

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 cientistas 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 publicas 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).