

Paper

Los objetivos del desarrollo sostenible en clave metropolitana. Una mirada desde Buenos Aires

Abba, Artemio; Goicoechea, María Eugenia; Remy, Zoe;

Frascheri, Federico; Galban, Nair; Latapie, Cecilia.

arteabba5@gmail.com; meagoicoechea@yahoo.com.ar;

3ezoe.remy@gmail.com; federico.frascheri@gmail.com;

nairgalban@yahoo.com.ar; cecilatapie@gmail.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y

Urbanismo. Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio.

Observatorio Urbano Local – Buenos Aires Metropolitana. Buenos Aires, Argentina.

Línea temática 2. Categorías, clasificaciones y métodos

Palabras clave

Ciudad Latinoamericana, Estudios Metropolitanos, ODS, Desigualdad Urbana, gestión urbana.

Resumen

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la ONU tienen un alcance planetario que obliga a una cobertura muy extensa y diversa si se piensa en la heterogeneidad de situaciones observadas. Ese desafío exige adoptar criterios generales que representen a la totalidad que permiten fijar metas globales a ser cumplidas en el año 2030, entre los gobiernos nacionales pero que terminan no ajustándose a las realidades locales (continentes, países, regiones y ciudades). Por ese motivo no constituye un objetivo vano bajar los ODS a las realidades locales porque no solo es el camino

para definir metas representativas, sino porque también serían un punto de partida para un balance que permita una justa distribución de los costes de remediación de la situación con mirada local.

La medición que se realiza anualmente en cada país, como aporte a las “cuentas del desarrollo sostenible mundial”, tiene una cobertura que apunta a la escala nacional y no representa cabalmente las situaciones locales. Se propone en este trabajo realizar una aproximación metodológica a la manera de evaluar la pertinencia y representatividad de los temas e indicadores adoptados nacionalmente en dos niveles: 1) por una parte la adecuación a nivel nacional y las limitaciones encontradas a nivel de información disponible, y 2) un segundo nivel de observación a nivel de la Buenos Aires Metropolitana considerando no solo los temas e indicadores nacionales sino la ampliación de los mismos para aumentar los grados de pertinencia y representatividad de la medición.

Introducción

En el devenir del desarrollo urbano, la historia de las ciudades ha permitido constatar un progresivo aumento en la calidad de vida de la población, así como mejoras en la posibilidad de acceso a los recursos materiales o servicios básicos; aspectos lógicamente esperables frente al desarrollo tecnológico de las fuerzas productivas y de la civilización. No obstante, el último medio siglo también ha puesto en evidencia la persistencia y profundización de una lógica de desarrollo excluyente que tiene en las ciudades una de las expresiones más fuertes, caracterizadas por el avance acelerado de la urbanización bajo patrones desiguales. Así como la aparición de una pandemia, como la de COVID 19, que en 2020 nos indujo a ampliar la perspectiva de los riesgos y su forma de abordarlos.

Paralelamente al desarrollo urbano, se observa una tendencia creciente a la manifestación geográficamente desigual de la inequidad en el hábitat urbano. Esta tendencia se refuerza con el avance de las lógicas de mercantilización del suelo que condicionan la asequibilidad de los mercados de vivienda para la población local, aumentando el riesgo de generar ciudades más excluyentes. Esto lleva a una reflexión inicial sobre la creciente importancia de las áreas urbanas para la distribución de la población mundial, y que gestionar eficientemente las ciudades y áreas metropolitanas va a tornarse una cuestión fundamental para frenar el déficit habitacional concentrado y promover el desarrollo sostenible (Jordán, Riffo y Prado, 2017).

En los últimos tiempos, la agenda internacional se ha orientado a considerar la incidencia de la dimensión territorial en el bienestar de la población, atendiendo a los sistemas urbanos conformados, su antropización y la forma en que son planificados y gestionados. En este marco, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 en Río de Janeiro, se formularon los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que incorporan nuevos desafíos ambientales, políticos y económicos para tender hacia el desarrollo sostenible. Definen una agenda de trabajo común y fijan metas y compromisos para la gestión pública en todos sus niveles jurisdiccionales.

Articuladamente con los ODS, específicamente con el Objetivo 11 – “Ciudades y comunidades sostenibles”-, en 2016 se aprobó “La Nueva Agenda Urbana” (Naciones Unidas, 2017), en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador. En las temáticas abordadas se puso de manifiesto una orientación diferente, que viró del “hábitat” a lo “urbano”. Como un objeto de política más extenso, marcó un punto de ruptura con respecto a la Conferencia anterior, Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996. Ello se debe a que, en efecto, en los 20 años que pasaron entre las dos conferencias, la ciudad emergió como un objeto de análisis y lucha social frente a los grandes desafíos del desarrollo global.

Tomando en consideración este planteo, el objetivo general de la presente ponencia es caracterizar el proceso de adopción e implementación de los ODS en Argentina, particularmente en la Buenos Aires Metropolitana, y con ello, las posibilidades y limitaciones que este sistema de indicadores provee para comprender las problemáticas locales. Estos indicadores suponen un alcance planetario que obliga a una cobertura muy extensa y diversa, si se piensa en la heterogeneidad de situaciones observadas. Ese desafío exige adoptar criterios generales representativos de la totalidad, que permitan fijar metas globales entre los gobiernos nacionales pero que terminan no ajustándose a las realidades locales (continentes, países, regiones y ciudades). Frente a ello, reconocemos las particularidades de la urbanización latinoamericana, su proceso histórico de conformación -que se identifica como primero de ocupación y luego de urbanización-, y la heterogeneidad estructural como rasgo inherente al territorio. Asimismo, enfatizamos en la relevancia de los sistemas metropolitanos en la configuración territorial de los países latinoamericanos, y la importancia de entender las desigualdades en clave metropolitana. Por último, destacamos que las cuestiones de la desigualdad asociadas al desarrollo urbano también tienen implicancias ambientales y que es innegable el impacto agregado de las ciudades sobre el ambiente; ya que son responsables del 60% al 80% del consumo energético mundial y del 70% de las emisiones mundiales de CO₂ (ONU-Hábitat, 2016).

Para responder a estos interrogantes y objetivos, en primer lugar, señalamos algunas coordenadas teórico-conceptuales que guían nuestra indagación vinculada al desarrollo sostenible, tomando en consideración: la desigualdad urbana, su particularidad en el contexto latinoamericano; la cuestión de la gestión metropolitana y la dimensión ambiental. En segundo lugar, avanzaremos en caracterizar el proceso de implementación del sistema de

indicadores en Argentina, la adecuación a nivel nacional y las limitaciones encontradas a nivel de información disponible. En tercer lugar, exploramos los alcances de algunos de los indicadores ODS más relevantes para su comprensión en clave metropolitana. Tomamos el caso de la Buenos Aires Metropolitana y reconocemos su estructura urbana en clave de coronas y sectores (Abba et.al, 2014). Por último, se presentan algunas reflexiones finales y conclusiones.

El diseño metodológico incluye técnicas de recolección y análisis de fuentes secundarias de datos, como los informes oficiales sobre el estado de implementación de los ODS, entrevistas a informantes clave para comprender las instancias de gestión de los mismos en la escena local y procesamiento socio-estadístico y cartográfico de algunos indicadores escogidos para el caso de la BAM. Este trabajo refiere a una instancia de abordaje exploratoria, realizada en el marco del Proyecto PIA PUR 22-005 “Los Objetivos del Desarrollo Sostenible en la ciudad latinoamericana. Una mirada desde la Buenos Aires Metropolitana”.

Las particularidades de la Desigualdad en las ciudades latinoamericanas y el caso de la Buenos Aires Metropolitana

Tal como señalamos al comienzo, la dinámica urbana no se da del mismo modo en el mundo. Desde el inicio encontramos que el proceso histórico de urbanización latinoamericano y caribeño observó características particulares, que configuraron una matriz territorial de inserción dependiente dentro de la economía capitalista mundial. Estas pueden sintetizarse en: 1) una estructura urbana fuertemente primada en el territorio nacional –donde unas pocas ciudades metropolitanas concentran la mayoría poblacional del país- y, asociado a ello, 2) una desarticulada y deficiente red urbana; 3) un sistema urbano que registra fuertes desequilibrios regionales; y al interior de las ciudades, 4) y un fuerte impacto de la segregación – socioeconómica como el rasgo más característico de América Latina (Jaramillo, 1990). La urbanización dependiente configuró entonces la lógica del desarrollo geográfico desigual latinoamericano y definió patrones de segregación que en la actualidad tienden a complejizarse, sin perder su carácter excluyente.

Varios de estos rasgos históricamente construidos persisten en la actualidad, al tiempo que se introducen modificaciones que actualizan las dinámicas urbanas de la desigualdad. Encontramos así que hacia el nuevo milenio las ciudades latinoamericanas articulan la persistencia de los rasgos de urbanización dependiente, con la matriz de desarrollo urbano neoliberal de mediados de los setenta. Se exacerban las dinámicas del desarrollo capitalista desigual con la coexistencia de diferentes lógicas de producción y consumo de la ciudad, como las mercantiles y las sociales (Herzer y Pírez, 1994). Así observamos, siguiendo a Pedro Abramo (2012), la configuración actual de ciudades latinoamericanas “com-fusas”, que constituyen grandes extensiones metropolitanas, conciliando formas compactas y difusas de uso del suelo, y articulando indistintamente lógicas de producción del hábitat formal e informal. Esta particularidad del territorio urbano –y específicamente del metropolitano-

en América Latina, representa un elemento central de las heterogeneidades estructurales que afectan a la región y que inciden sobre el devenir del desarrollo sostenible (Vidal-Koppmann, 2014; Hidalgo y Borsdorf, 2011; Rufino y Pereira, 2011).

Estas complejidades en el desarrollo urbano de las ciudades llevan, entonces, a complejizar también las miradas sobre la desigualdad urbana, que es más que una cuestión de ingresos de la población y donde “lo urbano” ejerce su efecto particular (Segura, 2014: 2). Particularmente la Buenos Aires Metropolitana, nuestro caso de estudio, observa igualmente: procesos de elitización en las áreas centrales metropolitanas y sub-centralidades, con expulsión de los grupos económicos de menores ingresos; configuración de urbanizaciones cerradas hacia la periferia, en torno a los ejes de circulación principal; desarrollo de cuñas de riqueza asociadas a la actividad corporativa y al uso residencial en las áreas más consolidadas; crecimiento de los asentamientos precarios en áreas ambiental y urbanísticamente degradadas, con población viviendo en condiciones sumamente deficitarias.

En función de lo señalado, encontramos que las particularidades urbanas de las metrópolis latinoamericanas imprimen condicionamientos específicos al desarrollo sostenible, con dinámicas de desigualdad profundamente estructurales que ameritan ser contempladas en los sistemas de indicadores de medición y seguimiento de los ODS. En ese orden de dimensiones a considerar, y pensando particularmente en el caso de la BAM, reconocemos la importancia de la estructura socio-espacial de la urbe como una dimensión que influye en la producción de desigualdad urbana y condiciona el desarrollo sostenible. Bajo esta óptica, las áreas más desfavorecidas acumulan desventajas con lógicas de producción del hábitat precarias; al tiempo que las de mejores condiciones socio-urbanas refuerzan su elitismo bajo lógicas mercantilizadas. Es por lo tanto necesario adoptar una mirada de conjunto sobre la BAM, que la entienda como un sistema urbano integrado y articulado, y que reconozca las desigualdades geográficas internas como punto de partida para abordar la cuestión del desarrollo.

Desde otro punto de vista, pero complementario a esto, las ciudades y las áreas metropolitanas son centros neurálgicos del crecimiento económico que contribuyen aproximadamente con el 60% del PIB mundial. Sin embargo, también representan alrededor del 70% de las emisiones de carbono mundiales y más del 60% del uso de recursos. Esto lleva a problematizar en torno al desarrollo urbano adoptando la perspectiva de la colapsología (como la cultura del desastre) y a pensar en la necesidad de promover un desarrollo sostenible. A raíz de esto, la primera definición oficial del desarrollo sostenible surgió en el Informe de la ONU Nuestro futuro común o Informe Brundtland en 1987: “Se define el desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU- Hábitat, 2016).

De lo expuesto surge una interpretación tridimensional que aglutina la dimensión económica y la social en el concepto de desarrollo, junto con la sostenibilidad (Bermejo, 2014). En efecto, la estrategia de desarrollo sostenible tiene como meta un triple resultado: generar riqueza, generar empleo

distribuyendo la riqueza, y preservar el medio ambiente. El paradigma del desarrollo sostenible está fundado sobre la idea de que debe existir un equilibrio entre el avance económico de las sociedades, la justicia social y la protección del medio ambiente y de los recursos necesarios a la vida (Navarro, 2011).

Finalmente, en esta propuesta de abordaje a los ODS reconociendo la escala metropolitana, se incorpora una última referencia conceptual vinculada a los desafíos que condensa la gestión metropolitana. Las funciones de índole metropolitana deben distinguirse de aquellas otras que usualmente se denominan simplemente urbanas. "Lo específico de lo metropolitano estará dado no sólo por referirse a una urbanidad compleja caracterizada por los altos niveles de interjurisdiccionalidad de las problemáticas de un continuo urbano, sino porque la complejidad institucional de ese continuo urbano constituye uno de los elementos fundamentales a considerar en cualquier política y/o gestión que deba definirse para resolver un problema dado" (Abba, Gil, Poggiese, 1990). Entendemos entonces que la gestión metropolitana constituye uno de los desafíos del urbanismo local, que no ha logrado encontrar formas institucionales adecuadas para gobernar las cuestiones que condicionan el éxito del desarrollo sostenible como las deficiencias en materia de transporte, la disposición de los residuos sólidos urbanos, la extensión y dotación de redes de infraestructura de servicios, el ambiente y otros temas comunes metropolitanos (Abba, 2006). En este sentido, la agenda de trabajo en torno a los ODS representa una oportunidad para fortalecer estas cuestiones.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la implementación en Argentina

El proceso de adopción e implementación de los ODS supone un abordaje complejo debido a la multiplicidad de actores intervinientes y a la variedad de objetivos, metas e indicadores que se proponen desde Naciones Unidas. La necesidad de abordar su gobernanza implica la identificación de los órganos y mecanismos institucionales que permitan la articulación interjurisdiccional entre cada uno de ellos.

En consonancia, el marco institucional definido en nuestro país para abordar este desafío es el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Con dependencia directa de Presidencia de la Nación, constituye un espacio de articulación entre las diferentes áreas nacionales que implementan políticas sociales, con el objetivo de alcanzar las metas de manera eficaz y eficiente en la administración de recursos. Fue creado en el año 2002, con la misión de facilitar la coordinación de políticas públicas interministeriales y asegurar la presencia territorial de las esferas del gobierno en el marco de la crisis económica; además de absorber al Consejo Nacional de la Mujer, a la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS) y al Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) -con tradición en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas-. La presidencia del organismo la asumió un funcionario del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, aunque dado su rol coordinador intersectorial, la designación del Secretario Ejecutivo depende siempre del

Presidente de la Nación. A lo largo de su trabajo cristalizó la vinculación institucional con otros ámbitos y amplió su margen de responsabilidades. Los antecedentes de la CNCPS datan del año 2005, cuando se conformó un equipo de trabajo cuyo mandato fue absorber y abordar los lineamientos dados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos por la ONU en 2000, que fijaron 8 objetivos y metas a cumplir en un horizonte 2000-2015. A partir del último año y con la adopción de los ODS, que amplían los ODM, el equipo que conformó la Unidad de Coordinación Técnica se mantuvo con el cambio de gobierno y quedó a cargo de la coordinación de la Agenda 2030-ODS en Argentina, que se formalizó a través del Decreto 499/2017. En dicha norma se le encomendaba implementar una metodología de trabajo interministerial e intersectorial con participación de los Organismos competentes de la Administración Pública Nacional para el cumplimiento de su cometido” e invitar a “las Provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los Municipios, así como a las Organizaciones de la Sociedad Civil y del sector privado, con competencias y/o intereses en la materia, en pos del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos”.

A fin de indagar en torno a la dinámica de trabajo, fue entrevistado el ex-coordinador del Proyecto "Agenda 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible", quien se desempeñó en la CNCPS entre 2005 y 2015. Según comentó, el equipo responsable apuntó a desarrollar las metas e indicadores junto con PNUD e INDEC, para luego solicitar a los ministerios con competencia en la ejecución de políticas asociadas a los objetivos, que designen subdependencias responsables a cargo de definir si los indicadores y metas eran apropiados, modificarlos y cuantificar las metas. De manera paralela, se trabajó con gobiernos provinciales y municipales en la misma línea. Se realizaban reuniones periódicas y plenarias. Aquellas jurisdicciones que mostraban mayor interés en el desarrollo de políticas públicas con atención al cumplimiento de metas ODS

La diversidad de interlocutores implicó resultados desiguales, con articulaciones exitosas en el caso de algunas dependencias ministeriales y con algunos gobiernos provinciales y otras más limitadas, en particular con organismos de la sociedad civil.

Es probable que parte de los resultados positivos alcanzados se debieran a la continuidad de los equipos en las instancias de estudio y coordinación al margen de los cambios de gobierno. Ello permitió no sólo que se desarrollaran talleres y convenios con distintas dependencias que apuntaron a capacitar a los funcionarios y técnicos municipales y provinciales en la implementación de los ODS, sino que brindó las condiciones para que se construyeran y se diseminaran herramientas específicas, como los “Informes País” y los documentos “Metas priorizadas e indicadores de seguimiento” y “Planes, programas, proyectos y estrategias alineadas a las metas priorizadas de los ODS”, cuyos títulos condensan su contenido. Como elementos positivos de la gestión y producción, dichos instrumentos permiten dar una lectura rápida sobre la línea de base de cada indicador, los organismos responsables y las políticas de escala nacional asociadas. Combinado con las instancias de reuniones plenarias y sectoriales realizadas por la coordinación, brinda las

condiciones para alcanzar una potencial coordinación y la actualización de algunas metas.

Sin embargo, la delegación temática a ministerios responsables puede restringir el campo de acción si el organismo responsable no afronta la gestión de la articulación interactoral e interjurisdiccional para mejorarlo, actualizarlo u operativizarlo, lo que puede traducirse en indicadores incorrectos o incompletos. Por ejemplo, en el caso de los indicadores vinculados a los residuos sólidos urbanos - que pertenecen al ODS 11 y constituyen uno de los principales puntos de interés en el presente estudio- el organismo responsable es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de diversas intervenciones (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2021: 225). Las dificultades para medir el indicador asociado se explicitan en el mismo "Informe País": falta de estadísticas que permitan dar continuidad a la serie histórica, dispersión de la información y heterogeneidad debido al registro municipal y el uso de estimaciones para aproximar cifras en función de lo registrado por CEAMSE. Las gestiones del Consejo o del mismo Ministerio de Ambiente para resolver este desafío son aspectos a verificar.

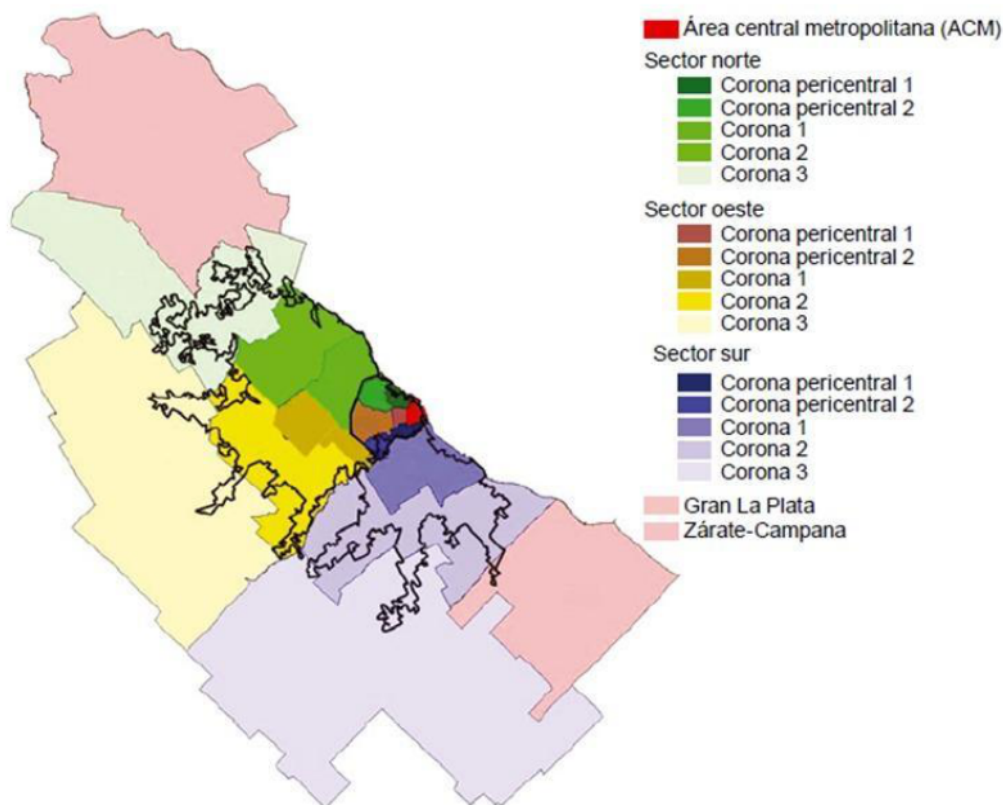
Según señaló el entrevistado, algunas de las limitaciones en el alcance de la articulación interjurisdiccional estuvieron dadas por las restricciones en recursos humanos y el margen de acción posible en el poco tiempo disponible. La falta de apertura previa de las metas e indicadores a la sociedad civil constituyó un impedimento para una discusión inicial, y puede que haya afectado los alcances y compromisos con dicho sector, pero fue una elección deliberada para alcanzar resultados concretos con algunos interlocutores. En este ámbito recaen las dificultades de la gobernanza metropolitana, cuyos alcances han sido magros y esporádicos, probablemente debido a las limitaciones en capacidad, recursos institucionales o interés que los gobiernos que idealmente deberían coordinar esta acción -de acuerdo a la Unidad de Coordinación, los provinciales- tuvieron para afrontar el desafío. Esto se sumó a las ya dichas restricciones en recursos humanos del nivel nacional y a su incapacidad por despertar el interés y la participación de los interlocutores asociados, a saber: gobiernos sub-nacionales del ámbito metropolitano y sociedad civil. En cuanto a los alcances de las actividades realizadas, por ahora tienen la restricción de la discontinuidad temporal, lo que las orienta a instancias de encuentros esporádicos donde el gobierno nacional presenta el marco conceptual de los ODS y cada municipio dice qué acciones lleva adelante sobre cada temática, pero donde todavía no se percibe una adecuación de indicadores y construcción de metas, mecanismos de monitoreo y evaluación o instancias de coordinación interjurisdiccional metropolitana.

Los ODS en clave metropolitana a partir del caso Buenos Aires

Entender a una ciudad desde la perspectiva metropolitana implica reconocer el sistema urbano que, más allá de los límites jurisdiccionales y naturales, que de manera física o funcional articula la vida urbana de la población que la habita. Para el caso de la Buenos Aires Metropolitana (BAM), la mirada metropolitana permite identificar sub-unidades territoriales conformadas por partidos que

comparten algunas características (perfiles productivos, roles, densidades, niveles socio-económicos, entre otras cuestiones) y que articuladas por las principales vías de circulación metropolitana y en diálogo con el sistema de centralidades, dan sentido a la estructura urbana de la urbe. De este reconocimiento surge el sistema de Coronas y Sectores que desde la planificación urbana local se propone para la BAM (Dirección Provincial de Ordenamiento territorial y Urbano – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007) y que retomamos desde el OUL-BAM de la siguiente manera (Figura 1):

Figura 1. Delimitación operativa de la BAM, bajo las categorías de Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA).



Coronas	Sectores		
	Norte	Oeste	Sur
Área central metropolitana	Comuna 1		
Corona pericentral 1	Comunas 2 y 14	Comunas 3 y 5	Comuna 4
Corona pericentral 2	Comunas 12, 13 y 15	Comunas 6, 7, 9, 10 y 11	Comuna 8
Corona 1	Vicente López, San Isidro, San Martín y Tres de Febrero	La Matanza A ^b , Morón, Ituzaingó y Hurlingham	Avellaneda, Lanús, Quilmes y Lomas de Zamora
Corona 2	San Fernando, Tigre, San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas	La Matanza B ^c , La Matanza C ^d , Merlo y Moreno	Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría Ezeiza
Corona 3	Escobar, Pilar y Exaltación de la Cruz	General Rodríguez, Luján, Marcos Paz y General Las Heras	Presidente Perón, San Vicente, Cañuelas y Brandsen
Gran La Plata	La Plata, Berisso y Ensenada		
Zárate-Campana	Zárate, Campana		

Fuente: Elaboración propia.

^a Según coronas y sectores.

^b Fracciones 1 a 39, 45 y 46 (según el censo de 2001).

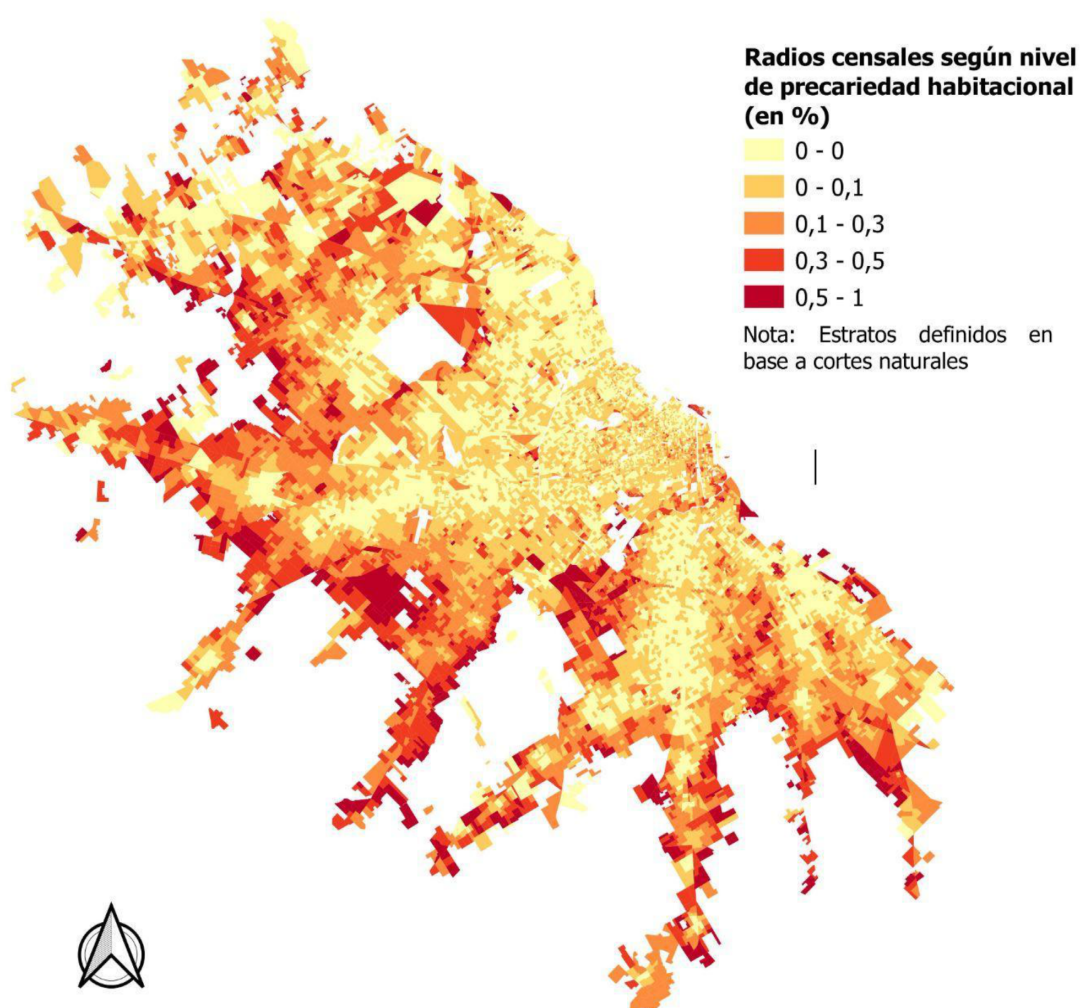
^c Fracciones 40 a 44 y 47 a 74.

^d Fracciones 75 a 97.

Fuente: Goicoechea y Abba, 2020.

Tomando en consideración la estructura urbana en clave metropolitana, avanzamos entonces en analizar el comportamiento espacial de algunos de los indicadores identificados por el CNCPS para la evaluación del Objetivo 11– “Ciudades y comunidades sostenibles”. Comenzando por “11.1.1. *Porcentaje de la población que vive en viviendas deficitarias particulares y en situación de tenencia irregular de la vivienda*”, procuramos comprender la distribución del déficit habitacional en relación a las coronas y sectores de la urbe y observamos que efectivamente existe una incidencia de los rasgos radio-concéntricos y sectoriales (Figura 2).

Figura 2. Radios censales del AGBA según nivel de precariedad habitacional*. BAM, 2010.



Fuente: elaboración propia en base a datos del CNPHYV, 2010.

Nota: *el indicador de precariedad habitacional es calculado considerando, para cada radio censal, los casos donde se cumple una u otra condición: “hogares en condición de tenencia irregular de la vivienda” (propietario sólo de la vivienda; ocupante por préstamo y otra situación) y/o “viviendas de tipología deficitarias” (rancho; casilla; casa

tipo B; pieza en inquilinato; pieza en hotel familiar o pensión; local no construido para habitación y vivienda móvil).

Por un lado, se comprueba la importancia de la relación centro-periferia y, en esa línea, de la condición de accesibilidad metropolitana de las áreas; en tanto los radios censales con mejores condiciones habitacionales se localizan principalmente en las áreas consolidadas, centrales y mejor conectadas por las vías de circulación (FFCC y autopistas). En contraposición, hacia la segunda corona, en las áreas intersticiales (y también las ambientalmente más degradadas) se identifican los radios censales con % más elevado de precariedad habitacional. Por su parte, la tercera corona parece dar cuenta de otro comportamiento, marcado por las tendencias de fragmentación del espacio (Prevot Schapira y Cattaneo Pineda, 2008).

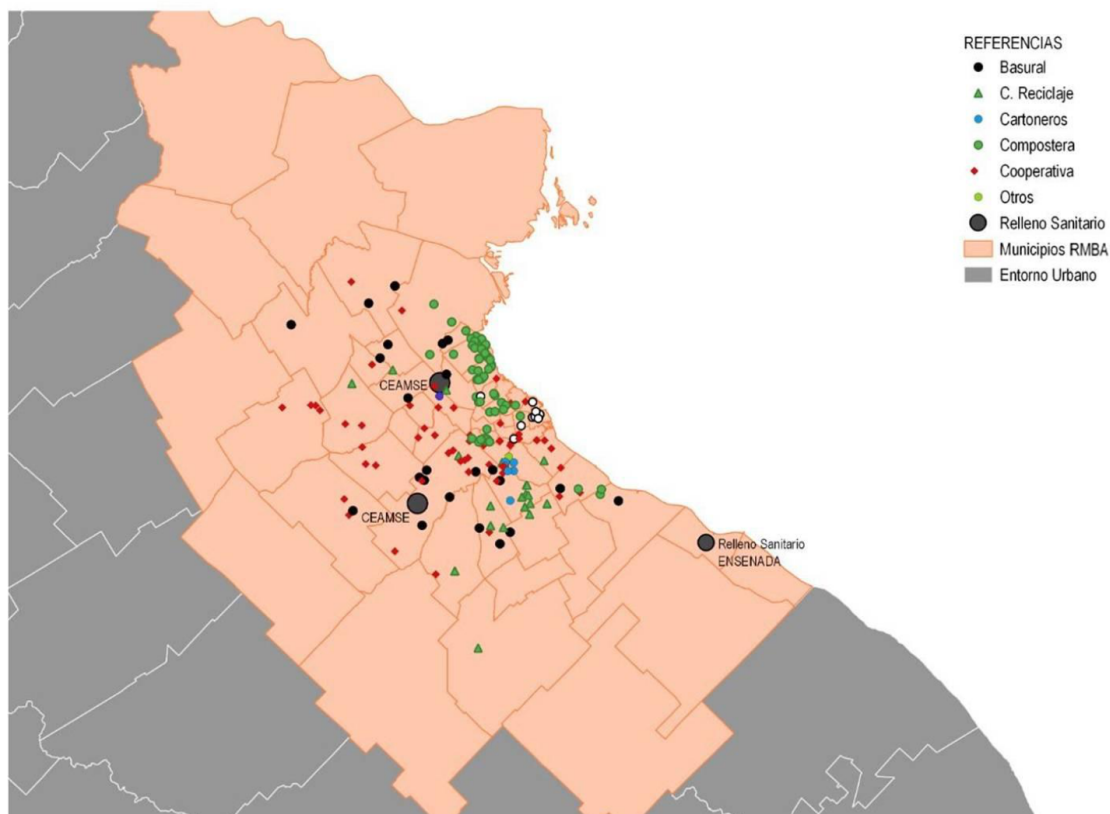
Complementariamente, también es posible visualizar la incidencia de la lógica sectorial (aunque con menor fuerza), que organiza desigualmente el espacio en clave norte-sur. En efecto, dentro del sector oeste (sobre todo en su expansión periférica) se verifica una línea divisoria –que podría corresponderse con la Av. Rivadavia o San Juan- donde el déficit habitacional mejora hacia el norte, y empeora hacia el sur.

En segundo lugar, para observar la implementación de los ODS vinculados a la dimensión ambiental en la BAM, escogimos el indicador 11.6 - *“Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo”* - para analizar su desarrollo e implementación en el territorio de la Buenos Aires Metropolitana.

Varias acciones fueron desarrolladas entre 1996 y 2020 para lograr los objetivos específicos dentro de este indicador. Por ejemplo el objetivo de *“Disminuir la disposición de residuos en Basurales a Cielo Abierto (BCA) e incrementar su disposición en Rellenos Sanitarios diseñados, construidos y operados de manera adecuada”*, que está destinado a gobiernos locales y provinciales elegibles. Se implementó a través de “proyectos de ingeniería para el saneamiento y clausura de basurales a cielo abierto; proyectos de ingeniería y obras de infraestructura para la creación de centros ambientales destinados a la disposición final en rellenos sanitarios y plantas de tratamiento para la valorización de los RSU; monitoreo de las obras construidas; capacitaciones, asesoramiento y asistencia técnica para la correcta gestión de los residuos sólidos urbanos.” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2021).

Basándonos en datos ya existentes, elaboramos un mapa propio (Figura 3) que permite espacializar aspectos relevantes de los RSU en la RMBA.

Figura 3. Distribución de elementos relevantes en la gestión de los RSU. RMBA, 2022.



Fuente: elaboración propia en base a datos de mapatrash y Atlas de la Basura.

Según la investigación y el mapa de mapatrash, se determinan 5 elementos asociados a la gestión de la basura:

1. Basurales a cielo abierto
2. Rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de RSU
3. Basural a cielo abierto que se va a erradicar
4. Composteras comunitarias
5. Cooperativas y centros de reciclaje

Cada zona tiene su propia manera de gestionar la basura dependiendo de las infraestructuras puestas a disposición en el AMBA. En Capital Federal podemos ver que hay 21 cooperativas y centros de reciclaje y 21 composteras comunitarias. Están también a disposición de la población 70 Puntos Verdes distribuidos en todo el territorio porteño donde se pueden llevar papeles, cartones, plásticos, pilas, cápsulas de café y bolsas de comida para perro, entre otros reutilizables. Según el mapa que elaboramos, en CABA y el sector norte (desde las coronas pericentrales hasta la corona 2) no se observan basurales ni rellenos sanitarios. Sin embargo, gracias a la investigación del Atlas de la Basura, sabemos que existe también un basural en el Barrio Zavaleta de la Villa 21.

En la segunda corona, el sector norte solo tiene 2 cooperativas y centros de reciclaje y, junto con el sector sur, es la única zona con 1 basural a cielo abierto, que se está por erradicar (Basural costa Río Reconquista, en el partido de General Rodríguez, y el Basural Almirante Brown, en la localidad de Burzaco, partido de Almirante Brown). Asimismo, hacia la periferia (principalmente en la segunda y parte de la tercera corona) se observan la mayor cantidad de basurales a cielo abierto; 7 en el sector norte y 9, en el oeste (predominantemente hacia el sur).

En cuanto a las actividades económicas asociadas al tratamiento de los RSU, identificamos que el sector norte (tanto en sus coronas pericentrales como en su extensión hacia la corona 1) es la zona con más composteras comunitarias, ya que tiene 35. Eso demuestra que esta parte del BAM se beneficia de un recurso de tratamiento de residuos urbanos a lo cual otras zonas no están expuestas: efectivamente, tanto el sector oeste como el sur tienen solamente 3 composteras comunitarias. En estas zonas, están priorizadas las cooperativas y centros de reciclaje ya que tienen 31 y 38 centros respectivamente. Hacia el sector sur, en la corona 1 se observan cartoneros; que por su parte, no se identifican en las demás zonas de la BAM.

Conclusiones

El presente estudio tuvo un alcance exploratorio a partir del cual se propuso indagar en torno a la implementación de los ODS en Argentina y, particularmente, en la Buenos Aires Metropolitana. Esto ameritó una revisión de los arreglos institucionales que el gobierno nacional formuló para llevar adelante la tarea de incorporación de las metas de sustentabilidad, definición y monitoreo de indicadores afines y articulación con las diferentes áreas gubernamentales (para las distintas escalas municipales, provinciales y nacionales). Se identificó entonces al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como al área – con dependencia directa del Presidente – con competencias para llevar adelante esta misión. A su vez, la revisión de documentos oficiales y la realización de una entrevista a un ex funcionario de este Consejo, posibilitaron conocer la dinámica de trabajo allí desempeñada, sus logros y algunos aspectos mejorables en cuanto a la manera en que se definen y establecen los indicadores, como en la designación de áreas responsables.

Por otro lado, la gestión de los ODS con perspectiva metropolitana puso en evidencia las falencias propias del tratamiento de las cuestiones interjurisdiccionales en la BAM. Por su parte, el CNCPS es un organismo centralizado, con una estructura pequeña (que ronda las 5 personas) y que entabla vínculos principalmente con las jurisdicciones y áreas que muestran interés en los ODS y pro-actividad; no existiendo instituciones de carácter metropolitano con las cuales trabajar estas cuestiones. Como contrapunto, el análisis en clave geográfica de dos indicadores contemplados en el Objetivo 11- “Ciudades y comunidades sostenibles” (uno de carácter ambiental y otro vinculado al déficit habitacional de tipo social) , permitió advertir sobre la importancia de tomar en consideración a la estructura urbana metropolitana

para dar sentido al comportamiento de sus resultados, luego de comprender su particular distribución espacial.

Bibliografía

Abba, A. P. (2006). Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA. *Café de las ciudades*, 48 (en línea). https://cafedelasciudades.com.ar/planes_48.htm

Abba, A. P., Goicoechea, M. E., Furlong, L., Susini, S. y Laborda, M. (2014). *Identificación de la estructura socioterritorial de la Ciudad De Buenos Aires teniendo en cuenta su contexto metropolitano. Informe Final*. Facultad De Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad De Buenos Aires (FADU/UBA) – Unidad de Proyectos Especiales Área Metropolitana de Buenos Aires (UPEAMBA). Mimeo.

Abba, Gil, Poggiese, (1990). *Proyecto de investigación y coloquio técnico sobre gestión de áreas metropolitanas / Caso Buenos Aires, CLAE*, Informe Final. Mimeo.

Abramo, P. (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *EURE*, (38)114, 35-69.

Bermejo Gómez de Segura, R. (2014). Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis. [ebook] Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Recuperado de: <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0686956.pdf>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales – Argentina Presidencia (2021). *Planes, programas, proyectos y estrategias alineadas a las metas priorizadas de los 17 ODS*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autor.

Dirección Provincial de Ordenamiento territorial y Urbano – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Autor

Goicoechea, M. E. y Abba. A. (2020). Geografías de la desigualdad en el nuevo milenio: los mapas sociales de la Buenos Aires metropolitana. *Notas de Población*, 110, 213-242.

Hidalgo, R. y Borsdorf, A. (2011). La ciudad fragmentada en América Latina y la globalización: resultados de Santiago. *Lencioni, Vidal-Koppmann, Hidalgo y Paulo César Xavier Pereira (org.) Transformações Sócio-Territoriais nas Metrôpoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago* (pp. 123 – 139). San Pablo: FAUUSP.

Jaramillo, S. (1990). El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: Hacia un nuevo paradigma de interpretación? Unda (Ed.) La

investigación Urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer.
Quito (Ecuador): Ciudad

Jordán, R., Riffo, L. y Prado, A. (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago (Chile): CEPAL

Naciones Unidas (2017). Nueva Agenda Urbana [en línea]. Recuperado de:
www.habitat3.org

ONU- HABITAT (2016). *World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures*. Nairobi.

Herzer, H. M. y Pérez, P. (1994). *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio en América Latina*, Nairobi, Hábitat-ONU.

Prevot Schapira, M. F. y Cattaneo Pineda, R. (2008). "Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada". *EURE* 34(103), 73-92.

Rufino, M. B. C y Pereira, P. C. X. (2011). Segregação e produção imobiliária na transformação da metrópole latinoamericana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. Lencioni, Vidal-Koppmann, Hidalgo y Paulo César Xavier Pereira (org.) *Transformações Sócio-Territoriais nas Metrôpoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago* (pp. 65 – 84). San Pablo: FAUUSP.

Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de las desigualdades sociales. Desacoples entre la distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *DesiguALdades.net* (Berlin), Working Papers, 65.

Vidal-Koppmann, S. (2014). *Countries y barrios cerrados: mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Dunken/Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU).