la consiguiente redefinición del papel del Estado en sus diferentes niveles —nacional, provincial y municipal—. La estabilidad monetaria lograda a partir de 1991 tuvo, en un principio, un impacto positivo sobre el mercado de trabajo: los sueldos y salarios aumentaron en términos reales como consecuencia de la rápida desaceleración de los precios y el crecimiento de la demanda agregada.

Este proceso fue obstaculizado por las consecuencias derivadas de la crisis mexicana, a partir de los primeros meses de 1995, que

significó retiro de capitales, baja de la actividad económica e incremento de los índices de desocupación. Si bien hubo una recuperación posterior, nunca se ha podido llegar a los niveles de los primeros años de la década del 90. Finalmente, el nuevo episodio recesivo iniciado a fines de 1998, ligado también a las restricciones a la entrada de capitales, agudizó los procesos anteriores al disminuir los requerimientos de mano de obra y deprimir las remuneraciones.

El modelo implementado en los años noventa se basó en una liberalización comercial y financiera, libre convertibilidad del peso a una tasa de cambio baja y fija, acuerdos para el pago de la deuda externa y privatización de empresas públicas (Cimillo, 1999). Diez años después la situación social de la Argentina presenta un cuadro de gravedad inédito. La promesa implícita en el paradigma que guió las reformas económicas de esos años, y explícita en el discurso político que las sostuvo, no se cumplió: la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que la acompañó no se expresaron en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza. Por el contrario, ha habido un fuerte aumento de la tasa de desocupación —los más altos que se registra en la historia argentina— y de la precarización del empleo asalariado. El desempleo en Argentina era del 6.1% en 1985, 7,5% en 1990, 17,5% en 1995 y 14.5% en 1999 (Organización Internacional del Trabajo; 1999, Internet).

Ello ha dado por resultado un aumento del número de población en situación de pobreza en los últimos años.⁵¹ Cuantificar la pobreza urbana actual en Argentina, es arduo difícil; su conceptualización es en sí misma un campo de controversia. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el estudio realizado para cinco aglomeraciones urbanas: "La aproximación de la problemática de la pobreza requiere partir del reconocimiento de su heterogeneidad. Su medición requiere entonces dos aproximaciones: la denominada línea de pobreza y la de satisfacción de las necesidades básicas NBI,⁵² se definió la línea de Indigencia, por debajo de la Línea de Pobreza, a partir del costo mínimo de una canasta alimentaria [...]. La línea de pobreza se definió como más del doble de la de indigencia (2,07), e implica aceptar que el monto que surge de esta duplicación permite atender las otras necesidades: salud, transporte, vivienda y educación" (INDEC, 1990: 26- 27).

Con el criterio de línea de pobreza se detectan los "hogares pauperizados", es decir, aquellos que han experimentado un deterioro en sus ingresos, producto del agravamiento de la crisis económico-social en la Argentina. Ambos indicadores captan fenómenos distintos a nivel conceptual y pueden entenderse como diferentes manifestaciones de pobreza. Es decir que existe un universo de pobres sólo por línea de pobreza, otro sólo por NBI, pobres por ambos métodos y no pobres. Aun no se ha trabajado, a nivel oficial, con los criterios más nuevos de exclusión y vulnerabilidad.

El trabajo sobre la pobreza realizado en base al Censo de 1991 (CEPA-INDEC, 1994), define el NBI (CEPA-INDEC, 1994:13) a partir de indicadores que permiten la comparación con los resultados del censo de 1980.⁵³ Para el total del país la población con NBI era el 14,5% del total de

⁵¹ Que ha significado un aumento en la vulnerabilidad, aunque ésta es difícil de cuantificar debido a su complejidad, como ya se ha colocado.

⁵² La primera presupone la determinación de una canasta básica de bienes y servicios que se construye respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un determinado momento histórico. La segunda remite a las manifestaciones materiales que evidencian la falta de acceso a servicios como la vivienda, el agua potable, la electricidad, la educación y la salud, entre otros. Este método, denominado NBI, permite detectar a los "pobres estructurales", es decir, los que no alcanzan a satisfacer alguna de las necesidades consideradas básicas en determinado momento del desarrollo de la sociedad, tengan o no ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza.

⁵³ El estudio de la pobreza en la Argentina, efectuado por el INDEC en 1984 y basado en los datos del Censo de Población y Vivienda de 1980, definió los siguientes criterios de NBI: 1) Familias que habitan unidades con más de tres personas por cuarto (hacinamiento); 2) Familias que habitan viviendas inadecuadas (piezas de inquilinato, vivienda precaria) (vivienda); 3) Familias que viven en casas sin ningún tipo de retrete (condiciones sanitarias); 4) Familias en las que por lo menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela primaria.(educación primaria); 5) Familias con 4 o más personas por miembro ocupado, en las que

hogares (CEPA-INDEC, 1993:13). El Banco Mundial estimaba que el nivel de pobreza en 1999, incluyendo todas las áreas urbanas, era del 29% de la población o casi 10 millones de personas (BIRF, 2000).⁵⁴

La situación ambiental en la Argentina evidencia procesos de deterioro más graves de lo esperable para un país de desarrollo mediano, que en algunos casos determinan condiciones críticas en la calidad de vida de la población. Gran parte de estos problemas son el resultado, principalmente, de una forma de ocupación del territorio que no tuvo en cuenta sus restricciones y potencialidades, junto con un marco de reglamentación inadecuado y un déficit de décadas en materia de infraestructura sanitaria y de tratamiento de excretas (Rio + 10).

En relación a los problemas urbano-ambientales de la población, es de destacar que en términos intraurbanos, las ciudades argentinas se han expandido físicamente según el funcionamiento del mercado de tierras, con muy escasas regulaciones estatales. Ello ha dado por resultado fuertes problemas urbano-ambientales, aunque se haya realizado un esfuerzo en la última década para mejorar la situación, a partir de inversiones realizadas, en su mayoría, con créditos externos. Pero las soluciones fueron mucho menores que las demandas existentes.⁵⁵

Según una encuesta realizada a fines de 1992 sobre 109 municipios del país, seleccionados a través de una muestra representativa⁵⁶ (Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental, 1993), con la finalidad de obtener un diagnóstico sobre los problemas urbano-ambientales de los municipios argentinos, el 44% de los mismos señala problemas de falta o de calidad de los sistemas cloacales.⁵⁷ El segundo problema, señalado por el 43% de los municipios, es el de inundaciones; adicionalmente, otro 6% de los municipios indica "inundaciones por aluviones".

Los problemas subsiguientes, en orden decreciente de frecuencia (entre el 37% y el 24%) se refieren a falta de infraestructura y/o equipamiento urbanos, tales como pavimentos, desagües pluviales, agua potable. Con cifras algo menores, pero aún significativas (20% y 13%) aparecen temas ligados a los residuos sólidos, que en algunos estratos llegan al 36,4% (Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental, 1993). El problema de la "contaminación industrial" es mencionado por el 26% de los municipios; un máximo de 54% se registra en ciudades de tamaño entre 50 000 a 99 999 habitantes.

En 1991, la población total urbana era de 28 432 863 habitantes y la cobertura de los servicios de agua potable en las ciudades era de aproximadamente 77%, mientras que la cobertura de desagües cloacales, era de aproximadamente 40%; en 2001, la cobertura de los servicios de agua potable en el nivel nacional es de aproximadamente 84% en áreas urbanas, mientras que la cobertura de desagües cloacales es de aproximadamente 54%, para una población total urbana de 32 650 272, según datos de la SDSyPA. Pero no hay una incidencia directa del aumento de cobertura en toda la población del área geográfica, pues se concentra la expansión de los servicios en los sectores de mayor ingreso; paralelamente, se generaron fuertes aumentos tarifarios para financiar las obras de extensión de las redes.

La población con situaciones deficitarias en servicios de agua potable y saneamiento, en particular la primera, se considera "población en riesgo sanitario" o expuesta a contraer

el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario) (criterios combinados que indican una probable falta de ingreso adecuado).

⁵⁴ Estos resultados están basados en un análisis realizado por el BIRF para la última Evaluación de la Pobreza usando las Encuestas Permanentes de Hogares.

⁵⁵ Aunque no existen datos actualizados, sino sólo parciales (Clichevsky, 2000a).

⁵⁶ Se tomaron 7 estratos de población: E0: más de 500 000 habitantes; E1: de 200 000 a 499 999 habitantes; E2: de 100 000 a 199 999 habitantes; E3: de 50 000 a 99 999 habitantes; E4: de 20 000 a 49 999 habitantes; E5: de 10 000 a 19 999 habitantes; E6: de 5 000 a 9 999 habitantes; E7: de 2 000 a 4 999 habitantes.

⁵⁷ Adicionalmente, existen frecuencias importantes de problemas de contaminación por efluentes cloacales, contaminación de pozos sépticos y falta de plantas de depuración de efluentes. Contabilizando todos los municipios que hubieran identificado uno o más de estos problemas, 56% de los mismos señala el tema de los "desagües cloacales", en sus distintos aspectos, como uno de sus principales problemas.

enfermedades relacionadas con el agua, situación agravada por el hecho que alguna de ellas se localizan en áreas de alta incidencia de estas enfermedades de origen hídrico; las más frecuentes en la Argentina son las gastrointestinales agudas, la paratifoidea, la fiebre tifoidea, las parasitosis intestinales, el arsenicismo, la fluorosis y la metahemoglobineamia.⁵⁸ Las enfermedades hídricas vinculadas a sustancias tóxicas de origen industrial son de muy dificultosa identificación ya que su notificación, en el caso que se realice, queda enmascarada con otras patologías.

2. La Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA)

a) Pobreza y ocupación del espacio

La AGBA es el resultado del proceso de configuración urbana de hace más de 400 años a partir de la fundación de la ciudad de Buenos Aires y su expansión sobre el territorio de la Provincia. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 1991, la población total de la aglomeración ascendía a 10 887 000 habitantes, localizados desigualmente en un territorio constituido por la ciudad de Buenos Aires (o Capital Federal) y veinticuatro municipios⁵⁹ pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, más siete municipios de dicha Provincia que lo integran parcialmente, según definiciones del INDEC⁶⁰ (ver Cuadro 3).

Las densidades son muy diferentes, siendo que en los Municipios más externos a la aglomeración, las densidades son muy bajas. En 1991, por ejemplo, Tigre poseía una densidad de 7,16 hab/Ha, Moreno no alcanzaba a 16 hab/Ha (ver Cuadro 3) mientras que en los Municipios aledaños a la ciudad de Buenos Aires, las densidades llegaban a cerca de 73 hab/Ha en Lanús, 76 hab/Ha en Tres de Febrero y más de 100 ha/Ha en Lanús. En la ciudad de Buenos Aires, la densidad promedio es de alrededor de 200 hab/Ha.

La AGBA, como la mayoría de las ciudades argentinas tiene una configuración espacial polarizada según sectores socio-económicos. Históricamente, la población ha ocupado diferentes espacios según los precios de tierra y vivienda, accesibilidad a centros de empleo y con mejores condiciones naturales para las actividades urbanas —en el caso de los sectores sociales que podían elegir su localización en la ciudad metropolitana—. El proceso de urbanización ocurrió con mayor intensidad entre 1930 y 1960, como consecuencia de la oferta de empleo generada por el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones derivado de la crisis mundial de 1929 (Torres, 1993, Clichevsky, 1975, 1991).

Especialmente a partir de 1945 los loteos “a mensualidades” —submercado de tierra especialmente destinado a población de bajos ingresos— así como los destinados a sectores de población de ingresos medios, se cuadruplicaron.⁶¹ Este proceso llevó a un cambio en la configuración espacial del AGBA; por la falta de planificación, no hubo ninguna restricción a la expansión, ni estudios sobre los costos que ello implicaría (Clichevsky, 1975). El proceso de loteamiento continuó siendo importante hasta los años sesenta, aunque ya la cantidad de tierra

⁵⁸ Las malas condiciones de abastecimiento de agua potable, especialmente en la población de bajos recursos, contribuyeron al brote de cólera ocurrido en 1992.

⁵⁹ En 1994, fueron subdivididos algunos de los 19 municipios tradicionales del AGBA.

⁶⁰ Los partidos que la integran están distribuidos en 3 categorías: 1) totalmente integrados el aglomerado: Avellaneda, Gral. San Martín, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López; 2) integrados parcialmente: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.; y 3) partidos no comprendidos en la definición tradicional de AGBA, integrados parcialmente: Cañuelas, Escobar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Pilar y San Vicente. Existe correspondencia entre las citadas categorías, y las “coronas” de la AGBA.

⁶¹ El aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional durante los primeros gobiernos peronistas (46-51 y 51-55), la financiación a largo plazo ofrecida por los vendedores de lotes (hasta 150 meses), la protección del Estado a los compradores, la existencia de créditos accesibles para vivienda a través de las líneas del Banco Hipotecario Nacional (BHN), y el subsidio al transporte masivo, posibilitaron la existencia de un importante mercado de tierras. Como consecuencia de ello, entre 1949 y 1952 se registra el auge de la venta de lotes (Clichevsky, 1975).

loteada, la retracción de la demanda y normas más rígidas de subdivisión, produjeron una disminución de las subdivisiones legales y la constitución de un mercado ilegal, casi desconocido hasta esa fecha en Buenos Aires.

Cuadro 3

AGBA. POBLACIÓN, CRECIMIENTO INTERCENSAL Y DENSIDAD, 1991

Jurisdicciones administrativas*	Población total 1991	Porcentaje anual de crecimiento 1980-1991	Densidad (hab/Ha)
Ciudad de Buenos Aires	2.967.608	0,14	148,38
Alte Brown	449.698	2,82	36,94
Avellaneda	344.991	0,29	62,72
Berazategui	244.929	1,77	13,02
Esteban Echeverría	275.793	3,50	7,31
Florencio Varela	254.997	3,57	12,37
Gral San Martín	406.809	0,49	72,64
Gral Sarmiento	652.969	2,40	33,31
La Matanza	1.121.298	1,52	34,71
Lanús	468.561	0,03	104,12
Lomas De Zamora	574.330	1,08	64,53
Merlo	390.858	2,67	22,99
Moreno	287.715	3,63	15,98
Morón	643.553	0,66	49,12
Quilmes	511.234	1,24	40,89
San Fernando	144.763	0,73	1,56
San Isidro	299.023	0,31	62,29
Tigre	257.922	2,05	7,16
Tres de Febrero	349.376	0,10	75,95
Vicente López	289.505	-0,05	74,23
Total AGBA Tradicional	10.935.932	1,43	21,60
Cañuelas	31.012	1,91	0,25
Escobar	128.651	4,43	5,56
General Rodríguez	48.358	3,97	1,34
Marcos Paz	29.101	3,50	0,61
Pilar	130.177	4,18	3,69
San Vicente	74.890	2,82	1,01
Subtotal Nuevos Partidos de la AGBA	442.189	3,76	1,30
Total AGBA	11.378.121		

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 1991 y 1993.

*Con anterioridad a la subdivisión de Municipios en 1994.

La localización industrial ha tenido diferentes etapas, vinculadas directamente a la situación macroeconómica del país así como las repercusiones locales de los cambios económico-sociales producidos a nivel mundial. Históricamente, se halla vinculada físicamente a áreas residenciales de bajos ingresos. Ello tiene una serie de elementos explicativos: I) la preexistencia de ciertos barrios oferentes de mano de obra industrial, induce a los empresarios a localizarse en su cercanía; II) la localización de industrias desvaloriza áreas urbanas, y por lo tanto, las hace accesibles a los sectores de menores ingresos; III) tanto las industrias como los sectores pobres urbanos, no pueden pagar altos costos de tierra y, por lo tanto, eligen zonas desvalorizadas, para su localización en las ciudades.

Durante las primeras décadas del siglo XX, las industrias se localizan en el sur de la ciudad de Buenos Aires y en los Partidos del AGBA, especialmente en Avellaneda, Quilmes y Lomas de Zamora, también hacia el sur, especialmente sobre la cuenca del Río Matanza-Riachuelo y sus afluentes; las ramas frigoríficas, curtiembres, molinos harineros, aceiteras, astilleros eran las más importantes. A partir de la década del treinta se localizan industrias textiles, de neumáticos y pinturas, en el oeste —en la cuenca del Río Reconquista y sus afluentes— y en el norte, debido a nueva infraestructura vial. En estos dos primeros períodos de industrialización, la mezcla de usos industriales y residenciales era muy grande, dado la falta de regulación sobre usos del suelo. Recién en la década del sesenta —período de importante industrialización en el AGBA— cuando las industrias necesitan de mayor superficie de tierra y cambian las pautas de localización hacia el norte del AGBA, la población más pobre no está localizada tan cerca de las mismas.

El crecimiento poblacional, en los diferentes períodos intercensales es muy diferente en la ciudad de Buenos Aires y en los Municipios de la AGBA, como puede observarse en el Cuadro 4.

Cuadro 4
AGBA. TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL, POR MIL

Jurisdicción	1947-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991
Ciudad de Buenos Aires	-0,4	0,2	-1,7	1,2
19 Partidos del AGBA*	59,4	36,1	24,2	14,3

Fuente: INDEC, 1993.

*Los mismos se subdividen en 1994, en 24 partidos.

La polarización social producida en las últimas décadas se ha agudizado en los noventa e inicios del nuevo siglo; el ingreso tiene un acentuado proceso de concentración desde los años setenta; en 1997, para los Partidos que integran el AGBA,⁶² el 26,6% de la población recibía sólo el 7,6% del ingreso, mientras que el 14,5 % de la población recibía el 44,1% del mismo (INDEC, 1998).⁶³

La desocupación ha aumentado en la década del noventa, variando de 6,7% en 1991 a 17,2% en 2001, siendo la máxima en 1995; es de notar que en 1980 la desocupación solo era de 2,3% (ver Cuadro 5). Tanto la desocupación, como la subocupación, son muy diferentes por áreas del Gran Buenos Aires (asimilables a las coronas) como indica el Cuadro 6. Los ingresos, asimismo, son muy diferentes y se relacionan con los indicadores de pobreza. Mientras que la población con NBI en la ciudad de Buenos Aires sólo llegaba en 1991 a 5,9%, y en algunos barrios sólo a 2,6% (CEPA-INDEC, 1994) en Berazategui y Merlo, alcanzaba a 39,1%.

En 1987, los habitantes de la AGBA que vivían bajo la línea de pobreza eran el 15% del total; en octubre de 1999 eran el 26,7%. La población bajo la línea de indigencia pasó en igual período del 2,6% al 6,7% (Rio + 10). Aunque, al igual que en el nivel nacional, hubo una mejora de la situación en los primeros años de la década del noventa, a partir de 1995, empeora sustancialmente.

Cuadro 5
AGBA. TASAS DE DESOCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN, 1980-2001, ONDA MAYO ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Desocupación	2,3*	5,5	10,2	6,7	7,3	11,2	11,9	20,2	18,0	17,0	14,0	15,6	16,0	17,2
Subocupación	4,7	5,5	8,4+											
Subocupación Demandante				2,9	3,0	3,6	4,6	6,7	8,0	8,0	8,1	8,8	9,90	9,2
Subocupación No demand.				4,8	4,6	4,6	5,6	4,0	4,6	4,7	5,1	5,1	5,1	5,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, Mayo 2001 y Dirección Provincial de Estadística de Buenos Aires, 2001.

*Mes de abril.

+ Hasta 1990, los datos son para la subocupación total.

⁶² Fuera de la ciudad de Buenos Aires, para la cual no existe información.

⁶³ En 1974, el 30% más pobre, recibía el 11,3% de los ingresos y el 10% más rico, el 28% de los ingresos. En 1995, los más pobres recibían el 8,5% de los ingresos, mientras que los más ricos, el 37,5% (Bocco, A., en *Página 12*, 17/10/95).

AGBA. DESOCUPACIÓN, SUBOCUPACIÓN Y POBLACIÓN EN EL PRIMER QUINTIL.

	Tasa de Desocupación	Tasa de Subocupación Horaria	Demandantes de empleo	Ingresos (% en el primer quintil)
CB 1	13,9	10,2	28,9	4,7
CB 2	17,6	15,4	41,5	16,3
CB 3	15,2	15,8	42,1	22,9
CB 4	22,9	17,5	50,3	39,5
Total	18,7	15,9	44,1	25,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC 2001.

Nota: Estos datos no existen para la ciudad de Buenos Aires.

G4: San Fernando, Tigre, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela.

G3: Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, Alte Brown, Berazategui.

G2: San Martín, Tres de Febrero, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Matanza II, Avellaneda.

G1: San Isidro, Vicente López.

El número de personas pobres creció en alrededor de 340 000 en la AGBA entre mayo de 1999 y mayo de 2000.⁶⁴ Los hogares bajo la línea de pobreza representaban en mayo de 1999, el 19,1% de las familias y el 27,1% de los habitantes del AGBA; un año después, los valores aumentaron a 21,1% y al 29,7%, respectivamente; la peor situación se registra en la "segunda corona"⁶⁵ donde la pobreza subió del 40,2% en octubre de 1999 al 43,2% en mayo de 2000. En la ciudad de Buenos Aires, 353 600 habitantes se hallan en situación de pobreza, habiendo aumentado el porcentaje de pobres de 8,8% en 1999 a 10,3% en 2000.⁶⁶

Esta situación posee su correlato en el hábitat de los sectores pobres urbanos. A partir de 1977 las ocupaciones de terrenos fiscales y privados se han multiplicado, debido, por un lado al empobrecimiento de la población y por otro, a los cambios en las normas sobre subdivisión del suelo. Actualmente, la posibilidad que los sectores de bajos ingresos accedan a algún tipo de mercado de tierra —sea este legal o ilegal— es prácticamente inexistente, debido a la escasa oferta de tierra vendida a mensualidades y a la nula o muy escasa posibilidad económica de dichos sectores.

La localización diferencial de la pobreza en la AGBA, donde la ciudad de Buenos Aires es el área más rica, no puede enmascarar que también en ella se localiza población en "villa",⁶⁷ inquilinatos, hoteles-pensiones y casas y equipamientos "tomados". No existen cifras actualizadas para los partidos del AGBA, aunque estimaciones de organismos no gubernamentales indican que, aproximadamente, 750 000 habitantes viven en hábitat precario (básicamente en "villas", asentamientos y loteos clandestinos). Las "villas" ocupaban, en 1999 quinientos sesenta y seis manzanas de entre 10 000 y 14 400 m² (cerca de 7 Hás.), de las cuales alrededor del 25% se hallan sobre suelo inundable. Otras "villas" se hallan localizadas sobre cavas, basurales, etc..

Asimismo, en el AGBA, se dan "bolsones" de pobreza en municipios donde tradicionalmente habitan sectores de altos ingresos, como la villa "La Cava" en el Municipio de San Isidro. Es de mencionar que los procesos de ocupación de nuevos asentamientos y villas, así como las casas tomadas y la densificación de las existentes es continuo, aumentando en los últimos años. Muchas familias han tenido que pasar a vivir a dichas formas de hábitat informal, dado que no han podido

⁶⁴ La Nación, 29/11/00, sobre datos del INDEC.

⁶⁵ El sur de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Sarmiento, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

⁶⁶ Clarín, 24/9/00 y 03/02/01, sobre datos del INDEC.

⁶⁷ En especial desde los ochenta, cuando vuelven los villeros luego de haber sido desalojados por el gobierno militar.

continuar pagando su alquiler o su cuota de crédito por su vivienda propia. Hay movilidad entre la población, quedando algunas áreas como guetos donde es difícil entrar.

Otro indicador de los cambios en la AGBA es la actividad industrial. Los censos económicos muestran una disminución importante de la misma tanto en número de establecimientos como de personal ocupado debido a normativas sobre localización industrial como a la política macroeconómica de “economía abierta” (ver Cuadro 7). En los 24 partidos tradicionales del AGBA, el empleo industrial ha bajado de 499 552 en 1974 y 334 380 puestos en 1994, aumentando el personal ocupado en comercio y servicios (INDEC, 1997).

Cuadro 7

AGBA. CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS Y PERSONAL OCUPADO EN INDUSTRIA Y COMERCIO Y SERVICIOS EN 1974, 1985 Y 1994

Sector de Actividad	1974*		1985		1994*	
	Nº Establ.	Personal	Nº Establ.	Personal	Nº Establ.	Personal
Industria	30.033	499.552	27.904	424.109	22.396	334.380
Comercio y Servicios	139.507	283.627	157.061	377.453	195.568	402.122

Fuente: INDEC Censo Nacional Económico 1994. Resultados Provisorios.

* Las fechas corresponden a los tres últimos Censos Económicos.

Durante la década del noventa se desarrolló un proceso de reconcentración debido principalmente a cambios en las políticas de localización, que se modificaron a fines de los años ochenta, así como por mejora en infraestructura vial. Existen ciertos cambios en la estructura productiva y en la organización territorial de las actividades económicas que podrían asociarse a tendencias globales vinculadas al proceso de integración de los mercados. Desde 1991, en casi todas las ramas de actividad los cambios involucran el cierre de plantas y líneas de producción, la fusión y venta de firmas y la realización de inversiones.

Aunque no hay información completa sobre las mismas, los estudios parciales existentes muestran que luego de una primera etapa de inversiones “defensivas” (sobre equipos pre-existentes) se ha pasado a la realización de inversiones más significativas y a la construcción de nuevas plantas. En términos geográficos las grandes inversiones se han concentrado fuertemente en los partidos más alejados de la ciudad de Buenos Aires, especialmente, en el corredor norte de la AGBA.⁶⁸ Las empresas sobrevivientes han adoptado estrategias dirigidas a renovar sus formas de organización y gestión, sus equipamientos, y a introducir cambios en aspectos ambientales y de control de la calidad (Borello et al, 2001).

b) Los problemas ambientales urbanos: distribución e incidencia relativa sobre la población pobre

Si bien es imposible desde el punto de vista conceptual separar los problemas urbano de los ambientales, dado que muchos de ellos son causas de otros, es decir que existe una retroalimentación entre los mismos, a los fines meramente expositivos se muestran de forma desagregada.

i) Las inundaciones

La AGBA fue fundada al borde de la llanura pampeana, atravesada por cuencas importantes: Ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista (cada uno de ellos con una cantidad importante de arroyos que vierten sus aguas a dichas cuencas), arroyos Cildañez, Maldonado, Medrano, Vega, White y Ugarteche. Durante siglos creció bajo las pautas urbanísticas de las Leyes de Indias, que respetaban

⁶⁸ Las inversiones se orientan mayormente al complejo automotriz, a las industrias alimenticias y a algunas industrias de insumos intermedios, pero no a industrias “nuevas” con alto contenido de conocimiento e información ni al viejo complejo metalmeccánico de fabricación de maquinaria y equipo.

la altimetría, y por lo tanto la población se localizaba en sitios protegidos de las inundaciones y los movimientos del agua a través de la red hídrica natural estaban adecuadamente respetados.

Esta situación se modificó a partir de 1940 por el fuerte crecimiento demográfico y de actividades productivas y las formas de ocupación del suelo. La casi inexistencia de control estatal sobre la localización de loteos dió como resultado el parcelamiento de áreas inundables y sin obras de infraestructura básica y las industrias poseían asimismo, escasas limitaciones a su localización, en ambos casos sin contemplar en absoluto las condicionantes y/o limitantes del medio natural (Clichevsky, 1975).

Las inundaciones actualmente se producen —por lluvia y desbordes— debido a la existencia de actividades urbanas en zonas que siempre fueron inundables y la modificación del comportamiento del sistema hídrico por efecto, justamente, de nuevos asentamientos (barreras al movimiento original de las aguas por redes de infraestructura, impermeabilización del suelo, disminución de los cauces por la incorporación de desechos sólidos, etc.).⁶⁹ Las precipitaciones intensas provocan inundaciones localizadas en los alrededores de los arroyos y las producidas por desborde se definen por elevación del nivel del Río de la Plata y el Riachuelo por sudestadas (Herzer y Clichevsky, 1999; PUA, 1999).

Buenos Aires es una aglomeración edificada como si no estuviera localizada en una región inundable; como mínimo, un 25% del área urbanizada se ha realizado por el avance sobre zonas inundables no aptas. Los valles de las principales cuencas —Matanza-Riachuelo y Reconquista— son áreas de expansión urbana a través de grandes loteos desde hace más de sesenta años. Incluso entre 1972 y 1992, cuando la producción de tierra urbana había disminuido sustancialmente, el valle de inundación del Matanza-Riachuelo soportó el fraccionamiento de 711 nuevas manzanas (64 de ellas barrio-parque) (Ver Cuadros 8 y 9). También se ha producido una impermeabilización del suelo y una disminución de arbolado, que empeoran aun más la situación.

Se ha alterado el ciclo hidrológico, en especial en lo relativo a los procesos de infiltración —llegando a casi cero, y potenciando el escurrimiento—. ⁷⁰ Asimismo, se han realizado obras de infraestructura mal proyectadas, que facilitaron inundaciones tales como las del camino del Buen Ayre, que inunda áreas del AGBA.

El 24% del área identificada con villas en el conurbano está sujeta a las inundaciones en las cuencas Matanza-Riachuelo y Reconquista (ver Cuadros 8 y 9). Las áreas deprimidas de Lanús (Villa Diamante y Villa Caraza) y de Lomas de Zamora (Fiorito y Villa La Salada) representan el 83% del área inundables en villas-miseria de ambas cuencas (CONAMBA, 1995).

Cuadro 8

CUENCA MATANZA-RIACHUELO. PARCELAMIENTOS/OCUPACIONES EN ÁREAS INUNDABLES

Partido	Manzanas inundables, (recurrencia 10 años*)	Manzanas loteadas entre 1972	Manzanas loteadas entre 1972-1992	Villas miseria/asent. (en manzanas)
Avellaneda	658	641	13	4
E. Echeverría	883	633	242	-
La Matanza	1.024	821	203	-
Lanús	1.106	1.002	36	65
Lom. de Zamora	1.435	1.171	217	49
Total	5.104	4.268	711	118

Fuente: Elaboración propia en base a CONAMBA, 1995.

* Según Proyectos Matanza-Riachuelo y Reconquista, Préstamo BID.

⁶⁹ No se puede descartar la existencia de cambios de tipo climático, particularmente en los que parecen ser ciclos relativamente sistemáticos de sequías vs. aumento de las precipitaciones, pero éstos no parecen ser fenómenos que expliquen lo más importante de los problemas en la AGBA.

⁷⁰ Por otro lado, la degradación del suelo, por sobre explotación de cavas, donde se extrae tosca y tosquilla, algunas con 20 mts de profundidad y hornos de ladrillo, han producido también modificación de los escurrimientos.

Cuadro 9

CUENCA RÍO RECONQUISTA. PARCELAMIENTOS/OCUPACIONES EN ÁREAS INUNDABLES

Partido	Manzanas inundables, (recurrencia 10 años*)	Manzanas loteadas antes 1972	Manzanas loteadas 1972-1992	Villas miseria/asent. (en manzanas)
Gral. San Martín	93	36	49	8
Gral. Sarmiento	225	195	30	-
Merlo	57	44	13	-
Moreno	121	105	16	-
Morón	249	236	13	-
San Fernando	198	172	26	-
San Isidro	113	101	12	-
Tigre	331	317	7	7
Tres de Febrero	149	131	13	4
Total	1.530	1.338	179	19

Fuente: Elaboración propia en base a CONAMBA, 1995.

* Según Proyectos Matanza-Riachuelo y Reconquista, Préstamo BID.

En el AGBA la evacuación del agua de lluvia se realiza en el Río de la Plata, y en los Ríos Matanza, Riachuelo y Reconquista. Teniendo en cuenta el perfil hidráulico de los mismos, así como la sudestada en el caso del primero de los nombrados, se concluye que éstos durante sus crecientes funcionan como tapones hidráulicos a la salida de las aguas de red, oponiendo masas de aguas que dificultan la salida de las de lluvias.⁷¹

La recurrencia de las inundaciones ha aumentado en los últimos años; por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires se producen hasta 4 inundaciones importantes por año. Y la gravedad de las mismas también, ampliándose la superficie y el número de afectados; en la última gran inundación de enero de 2001, la cantidad de evacuados en el AGBA fue de más de 3 550 personas en las áreas más carenciadas de los partidos más pobres, como La Matanza, Moreno y Florencio Varela; las pérdidas materiales han sido prácticamente totales; ha habido muertos, en especial de niños y ancianos, aunque no existen registros confiables sobre el número de casos.

Las consecuencias más importantes de esta situación en las zonas inundadas son: el aislamiento de sus residentes, la afectación de las actividades comerciales⁷² y de servicios por imposibilidad de acceso a bienes y personas, la afectación de bienes privados y públicos por destrucción o deterioro y el quiebre de la continuidad del sistema vial y aún de otros sistemas de transporte público como colectivos, subterráneos y trenes. Los efectos indicados, que transformaron a las inundaciones preexistentes en desastres, o que generaron inundaciones (y adicionales desastres) en nuevas áreas, resultaron de una urbanización que no tuvo en cuenta las limitaciones del medio natural, como el relieve, las características de absorción de los suelos, etc. (Herzer y Clichevsky, 1999).

Para la Cuenca del Matanza Riachuelo, se conoce que el 80% de las viviendas bajo peligro de inundación tienen un precio de mercado que es 35% menor que en las zonas aledañas, fuera del área de inundación; mientras que el 20% restante, que posee riesgos también de contaminación, poseen un precio que es del 70% menor que en áreas fuera de contaminación e inundación. La cantidad total de viviendas es de 89 000, en general precarias (BIRF, 1995).

ii) Contaminación hídrica y carencia de servicios de infraestructura

“Pese a que Argentina se encuentra en una etapa de desarrollo adelantada en muchas formas, la contaminación es mayor de lo esperado en un país de sus características. Los problemas más

⁷¹ La modificación de la topografía de la línea de costa por el avance de la Ciudad sobre el Río de la Plata afectó las bocas urbanas de salida, que fueron prolongadas mediante zanjonés y bahías sin márgenes consolidadas, siendo además de escasa profundidad e insuficientemente dragadas.

⁷² En la ciudad de Buenos Aires, incluso el gobierno de la ciudad dispuso el pago a población afectada (en su mayoría comerciantes) y ha definido una baja en el impuesto inmobiliario en las áreas de afectación.

serios se concentran en las ciudades, en particular en los barrios más pobres, las áreas industriales y las zonas céntricas y comerciales. El problema más importante es la contaminación de las aguas subterráneas” (BIRF, 2000).

Ciertamente, como coloca el BIRF, el problema ambiental más grave de la AGBA lo constituye la calidad de las aguas, tanto en la franja litoral del Río de la Plata y Riachuelo y el resto de las aguas superficiales como en el agua subterránea.⁷³ Si bien la ciudad de Buenos Aires posee un servicio de agua y cloaca provisto por red, el impacto de la contaminación hídrica es muy notorio por las condiciones de las aguas costeras.⁷⁴ En los partidos del AGBA, el problema del agua subterránea es muy importante, debido a la cantidad de población que aun utiliza ese tipo de agua para uso domiciliario.

Por otra parte, el agua del Riachuelo posee contaminantes orgánicos persistentes con niveles de concentración que van en aumento hasta su desagüe en el Río de la Plata. Los ecosistemas de ribera involucrados, altamente contaminados, le dan a la costa un aspecto deteriorado y afecta a las dos tomas para el servicio de provisión de agua potable de la Región Metropolitana (PUA, 2000a). Los principales factores causales de la contaminación hídrica son los volcamientos a la red pluvial de cloacas, efluentes industriales y lixiviado de basurales, además de residuos dispersos en la vía pública y efluentes cloacales sin depurar.

De las descargas que llegan al Río de la Plata por pluviales, arroyos y ríos, el Matanza-Riachuelo es el que aporta el mayor volumen de contaminantes. Dicha Cuenca ocupa una superficie de 2 240 km², con una población de aproximadamente 2 700 000 de habitantes⁷⁵ muy concentrada en Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y la Ciudad de Buenos Aires. Recibe el aporte de un gran número de cursos de aguas a cielo abierto y entubados, y desagües pluviales. Existen zonas críticas desde el punto de vista ambiental por la industrialización a lo largo del Río; la localización de “villas miserias” y los basurales clandestinos a cielo abierto. Las principales fuentes de contaminación son las aguas cloacales, las aguas pluviales contaminadas por el aporte de residuos sólidos urbanos y las conexiones clandestinas industriales y residenciales.⁷⁶

Alrededor de 55% de la población de la cuenca no dispone de cloacas y descarga directamente a pozos negros o cámaras sépticas y la cobertura de agua potable alcanza al 65% de la población total de la misma. Las industrias son la principal causa de contaminación por sustancias tóxicas y constituyen el 50% del total de las descargas de la Demanda Bilógica de Oxígeno (DBO) que se vierten en la Cuenca —recibe descargas de aproximadamente 20 000 establecimientos de los cuales las 2/3 partes no poseen tratamiento ni gestión ambiental interna de manejo de residuos industriales y solo el 3% restante las opera normalmente (BIRF, 1995) —.

Las principales ramas industriales corresponden a la industria alimentaria, química, farmacéutica, petroquímica, metalúrgica, curtiembre, papelera y textil. Los contaminantes mayores son fenoles, nitrógenos amoniacales (supone altos contenidos bacterianos) plomo, cromo, grasas e hidrocarburos. Se lo considera altamente poluido, con bacterias coliformes y colifecales, y un mínimo contenido de oxígeno disuelto (CONAMBA, 1995). Además de las descargas a cauce, hay declarada una descarga industrial de 1 080 m³/día a napa freática, a través de tanques sépticos y pozos negros.

A fines de 1992, el gobierno nacional le fijó a la SRNyDS un plazo de 1 000 días para que el Matanza Riachuelo fuese saneado (hasta el presidente de la Nación anticipó que se podría navegar,

⁷³ La contaminación también impide la recuperación de espacios públicos para la recreación.

⁷⁴ La calidad del agua sobre la costa del Río de la Plata de la Ciudad de Buenos Aires presenta una alta degradación, y hasta los 500 mts es inapropiada para el contacto directo con ella.

⁷⁵ Abarca la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, General Las Heras, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente.

⁷⁶ El Río recibe la descarga de la planta de tratamiento de Cañuelas, del Establecimiento depurador Sudoeste operado por Aguas Argentinas y un desborde de la Segunda Cloaca Máxima de esta última empresa que aportan en conjunto un caudal medio diario de unos 350 000 m³/día.

pescar y tomar baños). A fines de 1999, aun no se había realizado ninguna acción para ello, y recién en ese año se firmó el Decreto N° 180/99 que habilita a la remoción de cascos que subsisten a flote en el maloliente curso de agua.⁷⁷

La Cuenca del Río Reconquista posee una superficie de 1 670 km², localizada en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires.⁷⁸ Nueve de los 14 municipios que la integran concentraban, en 1991 alrededor de 3,4 millones de habitantes. La regularización de los caudales se realizó mediante la construcción de presas, estimando una regulación de las crecidas para una recurrencia de 100 años. Por lo aportes de efluentes industriales altamente contaminantes, el agua de este Río es prácticamente no apto para la casi totalidad de los usos posibles. La acción combinada de las inundaciones y la dispersión de la contaminación tiene efectos muy negativos sobre el ambiente de la cuenca. Aguas Argentinas (ex OSN de San Fernando, San Isidro, General San Martín, Tres de Febrero y Morón) vuelca sus efluentes al sistema troncal que descarga al Río de la Plata sin tratamiento previo, aunque está realizando inversiones para revertir la situación a mediano plazo. AGBA SA (en Merlo y Moreno) realiza un tratamiento de aguas servidas que efectúan una reducción parcial de las cargas contaminantes antes de ser vertidas al Río Reconquista.

En el mismo se produce el vertido de efluentes industriales con escaso o nulo tratamiento; en 1996 se calculaba que el número de establecimientos industriales con potencial contaminador era de 4 242 (Sejenovich, 1999). Los valores de DBO exceden los límites máximos permisibles (registros recientes los ubican entre 90 y 200 ppm). Los máximos contaminantes son fenoles, grasas y detergentes que superan los límites admisibles.

En paralelo a la contaminación de las aguas superficiales, se ha producido deterioro de acuíferos por crecientes niveles de salinización, incorporación gradual de elementos poluentes, y generación y expansión de conos de depresión, en especial en el acuífero Pehuelche y pone en serio riesgo las condiciones de salubridad de la población que no cuenta con servicio de agua por red. Los principales problemas detectados en agua subterránea, en determinadas zonas, son debidos a la presencia de nitratos, cromo e intrusión salina.

En 1991, 4 600 000 de habitantes (42%) tenían sus viviendas desprovistas del servicio de agua corriente por red, y 6 200 000 (55%) estaban fuera de la red de desagües cloacales. La carencia de éstos define que una gran cantidad de desagües pluviales sean utilizados como alcantarillado a cielo abierto, que, junto con los basurales clandestinos, generan áreas de alta contaminación ambiental. Las cifras indicadas no alcanzan a reflejar, sin embargo, la compleja realidad del problema. Las poblaciones de los espacios que incluyen y rodean inmediatamente a ciudad de Buenos Aires se encuentran servidas por ambas redes de servicio, en tanto que el déficit de cobertura se concentra en los Municipios donde habita la población más pobre (ver Cuadros 10 y 11).

⁷⁷ Según relevamiento efectuado por el Comité Matanza Riachuelo (Unidad ejecutora de Proyecto Matanza-Riachuelo) en 1996, existían localizados en la cuenca 3 000 puntos contaminantes.

⁷⁸ Esta Cuenca incluye 95% de los territorios de los Partidos de Morón (año 1994) y de San Fernando, 91% del Partido de Moreno, 81% de General Rodríguez, 73% de San Isidro, 70% de General San Martín, 63% de Tres de Febrero, 59% de Merlo y 54% de General Sarmiento. En menor proporción, integran el territorio de la Cuenca el 39% del Partido General Las Heras, 20% Marco Paz, 19% Luján, 15% Tigre y 10% Vicente López.

Cuadro 10
AGBA. POBLACIÓN NO SERVIDA CON AGUA CORRIENTE.1991

Jurisdicciones administrativas	Población no servida	
	Porcentaje	Número
Ciudad de Buenos Aires	3	96.915
Almirante Brown	75	336.786
Avellaneda	10	32.994
Berazategui	25	60.176
Esteban Echeverría	92	251.213
Florencio Varela	89	222.945
General San Martín	33	133.031
General Sarmiento	93	603.899
La Matanza	58	643.834
Lanús	13	61.902
Lomas De Zamora	46	264.877
Merlo	91	353.744
Moreno	87	248.230
Morón	74	469.054
Quilmes	22	114.103
San Fernando	45	62.453
San Isidro	19	57.694
Tigre	76	192.995
Tres De Febrero	24	84.966
Vicente López	3	9.914
Total AGBA Tradicional	40	4.301.725
Cañuelas	68	17.543
Escobar	89	107.870
General Rodríguez	83	34.451
Marcos Paz	53	13.371
Pilar	87	105.218
San Vicente	95	68.274
Subtotal Nuevos Partidos de la AGBA	85	346.727
Total AGBA	42	4.648.452

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, 1993.

En aquellos lugares donde no hay agua por red en el AGBA, el Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, registró 856 000 perforaciones individuales para la extracción de agua de las capas subterráneas, con bombeadores accionados manual o eléctricamente; muchas de ellas se nutrían de agua con algún grado de contaminación, dado que extraen agua de pozos a escasa profundidad, pues muchas veces no pueden pagar una instalación que llegue a la napa no contaminada.

En las zonas sin ningún tipo de red de saneamiento, la proximidad entre pozos ciegos y perforaciones también constituyen factores agravantes de la autocontaminación, ya de por sí existente, dada la habitual mala calidad constructiva de dichas obras sanitarias. La falta de infraestructura de saneamiento da lugar al funcionamiento de los camiones atmosféricos,⁷⁹ causa importante, asimismo, de contaminación.

Por otra parte, ha habido en los últimos años una elevación de las napas, que afecta cada vez a mayor población del AGBA; ello produce inundaciones, con agua contaminada, al interior de viviendas en Lomas de Zamora, Lanús, Tres de Febrero, San Martín y Alte. Brown,⁸⁰ en algunos de dichos partidos se ha declarado la emergencia hídrica y sanitaria (en Lomas de Zamora, hay más de 400 000 vecinos afectados); en total son 17 los municipios con algún grado de afectación. Incluso algunas viviendas de la ciudad de Buenos Aires han tenido dicho problema. La explicación de expertos coloca que el problema existe por varios factores, entre los cuales se destaca el aumento de presión del acuífero Puelche (el cual está contaminado por salinización y exceso de nitratos) por lo

⁷⁹ Encargados de limpiar los pozos sépticos.

⁸⁰ Clarín,21/07/00.

cual la napa subió,⁸¹ adición de agua importada de plantas de tratamiento de Aguas Argentinas y la falta de desagües cloacales, con lo cual se aporta agua de pozos negros, más las lluvias mayores que las normales. Según especialistas, la población se halla en peligro de sufrir enfermedades como la hepatitis.

Cuadro 11
AGBA. POBLACIÓN NO SERVIDA CON CLOACAS. 1991

Jurisdicciones administrativas	Población no servida	
	Porcentaje	Número
Capital Federal	5	131.664
Almirante Brown	84	375.649
Avellaneda	58	199.603
Berazategui	68	166.380
Esteban Echeverría	95	258.524
Florencio Varela	87	216.923
General San Martín	63	255.644
General Sarmiento	94	609.266
La Matanza	60	671.911
Lanús	83	388.213
Lomas De Zamora	80	458.288
Merlo	90	349.811
Moreno	88	249.506
Morón	78	494.731
Quilmes	61	312.037
San Fernando	74	103.931
San Isidro	64	190.947
Tigre	93	234.939
Tres De Febrero	39	136.454
Vicente López	8	23.863
Total AGBA Tradicional	54	5.828.284
Cañuelas	80	20.675
Escobar	90	108.947
General Rodríguez	82	34.407
Marcos Paz	100	24.891
Pilar	92	111.156
San Vicente	99	71.261
Subtotal Nuevos Partidos del AGBA	91	371.337
Total AGBA	55	6.199.621

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, 1993.

Desde el año 1993, cuando comienza el proceso de privatización, la situación ha cambiado parcialmente. En los municipios pertenecientes a la concesión de Aguas Argentinas ésta expandió los servicios pero en las áreas donde la demanda tenía capacidad de pago; es decir que era una demanda solvente insatisfecha. En las áreas más pobres no lo ha hecho —además que muchas de estas áreas no se pueden realizar servicios tradicionales por ser áreas inundables, con napas muy altas, etc., por el cual el tendido del servicio tradicional puede ser más complejo y costoso— (ver Cuadro 12). La población total servida con agua por Aguas Argentinas en 2001 es de 7 669 042, mientras que para desagües clocales es de 5 744 134 (Aguas Argentinas, Internet, 2001). La ampliación de la red dependerá de los aportes de la población, dado que es común que una organización comunitaria formula al gobierno municipal respectivo una demanda de ampliación de la red no prevista por la empresa Aguas Argentinas.

“Una vez que el proyecto se consolida es negociado con la empresa prestataria. Sobre esa base se convoca a empresas contratistas de la zona, en cuya evaluación y selección participa el municipio. Los pobladores pagan la obra a la empresa seleccionada, por medio de un plan de financiación y Aguas Argentinas se hace cargo de los controles y aprobaciones de la obra y luego del servicio cobrando los cargos por conexión y las tarifas por la prestación” (Pírez, 2000:37).

⁸¹ Clarín, 17/04/01.

Obviamente que esta forma de solución no es posible para la población más pobre y peor localizada en cuanto a las condiciones del medio natural.

Cuadro 12

**POBLACIÓN SERVIDA POR AGUA CORRIENTE Y DESAGÜES CLOACALES, EN EL ÁREA
CONCESIONADA A AGUAS ARGENTINAS, 1999**

Jurisdicciones administrativas	Servicio de agua		Servicio de cloaca	
	Porcentaje	Población (en miles)	Porcentaje	Población (en miles)
Ciudad de Buenos Aires	99	2.960	99	2.864
Almirante Brown	45	222	18	89
Avellaneda	92	318	65	226
Esteban Echeverría	44	106	29	69
Ezeiza	22	23	22	23
General San Martín	91	375	49	202
Morón	75	254	48	163
Ituzaingó	6	9	0	0
Hurlingham	29	49	0	0
La Matanza	52	672	50	642
Lanús	89	417	27	125
Lomas De Zamora	80	477	24	142
Quilmes	91	493	53	288
San Fernando	90	129	26	37
San Isidro	98	296	52	158
Tigre	54	147	8	23
Tres de Febrero	87	304	80	281
Vicente López	97	279	95	274
Total	79	7.530	62	5.705

Fuente: Elaboración propia en base a Franceschini, 2000.

En los Municipios no atendidos por Aguas Argentinas y en los cuales el servicio era prestado por Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA), la misma se privatizó en 1997 y la firma Azurix ganó la concesión en algunos de ellos, como Florencio Varela, Alte. Brown, Esteban Echeverría; en estos dos últimos, si bien la cobertura de agua potable ha pasado de 11,6% y 10,2% en 1991 a 45% y 44% en 2000, respectivamente (Franceschini, 2000), aun se hallan en situación extremadamente precaria. En las áreas más pobres, como Merlo, Moreno y Gral. Sarmiento (actualmente subdividido en tres partidos) recién se traspasó a la empresa privatizada Aguas de Buenos Aires (AGBA) que posee problemas de expansión, justamente por la escasa posibilidad de pago de la población.⁸²

En cuanto a los desagües cloacales, si bien la casi totalidad de la población de la ciudad de Buenos Aires dispone del servicio, en los municipios del AGBA la situación sigue siendo muy deficitaria (ver Cuadros 11 y 12). Una proporción ínfima de las aguas colectadas sufre algún tratamiento antes de su volcamiento al cuerpo receptor, el Río de la Plata. Las aguas servidas son captadas por colectoras primarias y secundarias, que las conducen a las 4 cloacas máximas que, sin tratamiento alguno, las transportan aguas afuera de la costa de Berazategui, en el Río de la Plata, a través de un emisario submarino. Justamente ello determinó que dicho Municipio demande a Aguas Argentinas por daño ecológico,⁸³ exigiendo una indemnización de 300 000 000 de dólares.⁸⁴ Berazategui es el único municipio que no posee privatizado el servicio de agua; se abastece a través de 72 pozos que extraen agua del acuífero Puelche. El intendente está preocupado que la contaminación no sólo quede en la costa sino que llegue a las napas. También existen problemas con el resto de los municipios del AGBA y Aguas Argentinas; en 1997 dicha empresa renegoció el

⁸² Es de destacar que con los recursos el Ente del Conurbano, durante la década del 90 —que significaban alrededor de 600 000 000 de dólares anuales— se han realizado básicamente obras de desagües pluviales, pavimentación y equipamiento comunitario, pero no se ha invertido en agua y saneamiento.

⁸³ Clarín, 26/9/00.

⁸⁴ El emisor descarga a 2 500 mts de la costa, alrededor de 2 000 000 de m³ de líquidos cloacales por día; Aguas Argentinas afirma que los líquidos se diluyen en el agua, pasan por rejillas y sufren una decantación que concluye en un procedimiento casi primario en una planta de tratamiento; pero igualmente se concentran nitritos, amonio y otros contaminantes.

contrato con la Nación, por el cual se haría una planta de tratamiento en la ciudad de Buenos Aires y recién en 2018 se hará una en Berazategui, aunque según el contrato original debía estar terminada en el primer quinquenio de la privatización, es decir como máximo, en 1998.

La privatización de los servicios de agua y saneamiento ha tenido consecuencias sobre el ambiente y las condiciones de vida de la población. Las tarifas han sido un factor clave en ello, dado que su aumento hace imposible el pago para una cantidad de población pobre o empobrecida. Por un lado, pues, no existen los servicios para una cantidad de población, pero, por otro, parte de ella no podría pagarlos si no se establecen tarifas sociales, que aún son muy discutidas por las empresas que han ganado las concesiones.

Es de señalar que en el área central (el radio antiguo) de la ciudad de Buenos Aires, los conductos son pluvio-cloacales, causante, en situación de precipitaciones moderadas, de flujos contaminantes hacia la ribera de la Ciudad de Buenos Aires.⁸⁵ Se estima que el sistema de colectores cloacales y pluvio-cloacales generan situaciones de riesgo: la capacidad ha sido colmada y se producen descargas no deseadas en el Riachuelo y sin tratamiento en el Río de la Plata (PUA, 2000a).

iii) Industria y contaminación

La magnitud de los problemas de contaminación que actualmente sufre la población pobre, se debe, en parte, a las formas que ha adoptado la localización industrial, no sólo en cuanto a cercanía física, sino en relación a la falta de plantas de tratamiento de las industrias, y la localización de la población en las riberas de los cursos de agua en los cuales las industrias depositan sus efluentes. La Ley N° 7 229/72 sobre localización industrial, se aprueba cuando la mayoría de las industrias estaban localizadas. Es un círculo de pobreza —desvalorización de áreas— contaminación hídrica —sonora— a veces atmosférica. El riesgo para la población sujeta a contaminación fue empeorando, dado que la red fluvial se fue contaminando por la acción de los establecimientos fabriles, libres de control de calidad de efluentes hasta hace relativamente escasos años.⁸⁶

También existe la presunción que algunos establecimientos generadores, incumpliendo la normativa legal existente sobre residuos patogénicos, derivan los mismos sin ningún tratamiento previo, a basurales a cielo abierto o aún los mezclan con los residuos objeto de recolección municipal. La mayoría de las industrias no depuran sus aguas residuales, ni aplican ningún tipo de gestión ambiental interna de manejo de residuos industriales y, como norma general, existe un incumplimiento de la legislación ambiental vigente que es ayudada por la falta de controles (PUA, 2000a).

"Muchas industrias locales —especialmente las pequeñas y medianas— señalan que el dilema está planteado en estos términos: o se produce en las actuales y precarias condiciones o se cierra, con el consiguiente impacto laboral y social que ello significa. Ese es también un efecto perverso de las economías de los países subdesarrollados" (CEAMSE, 1993:22).

iv) Residuos sólidos⁸⁷

Los procesos de urbanización, periurbanización y crecimiento económico en los primeros años de la década del noventa, tuvieron como consecuencia inmediata tanto el incremento en la generación de residuos sólidos residenciales como industriales.⁸⁸ Se puede verificar la correlación

⁸⁵ Otros factores de contaminación costera con efluentes cloacales son la Colectora Costanera y la Segunda Cloaca Máxima, responsables por numerosas fugas que contaminan la costa sobre el Río de la Plata y sobre el Riachuelo.

⁸⁶ También las riberas de las cuencas, que eran áreas recreativas para la población de bajos ingresos, se han contaminado en las últimas décadas, con lo cual se ven imposibilitadas de usarlas.

⁸⁷ Se pueden caracterizar los residuos producidos en áreas urbanas como residenciales, comerciales, industriales, hospitalaria; del espacio público. Los mismos se pueden clasificar según su grado de peligrosidad y patologías; otras clasificaciones definen como residuos especiales los que no son comunes residenciales y comerciales.

⁸⁸ Es de destacar la inexistencia de estadísticas confiables a nivel nacional o provincial. Los datos que se presentan fueron obtenidos a través de encuestas realizadas a funcionarios municipales (Savino, 1999).

existente entre la mayor actividad económica, entre 1991 y 1994 y los fuertes aumentos en el nivel de disposición, como así también la recesión de 1995 y la caída en dichos niveles. En la AGBA, en 1991 se produjeron 734 000 tn., en 1992, 3 598 000 tn; en 1994, 4 469 000 tn. y en 1997, 4 818 000 tn. Actualmente, se producen alrededor de 16 000 tn/día.⁸⁹

Hay una producción de basura residencial⁹⁰ cada vez más diferenciada entre sectores sociales y, por lo tanto, entre áreas territoriales urbanas. En zonas de ingresos altos, como Vicente López, se producen 1.65 Kg/persona por día; en San Isidro y la ciudad de Buenos Aires 1.46 Kg/persona, mientras que en áreas de ingresos medios, como Avellaneda y Tres de Febrero, se producen 1.02 Kg/persona y en San Martín, 0.98 Kg/persona; en áreas de ingresos medios bajos como Lomas de Zamora, se producen 0.66 Kg/persona y en Tigre, 0.64 Kg/persona. En áreas de ingresos bajos, como Moreno, se producen 0.37 Kg/persona y en Florencio Varela, 0.35 Kg/persona. (Savino, 1999).

En cuanto a los residuos dispersos, en la ciudad de Buenos Aires se recogen a diario 673 ton/día. En la vía pública; ésto agudiza los problemas de inundaciones que se generan por el taponamiento de los desagües pluviales y en los trayectos y bocas de salida de los arroyos entubados.

El servicio de recolección se realiza segregadamente: hay áreas donde se recoge diariamente, otras con frecuencia semanal y otras donde nunca se realiza; las tecnologías utilizadas, tanto para la recolección como para la disposición final siguen siendo muy diferentes aunque en los partidos del AGBA ha habido en los últimos años un sustancial incremento de la cobertura de recolección, barrido y limpieza de calles. Pero han quedado sin cubrir sectores ocupados, justamente, por población de bajos ingresos, tanto en "villa miseria" como en asentamientos o barrios de loteos —áreas inundables, con topografía inadecuada, calles de tierra; bajas densidades— y por lo tanto inaccesibles con cualquier tipo de tecnología común de recolección y mínimas rentabilidades, con lo que la situación de pobreza se ve agravada con un riesgo sanitario. Incluso existen muchos asentamientos precarios, en especial "villas" localizados cercanas a, o sobre basurales, como "La cava", en San Isidro o Villa Itatí y Azul, en Avellaneda. La gestión de la recolección es municipal (en general, concesionada a empresas privadas) y los gobiernos locales poseen acuerdos con el CEAMSE para depositar la basura en los rellenos sanitarios.

En la ciudad de Buenos Aires existen tres estaciones de transferencia; alrededor del 95% de los residuos recolectados es receptado en dichas Estaciones y trasladados al centro de disposición final. El 5% restante es conducido directamente a los rellenos sanitarios; en los cuatro ubicados en la AGBA se cumplen con todos los requisitos técnicos⁹¹ (Savino, 1999). Pero los mismos ya se han saturado y el mayor de ellos, Villa Domínico II, de 300 Has. se agotará en el 2002; en él las montañas de basura llegan a los 19 metros de altura. En el resto de los centros, la capacidad de recepción no excede los cinco años, aunque la recesión de los últimos años disminuyó el volumen de basura.

Una solución es reciclar parte de la basura; pero las experiencias realizadas en la ciudad de Buenos Aires en los primeros años de la década del 90 no son económicamente rentables; es decir que lo recaudado en la venta de los materiales recolectados no cubre los costos del sistema. En el Gran Buenos Aires, los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre ha acordado con el CEAMSE, en el mes de junio de este año, la primera experiencia de recolección

⁸⁹ La Nación, 2/10/01.

⁹⁰ "Basura" es un término relativo. Lo que para algunos sectores de la sociedad está formada por elementos que ya no sirven para nada, para otros sectores son aun muy útiles, incluso sin modificarlos. Para los más pobres, la basura ajena sirve para comer y vestirse, además de ser una fuente de ingresos económicos (Clichevsky y Pirez, 1991).

⁹¹ Villa Dominico —González Catán, Norte III— Ensenada. Dos plantas de tratamiento de líquidos lixiviados se encuentran instaladas, una en el relleno sanitario Norte III y la restante en Ensenada.

diferenciada de material orgánico verde (resto de podas, jardinería y alimentos), como primer paso al reciclado.⁹²

Paralelamente a la disposición final legal en los lugares destinados por el CEAMSE, en la ciudad de Buenos Aires aun existen 9 basurales a cielo abierto (cuatro de ellos en villas) ocupando en su conjunto alrededor de 40 Ha, aunque la mayoría se encuentra en proceso de saneamiento. En los partidos del AGBA existen 103 basurales a cielo abierto donde se encuentran diseminados, estimativamente, 1 000 000 de tns. de residuos domiciliarios y peligrosos ocupando una superficie total de 557 hectáreas, según datos de CEAMSE de enero de 1996. La magnitud de la basura clandestina por municipio es muy grande; por ejemplo, la cava San Nicolás de Florencio Varela, posee 240 000 m³; la cava 3 de la Matanza, 420 000 m³; el basural Lanús —Lomas de Zamora (sobre el Riachuelo)— 300 000 m³ y el de Cuartel V de Moreno, 132 000 m³ (CONAMBA, 1995).

También según CEAMSE, cerca de 600 000 toneladas por año de residuos industriales —de los cuales la mitad son relativamente contaminantes— no ingresan en el circuito oficial y se vuelcan clandestinamente en arroyos y en basurales y cavas no habilitadas; es decir que el destino de las casi 1 000 ton/diarias contaminantes es una incógnita, sólo conocida parcialmente en los circuitos clandestinos de la basura.

Los basurales a cielo abierto constituyen uno de los mayores riesgos para la salud pública, debido a los desechos peligrosos que se arrojan en ellos. Se produce contaminación aérea e hídrica, tanto de las napas freáticas como de cursos de agua; modificación de las cuencas, y por lo tanto, de las áreas inundables o erosionables; contaminación de tierra urbana, por depósito de basura directamente sobre áreas pasibles de recibir usos urbanos, o por realización de "rellenos sanitarios" sin adecuadas condiciones técnicas,⁹³ proliferación de insectos. Aunque ellos están prohibidos desde 1961—es decir, todos ellos son clandestinos—, existen por deficiente ejercicio de poder de policía de los municipios; desinterés o imposibilidad de los mismos de pagar el servicio al CEAMSE, que lo monopoliza desde 1977(aproximadamente 10US\$/ton); evitar costos de fletes.

No sólo se encuentran en situación de riesgo aquellas personas que están en contacto directo con la basura, ya sea tanto los que realizan actividades de "cirujeo"⁹⁴ como los que viven en las cercanías, sino toda la población en su conjunto debido a la transmisión de enfermedades a través de vectores; al contagio de persona a persona; contaminación de aguas superficiales o subterráneas; y/o ingesta de carne de animales alimentados con residuos.

El "cirujeo" se ha incrementado en los últimos años —en paralelo a la pauperización de la población—, tanto en las tareas de recolección como en los basurales clandestinos a cielo abierto.⁹⁵ "Cercados por la basura" es el título del editorial de un diario,⁹⁶ donde comenta que existe un tren especial para transportar a "cirujas" y la basura por ellos reunidos, desde la ciudad de Buenos Aires hasta José León Suárez, un lugar del AGBA muy pobre, donde existen algunos de los basurales clandestinos e "industrias" de la basura; ello fue dispuesto por la empresa privada que concesiona el servicio de ferrocarril, ante la queja de los demás usuarios —sectores de ingresos medio y medio bajos— que debían compartir con los recolectores informales el mismo medio de transporte.

Sobre residuos peligrosos, la carencia de estudios a nivel nacional como así también la inexistencia de estadísticas de todo tipo impide cuantificar su dimensión (Rio +10). Lamentablemente, no existen estudios epidemiológicos que permitan relacionar puntualmente la morbilidad o mortalidad por enfermedades relacionadas directa o indirectamente con residuos peligrosos. Pero se puede señalar que en la actualidad gran parte de las consultas e internaciones por

⁹² La Nación, 2/10/01.

⁹³ En la AGBA se han realizado loteos para poblaciones de bajos ingresos en terrenos rellenados con basura.

⁹⁴ La recolección informal.

⁹⁵ El aumento del proceso de recolección por el cirujeo es una de las causas que impide reconocer los verdaderos volúmenes generados de residuos domiciliarios.

⁹⁶ La Nación, 05/03/01.

estados infecciosos en la periferia de la AGBA son patologías provocadas por la basura (CEAMSE, 1993). Han aumentado las enfermedades gastrointestinales (hasta el cólera), tuberculosis, etc., ligadas, asimismo, al empobrecimiento de la población.

Y a principios de 2001, se han producido más de 100 casos de leptospirosis, por lo menos 7 de ellos fatales.⁹⁷ Según expertos, la causa son los roedores existentes en los basurales clandestinos. Es de señalar que, con la agudización de la crisis, la población pobre no solo come “de la basura” a partir de la recolección y comercialización, sino que sacia su hambre, comiendo literalmente la basura que producen los otros sectores de la sociedad.⁹⁸

⁹⁷ La Nación, 31/03/01.

⁹⁸ La cantidad de población (incluso niños de muy corta edad) hurgando los recipientes de basura, extrayendo lo que encuentra para comer y esperando en las puertas de supermercados, panaderías, negocios de venta rápida de comidas, etc, para recoger los residuos que son su comida, es cada vez mayor.

IV. Escenarios posibles para la AGBA

1. Sobre las políticas

A lo largo del trabajo se han dado respuestas a las preguntas planteadas en la introducción, aunque para algunas de manera parcial, pues para profundizar el análisis sería necesario de estudios especiales. Aquí se resaltan ciertas constataciones.

Dado que no había —ni hay, para la mayoría de los funcionarios públicos— una concepción global de la problemática urbana ambiental, se regulaba, o se hacían inversiones directas, de manera aislada y parcial. Así, había (y aun hay) legislación sobre subdivisión del suelo, o sobre disposición final de residuos sólidos, sin analizar en conjunto la interacción entre los distintos aspectos. Los análisis que se desarrollaban para su elaboración eran descriptivos o ni siquiera se realizaban.

Ha existido —y aun existe— una falta de utilización de nuevas conceptualizaciones, nuevas visiones más integrales sobre las relaciones entre sociedad y ambiente construido (que obviamente, corresponde a los paradigmas teóricos utilizados).⁹⁹ Por ejemplo, la legislación ambiental es más tendiente a realización de EIA que a un enfoque más global del mismo.

La mayoría de los instrumentos normativos se elaboraron sin conocer las explicaciones de los problemas; se analizaron, elaboraron

⁹⁹ También han tenido influencia el carácter corporativo de los técnicos que los elaboraron.

y aplicaron al “aspecto visible”; no se han tenido en consideración las distintas escalas: intraurbana, local, metropolitana, regional hasta nacional o extranacional, de generación del problema. Las explicaciones eran de carácter social, y por lo tanto, por el modelo de desarrollo socio-económico imperante no las podía afrontar. Por ejemplo, la política de vivienda debiera ser una política social, en especial con el empobrecimiento de la población. Pero se la visualiza como “obra”; aunque se construyeron conjuntos de ‘vivienda social’, siempre han llegado sólo a los sectores medios.

Se han elaborado y aprobado regulaciones al sector privado cuando “los problemas ya estaban consumados” y la posibilidad de reversión es casi nula. Esto se observa tanto en la legislación sobre localización industrial como en la producción de suelo urbano. En relación a éste último, las normativas sobre prohibición de loteos en áreas inundables se aprobaron cuando ya la tierra loteada era muy grande; no han sido evaluados los costos producidos por la contaminación de las napas y los cursos de agua, por dejar lotear y ocupar tierras sin infraestructura. Prevalció una decisión política de permitir acceder a la tierra a una cantidad de población en las décadas del cuarenta hasta fines de los años sesenta, para que pudieran ser propietarios¹⁰⁰ al mismo tiempo que posibilitaba que los agentes del mercado pudieran tener importantes ganancias rentísticas. Lo mismo ha ocurrido sobre residuos peligrosos, entre otros. Habría que analizar qué significan los nuevos instrumentos aprobados en relación a ellos, así como sobre localización industrial y los impactos reales que tendrán en la mejora ambiental; por ejemplo si las multas son cobradas y cuánto significan realmente para las industrias.

Ello tiene una historia en la Argentina no muy fructífera, pues desde los años ochenta se ha intentado cobrar cargos por contaminación (Decreto N° 2 125/80) por lo cual las industrias debían pagar una parte del impuesto por su actividad, y otra parte, según la contaminación que producían (con una descarga máxima permitida). En la práctica nunca se ha aplicado y se modificó en 1989, para reducir el nivel de los derechos que debían pagar los industriales y revisar las multas que se los cobraba a las empresas que excedían el máximo permisible (BIRF, 1995). Es decir que, además de ser objetable el hecho que pagando una multa se puede contaminar, ni siquiera se ha aplicado.¹⁰¹

Ha habido recomendaciones, por parte del BIRF, por ejemplo, de utilizar mecanismos financieros, a través de la utilización de financiación multilateral a entidades bancarias argentinas, para que éstas den créditos y subsidios a empresas, por ejemplo, para realización de EIA y las inversiones necesarias para prevención, control y mitigación de la contaminación, pero no ha sido utilizado.

No ha existido una planificación física de la AGBA articulada a una planificación global de la misma y del país, y mucho menos a una política ambiental. Son escasos los instrumentos de planificación urbana que contemplen aspectos ambientales de manera específica; sólo aparecen en los últimos años, pero más como declaraciones de principio que como instrumentos conducentes a mejorar las condiciones urbano-ambientales. Sobre ambiente, desde los años setenta hay instituciones y ya se estudiaban los problemas de inundaciones por cuencas de la AGBA y contaminación industrial, pero de manera aislada en relación a la planificación llamada urbana.

No hay una diferenciación conceptual entre las normas llamadas tradicionalmente urbanas y las normas ambientales, y, salvo excepciones, como el Plan Urbano Ambiental (PUA) (por lo menos en el documento elaborado, aun no aprobado por la Legislatura) las políticas pertenecen a uno u otro campo, aunque el territorio es uno sólo. Es de destacar que el PUA es el primer instrumento elaborado en la AGBA que posee, entre los instrumentos de gestión, políticas sobre captación de valorización por inversiones públicas e impuestos progresivos a las tierras subutilizadas, entre otros, que significa la utilización de instrumentos tributarios en la política

¹⁰⁰ Ello posee una serie de explicaciones, ver Clichevsky, 1975.

¹⁰¹ Los grupos ambientalistas hicieron juicio al gobierno nacional por permitir la contaminación y el juez dictaminó a favor de los mismos. Por lo tanto aun está en controversias jurídicas.

urbana. Esperemos que los mismos sean aprobados y puedan ser implementados, como ocurre en otros países latinoamericanos.

Para la mayoría de las legislaciones no se han evaluado sus verdaderos impactos en la sociedad; pueden ser óptimas desde el punto de vista técnico, pero si no se las implementan conjuntamente con otros instrumentos, pueden poseer efectos adversos a los principios con los cuales fueron elaboradas. Tal ha acontecido con el Decreto-Ley N° 8 912/77 prohibiendo loteos sin infraestructura; se produjo un aumento en los precios de los loteos ya aprobados, sin infraestructura y no se realizaron nuevos, pues los costos de “producción” de la tierra eran muy altos para las posibilidades económicas de la población. Y la población pobre no tiene más posibilidades que ocupar tierras o comprar en mercados informales.

Las políticas tanto urbanas como ambientales muestran la escasa —o, en algunos casos, nula— previsión de los resultados de la expansión urbana sin controles: inundaciones, contaminación, altos costos sociales en movilidad, inexistencia de servicios y equipamiento urbano, como salud y educación.

Por otro lado, las presiones del sector privado han imposibilitado implementar políticas más restrictivas al mercado, pero que iban a resolver problemas urbano-ambientales. Tal el caso de algunos instrumentos de la década del cuarenta y cincuenta sobre “producción” de tierra en los municipios del AGBA. Otros instrumentos han quedado solo en los declarativo o indicativo, como por ejemplo, el Plan Regulador de la ciudad de Buenos Aires de 1961, pues nunca ha sido aprobado. Algunas se modifican por las presiones del sector privado, respondiendo a intereses vinculados, generalmente, a los sectores concentrados del mercado. Por ejemplo, ¿a qué intereses está respondiendo la rápida modificación de la Ley ambiental de la ciudad de Buenos Aires, aprobada en 1999, por otra Ley en 2000?

Las normativas han ido atrás del sector privado; es lo ocurrido con las nuevas grandes inversiones de la década del noventa del siglo pasado. Los barrios privados no poseían una legislación específica hasta 1997, lo cual había generado una serie importante de problemas tanto ambientales como legales.¹⁰² La dificultad de regular al sector privado, en especial a los sectores de altos ingresos, también se expresa en que dichos sectores, por medio de excepciones, muchas veces consiguen realizar inversiones —tanto residenciales, como de industria y servicios— en áreas o con magnitudes prohibidas por los instrumentos de planificación.

No existen acciones o programas gubernamentales definidos con relación a la minimización, separación y reciclado de los residuos sólidos domiciliarios (recién desde junio de 2001 existe un compromiso para iniciar estos procesos en unos pocos municipios del AGBA) ni su separación entre éstos y los especiales y patogénicos. No se cuenta con normas específicas ni plantas adecuadas para el tratamiento de residuos especiales. No se aplican políticas aprobadas en 1961 sobre la prohibición de basurales a cielo abierto; esta es quizá la situación más alevosa, pues aun subsisten más de 100 en la AGBA, aledaños o debajo de asentamientos de población pobre.

Aunque en algunos aspectos han existido regulaciones, las mismas no fueron cumplidas (como los basurales o la prohibición de subdividir zonas anegables). En muchos casos, existe el instrumento legal pero ha quedado en el olvido. Esto significa una vulnerabilidad de las instituciones estatales; ellas existen, producen legislación, una cantidad significativa de ella es aprobada, pero su implementación adolece de grandes fallas, al mismo tiempo que una magnitud importante dan pie para todo tipo de soluciones de excepción (más o menos explícitas o encubiertas).

¹⁰² Recién en 1997 —cuando la cantidad de barrios privados ya era importante (Clichevsky, 2001b)— la Resolución N° 74/97, establece las normas que deben cumplir los desarrolladores de barrios cerrados y condiciona la pre-venta de un barrio a la aprobación de la prefectibilidad.

Muchos de los instrumentos no se han implementado debidamente, por la escasa voluntad política de aplicarlos por parte de los diferentes gobiernos que se han sucedido a lo largo de las últimas décadas. También ha tenido influencia la burocracia interna de las instituciones, pues aunque se menciona la Reforma del Estado desde hace más de quince años, lo cierto es que muy poco se ha realizado en tal sentido.

La superposición de organismos que tratan sobre un mismo aspecto, como fue mostrado en el Capítulo II es claro al respecto. No responden a necesidades de la realidad sino más a poderes políticos. Las modificaciones en las instituciones presentado en el Cuadro 1 da cuenta de ello. Existe falta de continuidad de autoridades en los organismos de diferente nivel de gobierno, debido a las periódicas elecciones, o a cambios políticos entre periodos electorales; los funcionarios nuevos, a veces, no conocen los instrumentos existentes y deciden cambiarlos; tampoco los profesionales y técnicos poseen continuidad. Ello significa que las instituciones son débiles, se transforman con cambios políticos, incluso algunas pueden llegar a desaparecer. Parecen más un botín político que un posibilitador de desarrollo de políticas específicas para mejorar las condiciones urbano ambientales, sociales, etc. Por lo tanto no puede haber continuidad de las políticas. Paralelamente, la falta de recursos humanos y de formación de los mismos, sumado a escasos salarios de los controladores estatales significa que los mismos estén muy permisivos a ingresos extralegales. Ello tiene una larga historia en la AGBA.

También los marcos regulatorios de los servicios privatizados son débiles y se modifican según intereses de la empresas que han ganado las concesiones, renegociando sus contratos. El escenario político institucional, pues, obedece más a intereses políticos que a reales necesidades.¹⁰³ Hubo una reestructuración de las instituciones a partir de 1999, que podrían significar un importante cambio en las vinculaciones entre las políticas sociales y ambientales. ¿Pero se llevarán adelante?

La intervención directa del Estado en términos de política social, como las políticas de regularización de hábitat informal, han sido parciales, atendiendo casi exclusivamente a un sector de la población viviendo en formas de hábitat informal: la que vive en terrenos fiscales. Además de los problemas que poseen, tanto urbano-ambientales como económico-financieros.¹⁰⁴

Los financiamientos nacionales, en especial en las últimas décadas han sido escasos respecto a las necesidades y se han privilegiado, por ejemplo, la construcción de autopistas y otra infraestructura vial, para posibilitar, por un lado, el uso del automóvil y por otro, las inversiones en los grandes desarrollos inmobiliarios. El financiamiento provincial ha estado dirigido a paliar grandes déficits históricos de equipamientos, pavimentación, desagües pluviales, aunque sus resultados fueron muy escasos respecto a las necesidades. El presupuesto de las administraciones locales es muy magro y generalmente se consume una parte sustancial del mismo en gastos operativos y escasamente en inversión o incluso en pago de servicios (por ejemplo, los municipios no pueden pagar al CEAMSE por el servicio de disposición final de la basura, y por lo tanto ellos mismos recurren a los basurales clandestinos).

Los programas con financiamiento internacional han tenido un papel importante en algunos aspectos ambientales, tanto en la exigencia de llevar adelante algunos estudios para que los créditos al país sean aprobados, como las inversiones que se realizarían con ellos. Pero también muchos han tenido dificultades en su implementación, por problemas de formulación o de la propia forma de implementación, en los cuales los cambios políticos han influido al mismo tiempo que la crisis económica y fiscal. Hasta se han paralizado proyectos, como el destinado al estudio de la contaminación del aire, como parte del Proyecto de Transporte urbano financiado por el BIRF. O llevan muchos años sin implementar. También se han implementado programas sociales con

¹⁰³ Como la desaparición de la Subsecretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno de la ciudad, por ejemplo.

¹⁰⁴ Los largos procesos expropiatorios hace que la regularización de la población viviendo en tierra ocupada privada sea muy lenta y compleja, por otro lado, son muy escasas las políticas para la población viviendo en otros tipos de hábitat informal, como las casas-tomados y los inquilinatos.

financiamiento internacional, algunos, como el Trabajar han sido importantes por la cantidad de población atendida, aunque son meros paliativos cortoplacistas.

Paralelamente se ha producido una baja en las inversiones públicas destinados a los sectores sociales más pobres y los programas sociales, asistencialistas, llegan a escasa población. Incluso en esta coyuntura recesiva, se está disminuyendo el ya magro gasto social.

¿Es posible llevar adelante un desarrollo sustentable en este momento en AGBA, según la interpretación dada en la Introducción? Pareciera que es imposible si no se cambian voluntades políticas. Las líneas siguientes dan idea de lo utópico que puede ser el planteo de ese desarrollo sustentable, en un momento como el actual en Argentina, por parte de documentos oficiales.

“En materia de políticas públicas que tiendan al desarrollo sustentable los desafíos para la República Argentina, en los diferentes niveles de gobierno, deberían orientarse a [...]:

- fortalecer la presencia del sector ambiental en los foros multilaterales vinculados al comercio y viceversa;
- para avanzar hacia la sustentabilidad social, ambiental y económica;
- generar empleo, disminuir los índices de pobreza y exclusión social;
- fortalecer una dirigencia política para que oriente su gestión hacia políticas activas que prioricen la calidad del crecimiento y no sólo los aspectos cuantitativo del mismo;
- eliminar la corrupción y el favoritismo en el sector público en todos los niveles de gobierno;
- apoyar y generar políticas activas que permitan revertir las tendencias inequitativas de distribución de la renta;
- elaborar la normativa ambiental de presupuestos mínimos y lograr su efectiva implementación;
- corregir el rumbo del financiamiento internacional [...]; erradicación de la pobreza; mejora de la calidad de vida en los grandes conglomerados urbanos.
- [modificar] una cultura organizacional gubernamental poco flexible y compartimentada, coherente con una visión del desarrollo económico como sinónimo de crecimiento económico y un sector económico y financiero privado que, salvo excepciones, “reconoció al mercado” como referencia exclusiva para la toma de decisiones. Como resultado de ello, la participación de los grupos principales en el proceso de construcción del desarrollo sustentable, sigue siendo menos que la esperada” (Rio +10 y Programa de Gobierno).

Estas colocaciones suponen un desconocimiento de la realidad y de las reales posibilidades y condicionamientos existentes, que predispone a no poder hacer, ni siquiera, lo posible en esta coyuntura. Pareciera que las cuestiones planteadas en el documento citado arriba son solo buenas intenciones, pues no se está actualmente decidido a cambiar la situación, con el actual plan de ajuste y la creciente deuda.

No ha sido tratado en este trabajo un aspecto sumamente importante: el papel de la política fiscal en la producción del ambiente construido y en las posibilidades que dicha política posee en el diseño de estrategias para disminuir las inequidades sociales. Es conocido cómo los impuestos pueden poseer objetivos más o menos redistributivos, tanto en la esfera del consumo, como en la de la producción y de la propiedad, según los objetivos políticos más generales.

En Argentina y en particular en la AGBA los mismos son inequitativos en relación a los sectores sociales: los de mayor poder adquisitivo, salvo excepciones, se benefician con menores

cargas impositivas que los de menores ingresos. Ello se verifica claramente en el impuesto a la propiedad, en especial en la ciudad de Buenos Aires (dado que en los municipios de la Provincia de Buenos Aires ha habido revaluaciones),¹⁰⁵ donde las valuaciones fiscales significan, en promedio, un 30% del valor de la propiedad, y por otro lado, las alícuotas no son proporcionales a los mayores valores prediales. Tampoco existen instrumentos aprobados, sobre la captación de valorización por inversiones públicas o cambios de normativa (aunque se los ha incluido en la propuesta actual del Plan Urbano Ambiental) y los impuestos diferenciales a la tierra vacante o subocupada son mínimos, en la totalidad de la aglomeración (Clichevsky, 2001b).

Utilizar parte del impuesto predial para mejorar la situación ambiental es un tema que todavía no puede ser tratado (por problemas exclusivamente políticos). Aun la sociedad no tiene internalizado la necesidad de mejorar el ambiente, de hacerlo “sostenible” y por lo tanto se opondría a que parte de sus aportes al Estado sean utilizados en su mejora de manera directa. Paralelamente, por Constitución de la ciudad no puede haber cuentas especiales, o fondos especiales, con lo cual lo recaudado en materia de impuesto predial entra a rentas generales (incluso este es uno de los problemas de la implementación de los nuevos instrumentos elaborados en el marco del PUA). Tampoco se ha aplicado aun el presupuesto participativo (que está colocado en la Constitución de la ciudad) y que ha servido en otras realidades latinoamericanas para inversiones en aspectos ambientales urbanos.

Las gestiones locales alternativas, son aun muy pequeñas; y, salvo excepciones, han quedado en “casos piloto”, tanto las realizadas por los gobiernos municipales, que poseen escasez de recursos, como por organismos no gubernamentales. Estas son muy limitadas en su accionar y no han podido a lo largo de las últimas décadas dar respuestas a las necesidades de la población pobre de manera más amplia pues no se han podido replicar experiencias interesantes de las últimas décadas; incluso ha habido un achicamiento de las mismas (en parte, por un retroceso en los subsidios extranjeros que muchas de ellas poseían en décadas pasadas, vinculado a la convertibilidad del peso frente al dólar y por lo tanto, al encarecimiento de los costos internos, tanto de operación como de realización de proyectos).

2. Sobre la situación urbano-ambiental

Los conflictos urbano-ambientales actuales del AGBA poseen sus explicaciones en la relación dialéctica entre el ambiente y las prácticas históricas de los diferentes sectores sociales de construir la ciudad y producir en la misma. Dicha situación es el resultado de las múltiples formas en que la sociedad ha desarrollado las actividades residenciales y productivas, especialmente desde el inicio de la industrialización, a fines del siglo XIX, y más aun a partir del gran crecimiento de población y actividades productivas, desde los años cuarenta del siglo pasado. Se pueden distinguir etapas distintas, según el crecimiento del AGBA y paralelamente, las regulaciones al sector privado y las inversiones públicas, comentadas en el ítem anterior.

Los distintos sectores sociales producen y usan la ciudad desde sus posibilidades socioeconómicas, es decir desde su inserción en el mercado de trabajo y en la sociedad y las condiciones y requisitos que el Estado impone. Por un lado, no ha habido regulaciones al sector privado en las etapas históricas de mayor expansión territorial del AGBA y de crecimiento de actividades productivas; por lo tanto el mismo se ha localizado en el territorio según los máximos beneficios que podía obtener, o donde se lo permitían sus posibilidades económicas.

Las mejoras sociales producidas desde mediados hasta los años setenta del siglo pasado podían prever —aunque con limitaciones— un escenario de mejoras sociales que iban a tener su

¹⁰⁵ El impuesto predial, o inmobiliario es provincial con lo cual los municipios no poseen autonomía para su cobro y posterior uso. Solo cobran tasas por servicios.

correlato en el mejoramiento de las condiciones de vida urbano-ambientales de toda la población, significando ampliación al acceso a servicios y equipamiento, incluido la vivienda. La modificación del modelo económico impulsado desde mediados de la década del setenta ha producido un empeoramiento en las condiciones salariales y de inserción ocupacional, comenzando a producirse una polarización mayor que en décadas pasadas; proceso que se acentúa a partir de la década del noventa, con una fuerte agudización de la concentración del capital, el aumento del desempleo y la subocupación, así como el nivel salarial y la precarización de las condiciones de trabajo.

Los sectores ya pobres al inicio de la década del noventa del siglo pasado, no se apropiaron de los beneficios del crecimiento verificado en los primeros años, sino que fueron aun perjudicados por la regresividad de los ingresos, y las reformas institucionales que degradaron el mercado laboral y las políticas sociales. En este contexto y se verifica, asimismo, un proceso de empobrecimiento de los sectores medios.

La polarización social ha tenido fuertes reflejos e impactos en la configuración de la ciudad: desde el aumento de población viviendo en casas tomadas, “villas”, etc. a pesar de todas las políticas implementadas, especialmente desde finales de la década del ochenta, para “regularizar” a la población viviendo de manera ilegal desde el punto de vista de la propiedad de la tierra y la vivienda; hasta los barrios privados, “cerrados” o “cercados”, tanto en horizontal como en vertical (los “countries” en altura, como anuncia la publicidad).

Se construyen espacios muy selectivos en la ciudad de Buenos Aires así como se realizan grandes inversiones en la periferia o en algunos espacios intersticiales, valorizados, tanto unos como otros, por las inversiones en infraestructura vial y las grandes superficies de tierra que aun no habían sido ocupadas a la espera de la valorización urbana; los mismos se revalorizan por las inversiones privadas que se realizan, incluso en áreas que anteriormente poseían graves problemas ambientales (Clichevsky, 2001b).

El gran capital, los cambios tecnológicos, el aumento de la inseguridad, asociado a la acentuada polarización social, han provocado cambios en las formas de construir y vivir la ciudad. El espacio metropolitano se redefine en relación a décadas anteriores,¹⁰⁶ ya no existe un padrón de segregación ecológica (o socio territorial) que se había mantenido en la AGBA desde los años cuarenta.¹⁰⁷ Actualmente, la misma ha cambiado su entorno y sus dimensiones relativas, dado que barrios “cerrados”, clubes de campo y hasta “ciudades privadas” se localizan, en muchas zonas, cercanos a barrios donde vive población muy pobre e, incluso asentamientos y “villas”. La magnitud de tales emprendimientos es muy grande: cerca de 200 km, es decir, la superficie de la ciudad de Buenos Aires —más de 9 000 Has en clubes de campo; 9 300 Has en barrios cerrados y el resto en ciudades privadas, la mayor de 1 600 Has— (Clichevsky, 2001a).

Esta nueva forma de producir espacio urbano, tanto por los sectores sociales de más bajos ingresos como los de más alto, asociado a las formas que adoptan las distintas actividades productivas sobre un medio ambiente particular, y la falta de una visión integral del ambiente metropolitano (que define que se trabaje sobre cuestiones puntuales desde el punto de vista territorial) han agudizado algunos de los problemas ambientales históricos de la AGBA.

Ello es claro respecto de las inundaciones; aunque ha habido mejoras parciales por las inversiones en algunas cuencas, han empeorado en algunas áreas donde se han realizado grandes inversiones privadas, evaluando el impacto ambiental sólo en el entorno inmediato. Por ejemplo, se realiza el EIA de cada gran obra, como los clubes de campo y las ciudades privadas, pero no se

¹⁰⁶ Aunque aún persisten algunas particularidades de décadas anteriores, pues estas grandes inversiones no han podido cambiar una configuración urbana “fuerte”, producto de los procesos de producción, comercialización, usos y ocupación del suelo a lo largo de por los menos las últimas cinco décadas, y que se remonta al proceso de conformación de la AGBA.

¹⁰⁷ La situación social en las villas, asentamientos y conjuntos habitacionales de “vivienda social” han empeorado, constituyendo verdaderos guetos. Incluso, un conjunto de vivienda de la década del setenta, bautizado como “Fuerte Apache”, debió ser destruido, dadas sus condiciones de deterioro tanto físicas como de la población que allí habitaba.

realiza un estudio integral de cómo la totalidad de las grandes inversiones impacta, por ejemplo, sobre la topografía y los desagües pluviales (ya que parte de estas inversiones se han realizado con grandes movimientos de suelo, para rellenar los terrenos sobre los cuales se localizan, pues muchos de ellos eran verdaderos esteros).

En la ciudad de Buenos Aires la falta de análisis explicativos del fenómeno de las inundaciones asociado a la carencia de inversiones y controles en la regulación, hasta la mayor densidad e impermeabilidad, han agudizado este fenómeno. En parte, se explica por la falta de vinculación de los problemas microurbano con los de escala metropolitana y algunos hasta que la exceden, que en casos como las inundaciones y la contaminación de los recursos hídricos, es fundamental.

Otras dimensiones ambientales, como la contaminación provocada por la actividad industrial, no han empeorado en los términos en que se preveía en los años sesenta del siglo pasado, justamente, por el proceso de desindustrialización existente desde los años setenta (tanto por la legislación prohibiendo su localización, como por las políticas macroeconómicas en general, dado que los cambios normativos permitiendo, desde los años 80, su localización, no han aumentado en la magnitud que se había proyectado). ¿Que hubiera pasado con otra situación económica por la cual se localizaban mucho más industrias, por ejemplo?

En el caso de los residuos sólidos, hay un mayor “cirujeo” por el empobrecimiento de la población y cantidad de basurales a cielo abierto, puesto que los controles sobre la implementación de legislación son casi nulos, como ya se ha colocado.

Algunas dimensiones han mejorado, pero mucho menos que las necesidades, como en el caso de la infraestructura de agua y desagües cloacales. La privatización de dichos servicios podría posibilitar el acceso a más cantidad de población, dado que las empresas se han comprometido a realizar inversiones, pero a costos muy altos para la población especialmente la más pobre.

3. Escenarios posibles

Pareciera que las tendencias, por un lado de empobrecimiento, y por otro de continuidad de escasas inversiones para mejorar la situación urbano-ambiental (dado la etapa recesiva y los estructurales problemas financieros), no llevarán a una mejora en las condiciones urbano ambientales de la población pobre. Las distintas vulnerabilidades que las complejas y diversas situaciones que se presentan, debieran ser objeto de estudios con nuevos aportes conceptuales metodológicos, que podrían llevar a planteos de políticas para mejorar las condiciones precarias, si es que existiera voluntad política para ello.

Los escenarios posibles dependen de las condiciones políticas y económicos. Si ellas no se modifican sustancialmente, pero se pudieran adoptar algunas acciones para mejorar la situación futura, el escenario sería el siguiente, en especial en términos urbano ambientales.

Las inundaciones derivadas de precipitaciones habrán de reducir sus efectos si se realizan las inversiones previstas y sus respectivos mantenimientos, por un lado, y por otro, se planifican acciones sobre los usos del suelo; de lo contrario la situación se agravará. Se prevé una disminución de la problemática general en la ciudad de Buenos Aires por implementación del Plan Hidráulico, pero esto depende de cuando el mismo finalice. Se prevén mejoras de mediano plazo en el Riachuelo por el control de efluentes cloacales e industriales asociados al Plan de Gestión Ambiental del Matanza-Riachuelo y a la extensión de redes cloacales en la misma cuenca. Estas obras mejorarán la calidad hídrica en torno de su desembocadura en el Río de la Plata. Pero ello, si se realiza el Proyecto, dado que ya posee varios años y aun no se han mostrado sus resultados.

En el mediano y corto plazo, se vislumbra un aumento de la contaminación de las cuencas hídricas y de la costa. Existe un proceso de creciente agudización, que se pone en evidencia cuando se observa la carga de contaminantes vertidos a los ríos por las redes cloacal, pluvial y cursos de agua (Plan Urbano Ambiental, 2000a) dado la falta de incorporación de tecnología no contaminante en las industrias asociado a la falta de controles. Teniendo en cuenta las diferentes situaciones de las grandes empresas en comparación con las pequeñas y las medianas, el Estado tiene un papel importante en suministrar incentivos adecuados y asistencia para la aceleración y la optimización de la gestión ambiental industrial, según necesidades y posibilidades de cada tipo de industria.

En relación a saneamiento básico (agua y desagües cloacales) la situación es diferente según se trate de las distintas áreas concesionadas; en el área correspondiente a Aguas Argentinas el sistema es considerado como un “radio servido”, para el caso de la ciudad de Buenos Aires,¹⁰⁸ con una proyección de crecimiento demográfico prácticamente nulo donde sólo se prevén obras de mantenimiento y/o rehabilitación en pequeña escala. En los partidos del Gran Buenos Aires, Aguas Argentinas prevé importantes expansiones enlazadas a las obras básicas existentes en Buenos Aires, pero en áreas donde la población es “solvente”; recién se ha comenzado a discutir las tarifas sociales; en las otras empresas concesionadas aun no se ha realizado (incluso, una de ellas, Azurix, se retira de la conceción a fin de 2001).

Sobre residuos sólidos, se deben promover las inversiones necesarias para la instalación de plantas de tratamiento y disposición de residuos peligrosos. Asimismo, se debe desarrollar con la participación de los distintos sectores de la sociedad, programas aptos para la reducción de la generación de residuos y el reciclaje (recién comenzará a realizarse en algunos Municipios del Gran Buenos Aires). Por otra parte, los lugares destinados a rellenos sanitarios ya se encuentran casi colmatados con lo cual es necesario tomar decisiones sobre dónde se llevará la basura (aunque el aumento de la misma durante los primeros años de los noventa, no ha continuado y se ha producido una disminución desde inicios de la recesión actual).

En términos sociales, parecería totalmente utópico un planteo de distribución del ingreso más equitativo, así como la reactivación productiva en una coyuntura de gran recesión y posibles cambios económicos que significarían desde la dolarización de la economía, la devaluación o el *default*. Se ha tratado de preservar el gasto social, pero poco se ha podido hacer en este sentido, donde las políticas focalizadas a los sectores pobres urbanos han sido mínimas respecto a las necesidades.

En síntesis, existe una contradicción entre los objetivos de desarrollo económico y ambiente y socialmente aceptable, tanto históricamente como en la actualidad. Aunque los conflictos ambientales son muy evidentes y sentidos por la población (y no solo por la población pobre, aunque aquí se ha hecho un énfasis en ella) el tema ambiental no es prioritario. En estos últimos años, se han realizado consultas a la población y audiencias públicas —muy sugeridas o incluso impulsadas por los organismos financieros internacionales, en conjunto en algunas organizaciones no gubernamentales locales— pero la realidad muestra que las mismas han tenido escasa vinculación con las decisiones tomadas. Pareciera que otros aspectos son más prioritarios como las inversiones posibilitadoras de las grandes obras del capital privado (inmobiliario y financiero, en parte, internacional).

¹⁰⁸ En el servicio de agua corriente aparecen como limitante las capacidades de las estaciones elevadoras y el estado de conservación y obsolescencia de las tuberías para recibir un incremento significativo de presión. El sistema cloacal tiene una situación más sensible, ya que en la actualidad la capacidad está colmada, pues superó las pautas de diseño original a la que se suma el deterioro de los grandes conductos.

V. Reflexiones finales y propuestas

El análisis de la Aglomeración Gran Buenos Aires nos permite reflexionar y realizar algunas propuestas más generales para América Latina, aunque no desconocemos las particularidades nacionales, regionales y locales. Ellas se refieren tanto a las acciones a desarrollar en el campo de las políticas normativas y de inversiones, como en el académico, esencial para poder avanzar en el conocimiento de la realidad, como insumo, a su vez para la propuesta de políticas tendientes a una mejora real en las condiciones de vida urbano ambientales de la población.

Exclusivamente por una cuestión expositiva, las acciones —y algunos estudios esenciales para poder elaborar e implementar las mismas— se han subdividido en temas, aunque la interrelación entre las mismas, desde nuestro marco conceptual, es esencial (y ello se traduce en la presentación de algunos de ellos).

1. Sobre las acciones

a) En relación a la planificación

Desarrollo de metodologías nuevas de planificación urbano-ambiental. Debe poseer un enfoque global, integral, en el cual, obviamente, se consideren las particularidades de cada uno de los aspectos —o variables— urbano ambientales. En dichas metodologías, se debe privilegiar el enfoque de la "gestión", tratando al ambiente urbano como la producción social sobre un determinado medio natural. Se debe enfocar el análisis de actores concretos y los niveles de

explicación de los fenómenos estudiados y sobre los que se quiere actuar.

Intervención del Estado en el mercado de tierras y vivienda (a través de diferentes instrumentos: normativos, fiscales y de inversiones directas); estudios de influencia de la planificación urbana en los precios del suelo y la posibilidad de acceso a la misma de los sectores de menores ingresos, necesitados de localización en la ciudad. Definir normas a través de las cuales una parcela de tierra rural pasa a ser urbana.

Es necesario volver a estudiar sobre cuestiones dejadas de lado hace ya algunas décadas, como por ejemplo, los llamados "costos de urbanización". No se sabe cuanto cuesta construir ambiente urbano. Se conocen costos de aspectos sectoriales: el m² de construcción para industria, o una planta de tratamiento de residuos, pero no en términos más globales: costo de tierra más infraestructura más equipamiento más servicios habitacionales básicos, en áreas que no perjudiquen el medio natural, y que los tiempos/costos de viaje sean compatibles socialmente.

Se debe disponer de información actualizada acerca de la capacidad instalada de la infraestructura no utilizada y sus grados de obsolescencia y colmatación. Así como sobre el análisis de los impactos de los nuevos equipamientos urbanos, en términos económicos, sociales y ambientales (congestión, mayor cantidad de residuos generados, gases, ruidos, etc.).

b) En relación a la economía y el financiamiento

La economía es la gran ausente de la planificación urbana (y en parte ambiental) actual. No se analizan la ciudad como capital fijo, como soporte de actividades, que posee un costo material y un costo social, para cada uno de los sectores sociales que producen "la" ciudad, producen "en" la ciudad, la habitan y usan. Es necesario, pues, retomar, en las metodologías a proponer, la cuestión de la economía urbana e incorporar, asimismo, la economía ambiental y los incentivos económicos.

Un ejemplo posible es potenciar los residuos como recurso económico para los sectores más pobres (sin dejar de desconocer que es una forma "salvaje" de redistribución); estudiar formas de abaratar el servicio, para que pueda llegar a la mayor cantidad de población. Las políticas deben ser de higiene urbana; posibilidad de reciclaje; modificación de las pautas de generación de basura; relación con la forma más racional de utilización de alimentos; ropa; materiales plásticos, etc..

Estudiar nuevas formas de financiamiento de la construcción de la ciudad para los sectores de menores ingresos. Fomentar la innovación tecnológica y la reorientación de los recursos financieros, que en general son escaso en todos los países de la región.

En el análisis económico de la política ambiental se distinguen entre la regulación normativa y los incentivos económicos, y en general se está más a favor de los segundos (Martínez Alier y Roca Jusmet, 2000). Cuando no se prohíbe sino se limita determinadas actividades, los economistas están a favor de los incentivos económicos, que puede ser el impuesto ambiental, mercado de derechos de contaminación y sistemas de depósito o consigna; o responsabilidad civil por daños ambientales. Aunque no siempre son fáciles de aplicar como se ha visto para la Argentina.

c) En relación a la política impositiva

Es necesario la utilización de instrumentos económicos como la captación, por parte del Estado, de valorización por inversiones públicas y modificaciones de la normativa urbano ambiental. Estudio de mecanismos de canje de tierra, para un uso más racional del suelo urbano ya producido y aun vacante; englobamiento de lotes, para una utilización más racional desde el punto de vista de los costos de infraestructura y de soluciones habitacionales, vinculadas a las asociaciones de vecinos, cooperativas, etc.; impuestos progresivos a las tierras vacantes o subutilizadas. Incorporación de la política fiscal a la planificación urbana.

Los impuestos sobre la contaminación puede plantearse, como cualquier impuesto, desde diversos marcos conceptuales, más o menos regresivos o equitativos. Los impuestos ecológicos tienen una función no recaudatoria; tiene relación con lo que contamina; cuanto menos contaminará, menos pagará (aunque no existen fórmulas exactas), es decir que se paga exactamente por el daño ocasionado, en el caso que las mismas sean equitativas.

En relación a esto, se puede pedir a la población que pague por la basura que produce, pero en general las tasas municipales no tienen relación con la cantidad de basura (aunque lo hacen de forma indirecta, dado que pagan más aquellos que están en edificios de valuaciones fiscales más caras, que son los que más producen basura según Savino, 1999, por ejemplo). Pero dado que no es tan claro, no son incentivadores de la reducción de basura. Ello podría conseguirse si los impuestos fueran en relación a lo que producen, como por ejemplo, la energía eléctrica, o el gas; para el agua, en el caso que existan medidores. Pero ello sería muy difícil de implementar, y además se estaría apuntando sólo a la cantidad pero no a la composición de la basura, que es muy importante para una política de gestión de residuos.

Los subsidios para disminuir los impactos ambientales representan el principio contrario, es la sociedad toda la que financia a través de impuestos, que los contaminadores reduzcan su contaminación. Debiera analizarse cada realidad en términos institucionales y las posibilidades de implementación de políticas impositivas o de subsidios.

d) En relación a la organización institucional y la gestión

Reorganización de los organismos específicos y su lugar en los organigramas de las instituciones de las cuales dependen; realización de convenios interinstitucionales para llevar a cabo acciones determinadas. Es necesario el replanteo del papel del Estado, en un momento en que, luego de diez años de los procesos de privatizaciones, tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos, los marcos regulatorios requieren ser en algunos casos reformulados y en otros implementados adecuadamente; ello es fundamental para que las inversiones privadas en la ciudad se realicen en función de un plan que sea eficaz y eficiente en términos sociales.

También es necesario estudiar nuevas formas de prestación, gestión y financiamiento de servicios urbanos, desde las realizadas por organizaciones barriales hasta las empresas informales de transporte público. ¿Qué está ocurriendo con las privatizaciones en relación a la calidad de los servicios y para quién son prestados los mismos? En la AGBA se ha visto que es muy difícil que lleguen a los sectores más pobres; es necesario analizar y tratar de incorporar el concepto de tarifa social. Pero ello significa tener en claro, en última instancia, en manos de quién queda el control de la gestión urbana, y con qué objetivos.

Desarrollo de programas de capacitación a funcionarios y la población involucrada, en torno a la problemática urbano-ambiental global, y su vinculación con cada uno de los aspectos o sectores que lo componen; concientización de los impactos de cada una de las acciones sectoriales, sobre el ambiente urbano; difusión de las repercusiones específicamente sobre la contaminación urbana, de las acciones realizadas a nivel sectorial; las formas de prevención y mejoramiento de situaciones problemáticas actuales.

Es imprescindible una real participación de la comunidad. Pero aquí hay que realizar trabajos de concientización anteriores a la propia participación, dado que puede caerse en falsas cuestiones o expectativas o manipulados por agentes, tanto de la esfera política, como por algunos organismos no gubernamentales ambientalistas, muy principistas.

2. Sobre estudios necesarios

Además de los estudios planteados en los puntos anteriores, que se relacionan directamente con las políticas a implementar, es decir que son insumos directos de ellas, es necesario desarrollar trabajos más conceptuales sobre vulnerabilidad y desarrollo sustentable.

a) Sobre la vulnerabilidad

El enfoque de la vulnerabilidad parece ser adecuado, tanto desde lo social como lo ambiental, para interpretar los fenómenos que ocurren en el territorio entendido como construcción social; y los conflictos generados por las relaciones establecidas entre el medio más o menos natural o antropizado históricamente y las prácticas de los diferentes sectores sociales. Promete una mirada más rica a la problemática de la generación y reproducción de la pobreza y la exclusión que la que surge desde las perspectivas anteriores (Katzman, citado por Busso, 2001). Remite a la relación dialéctica entre el entorno y lo interno.

La vulnerabilidad daría elementos explicativos, a partir de los cuales se podría —si existe voluntad política para ello— diseñar políticas que tengan efectos mejores para disminuir las diferentes formas de la misma. Pero aun faltan desarrollos conceptuales y metodológicos de cómo operacionalizarla. Algunas aproximaciones a mediciones se han realizado a partir de entrevistas, o utilizando conjuntamente técnicas cuantitativas y cualitativas.

Existen distintas tipologías de vulnerabilidad, pero todas apuntan a identificar áreas y grupos específicos de riesgo que tienen mayor probabilidad de ser dañados por elementos adversos; y la relación entre elementos externos e internos al propio grupo social (Busso, 2001). Por eso es importante analizar los problemas ambientales y quiénes son los grupos sociales que los sufren. Es un círculo, entre la generación de los problemas ambientales por los sectores pobres y su actual vulnerabilidad; aunque también los problemas ambientales que sufren los sectores pobres son producidos por el resto de los sectores sociales y hasta en otros ámbitos territoriales.

La vulnerabilidad da cuenta de procesos dinámicos; cambian los elementos externos y también los internos; permite diferenciar y analizar interrelacionadamente los procesos internos (por ejemplo, mayor empobrecimiento, llegando a la indigencia) y por otro, los externos: mayor nivel de contaminación del suelo, o mayor cantidad de basura, por ejemplo. Se produce mayor vulnerabilidad porque tanto los elementos externos como los internos empeoran.

En términos sociales, en la actualidad, en vez de movilidad ascendente como había y eran las expectativas de los años sesenta, se produce una movilidad descendente, que puede generar mayor vulnerabilidad de la población, dado la imposibilidad de mejoramiento de su situación (Katzman, 2001). Y también es más vulnerable cuando más tiempo continúa en una situación de pobreza y viviendo en áreas degradadas; las capacidades de resiliencia, en ese caso disminuyen.

En términos ambientales, si un desastre¹⁰⁹ ocurre en un área ya con problemas ambientales éstos se amplían. Existen miles de ejemplos; por ejemplo, un grupo pobre y desnutrido, que para vivir tienen que comer basura, es más vulnerable que si pudiera alimentarse mejor; o un grupo social que sufre enfermedades respiratorias y condiciones de precariedad de la vivienda en un área anegable, es más vulnerable que si viviese en un barrio alto de un área urbana.¹¹⁰

Si las condiciones internas empeoran pero mejoran los externos: mayor pobreza pero menor contaminación, por ejemplo, se podría pensar en grupos menos vulnerables, pero también depende

¹⁰⁹ Aunque desastre también es un problema ambiental, pero de mayor magnitud relativa.

¹¹⁰ Tampoco se han realizado estudios e investigaciones a partir de nuevas formas de interpretación, vinculando aspectos de pobreza y ambiente. Se han realizado a nivel parcial. Por ejemplo, problemas de salud ligadas a medio ambiente problemáticos, en áreas de pobreza, como las enfermedades endémicas, diarreas, cólera (que ha vuelto a resurgir en los primeros años de los noventa, en Argentina y otros países latinoamericanos).

del tiempo y de la resiliencia. Aun no se han realizado estudios de este tipo. Habría que investigar sobre estas cuestiones.

El enfoque puede servir para prevenir y evitar riesgos como para reparar y compensar los efectos producidos por los cambios. Pobreza, vulnerabilidad, exclusión son distintos pues varían sus conceptos, enfoques y preocupaciones de políticas pero pueden ser complementarios. Hay grupos vulnerables recientes y estructurales, como pobreza estructural y reciente, que significa muchas veces que la población pobre nueva tenga por un lado activos distintos y por otros, problemas quizás psicosociales mayores. Vulnerabilidad estructural tiene menos posibilidades, como los desempleados de larga duración, por ejemplo.

Con las relaciones entre lo interno y lo externo se puede construir un cuadro interesante. Asimismo, la relación entre políticas tradicionalmente llamadas sociales y las tradicionalmente llamadas ambientales. Según en qué casillero esté, producen efectos distintos. Y sobre qué base social; qué cantidad de años viviendo en la informalidad, etc. puede modificarse las esferas de la exclusión e integración que muestra Busso (2001: 22).

b) Sobre el enfoque de la sostenibilidad

En la mayoría de los países se ha tomado el concepto de sustentabilidad (en términos sociales, económicos, políticos, ambientales) sin realizar estudios de las posibilidades operacionales que el mismo posee y el significado real de la implementación de políticas que tiendan al desarrollo sostenible. Como hemos visto en el caso argentino, los documentos oficiales son totalmente declarativos, descontextualizados del marco político, económico y social actual.

También es necesario aclarar el concepto de ciudades sostenibles, usado actualmente en todo documento, tanto relacionado a planificación urbana como a ambiente. ¿Es posible definir a las ciudades sostenibles? ¿Las áreas urbanas son parásitos que consumen energía y materiales y excretan residuos, o más bien, son cerebros que con su metabolismo más intenso, consiguen convertir la energía y los materiales en informaciones útiles para el desarrollo sostenible de todo el sistema del cual forman parte? ¿Pero ésta no es una forma de ver la ciudad aislada del territorio social en términos más amplios?

Se debería, pues, realizar el esfuerzo de desarrollar más el concepto de sostenibilidad y los verdaderos alcances de su aplicación a acciones concretas para llevarlo a la práctica.

Siglas utilizadas

AA	Aguas Argentinas
AGBA	Aglomeración Gran Buenos Aires
AGBA SA	Aguas de Buenos Aires Sociedad Anónima
AMBA	Acuerdo del Área Metropolitana de Buenos Aires
APSA	Atención Primaria de la Salud Ambiental
AU3	Autopista Central 3
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (The World Bank)
CEAMSE	Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado
CEPA	Comité Ejecutivo para el estudio de la Pobreza en Argentina
CMV	Comisión Municipal de la Vivienda
COFEMA	Consejo Federal de Medio Ambiente
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAMBA	Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires
CONAPA	Comisión Nacional de Política Ambiental
CONHABIT	Programa de Concertación del Hábitat
CoPUA	Consejo del Plan Urbano Ambiental
CPE	Consejo de Planeamiento Estratégico
CPU	Consejo de Planificación Urbana
DBO	Demanda Biológica de Oxígeno
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DOU	Dirección de Desarrollo Urbano, Provincia de Buenos Aires
ECOTAM	Ente Coordinador Transporte Área Metropolitana
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPRE	Ente Provincial Regulador Energético
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
FONOA	Fondo Nacional de Ordenamiento Ambiental
INA	Instituto Nacional del Agua
INCYTH	Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

MDSyMA	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
MIV	Ministerio de Infraestructura y Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Provincia de Buenos Aires
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORBAS	Organismo Regulador Bonaerense de Aguas y Saneamiento
ORM	Oficina Regional Metropolitana
OSBA	Obras Sanitarias de Buenos Aires
PBA	Provincia de Buenos Aires
PROPASA	Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento
PUA	Plan Urbano Ambiental
SDSyPA	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental
SERNAH	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano
SIMEB	Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense
SMA	Secretaría de Medio Ambiente
SPA	Secretaría de Política Ambiental, PBA
SRNyDS	Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable
SVyCA	Subsecretaría de Vivienda y Calidad Ambiental
SUCCE	Subunidad Central de Coordinación para la Emergencia

Bibliografía

- Acuña, Guillermo (1999) Marcos regulatorios e institucionales de América latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 20 (LC/L 1311-P).
- Arriagada Luco, Camilo (2001) Servicios Sociales y Vulnerabilidad en América Latina: Conceptos, Medición e Indagación Empírica, presentado al Seminario Internacional “Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1995) Sexta consulta sobre medio ambiente, BID; Washington, DC.
- Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (2000) Foro Consultivo Country Assistant Strategy C.A.S., Buenos Aires (CD).
- ____ (BIRF) (1995) Argentina. Managing Environmental Pollution in Argentine: Issues and Options. Document of de World Bank, Report N° 14 070-AR, Two Volumes, October 16. La contaminación ambiental en la Argentina: Problemas y opciones (traducción, noviembre de 1995).
- Borello, José A.; Fritzsche, Federico J. y Vio, Marcela L. (2001) La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local, trabajo presentado al VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Rosario, Argentina. 2, 3 y 4 de mayo.
- Busso, Gustavo (2001) *Vulnerabilidad Social: Nociones e Implicancias de Políticas para Latinoamérica a inicios del Siglo XXI*, presentado al Seminario Internacional “Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (edit) (1998) *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Buenos Aires, UNICEF- Santillana.
- Centro de Estudios Bonaerense (1993) "Pobreza urbana: un análisis de la variación intercensal '80/'91 en el Conurbano Bonaerense", en *Informe de oyuntura*, Año III, N° 27, oct., pp.57-68.

- Centro de Investigaciones sobre pobreza y políticas sociales en la Argentina (CIPPA) (1991) *El país de los excluidos. Crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el conurbano bonaerense*, CIPPA, Buenos Aires.
- Cimillo, E. (1999), "Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino." En: Carpio, J.; Klein, E. y Novacovsky, I. (comp.), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A..
- Clichevsky, Nora (1975) "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)", Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Instituto Torcuato Di Tella (ITDT), Buenos Aires.
- ____ (1991) "Tierra fiscal y regularización urbana". Informe de Investigación. IIED-AL-CONICET.
- ____ (1996) *Política social urbana. Normas urbanísticas y configuración de la ciudad*. Espacio Editora.
- ____ (2000a) "*Politiche di regolarizzazione a Buenos Aires: tra euforia e frustrazione*", en "Storia Urbana", N° 88/89, Torino, Italia, pp 198-220.
- ____ (2000b) "*Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*", CEPAL/ Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 28, Santiago de Chile, octubre (LC/L.1430-P).
- ____ (2001a) *Mercado de Tierra y Sector Inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Amba). Transformaciones e Impactos Territoriales* trabajo presentado al VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Rosario, Argentina. 2, 3 y 4 de mayo.
- ____ (2001b, en prensa), "Tierra vacante en Buenos Aires. Entre los 'loteos populares' y las 'áreas exclusivas'." En: Clichevsky, N. (comp.), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky N., Herzer, H. Prudkin, N y B. Goldstein (1998) *Política urbana y vulnerabilidad progresiva. Las inundaciones en la cuenca del vega, ciudad de Buenos Aires*, Programa CIUDAD, Universidad de Buenos Aires, Informe de investigación.
- Clichevsky N., y Pedro Pérez (1991) "La basura en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Proyecto de Investigación, CENTRO.
- CEPA- INDEC (1994) *Mapas de la Pobreza en la Argentina*, Documento de trabajo N° 4, Marzo.
- ____ (1993) *Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 1980-1991*, Documento de trabajo N° 3.
- CONAMBA (1995) *El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis*, CONAMBA, Ministerio del Interior.
- CONHABIT (1977) *Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB)*, Buenos Aires, CONHABIT.
- CEAMSE (1997) *Noticias*, Año VI, N° 11, febrero-marzo.
- ____ (1993) *Noticias*, Año 2, N° 5, diciembre.
- Franceschini, Juan C.(2000) *Estudio de expansión de la vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Centro de Estudios de Arquitectura Contemporánea, Universidad Torcuato Di Tella.
- Guimaraes, Roberto (1998a) "Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXX, N°s 117 y 118, enero-junio, pp7-29.
- ____ (1998b) "Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXX, N°s 119 y 120, -julio- diciembre, pp 7-58.
- ____ (1993) "Deuda externa y desarrollo sustentable en América Latina: una perspectiva sociopolítica", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXVI, N°s 101 y 101, enero-junio, pp 7-42.
- Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Subsecretaría de Desarrollo Sustentable (2000) *Desarrollo Sustentable*, Año 1, N° 1, noviembre.
- Gómez, José J. (2001) *Vulnerabilidad y Medio Ambiente*, presentado al Seminario Internacional "Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América latina y el Caribe",CEPAL, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Herzer, Hilda (1990):"Los desastres no son tan naturales como parecen", en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 8, N° 30, Buenos Aires.10-30.
- Herzer, Hilda y Nora Clichevsky (2000) "Floods in Buenos Aires: Learning from the past", en *Managing Disaster Risk in Emerging Economy*, Disaster Risk Management Series, N° 2 (edited by Alcira Kreimer and Margaret Arnold), The Worl Bank, pp.32-44.
- ____ (1999) *El impacto ambiental de las inundaciones*, FADU-UBA-BANCO MUNDIAL (CD).
- INDEC (1981) *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*, Buenos Aires, INDEC.
- ____ (1990) *La pobreza urbana en la Argentina*, Buenos Aires, Estudios INDEC N° 18.
- ____ (1991) *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*, Gran Buenos Aires, Buenos Aires, INDEC, Serie B, N° 2.1.
- ____ (1993) *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, por localidad*, Buenos Aires, INDEC, Serie A N° 2.

- ____ (1994) Censo Nacional Económico 1994. Resultados Provisorios.
- ____ (1997) Encuesta permanente de hogares (EPH), Buenos Aires, INDEC.
- ____ (1998) Encuesta permanente de hogares (EPH), Buenos Aires, INDEC.
- ____ (2001) Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Buenos Aires, INDEC.
- Kaztman, Rubén (2001) Seducidos y abandonados: Pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas, presentado al Seminario Internacional “Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Leff, Enrique (1998) Ecología y Capital, 3° edición, México, Siglo XXI Editores.
- Lo Vuolo, Rubén et al (1999) La pobreza... de la política contra la pobreza, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores- CIEPP.
- Lowy, Claudio (2000) “Evaluación de Impacto Ambiental en la ciudad de Buenos Aires: nuevas modificaciones”, en Gerencia Ambiental, Año 7, N° 68, Octubre, pp.636-707.
- Martínez, Esperanza (2000) “Los estándares: ¿Garantizan la sustentabilidad? En Ecología Política, N° 19, Icaria, Barcelona, julio.
- Martínez Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet (2000) Economía Ecológica y Política Ambiental, México, PNUMA- Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Alier, Joan (coord) (2000) Ecología Política, Cuadernos de debate internacional, N° 19, julio, Icaria Editorial.
- Municipalidad de Lomas de Zamora, Subsecretaría de Tierras y Vivienda: "Asentar la Familia, erradicar la miseria", 1990.
- Oszlak, Oscar (1991) Merecer la ciudad, Buenos Aires, CEDES-Humanitas.
- Pérez, Pedro (1994), Buenos Aires metropolitana. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- ____ (2000) Servicios Urbanos en América Latina: Distribución o Exclusión, CEPAL.
- Pizarro, Roberto (2001) La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina, Santiago de Chile, CEPAL (LC/L,1490-P).
- PUA (1999) Informe de Diagnóstico Área Ambiental, Plan Urbano Ambiental, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano.
- ____ (2000a) Diagnóstico, Plan Urbano Ambiental, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano (CD).
- ____ (2000b) Documento Final, Plan Urbano Ambiental, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano (CD).
- Presidencia de la Nación, Comisión Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo (1994) Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable, Buenos Aires.
- ____ (1993) Un país para siempre, Buenos Aires.
- Provincia de Buenos Aires, Secretaría de Política Ambiental (1999) Informe Ambiental, La Plata, Secretaría de Política Ambiental.
- ____, Dirección Provincial de Estadística (2001) Anuario Estadístico, Internet.
- Reboratti, Carlos (1999) Ambiente y Sociedad. Conceptos y relaciones, Buenos Aires, Ariel.
- República Argentina (2001) Informe Nacional de la República Argentina a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable Río + 10 Evaluación sobre el Estado de Aplicación de la Agenda XXI, Internet.
- Russo, Cintia (2001) La reestructuración industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: primeras aproximaciones, trabajo presentado a la VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Rosario, Argentina. 2, 3 y 4 de mayo.
- Sabsay, Daniel (2000) La Región Metropolitana de Buenos Aires, Informe para el Plan Urbano Ambiental.
- Savino, Atilio (1999) “Diagnóstico de la situación del manejo de los Residuos Sólidos Municipales y Peligrosos en Argentina” Trabajo encomendado por la Representación Local de la Organización Panamericana de la Salud. Internet.
- Sejenovich, Héctor (1999) El impacto económico de las inundaciones, FADU-UBA-BANCO MUNDIAL. (CD).
- Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUV), Subsecretaría de Desarrollo Urbano, Dirección Nacional de Planeamiento urbano (1978) Guía Metodológica para estudios de planeamiento urbano, Buenos Aires.
- Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (1993) Diagnóstico Municipal de la Argentina, mimeo, Buenos Aires.
- Silva, Daniel (1999) Instituciones públicas con competencia en material de inundaciones, FADU-UBA (CD) Buenos Aires.

Torres, Horacio (1993) El mapa social de Buenos Aires[(1940-1990), Serie Difusión 3, Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

____ (2001) “Cambios Socioterritoriales en Buenos Aires durante la Década de 1990”, en EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales, Santiago, V. 26, N° 80 pp. 33-57.

Vanderschueren, Franz, Emiel Wegwlin y Kadmiel Wekwete (1996) Opciones políticas y programas de reducción de la pobreza urbana. Un marco de acción para la acción a nivel municipal, Washington, Programa de Gestión Urbana, Documento de Política N° 20.

Documentación consultada

Anales de la Legislación Argentina y Legislación en Internet

Diarios Clarín, La Nación y Página 12

Sitio web de OIT <http://www.ilo.org/public/spanish/>

Sitio web de Río + 10 <http://www.semarnat.gob.mx/rio10/index.shtml>



NACIONES UNIDAS



Serie

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl - haltomonte@eclac.cl
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: ajouravlev@eclac.cl
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [www](#)
- 7 Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [www](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 8 Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)

- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl www
- 19 Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 20 Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl www
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
Urban consensus. Contributions from the Latin American and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 24 Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 25 El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl www
- 26 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 27 Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arriagada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 28 Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 29 Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 30 Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 31 Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl www
- 32 Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl www