

La construcción social del riesgo: algunos elementos para analizar la vulnerabilidad institucional en la Cuenca Matanza-Riachuelo.

María Gabriela Merlinsky.

Cita:

María Gabriela Merlinsky (2004). *La construcción social del riesgo: algunos elementos para analizar la vulnerabilidad institucional en la Cuenca Matanza-Riachuelo*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/58>

**La construcción social del riesgo: algunos elementos para analizar la
vulnerabilidad institucional en la Cuenca Matanza-Riachuelo**

-Octubre 2004-

**María Gabriela Merlinsky
AREA DE ESTUDIOS URBANOS
INSTITUTO "GINO GERMANI"**

INTRODUCCION:

La incorporación de la Argentina a un proceso de apertura indiscriminada de sus mercados, y al mismo tiempo la pérdida del poder contrabalanceador del Estado en el proceso de desarrollo han tenido como consecuencia no solo la elevación de nuestras tasas de desempleo y el aumento de la pobreza, sino también una pérdida del control social en el manejo de los recursos naturales (agravada en algunos casos por la privatización de recursos esenciales). Es importante considerar además, que la consiguiente disminución del poder fiscalizador del Estado tiene implicancias mas gravosas en razón de las mayores presiones ambientales originadas en el traslado de actividades contaminantes desde los países centrales a los periféricos.

En los últimos años se ha desarrollado una corriente de investigaciones que analiza los efectos agregados de pobreza a nivel territorial, originados por la combinación de contaminación, deficiente provisión de servicios públicos, y necesidades básicas insatisfechas. Esta corriente que se ha denominado “agenda marrón” -brown agenda- reemplazando la visión mas a-histórica de la agenda verde, plantea que hay una desigual distribución de los costos ambientales entre el primer mundo y los países en desarrollo. (Cherni, 2001).

En países en desarrollo como la Argentina, la presión ambiental originada por la contaminación, con mayor frecuencia se descarga sobre poblaciones residentes en las proximidades de las áreas de localización industrial (o ex localización) aumentando su vulnerabilidad social.

Esta superposición de dimensiones de riesgo en esta perspectiva, habilita un enfoque en que el medio ambiente deja de ser sólo un problema de contaminación ambiental o de deterioro de los recursos naturales y pasa a ser un problema referido a la utilización y distribución de los recursos, a la forma en que se toman las decisiones al respecto, quiénes las toman y en función de qué intereses.

Con frecuencia se alude a los bajos niveles de efectividad de las políticas sociales en el plano local, señalando la perversa combinación de desfinanciamiento, descentralización y mayor presión sobre los gobiernos locales sin la correspondiente contraprestación financiera. Proceso que ha sido descrito en general como un cambio en la intervención social del estado, pasando de la “redistribución parcial del ingreso por lealtad sistémica” al desarrollo de una política social caracterizada por la distribución de ayudas asistenciales de forma asistemática y focalizada (“distribución de ayuda a los mas necesitados por lealtad sistémica”). (Andrenacci, 2002). En el presente artículo sostenemos que hay otro grupo de políticas que son tanto o más frágiles en el plano local y que tienen aún menor visibilidad. Se trata del grupo de políticas vinculadas a la “gestión ambiental urbana”, cuyo bajo nivel de desarrollo tiene consecuencias importantes sobre los niveles de “vulnerabilidad global” de los sistemas sociales, en particular debilitando la capacidad de respuesta de la población de mas bajos recursos ante la

emergencia de catástrofes ambientales. Este grupo de políticas, que en el nivel de los gobiernos locales rara vez aparecen enunciadas en estos términos (gestión ambiental-urbana) están dispersas en las respectivas áreas de planeamiento urbano y medio ambiente, suelen estar disociadas entre sí en el plano local y enfrentan la dificultad de tener un área jurisdiccional de intervención que no necesariamente coincide con la configuración espacial de los problemas que deben enfrentar.

En el caso del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el caso que abordaremos en este artículo, se suman varios problemas que intentaremos dilucidar en el presente artículo. Por un lado hay un desarrollo histórico de las políticas de planificación urbana que ha tenido escasa articulación con las políticas ambientales. Por otro lado, las políticas sobre el uso del suelo en el AMBA han implicado - por vacíos de regulación- una expansión urbana incontrolada con importantes consecuencias sobre la calidad ambiental de los diferentes territorios. Por último, la superposición y muchas veces contradicción entre legislaciones y jurisdicciones ha implicado una política donde a medida que se avanza hacia la esfera local, el poder de policía disminuye y los estándares de control se vuelven menos exigentes.

Planteamos que estos diferentes procesos vinculados al plano de las políticas públicas producen –muchas veces por omisión- una mayor presión sobre los grupos poblacionales mas vulnerables. La falta de servicios sanitarios adecuados, la contaminación del suelo en el caso de los asentamientos y villas de emergencia, la carencia de agua potable, la ausencia de sistemas de recolección y deposición final de los residuos, la contaminación de las napas de agua, la convivencia con áreas de riesgo

tecnológico, la falta de infraestructura y equipamiento y -en no pocas ocasiones-, el asentamiento poblacional en áreas inundables, implican un mayor grado de desventaja ambiental para los grupos en situación de pobreza lo que contribuye a incrementar su nivel de vulnerabilidad y a aumentar el riesgo de experimentar catástrofes ambientales.

Es así, que en algunas ocasiones, las diferentes áreas de gestión de los gobiernos locales, producen efectos contradictorios sobre los procesos de segregación espacial que tienen un efecto sinérgico sobre la acumulación de riesgos ambientales entre los grupos que son objeto de políticas sociales.

Este trabajo se propone problematizar el nexo existente entre vulnerabilidad social y riesgo ambiental en el plano local buscando elucidar cuales son los principales problemas ambientales críticos a los que se ven expuestos los grupos de más bajos recursos en los partidos del AMBA. Se busca de ese modo, proponer una matriz analítica para pensar el nexo entre políticas sociales y gestión ambiental urbana.

A modo de caso paradigmático, nos proponemos analizar la sinergia entre pobreza y riesgo ambiental en el área de la Cuenca Baja del Matanza-Riachuelo (sur de la ciudad de Buenos Aires, Lanús, Avellaneda y Lomas de Zamora). En el camino, apuntamos algunas herramientas de análisis provenientes del campo de la sociología del riesgo, que nos van a permitir esbozar instrumentos para el análisis combinado de la vulnerabilidad social y el riesgo ambiental.

Los problemas urbano-ambientales del Matanza-Riachuelo: la cuenca como unidad de análisis, planificación y gestión.

El crecimiento del Área Metropolitana de Buenos Aires acompañó el ciclo histórico de desarrollo seguido por nuestro país. El eje de expansión de Buenos Aires hacia el sur siguió desde los inicios del proceso de urbanización un modelo de crecimiento urbano polarizado, donde la población ha ocupado diferentes espacios según los precios de tierra y vivienda, la accesibilidad a los centros de empleo y en relación a las condiciones naturales para las actividades urbanas. El proceso de urbanización fue mas intenso entre 1930 y 1960 debido al factor de atracción de población generado por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. El área correspondiente a la cuenca baja del Matanza-Riachuelo ha sido históricamente un área de concentración de actividades industriales. De este modo, el consiguiente deterioro ambiental derivado de la falta de regulación en los usos del suelo y la ausencia de mecanismos de control ambiental ha operado un efecto sinérgico para el asentamiento de población de mas bajos recursos (tanto por su carácter de mano de obra de dicha producción industrial como por el descenso en el precio del suelo como consecuencia de la degradación ambiental del área). (Clichevsky, 2002 ; Torres, 1993).

En la actualidad la Cuenca Baja del Matanza-Riachuelo concentra la combinación de altos niveles de pobreza crítica, (las tasas más altas de mortalidad infantil de toda la cuenca se registran en esta zona) y concentración de asentamientos precarios en los bordes del curso de agua

(en el caso de la Capital Federal, el 90% de los asentamientos precarios se concentra en la zona lindera al Riachuelo, en el conurbano en las márgenes de dicho cauce están asentadas las villas de emergencia más antiguas del Área).

Desde el punto de vista de los asentamientos humanos las zonas mas críticas de la Cuenca son la zona portuaria del Riachuelo, y la zona altamente industrializada a lo largo del río desde su desembocadura hasta cerca de Villa Diamante y Fiorito, así como la concentración de “villas de emergencia” que ocupan un área bastante extensa en las cercanías de Villa Fiorito, Villa Diamante, Villa Albertina y los Puentes Pueyrredón y Avellaneda. Los basurales en los alrededores del Mercado Central son también áreas críticas, así como una importante concentración de población residente en “villas de emergencia” sobre ambas márgenes del Río Matanza. (Plan de Gestión Ambiental y manejo de la Cuenca Hídrica Matanza – Riachuelo, 1996).

Concentramos nuestro análisis en el contexto regional (en este caso la cuenca baja) debido a la falta de correspondencia entre el “espacio de la causalidad” de las amenazas socio-naturales y el “espacio de impactos” sobre la población. (Herzer y Gurevich, 1996; Lungo y Baires, 1996; Lavell, 1996). Distintos estudios citan como ejemplo de la diferencia geográfica entre causalidades e impactos la deforestación en la cuenca alta de los ríos que puede generar inundaciones en la cuenca baja por aumento de la escorrentía o el agotamiento de los acuíferos en las ciudades y su impacto en la sequía de las áreas circundantes. Este planteo que recupera la cuenca como unidad de análisis ambiental tiene cuatro implicancias importantes: en primer lugar es imprescindible para revalorizar la cuestión del conocimiento de las

causalidades por parte de la población y las autoridades, en otros términos busca desmitificar la visión de la degradación ambiental como proceso “natural”; en segundo lugar desafía la noción de un sistema o institucionalidad para la gestión ambiental urbana que se limita territorialmente a la misma ciudad. Exige, tanto desde el punto de vista de la investigación como desde la organización político-administrativa, la incorporación de la región como unidad de análisis. Por último facilita el análisis interrelacionado de los problemas ambientales, sociales y económicos de una región, asignando una mayor relevancia a los procesos ambientales específicos de la región, implica pensar de manera interrelacionada las consecuencias de las políticas públicas y sus respectivos efectos sinérgicos.

Por último, si –como sostenemos en este artículo-, los grupos poblacionales mas vulnerables experimentan además una mayor desventaja ambiental, un enfoque integrado de las políticas que tome en cuenta la escala ambiental de los problemas vinculados a la degradación urbana tendrá además consecuencias en el mejoramiento de la calidad de vida de estos grupos.

Los problemas ambientales críticos de la Cuenca Matanza-Riachuelo

A) Las inundaciones periódicas y sus consecuencias sobre las áreas de asentamiento poblacional

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 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.). Las precipitaciones intensas provocan inundaciones localizadas en los alrededores de los arroyos y las producidas por el desborde se definen por la elevación del nivel del Río de La Plata y el Riachuelo por sudestadas (Herzer y Clichevsky; 2000; PUA, 1999). En la cuenca baja del Matanza-Riachuelo la mayor parte de la población residente en “villas de emergencia” y asentamientos precarios está asentada sobre áreas inundables. Las áreas deprimidas de Lanús (Villa Diamante y Villa Caraza) y de Lomas de Zamora (Villa Fiorito y Villa La Salada) representan el 83% de las áreas inundables de las dos cuencas más importantes del AMBA (Cuenca del río Reconquista y Cuenca Matanza-Riachuelo) (CONAMBA, 1995).

Las inundaciones tienen un particular impacto sobre los grupos en situación de pobreza dado que implican entre otros aspectos un agravamiento de la situación ya pre-existente de aislamiento territorial, la afectación de actividades comerciales y de servicios que muchas veces representan una parte importante de las fuentes de subsistencias informales de los residentes, la pérdida de activos físicos y familiares que componen muchas veces la totalidad del capital de los grupos mas pobres y el daño de

la infraestructura y equipamiento colectivo –en muchos casos costosamente logrados por reivindicaciones de muchas décadas-.¹

Uno de los aspectos más importantes que en los últimos años ha contribuido a incrementar las inundaciones en el Gran Buenos Aires, es la gran cantidad de inversiones realizadas sobre terrenos anegadizos que a su vez, han modificado la topografía. Nos referimos a las inversiones derivadas de la construcción de clubes de campo, “nuevas ciudades” o “ciudades satélites” cuya construcción implica una gran magnitud de movimientos de tierra, mayor uso de agua, mayor generación de residuos e impermeabilización de una gran cantidad importante de suelo. En relación a este punto, Herzer y Clichevsky (2000) señalan que si bien, en algunos casos se han realizado evaluaciones de impacto ambiental (EIA), pareciera que son ineficientes o parciales, dado que se han producido impactos no deseados. Por otra parte, no se conoce el funcionamiento de las cuencas con las inversiones totales, sino que los EIA se han realizado para cada uno de los emprendimientos. En ese punto es importante resaltar que algunos de estos emprendimientos abarcan áreas de mas de 500 has. (Herzer y Clichevsky 2000). Nuevamente aparece el trasfondo de la diferencia entre la escala de impactos y la atribución de responsabilidad en la generación del riesgo ambiental por parte de los distintos actores sociales.

B) Contaminación hídrica y carencia de servicios de infraestructura

¹ En el caso de la población asentada en barrios consolidados, otra consecuencia importante es el descenso en el precio de mercado de las viviendas. El 80% de las viviendas bajo peligro de inundación en la Cuenca Matanza Riachuelo 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. (BIRF, 1995).

Uno de los problemas mas serios en la Cuenca Baja (al igual que en el resto del AMBA) en lo que se refiere a la contaminación hídrica es el problema de las aguas subterráneas. La literatura ambiental referida a Argentina y el AMBA focaliza en los altos niveles de contaminación de las aguas subterráneas y su particular criticidad para los niveles de salud de la población teniendo en cuenta la baja cobertura de agua potable y de servicios cloacales. En ese sentido, varios informes de organismos internacionales han destacado que es en estos ítems, donde la Argentina se aleja vertiginosamente de los estándares de los países desarrollados (BIRF, 1995).

En el caso de la Cuenca Baja la contaminación hídrica y la contaminación de las aguas subterráneas son factores que interactúan de manera sinérgica. Las principales causas de la contaminación hídrica son los volcamientos a la red pluvial de cloacas, los efluentes industriales, el lixiviado de basurales y las cargas de contaminantes cloacales –en algunos casos ilegales y en otros casos, legales por desborde de las cloacas máximas.-.

La ausencia de servicios cloacales representa una amenaza importante para la salud de la población teniendo en cuenta que gran parte de la población residente en asentamientos precarios no tiene provisión de agua potable. Las frecuentes fallas de procesos y la utilización de pozos ciegos, que luego se desbordan y producen la contaminación de las napas subterráneas de las que extrae agua la población para el consumo. Se calcula que el 45% de la población de la Cuenca tiene sistema cloacal. El resto, vierte sus residuos en pozos ciegos, desagües pluviales o directamente en los cursos de agua. Sin embargo, las principales fuentes de contaminación

por desechos cloacales son las actividades “legales” originados en desbordes del sistema cloacal principal, las descargas de los camiones atmosféricos y las descargas de las plantas de tratamientos de Cañuelas (operada por OSBA) y por los afluentes de la planta de tratamiento Sudoeste (operada por Aguas Argentinas). Si consideramos que la cobertura de agua potable solo alcanza al 65% de la población residente en la cuenca, podemos tener una visión mas clara de la magnitud del problema.

Se ha señalado que mientras que el acceso al agua potable es vista por parte de los usuarios potenciales como un servicio prioritario, no sucede lo mismo en relación al nivel de percepción sobre la importancia del servicio cloacal. (Mazzucchelli, 1998). En el caso del AMBA la realidad de los últimos años ha sido que el servicio de agua potable ha llegado antes que el servicio cloacal por una cuestión de demanda, tiempos políticos y rentabilidad económica. En efecto, la provisión de agua potable implica un costo menor para las empresas en relación al alto nivel de inversiones que se requiere para realizar la provisión de servicios cloacales. En esos términos, las empresas privatizadas han optado por extender rápidamente el servicio de agua potable dado que ello implica incrementar en un corto plazo de tiempo el nivel de facturación. Esto ha tenido a su vez, consecuencias ambientales importantes, dado que la llegada independiente del agua sin adecuados servicios de evacuación ha contribuido a incrementar el volumen de agua en la cuenca, y por consiguiente se ha producido una elevación el nivel de agua de las napas subterráneas, originando inundaciones con agua contaminada en el interior de las viviendas. Las áreas mas afectadas se encuentran en los partidos de Lomas de Zamora, Lanús, Tres de Febrero, San Martín y

Almirante Brown. En el caso de Lomas de Zamora se calcula que hay mas de 400.000 vecinos afectados. (Clichevsky, 2002).

Por otra parte, la contaminación hídrica de las aguas superficiales del Matanza-Riachuelo alcanza niveles muy altos, con contaminantes orgánicos con niveles de concentración que van en aumento hacia su desembocadura en el Río de La Plata. Las principales fuentes de contaminación son los líquidos cloacales y residuales de origen doméstico, las aguas residuales industriales, los basurales a cielo abierto y las aguas pluviales. Los efluentes industriales son la principal causa de contaminación por sustancias tóxicas de la cuenca y representan el 51% de las descargas de DBO² que se vierten en ella. Este último aspecto adquiere una criticidad mayor considerando la importante concentración de población asentada en ambas márgenes de la cuenca y la necesaria interacción existente entre la calidad de las aguas del curso de agua y la contaminación del suelo y las napas de agua subterránea en las proximidades.

C) La deposición de los residuos sólidos y su impacto sobre los grupos con menor cobertura de servicios

Actualmente los residuos sólidos de la cuenca no son tratados y se efectúa una deposición final de los mismos en rellenos sanitarios o en basurales a cielo abierto.

El Cinturón Ecológico Área Metropolitana S.E., CEAMSE, tiene a cargo la gestión de residuos en los municipios de la cuenca Matanza-Riachuelo,

² DBO, significa demanda biológica de oxígeno. La descarga de un efluente con alta demanda biológica de oxígeno provocará la eliminación de oxígeno en las aguas receptoras y por lo tanto privará a los organismos acuáticos de oxígeno. En los ríos donde hay continuo exceso de carga de DBO en las descargas, el nivel de oxígeno se reducirá inevitablemente provocando así la disminución de variedades de especies con capacidad de sobrevivir.

salvo Cañuelas, Marcos Paz, General Las Heras y San Vicente. En el Anexo Técnico-J del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo se señala que los principales criterios para el emplazamiento mas apropiado de un relleno con residuos sólidos, no han sido tenidos en cuenta para el establecimiento de estos basurales. Entre esos criterios los más importantes son: la planificación del uso del suelo y el desarrollo de la región, las condiciones hidrogeológicas del área y el riesgo de afectación de aguas subterráneas.

Asimismo, el documento señala que un problema generalizado es la deposición clandestina e incontrolada de residuos en la vía pública. El CEAMSE tiene un registro de los basurales a cielo abierto con superficie igual o mayor a 1 ha, sin embargo no hay un registro disponible a la fecha de los basurales clandestinos a cielo abierto de tamaño inferior al mencionado. Un problema importante a destacar es que en estos basurales clandestinos, muchas veces se depositan residuos de origen industrial sin tratamiento alguno, originados por aquellas industrias que no tienen plantas de tratamientos de residuos industriales ni sus correspondientes rellenos de seguridad. Una buena parte de estos basurales se localizan en ambas riberas del Riachuelo- Matanza.

El CEAMSE ha registrado un total de 31 basurales a cielo abierto en la superficie de la cuenca, todos ellos con superficies superiores a las 2 has. A su vez el Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo ha registrado 9 basurales más, no registrados por el CEAMSE, localizados en los partidos de Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús y Lomas de Zamora. Estos 9 basurales- que cubren una superficie de aprox. 100 hás.

de la cuenca-, fueron excluidos de un Programa de Saneamiento por su alta carga de residuos de origen industrial, originados en industrias sin planta de tratamiento.

El problema de los residuos sólidos es particularmente gravoso para la población residente en asentamientos precarios por tres fenómenos que a veces se dan de manera concomitante. En primer lugar, en casi todos los asentamientos la basura es una fuente de sobrevivencia informal para sus habitantes, sin embargo la recolección y clasificación de los residuos en la mayoría de los casos se realiza sobre la base de un absoluto desconocimiento de la población en relación al tipo de desechos que manipulan y sin normas mínimas de seguridad, esto se ve agravado por la participación de los niños en el trabajo de recolección y clasificación de la basura.. En segundo lugar, los asentamientos precarios tienen importantes problemas con los servicios de recolección que en la mayoría de los casos no llegan a abastecer a toda la población, esto produce una gran proliferación de pequeños basurales que se producen como manchones en distintos espacios vacantes y en la proximidad a las viviendas. En tercer lugar, existen asentamientos que en su totalidad están localizados sobre terrenos de relleno sanitario y/o basurales. En este caso los riesgos para la salud se derivan del contacto directo permanente con los contaminantes presentes en el suelo y, en los casos en que se realizan cultivos, en la transmisión de las sustancias contaminantes en la tierra a los alimentos que luego son consumidos.

D) Las fuentes de contaminación industrial

“ ...La contaminación producida por las industrias es un punto crítico en el marco de actuaciones del Plan de Gestión. Existe un incumplimiento generalizado de las leyes ambientales vigentes tanto en lo relativo a descargas de efluentes industriales líquidos, como en la gestión de residuos sólidos y las emisiones de contaminantes en la atmósfera. Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales, cuando existen, no se mantienen ni operan adecuadamente, o bien su capacidad es insuficiente para los límites de vertidos exigidos...”. (Plan de Gestión Ambiental y de manejo de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, Secretaría de Recursos Naturales y del Ambiente Humano, 1995).

Este diagnóstico, de extrema gravedad, plantea que el cauce del Riachuelo funciona como un colector de efluentes industriales lo que explica su alto nivel de contaminación. El aspecto más significativo es que diversos estudios demuestran que del total de empresas que vuelcan efluentes al Riachuelo solo un porcentaje muy bajo representa un alto nivel de vertido. En efecto, unas pocas grandes empresas son responsables de la mayor parte del caudal descargado; mientras que esas 27 empresas vuelcan un promedio diario de 2036 m³, el resto de las empresas presentan un promedio de 45m³ volcados por día. Las principales ramas que vierten al cauce superficial son los sectores de químicas, farmacéuticas y petroquímicas (29,4%); cárnicas y lácteas (21,4%); papelera y textil (11,26%); metalúrgica (6,9%); curtiembres (3,3%) y otras actividades (28%). (Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, Anexo Técnico F, 1996).

Conforme a la localización industrial, en la cuenca inferior, las descargas principales provienen de industrias plásticas, química,

petroquímica, laboratorios, curtiembres y en la desembocadura, de la petroquímica, derrames de petróleo, reparación y lavado de barcos.

El tema del aporte que ejercen los efluentes industriales a la contaminación del río muchas veces suele confundirse a partir del señalamiento de que serían las deficiencias de cloacales y pluviales las que producen un impacto mayor. En efecto, del total de m³ vertidos por día al riachuelo, 368.000 corresponden a aguas servidas domiciliarias y 88.500 a efluentes industriales. Sin embargo, es importante destacar que los componentes químicos de la contaminación, en particular los metales pesados, cuyos vertidos son de origen industrial no se degradan con el tiempo. Estos tienden a concentrarse en los barroes del fondo del riachuelo, aspecto que reviste mayor gravedad.

Es importante destacar que ciertos tributarios del Río Matanza como el Santa Catalina, Arroyo del Rey y el Cildañez, como tributario del Riachuelo, son arroyos cuyo caudal proviene casi exclusivamente de descargas industriales.

Amenaza, vulnerabilidad y riesgo: conceptos estratégicos para la gestión ambiental urbana

A partir del listado anterior de aspectos críticos que inciden en la degradación ambiental del área, intentaremos hacer una clasificación de amenazas ambientales para luego relacionarlas con la dimensión de la vulnerabilidad social, buscando establecer cuales son los puntos críticos que inciden en la construcción social del riesgo ambiental para los grupos

sociales expuestos a la pobreza. En esta línea intentaremos plantear una agenda de temas estratégicos, que definen áreas de intervención articuladas entre las políticas sociales y la gestión ambiental urbana.

Antes que eso, es importante relacionar el aspecto de la vulnerabilidad social (definido como aquellos factores críticos que ponen a la población en riesgo de shock o stress y la posibilidad de hacer frente a dichas crisis) con el riesgo ambiental. Varios estudios han demostrado que los “costos ambientales” que deben enfrentar los hogares por residir en áreas degradadas son subvalorados en la estimación del tamaño de la pobreza. (Chambers, 1995).

En ese sentido, la vulnerabilidad social y riesgo ambiental se relacionan a partir de la consideración de la distribución social del riesgo. Siguiendo a Beck (1996), en la sociedad actual tanto los riesgos como las riquezas son objeto de repartos. Sin embargo, se trata de bienes completamente diferentes y de disputas también diferentes. Los riesgos, generalmente son invisibles, tienen algo de irreal debido a que la conciencia del riesgo reside en el futuro. Estos riesgos son un producto adicional y es necesario impedirlos, evitarlos o negarlos. De esta manera, la lógica de apropiación de bienes es una lógica positiva, mientras que la lógica de eliminación de riesgos es una lógica negativa. (Beck, 1996, pag. 25).

Los riesgos son definidos como el campo de probabilidades de que a una población (personas, estructuras físicas, sistemas productivos, etc.), o segmento de la misma, le ocurra algo nocivo o dañino. (Lavell, 1996)

Para que exista un riesgo debe haber una amenaza (o, como algunos dirían, un peligro), siendo la "vulnerabilidad" la propensión de sufrir daños que

exhibe un componente de la estructura social (o la naturaleza misma). El riesgo es, en consecuencia, una condición latente o potencial, y su grado depende de la intensidad probable de la amenaza y los niveles de vulnerabilidad existentes. La vulnerabilidad representa el conjunto de atributos de un determinado sistema social que disminuyen su capacidad de respuesta frente a las amenazas.

Lavell clasifica los factores de riesgo ambiental en “amenazas naturales”, “amenazas socio-naturales”, “amenazas antrópico-contaminantes” y “amenazas antrópico-tecnológicas”. Las primeras se refieren a manifestaciones de la naturaleza originadas por la dinámica terrestre y atmosférica y sobre las que no hay intervención humana significativa posible (terremotos, deslizamientos, huracanes, inundaciones de origen hidrológico). (Lavell, 1996, p.9). En el caso que nos ocupa, una amenaza específicamente natural es la propia conformación del área de la cuenca situada sobre un valle de inundación, con suelos que tienen la característica de tener un bajo nivel de escurrimiento.

Las amenazas socio-naturales se refieren a peligros naturales que tienen una expresión o incidencia que es socialmente inducida, es decir que se producen o se acentúan por algún tipo de intervención humana sobre la naturaleza y en esos casos es necesario considerar y asignar responsabilidades a agentes sociales determinados. Ejemplos de las expresiones de estas amenazas se encuentran en las inundaciones, los deslizamientos, deforestación y destrucción de cuencas, arrojo de desechos industriales a cauces fluviales, la sobreexplotación de la tierra, la destrucción de manglares, etc. En el caso que nos ocupa –la cuenca baja del

Matanza Riachuelo- las principales amenazas socio-naturales serían las inundaciones de áreas no inundables originadas por la modificación en los ecosistemas a partir de la intervención urbana.

Las amenazas antrópico-contaminantes se refieren a aquellos peligros que toman la forma de elementos de la naturaleza “transformados” (aire, agua, tierra) que representan un desafío importante para la sobrevivencia de la población. Se trata de los procesos de contaminación derivados de derrames, dispersiones o emisiones de sustancias químico-tóxicas hacia el aire, tierra y agua, como es el caso del petróleo, los plaguicidas, los gases tóxicos productos de la combustión, los clorofluorocarbonos y la contaminación nuclear. En general estas amenazas son producto de la falta de control sobre los procesos económicos de producción y distribución.. (Lavell, 1996, p.11). Otro subconjunto de amenazas antrópico-contaminantes, de origen o impulso distinto, lo componen los procesos de eliminación o depósito de desechos líquidos y sólidos, de origen doméstico, sin canalización o procesamiento. El resultado, en términos de la contaminación biótica de aire y aguas, presenta serios peligros de salud para la población, desembocando a veces en epidemias. A diferencia de las amenazas producto de la falta de control sobre procesos económicos, estas amenazas son, en general, producto de la pobreza, de la falta de opciones por la ausencia de infraestructura y servicios urbanos adecuados, o de la negligencia.

A diferencia de las amenazas socio naturales, que ponen en peligro a la población a través de impactos externos, las amenazas antrópico-contaminantes minan la base de la existencia biológica y de la salud de la

población. Además, por relacionarse con medios difusos y fluidos, interconectados entre sí, los impactos potenciales no se restringen a áreas o localidades acotadas (por grandes que sean), sino que se difunden ampliamente en el ámbito local, regional, nacional o internacional. Esta característica plantea un reto particular para la gestión ambiental y para sus formas de organización e institucionalidad. En relación a la Cuenca Baja las principales amenazas de este tipo serían la contaminación de las aguas (superficiales y subterráneas) , la elevación del nivel de las napas y las emisiones tóxicas industriales.

Las amenazas antrópico-tecnológicas, se refieren a la posibilidad de fallas en los procesos de producción y distribución industrial de productos y materias primas que son altamente peligrosos (toxicidad, riesgo de incendio o explosión). La importancia de estas amenazas, en términos de un potencial desastre reside, de hecho, en el problema de la ocupación humana en torno a ellas, producto en gran número de casos de la pobreza (falta de opciones de ubicación alternativa para la vivienda) y de la falta de implementación de controles y zonificación en el uso del suelo (planificación urbana). La mayoría de estas amenazas se concretan a través de "accidentes", que por los impactos que tengan, pueden convertirse en verdaderos desastres. Casi todas ellas dan también origen a amenazas "secundarias" de tipo antrópico-contaminante. (Lavell, 1996). En el área de la Cuenca Baja la zona correspondiente al Polo Petroquímico de Dock Sud reúne ese conjunto de características.

Una primera conclusión parcial de nuestro análisis entonces, es que estamos ante la presencia de una región que por sus características

naturales y por la presencia de amenazas socio naturales, antrópico-contaminantes y antrópico-tecnológicas plantea *efectos agregados de vulnerabilidad a nivel territorial* .

Vulnerabilidad social y riesgo ambiental

El concepto de vulnerabilidad se ha transformado en un enfoque de gran riqueza analítica debido a que permite captar varios procesos característicos de nuestras sociedades de modernidad tardía. En ese sentido, hay un primer plano de análisis donde la vulnerabilidad expresa la mayor volatilidad e imprevisibilidad de nuestras sociedades, lo que diversos autores han denominado “sociedad del riesgo”. En esa perspectiva, la vulnerabilidad como concepto expresa la mayor propensión a experimentar riesgos por parte de los grupos que van quedando por fuera de los flujos globales de integración económica. Como señalan Borja y Castells (1997), si el espacio de la integración de los procesos productivos en tiempo real a escala planetaria es un “espacio de flujos”, el “espacio de lugares” es el único referente de las poblaciones sociales y grupos desaventajados que se incorporan de forma desigual a ese proceso, dado que se trata de una dinámica que solo integra aquello que tiene valor para el mercado. La creciente vulnerabilidad de grupos cada vez más amplios de la población deviene de la gran volatilidad del entorno, la ausencia de sistemas de protección social y la mayor fragilidad en la inserción a la estructura social a

través del trabajo. El poder de disolución de este tipo de modernidad no solo afecta a los que quedan desplazados sino también a los que se integran, dado que lo hacen de modo precario y bajo la creciente amenaza de la inestabilidad laboral.

En un plano de análisis de la estructura social, la vulnerabilidad se define como pérdida de capacidad de respuesta de un determinado sistema humano. En este caso la vulnerabilidad expresa el grado de desarrollo de una sociedad y su capacidad de hacer frente a las contingencias. La literatura vinculada a degradación ambiental y desastres desarrolla muy bien este concepto dado que focaliza en aquellos aspectos que hacen que los sistemas humanos no puedan adaptarse a un cambio del ambiente. En la tríada amenaza-riesgo-vulnerabilidad, este último concepto se incluye como un componente eminentemente social y hace alusión a los distintos tipos de factores que derivan de la actividad humana y funcionan como condiciones intervinientes para incrementar el daño que ciertos fenómenos pueden causar. Desde esta perspectiva se considera que si lo característico de las sociedades humanas es el riesgo, esto último no necesariamente tiene que derivar en desastre. Por el contrario, hay desastre cuando el riesgo se suma a la vulnerabilidad.

Wilches Chaux (1993) es uno de los autores que ha desarrollado con mayor profundidad este enfoque. En sus trabajos propone una clasificación de distintos componentes del sistema social en términos de su debilidad para hacer frente a las contingencias: la vulnerabilidad natural (determinada por los límites ambientales dentro de los cuales es posible la vida), la vulnerabilidad física (la localización de asentamientos humanos en zonas de

riesgo y las deficiencias de sus estructuras físicas para “absorber” los efectos de esos riesgos) , la vulnerabilidad económica (dependencia de las economías de factores externos e interrelación entre nivel de ingreso y exposición a los desastres), la vulnerabilidad social (referida a la trama compleja de organizaciones sociales y su capacidad para absorber los desastres y accionar rápidamente), la vulnerabilidad política (el valor recíproco del nivel de autonomía que posee una comunidad para la toma de las decisiones que la afectan), la vulnerabilidad técnica (limitaciones para el control y manejo adecuado de las tecnologías existentes), la vulnerabilidad cultural (el tipo de códigos de pertenencia e identificación), la vulnerabilidad educativa (el procesamiento de la información con el propósito explícito de reducir la vulnerabilidad), la vulnerabilidad ecológica (riesgos derivados de la tentativa de autoajuste por encima de los límites normales de los ecosistemas alterados) y la vulnerabilidad institucional (el papel de la gestión pública y su capacidad de respuesta).

En el plano de análisis de los hogares, la vulnerabilidad es un concepto que tensiona la visión reduccionista del concepto de pobreza que solo considera la carencia de ingresos. El concepto de vulnerabilidad refleja en este enfoque, las desigualdades de origen y de trayectoria que influyen sobre el desempeño social. Buena parte de esta literatura se ha concentrado en el análisis de la cuestión de los lazos sociales. El ya clásico trabajo de Robert Castel (1997), se posiciona en el análisis de la vulnerabilidad definida como aquella zona donde hay una inserción precaria en el mercado de trabajo y al mismo tiempo fragilidad relacional, es decir carencia de redes de seguridad y contacto que permitan mitigar la amenaza de la fragilidad laboral.

Una crítica importante que ha recibido este enfoque se refiere a la caracterización de la vulnerabilidad como “falta de”, es decir exclusivamente en términos de carencias. De ese modo, se pierde de vista la importancia de las relaciones internas existentes entre las propias formas organizativas y redes de los grupos afectados. En algún sentido, esto tampoco permite captar el conflicto existente al interior de las mismas. (Murmis y Feldman , 2002).

En el último tiempo se han desarrollado algunas investigaciones que definen referentes empíricos para el análisis de la vulnerabilidad a nivel de los hogares. En este caso, se propone un análisis estructural que busca contabilizar la dotación de activos del hogar al mismo tiempo que un análisis dinámico en términos de la vinculación de los hogares con distintas redes de recursos (Busso, 2002). La noción y enfoque de la vulnerabilidad social remite al análisis de la relación dialéctica entre entorno e “interno”, cuyas características califican la vulnerabilidad de la unidad de análisis en función de los riesgos a los que está expuesta y de su capacidad de respuesta (activos y estrategias). Así, el análisis se integra en tres componentes centrales: “i) activos; ii) estrategias de uso y reproducción de los activos, iii) oportunidades que ofrecen el mercado, el Estado y la sociedad civil.(Busso, 2002).

Busso, incluye en el análisis de la vulnerabilidad la consideración de los activos físicos, financieros, activos humanos y capital humano, activos sociales y activos ambientales. En este esquema analítico, la consideración de los activos del hogar como dimensión mas abarcadora, en lugar de la utilización del referente empírico de los “ingresos del hogar”, permite

considerar aspectos tales como las estrategias y los activos intangibles basados en relaciones. Esta perspectiva, a nuestro entender tiene dos implicancias interesantes para el análisis de las políticas sociales. En primer lugar, permite captar diferencias entre los grupos identificados homogéneamente bajo el concepto de pobreza, dado que hay diferencias con respecto la cantidad y composición de los activos. Por otro lado, permite ampliar el horizonte de análisis hacia grupos poblacionales mas amplios que aún no padeciendo pobreza por ingresos son vulnerables si se considera alguna de las dimensiones antes citadas.

En el nivel de análisis territorial habría que integrar el análisis de la “vulnerabilidad global” en sus distintas dimensiones, e incorporar el análisis de las políticas (sociales, ambientales, urbanas) en términos de la capacidad de respuesta en el plano político-institucional a los desafíos que plantean las amenazas ambientales (entorno de los hogares) y sus consecuencias particulares sobre la vulnerabilidad pre-existente a nivel de los grupos domésticos (vulnerabilidad interna).

Vulnerabilidad político-institucional y vulnerabilidad global.

La concentración de desventajas ambientales y el manejo y gestión del patrimonio ambiental condicionan la vulnerabilidad de los hogares. En el caso que nos ocupa, hay varios planos de intervención de las políticas públicas que por acción u omisión incrementan la “vulnerabilidad global”³

³ Gustavo Wilches Chaux denomina vulnerabilidad global a la interacción de factores y características que producen el bloque o incapacidad de la comunidad para responder adecuadamente ante la presencia de un riesgo determinado con el

En primer lugar, no existe en el plano de las políticas públicas una visión metropolitana de los problemas sociales y ambientales, como consecuencia de ello no se ha podido desarrollar (a pesar de que ha habido muchos intentos) una entidad de gestión a nivel metropolitano. Esto hace que cada municipio deba intervenir a partir de una esfera de atribuciones muy acotada y que en algunos casos se de una competencia desleal donde se busca atraer inversiones bajando el piso de la regulación. Tal como lo señalamos anteriormente, en los problemas ambientales no coinciden en el “espacio de las causalidades” con el “espacio de los impactos”, lo que hace indispensable la gestión integrada de los recursos respetando la unidad geográfica del territorio antes que las arbitrarias distinciones jurídico-políticas.

En segundo lugar, la falta de intervención del Estado ha producido un aumento de la vulnerabilidad física debido a una mayor densificación de las construcciones en áreas inundables, de relleno y/o de baja calidad ambiental. Son varios los autores que señalan que la regulación sobre los usos del suelo, tanto en la Capital Federal como en los partidos del conurbano, no tienen en cuenta la dimensión ambiental, considerando el suelo como un plano, sin topografía, cuencas, etc; es decir, sin considerar la interrelación de dicho medio con las actividades antrópicas. (Clichevsky, 2001). El aumento de las superficies construidas y la densificación del uso del suelo incide entre otros factores en la pérdida de escurrimiento de los suelos (ocasionando mayor vulnerabilidad a las inundaciones) en la disminución de la superficie de espacios verdes y en la obsolescencia de la infraestructura (pluviales, desagües, canales aliviadores de arroyos entubados) que no sigue un

consecuente desastre. Apuntamos que lo que el autor está denotando con la idea de “global” es que hay un efecto sinérgico en la interacción de factores, entre ellos el institucional y político.

proceso de desarrollo acorde a la densificación de población. (Herzer y Clichevsky, 2000).

En tercer lugar, existen distintos pisos de legislación en lo que se refiere a las regulaciones sobre el ambiente urbano existiendo superposiciones entre las normas a nivel nacional, provincial y municipal. En el caso de la cuenca del Matanza-Riachuelo, son varios los organismos con competencia jurisdiccional. El extremo oriental de la cuenca está bajo la autoridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto que la parte central y occidental están bajo la autoridad de la provincia de Buenos Aires. Estos gobiernos tienen además sus propios ministerios o secretarías de obras y medio ambiente, y su propia legislación local en materia de zonificación, permisos y control ambiental. A su vez entran en juego las reglamentaciones de quince municipios, aunque estas están supeditadas a la legislación provincial en materia de medio ambiente. Todo ello genera indefinición legislativa, superposición de normas, vacíos y especialmente la ausencia de un organismo centralizado que ejerza el poder de policía, en lo que se refiere al incumplimiento de normas ambientales.

En cuarto lugar, las políticas sobre la tierra han tenido consecuencias particularmente gravosas sobre el medio ambiente urbano de la pobreza. El proceso de expansión urbana del AMBA se ha dado en un contexto de políticas implícitas con bajo control estatal en el uso del suelo urbano. Así, en el período 40-50 se produjo un acceso masivo al suelo urbano, con un bajo nivel de provisión de infraestructura. (Torres, 1993). A partir de 1970, con la sanción del decreto-ley N. 8912/77, se establecen importantes restricciones a los loteos sin infraestructura, al tiempo que no se generan políticas

alternativas con lo que ha significado un empeoramiento en las condiciones de acceso al mercado formal de tierra para la población de bajos ingresos. En esos términos, la ocupación de suelo urbano en áreas degradadas e inundables siguió siendo una de las pocas alternativas viables para el asentamiento de los grupos más vulnerables. En el caso de la Cuenca Baja, como ya lo señalamos, esto ha tenido consecuencias especialmente críticas. El curso inferior del Riachuelo concentra un total aproximado de 49.000 habitantes residiendo en asentamientos precarios que están localizados en sus márgenes o a pocos metros de distancia.

En quinto lugar, los municipios tienen una baja efectividad política en sus intervenciones debido a que tienen funciones instituyentes y auto-organizativas nulas, y facultades fiscales severamente limitadas, por lo que se constituyen en un ente subsidiario del Estado provincial. Económicamente, los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires dependen de las transferencias de los recursos co-participables que hace el gobierno provincial. Dado que algo similar (aunque en menos escala relativa) sucede con las provincias respecto del Estado Nacional, el municipio “se convierte en el eslabón más débil de distribución de potestades y de recaudación y de distribución de recursos fiscales”(Bennardis, 1998 citado por Andrenacci, 2002). Esto afecta severamente la capacidad e iniciativa del municipio para encarar políticas activas de intervención urbano-ambiental y social.

En sexto lugar, y vinculado a lo anterior, en el plano local las áreas de medio ambiente son muy débiles y tienen un bajo nivel de articulación con las áreas de planeamiento urbano y con el área social. De tal modo, no pocas veces las intervenciones del propio municipio en el plano de las obras

públicas contravienen normas ambientales. En otros casos, las políticas de producción de tierra urbana se concentran en áreas de riesgo ambiental. En el partido de Lanús son varios los asentamientos establecidos sobre áreas de rellenos y basurales en la zona del diamante del Riachuelo, en Avellaneda las villas Azul e Itatí están asentadas sobre áreas de deposición de residuos, algo similar sucede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Barrio Ramón Carrillo, asentado sobre un área de relleno proveniente de los trabajos de entubamiento del arroyo Cildañes, un tributario del Riachuelo que tiene altos niveles de contaminación por efluentes industriales.

En séptimo lugar, las insuficiencias en la provisión de infraestructura urbana tienden a agravar los riesgos, tanto en el plano de la falta de provisión de agua potable y cloacas como en lo que se refiere a la ampliación y mantenimiento de la red pluvial. La vulnerabilidad de la infraestructura se vuelve un factor sinérgico de la vulnerabilidad global en un contexto de alta densidad poblacional, combinado con un alto porcentaje de población residente en asentamientos precarios.

A modo de conclusión: la dimensión social en las políticas de gestión ambiental urbana y la dimensión ambiental en las políticas sociales

El primer plano de análisis que emerge con fuerza del análisis anterior, es la necesidad de desarrollar una visión mas compleja de la vulnerabilidad global que tenga en cuenta la incidencia de distintos tipos de amenazas, entre las cuales, las “estrictamente naturales” son cada vez mas infrecuentes,

mientras que las amenazas socio naturales, tecnológicas y antrópico-contaminantes tienden a tener mayor peso. En tanto dichas amenazas son emergentes de distintas prácticas sociales, se vuelve muy importante la consideración del espacio de causalidades y el espacio de impacto. En ese plano la gestión ambiental urbana es la gestión de lo social y lo socio-natural (Lavell, 1996).

Desde otro ángulo es importante considerar que las amenazas socio-naturales destacan la necesidad de considerar y asignar responsabilidad a agentes sociales determinados. Desde este punto de vista, la gestión ambiental urbana guarda relación con la dimensión económica y política. (Herzer y Gurevich, 2000) Tiene que lidiar con el conflicto entre la apropiación privada del suelo urbano y las necesidades sociales de la comunidad toda, que remiten a la consideración del problema del “espacio público”.

La tendencia a la naturalización de los problemas ambientales destaca la importancia de la educación y la participación como herramientas fundamentales para el conocimiento de las causalidades por parte de la población y las autoridades. La literatura sobre el impacto de los desastres tiende a ser muy coincidente en señalar que en el diseño de políticas falta una perspectiva socio-histórica de los mismos. “Asociar desastre a lo natural y desatender el carácter de construcción colectiva que define a la ciudad, elimina la posibilidad de prevenir riesgos”. (Herzer y Gurevich, 1996 p.6).

En un sentido similar, la cuestión de la percepción del riesgo por parte de los distintos actores sociales juega un papel relevante dado que “la construcción social del riesgo” es un proceso histórico profundamente

condicionado por la propia condición de vulnerabilidad global de una comunidad.

Por último, pero no menos importante, las amenazas ambientales y su consideración en relación a la mayor propensión a la vulnerabilidad, desafía la noción de un sistema o institucionalidad para la gestión ambiental urbana que se limita territorialmente a una misma ciudad. Requiere replantear formas más complejas de coordinación interinstitucional y requiere dotar a los municipios de herramientas que le permitan la gestión asociada a partir de la consideración de la región urbana.

En relación a la dimensión específicamente ambiental de las políticas sociales, sería importante considerar:

- La consideración de la cuenca como unidad de gestión no solo permite pensar de manera integrada los problemas ambientales sino que también facilita la consideración integral de los recursos hídricos. En ese marco es indispensable incorporar a las políticas sociales la noción de que el agua es un recurso esencial para los hogares en situación de vulnerabilidad dado que la carencia de agua segura tiene consecuencias muy importantes para la salud, y las condiciones de vida en general. En la gestión de los recursos hídricos es importante considerar que la gestión del agua potable en la región ha estado expuesta a la consideración del recurso exclusivamente en términos mercantiles. La expansión de los servicios de Aguas Argentinas se dio en las áreas donde la demanda tenía capacidad de pago, es decir una demanda solvente insatisfecha. En las áreas pobres no lo ha hecho y aquí se combina la ausencia de medios de pago con la dificultad de que el tendido del servicio tradicional es más costoso y complejo.

- Por otra parte, y vinculado a lo anterior, es importante considerar la gestión de los servicios de provisión de agua y de saneamiento en forma integrada. En este punto, es indispensable incrementar el nivel de información y participación tanto de la población como de las autoridades locales, dado que en ambos casos se tiende a subestimar la importancia de los sistemas de saneamiento y hay un bajo nivel de conocimiento de los impactos ambientales que producen las alternativas “informales” de resolución del problema. (Proximidad entre perforaciones y pozos ciegos, utilización de camiones atmosféricos).

- El replanteo de las políticas sociales vinculadas a la tierra y vivienda para sectores de bajos recursos requiere repensar la vulnerabilidad ecológica de las áreas de asentamiento, el hecho de que la tierra tenga precio en el mercado hace que quienes no puedan pagarla, solo tengan la opción de la ocupación del suelo degradado, lo que contribuye a incrementar su vulnerabilidad. Esto implica no solo repensar las áreas actuales de asentamiento si no empezar a pensar la ocupación del suelo en forma prospectiva.

- Los programas alimentarios deben incorporar un eje de intervención vinculado a las condiciones ambientales territoriales y la salud. Esto implica la consideración de un diagnóstico socio-sanitario del área de ubicación de los comedores así como la incorporación de componentes de educación ambiental y asistencia sanitaria en el marco mismo de la ejecución de los programas.

- La gestión y deposición final de los residuos en varios de los partidos del Gran Buenos Aires, está cada vez más ligada a actores sociales

en situación de alto riesgo. La actividad del “cirujeo” remite por las características de la tarea, una dimensión de la pobreza que relaciona la desigual distribución social de recursos materiales con la desigual exposición a riesgos ambientales. Desde el Estado aparece, sobre este tema, un vacío de políticas activas para la regulación de esta actividad. Más bien, en nuestro país las reglamentaciones y decretos prohíben las tareas de recolección de residuos y, según el municipio o zona la actividad se tolera o se persigue. (Fajn, 2002). La emergencia de nuevos grupos informales (redes de recolección) y formales (cooperativas, empresas familiares) relacionados a la realización de estas tareas permite plantear políticas de apoyo y capacitación que incorporen –al igual que en el caso de los programas alimentarios- la dimensión socio-sanitaria (controles médicos, prevención) y la dimensión de educación ambiental.

Finalmente, y para cerrar, es importante destacar que la incorporación de un enfoque territorial-ambiental en las políticas sociales va de la mano con la revalorización del concepto de “espacio público”. Este concepto es a la dimensión de las políticas ambientales lo que la ciudadanía social es al planteo de la política social. Implica la consideración de la espacialidad como forma de expresión de derechos de ciudadanía y el planteo de la reducción de las desventajas ambientales y la segregación territorial como camino efectivo para contrarrestar la desigualdad social.

BIBLIOGRAFIA

Andrenacci, Luciano. Politización perversa y segmentación social. Dos dilemas de la política social local en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ponencia presentada al “Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales”. Universidad Nacional de Quilmas. Mayo de 2002

Beck, Ulrich. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad, Barcelona, Editorial Paidós. 1986.

Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Argentina. Managing Environmental Pollution in Argentine: Issues and Options. Document of the World Bank, Report N. 14070-AR. V 2. Technical Report. 1995.

Borja, J y Castells, M. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid. Taurus. 1997.

Blaikie, Piers et al. At Risk. Natural Hazards, People, Vulnerability and Disaster. Londres: Routledge, Londres. 1994

Busso, Gustavo. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC, serie Población y Desarrollo n. 29, 2002.

Castel, R. La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires. Paidós. 1997.

Cherni, Judith A. Globalisation and Enviorenmental Sustainabiliy in cities of developed and developing countries. En: Revista Theomai, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. Número 4. Segundo Semestre de 2001.

Clichevsky, Nora. Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Documento n.49. 2002, 78 p.

Clichevsky, Nora; Herzer, Hilda. Perspectiva histórica: Las Inundaciones en Buenos Aires. En: Managing Disaster. Risk in emerging economies. Kreimer, A y Arnold, M. (Comp). Washington. World Bank: 2000.

Clichevsky, Nora; Herzer, Hilda. El impacto ambiental de las inundaciones. En: Managing Disaster. Risk in emerging economies. Kreimer, A y Arnold, M. (Comp). Washington. World Bank: 2000.

CONAMBA. El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis. CONAMBA. Ministerio del Interior. 1995.

Fajn, G. Cooperativa de recuperadores de residuos. Cuaderno de Trabajo n.2. Departamento de Ciencias Sociales del Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires. 2002.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Plan Urbano Ambiental (PUA). Informe de diagnóstico área ambiental. GCBA- Secretaría de Planeamiento- Plan Urbano Ambiental. 1999.

Herzer, Hilda y Gurevich, Raquel. Ddegradación y desastres: parecidos y diferentes: tres casos para pensar y algunas dudas para plantear. En: Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y Desastres en América Latina. María Augusta Fernández (compiladora).1996.

Hogan, D.J. Movilidad poblacional, sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad social. Una perspectiva latinoamericana. Departamento de sociología y

Centro de Estudios de Población. Universidad Estatal de Campinas. Sao Paulo. Inédito. 2001.

Katzman, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL N. 75. Diciembre de 2001.

Lavell, Alan. Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano. Problemas y Conceptos: Hacia la Definición de una Agenda de Investigación. En: Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y Desastres en América Latina. Red de Estudios en Prevención de desastres en América Latina. María Augusta Fernández (compiladora). 1996.

Lungo, Mario y Baires, Sonia. *San Salvador, El Salvador: Crecimiento urbano, riesgos ambientales y desastres*. En: Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y Desastres en América Latina. María Augusta Fernández (compiladora). 1996.

Mazucchelli, Sergio. Nuevos escenarios y perspectivas para un desarrollo urbano sustentable en la Argentina. En: *Medio Ambiente y Urbanización*.. Año 14. N.52. Buenos Aires: IIED-AL. 1998.

Murmis, M y Feldman, S. Formas de sociabilidad y lazos sociales. En: Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Biblos. 2002.

Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo. ANEXO TECNICO F: Manejo y Control de la Contaminación Industrial. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 1996.

Satterthwaite, David. Urban Poverty: Reconsidering its Scale and Nature. London: IIED. International Institute for Environment and Development. Background Paper. 1998.

Torres, Horacio: "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires"; en Desarrollo Económico vol. 15, nº 58; Buenos Aires, 1975.

Torres, Horacio: "El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos"; en Desarrollo Económico vol. 18, nº 70; Buenos Aires, 1978.

Wilches Chaux, Gustavo. La vulnerabilidad Global. En: Maskrey, A (Comp.): Los desastres no son naturales. Bogotá: La Red, Tercer Mundo Editores. 1993.