

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

Área de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Situación ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y propuestas para su mejora.

La visión de las ONGs

Octubre de 2011

## **DOCUMENTO DE BASE**

---

### **1. La visión de las ONGs**

La variedad de los actores encuestados ofrece una visión muy amplia de la problemática ambiental de la ciudad y su región metropolitana. Las ONGs participantes se ocupan desde aspectos más bien técnicos como el saneamiento ambiental y la ingeniería sanitaria hasta aspectos de índole social, pasando por las cuestiones de política y participación ciudadana. Para ser exhaustivos: urbanismo, planificación, minoridad, grupos de población vulnerables, ética, energía, residuos sólidos urbanos, el Río de la Plata y las cuencas subsidiarias, cambio climático, consumo responsable y desarrollo sostenible. Además, casi todas las ONGs han manifestado ocuparse en la educación y concientización ambientales.

Tomando el conjunto de las ONGs, podemos decir que hay una mirada abarcativa que está centrada en el ordenamiento territorial metropolitano y la administración metropolitana de la ciudad considerada como sistema metropolitano que va mucho más allá de la jurisdicción propia de la Defensoría. Se menciona entonces la construcción de un plan regulador del crecimiento no sólo de la ciudad de Buenos Aires, sino también de la gran conurbación

metropolitana cuyo límite actual es la RN6. Además, hay una mirada más institucional ínter jurisdiccional y multisectorial y también hay una conciencia de la conflictividad socio ambiental y de la necesidad de ordenar la participación de comunidades vulneradas. La pobreza y el acceso desigual a los beneficios de la ciudad es un tema que está presente. Se menciona la incapacidad institucional para urbanizar las villas y prever un desarrollo urbano más humano e integral.

También hay miradas más particulares, referidas a los residuos sólidos urbanos y domiciliarios, minoridad, déficit de vivienda, los asentamientos precarios, una construcción ambientalmente racional de los edificios (energía, iluminación, aguas), distribución ineficiente del agua corriente, transporte público, ordenamiento del tránsito, etc.

Además, en esta visión aparece el tema del espacio público en general y del verde (parques, plazas, etc.) en particular, incluyendo el gran tema de la recuperación del Río de la Plata y del Riachuelo y del uso de la ribera como espacio público. Un tema complejo por la cantidad de variables involucradas es el de las inundaciones. En esta temática, está la cuestión del cambio climático. Son otros temas la forestación pública, los efluentes cloacales, la contaminación en todos sus órdenes, en particular la del aire -como consecuencia del transporte en general y del uso del automóvil en particular-, la acústica y la visual con la consiguiente degradación del paisaje urbano, debida en parte a la caótica ocupación del espacio público. También se menciona la falta de equilibrio entre las partes de baja y alta densidad de distintos niveles socio-económicos. La cuestión de la energía está considerada también como una prioridad y se observa la necesidad de llevar adelante una política integral de ahorro energético. En este sentido, se hace mención a la iluminación LED y el desarrollo de “techos verdes”, entre otros desarrollos factibles.

La educación ambiental y la concientización es un tópico aceptado y casi supuesto. En esta perspectiva está también la información y su difusión. La

sostenibilidad está expresada y forma parte de la visión de las ONGs (consumo responsable, energías renovables). En el marco de la educación y de la concientización quedan expresados los principales temas tratados por las ONGs que, en general podríamos decir que propenden a una ciudad que sea construida de manera metropolitana, con políticas públicas consistentes, enmarcadas en por leyes que se ejerciten en el territorio y la población, con un carácter democrático, participativo, de inclusión de todos los sectores socio-económicos y que facilite la construcción de ciudadanía. La limpieza y la insalubridad se percibe como una amenaza.

## **2. Principales temas tratados por las ONGs**

El desarrollo sostenible o sustentable es el horizonte de actuación, ya que poniendo énfasis en la participación ciudadana o en la equidad social, o bien más el énfasis en el ambiente urbano, rural o natural; siempre se está considerando algunas de las dimensiones del desarrollo entendido como sostenible. También cuando se consideran los aspectos económicos o los aspectos territoriales, entendido como coherencia territorial (OAT, ordenamiento ambiental territorial u ordenamiento territorial).

Como llevamos dicho, en general, hay un tema recurrente: enfatizar la educación y la concientización ambiental. Luego, las ONGs participantes se ocupan de una variedad de temas ambientales y urbanos. Por ejemplo, con referencia al agua todo lo que tiene que ver con el sistema hídrico natural y construido: el Río de la Plata, los arroyos, las riberas urbanas, las cuencas y el cuidado del patrimonio natural y construido. También se mencionan las lagunas. Esto incluye el servicio sanitario y las redes de desagüe pluvial y cloacal, el tratamiento de los efluentes líquidos y toda la problemática conexas de la

contaminación. En cuanto a la contaminación del aire, está emparentada con el problema del tránsito automotor y de su ordenamiento. Sí se hace mención del automóvil y de su uso indiscriminado porque no es bueno el transporte público de pasajeros.

El problema del transporte está en relación con el ordenamiento territorial y con el uso del suelo y la densidad de población. Hay una insistencia en que haya una política pública de uso del suelo urbano que, sin intervenir sobre el mercado inmobiliario, sí oriente y guíe con un compromiso fuerte los modos de construcción y desarrollo de la ciudad de Buenos Aires en particular –atendiendo a toda la problemática de los asentamientos- y de la Región Metropolitana en general.

En general, tratan de promover acciones para construir un ambiente sano. Además, afirman como valor la calidad de vida de los habitantes de Buenos Aires; lo mismo que la sostenibilidad. Este valor, a veces está expresado como ordenamiento territorial y como paisaje urbano. El modo más habitual de hacer referencia a esta visión general (y no tanto por temas como energía, residuos, agua, transporte, etc.) es el ordenamiento ambiental territorial (OAT). Es más, la ciudad debe verse como parte del territorio nacional.

### **3. Visión sobre aspectos específicos**

En general, aparece el tema de la deficiente gestión los residuos sólidos urbanos (RSU); y en relación con ella la demora para la efectiva puesta en marcha de la ley de basura cero. El otro tema fuerte es el transporte y el tránsito y su relación con el uso de los vehículos particulares y la contaminación que producen. La contaminación del aire con la consecuente generación de los gases de efecto invernadero y su contribución al calentamiento global y el cambio climático;

también el ruido o contaminación sonora que producen. Esto se percibe como caótico y desbordado.

Además de la contaminación sonora, también la visual está tematizada. Buenos Aires es un paisaje degradado, fragmentado, desintegrado. Como tema de contaminación, aparece mencionado también el Riachuelo y no sólo lo referido a la calidad del agua del Río de la Plata, sino también la calidad del agua en general y la necesidad de reglamentar la Ley 3295 de Gestión Ambiental del Agua de la Ciudad de Buenos Aires.

La pobreza y el desafío de los asentamientos precarios aparece mencionado como una cuestión que incide en todos los demás aspectos socio-ambientales. Aquí la necesidad de políticas públicas se requiere con consistencia, en primer lugar presupuestaria. En particular, hay una preocupación por la anárquica y permisiva ocupación de los espacios públicos, como por ejemplo, calles, avenidas y aún de espacios verdes y la ocupación ilegal de otros espacios; todo esto está referido como degradación paisaje urbano.

Aparece de manera fuerte el tema de un plan regulador del crecimiento y desarrollo de la ciudad en general. Esta visión estratégica del ambiente no está desarrollada como equilibrio entre zonas de alta y baja densidad o entre el espacio público y la circulación de superficie. Esto, además, guarda relación con los niveles socioeconómicos y la fragmentación socio-territorial de la ciudad. Por otro lado, la extensión de la ciudad real metropolitana encarece los servicios y fomenta el transporte privado. Todo esto debería expresarse como ordenamiento ambiental territorial (OAT).

El agua y el territorio están relacionados con el ordenamiento de cuencas y con el equipamiento de la ciudad, con lo natural y lo construido. Aquí hay que considerar la cuestión de las inundaciones y de los espacios verdes no sólo como conservación de la naturaleza urbana, sino también como prestatarios de servicios ecológicos (efecto esponja del agua de lluvia). Esto es parte del

ordenamiento ambiental del territorio. Además, aunque esto está expresado con claridad, aquí cabría ubicar la cuestión de la zonificación urbana y la designación de lo que se puede hacer o no en ciertas zonas.

Si bien todo esto tiene un fundamento normativo, en particular la ley 2930 que da fuerza de ley al plan urbano ambiental de la Ciudad. Sin embargo, lo normativo adquiere, quizás, una importancia desmesurada porque no se vive y gobierna de acuerdo a las normas que ya existen y que están en vigencia. Algo similar podría aducirse con respecto al énfasis en la educación y la concientización. Se trata de desarrollar la educación, incluso hay una ley, pero luego en las acciones cotidianas esto no queda reflejado. Además de todas estas cuestiones, también está expresado el uso poco eficiente de la energía, sea en el transporte o en la vivienda y en las construcciones en general. Pero para esto también hay una ley. Finalmente, también la importancia que tiene lo jurisdiccional-administrativo queda reconocida. Pero nos encontramos con la fragmentación de responsabilidades y la falta de una visión sistémica del área metropolitana y la consiguiente dificultad en la participación ciudadana, una experiencia de gobernalidad difícil, por momentos parecería impracticable. Muchos de estos temas están expresados como prioritarios.

#### **4. Identificación de problemas ambientales prioritarios**

Así, lo más importante se expresa como el cumplimiento de la ley y la necesidad de que haya más transparencia en la gestión. Lo más importante se expresa también en el tema de los residuos, la contaminación auditiva y del aire y la necesidad de preservar e incrementar los espacios verdes. Se visualiza como problema a los siguientes aspectos:

- Villas de emergencia y asentamientos
- Riachuelo
- La basura y la gente que vive en y de la basura
- Transporte
- Energía
- Vivienda
- Ruido
- Inundaciones

Hay una apreciación de las comunas como lugar de participación vecinal en la toma de decisiones. Sin embargo, emerge la cuestión de la ciudad real, es decir, la Región Metropolitana: ¿hasta qué punto la fragmentación en jurisdicciones entre ciudad y partidos permite una actuación consistente en el tejido urbano y la calidad de vida de los habitantes?

## **5. El desarrollo sostenible**

Con respecto al desarrollo sostenible como objetivo de toda gestión, se enfatiza el estímulo al trabajo y a la producción; el desarrollo social sin clientelismo político; la obra pública y la transparencia en la gestión de la misma y que el ordenamiento ambiental del territorio sea participativo. Además, se enfatiza el control y la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU).

Tampoco aquí se obvia la educación ambiental y la concientización de los ciudadanos con respecto a estos temas. En este sentido, se menciona la importancia del análisis de fortalezas y oportunidades y de debilidades y amenazas (conocido como análisis FODA), también la participación de las universidades y la importancia de la comunicación.

Está enfatizado el aspecto propio de la justicia social o equidad en la ciudad. Luego también un presupuesto que acompañe esta política del desarrollo sostenible y que asegure la gobernabilidad y la resolución de los conflictos de manera participativa y democrática. La viabilidad económica es imprescindible para la realización de las obras de infraestructura junto con la compatibilidad ecológica y la integridad territorial que se expresa en una planificación sistémica de índole metropolitana.

## **6. Problemáticas a superar**

Las principales problemáticas guardan relación con la gestión de los residuos sólidos urbanos; ya que no se acierta a ver una ciudad limpia a pesar del gran esfuerzo que se realiza a diario para mantenerla en condiciones higiénicas relativamente aptas. El otro aspecto trata de los espacios públicos en general, su cuidado y mantenimiento –lo que está en relación con lo anterior-, y de los espacios públicos verdes como parques y plazas y la Reserva Ecológica como Reserva Natural Urbana. Estos aspectos se formulan como cuidado del paisaje urbano.

En otro orden de cosas, está la problemática del tránsito y del transporte público de pasajeros. Se ve la necesidad de una gestión integral del territorio de la ciudad, donde las modalidades de transporte y la transferencia de un modo a otro (de particular a público, de superficie a subterráneo) se puedan realizar de una manera más fluida y ágil para el bienestar de las personas y la prosperidad de la economía urbana.

## 7. El desarrollo de políticas públicas ambientales (PPA)

En general, se enfatiza la necesidad de las políticas de largo plazo y la integración sistémica del territorio con una mejor calidad de vida de la población.

La matriz prospectiva, sin ser exhaustiva en absoluto, quedaría representada de la siguiente manera:

	<b>Situación actual</b>	<b>Propuesta</b>
<b>Gestión de RSU</b>	Deficiente, falta gestión integral, en crisis por la disposición final en rellenos sanitarios colapsados, no hay separación en origen	Medidas de separación en origen, recuperación y reciclado y ver la posibilidad y oportunidad de incinerar; cumplir las metas de la Ley Basura Cero
<b>Transporte</b>	Deficiente: en riesgo de colapso; se ha incrementado el uso de la bicicleta, pero no es suficiente; lo mismo los subtes; aparecen como soluciones “remiendo”	Gestión integral del transporte en el área metropolitana; priorizar el transporte público, premetro y subte, estacionamientos en los accesos a la ciudad conectados con trenes y subtes. nuevos sistemas de transporte público no convencionales (por ejemplo, el metrobus)
<b>Energía</b>	Uso deficiente; implementar la ley de eficiencia energética en edificios públicos	Desarrollar energías no convencionales y un sistema integrado; plan de ahorro de energía; nuevas edificaciones
<b>Agua</b>	Deficiente sistema; problemas cuando hay lluvias en exceso y en relación con el tiempo	Gestión integral del agua; implementar una 2ª red de agua gris para uso exclusivo en caso de incendio, para la limpieza urbana y el riego de parques
<b>Espacios verdes</b>	Vulnerabilidad, deficiente estructura territorial	Requieren seguridad, cuidado e incorporación de nuevas superficies, utilizar los terrenos baldíos para convertirlos en pequeños oasis verdes con participación vecinal
<b>Ordenamiento territorial</b>	Deficiente ordenamiento; no se aplica la ley PUA 2930;	Desarrollar el marco institucional y las herramientas disponibles como evaluación ambiental estratégica e impactos acumulados; debe ser

		participativa; mejorar la infraestructura
<b>Reserva ecológica</b>	Deficiente y en estado de abandono; desjerarquizada	Integrarla al PUA y jerarquizarla junto con la administración de los grandes parques urbanos; prever su futura conversión a gran parque metropolitano de la ciudad o mantenerla como reserva natural urbana RNU
<b>Otros</b>	Cambio climático: Buenos Aires tiene una normativa específica que hay que desarrollar y aplicar institucionalmente	Abordaje del cambio climático de manera transversal y participativo, con acciones territoriales y educación ambiental
	Estacionamiento de vehículos y acciones de carga y descarga	Administración del acceso de vehículos y mejorar el estacionamiento

## 8. Las Políticas Públicas Ambientales

En general, todos estos temas son problemas complejos y la solución no es sencilla, sino compleja. Hay que articular a la sociedad civil, a la empresa y al estado. De este modo, puede haber una regulación, una orientación político-territorial que sea eficiente. La ciudad debería afiliarse a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, el programa de ciudades resilientes de las Naciones Unidas (UNISDR). La Reserva Ecológica depende en gran medida del gobierno de la ciudad, lo mismo que la implementación de espacios verdes. La Reserva Ecológica continúa en debate como Reserva Natural Urbana Estricta y como una especie de gran parque público metropolitano. Quizás el concepto de Reserva de Biosfera ayude a acercar las dos posiciones: con una parte pública y otra de conservación de la naturaleza.

Hay que superar la fragmentación que hace difícil la implementación de políticas con respecto al agua, los asentamientos, el tránsito, el uso de la energía. Los barrios, lo local y lo metropolitano debería integrarse. Todo esto, debería enmarcarse en un proceso de ordenamiento ambiental territorial o planeamiento estratégico participativo que incorpore lo ambiental de manera exhaustiva para que ya no sea una externalidad.

Finalmente, la elección de Buenos Aires –que depende del Área Metropolitana y de un vasto territorio que sostiene su metabolismo- está entre asumir ser una ciudad global ordenada y limpia o una megaciudad insegura e insalubre.

### **A modo de comentario final**

En general, se observa una mirada deficiente de la totalidad del fenómeno metropolitano en general y de Buenos Aires en particular; una política integral que no sea de parches sino con acciones planificadas y sostenidas en el tiempo.

Se han logrado avances, pero no es suficiente dado la magnitud del desafío que tenemos por delante. La población urbana ha superado a la rural y la tendencia a concentrarse en centros urbanos continúa en todo el mundo. Buenos Aires y la Región metropolitana tienen desafíos graves en este presente y de cara al futuro.

Agradecemos a todas las instituciones participantes:

AIDIS

Amigos de la Ciudad

Asociación Civil Individuo Sociedad Naturaleza

Asociación Vecinos de La Boca

Comisión de Medio Ambiente Arquidocesana/EOY

Equipo Ambiente Sano

FARN

FOVISEE

Fundación Cambio Democrático

Fundación Ciudad

Fundación Metropolitana

Fundación del Sur

Fundación Espacios Verdes

Fundación Argentina de Etoecología

Fundación Trabajo Educación Ambiente

FVSA

IIED-AL

Programa Infoambiente/Carmelo Capranzano

Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires

Programa Infoambiente

Senderos Ambientales

Sustentator

Fundación Trabajo Educación Ambiente

En la Defensoría creemos que su participación y concienzuda intervención ayuda a ir forjando una participación ciudadana de calidad y educativa para la comunidad y el ejercicio de la ciudadanía responsable. También nos ayuda a creer que es posible soñar con un ambiente urbano sustentable, es decir que apunte a la calidad de los ecosistemas que lo sostienen.