



LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LAS POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT. EL CASO DEL PROMEBBA EN VILLA TRANQUILA, AVELLANEDA (2004 - 2015)

CARRÈRE, Orestes Carlos

orestes@hotmail.com.ar

Centro de Hábitat Inclusivo – IEH – FADU

Resumen

Este estudio forma parte de una Tesis en elaboración de la Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina.

En las ciudades latinoamericanas, la complejidad que presentan los problemas ambientales requiere de soluciones integrales que aborden las desigualdades sociales en relación con los procesos de segregación territorial. No obstante, las políticas públicas urbanas en la región, tradicionalmente se han orientado hacia la construcción de viviendas y rara vez han incorporado la cuestión ambiental como componente para la mejora del hábitat.

En Argentina, hacia fines del siglo XX, surgen los programas de mejoramiento del hábitat como el PROMEBBA, que incorporan una mirada integral y multisectorial en el abordaje de la cuestión urbana, más allá de la problemática específica de la vivienda. Se trata de políticas que intervienen en territorios ya ocupados, completando la infraestructura y realizando acciones de saneamiento ambiental. En Villa Tranquila, Avellaneda, mediante el PROMEBBA se realizaron gran cantidad de intervenciones de índole ambiental. Este tipo de acciones no parecen haber sido estudiadas de manera extendida en la literatura sobre políticas públicas urbanas a nivel local. Por esta razón nos centramos en la implementación del PROMEBBA en el caso específico de Villa Tranquila para analizar el modo



en que los programas de mejoramiento del hábitat incorporan la dimensión ambiental dentro de sus políticas. El período de análisis comienza en 2004, cuando el programa desembarca en Villa Tranquila, y finaliza en 2015 con el cambio de gestión a nivel provincial y nacional, hecho que influyó significativamente en la continuidad de los trabajos en el barrio.

La investigación se desarrolla a partir de un diseño flexible que combina estrategias cuantitativas y cualitativas en forma complementaria. El análisis es producto del relevamiento de información estadística, periodística y documental, donde las imágenes funcionan como fuente, combinado con la realización de trabajo de campo. En primera instancia, el análisis y relevamiento de información estadística y periodística se está realizando con el fin de caracterizar la problemática ambiental en el ámbito local. En esta etapa imágenes como fotografías, mapas y cuadros trabajan como insumo para nuestro análisis. En forma complementaria, se realizan observaciones no participantes para profundizar en el diagnóstico ambiental. Asimismo, estamos realizando entrevistas en profundidad no estructuradas a habitantes del barrio y a profesionales del hábitat involucrados, a fin de comprender sus percepciones sobre la problemática. Por último, se completará el relevamiento con el análisis de documentos del PROMEBA (reglamentos operativos e informes de evaluación) para poder observar de qué manera el programa aborda la problemática del ambiente durante su implementación.

Palabras clave

Políticas, Ciudades, Ambiental, Mejoramiento, Imágenes

Introducción

En un contexto de crisis ambiental mundial, cada día se agravan en forma acelerada los problemas de escasez y contaminación de recursos naturales



como el suelo, el agua y el aire, al mismo tiempo en que los residuos que las actividades humanas generan no se manejan adecuadamente (PNUMA, 2016). Estas situaciones, producen constantemente impactos negativos sobre los seres humanos y sobre otras especies. Algunos datos ilustran esta situación: la escasez de agua potable afecta a un 40% de la población mundial (O.M.S., 2012), y el 90% de los habitantes del planeta respiran aire con altos niveles de contaminantes (O.M.S., 2018).

En Argentina, como en el resto de Latinoamérica, la problemática ambiental presenta otra complejidad, ya que se inserta en un contexto donde las desigualdades socio-espaciales se profundizan con el correr de las últimas décadas incorporando múltiples dimensiones. Los distintos grupos sociales poseen diferentes posibilidades en el acceso y ocupación del suelo, y esta situación genera una distribución inequitativa de los costos ambientales de tal forma que deja a los más pobres en los lugares más degradados ambientalmente. Se conforma así una nueva dimensión de la desigualdad que refiere a la injusticia ambiental (Guimarães, 2003; Merlinsky, 2013, Svampa y Viale, 2014): mientras algunos sectores sociales disfrutan de los beneficios del uso económico de la naturaleza, los sectores de menores ingresos y mayor vulnerabilidad social sufren importantes costos ambientales al quedar expuestos cotidianamente a una contaminación severa del agua, del aire y de la tierra que habitan (Auyero y Swistun, 2008; Martínez Alier, 2004).

La cuestión ambiental en las ciudades es un tema de debate que ha tenido un crecimiento importante en los últimos tiempos. Gudynas (2009) destaca que las ciudades consumen gran cantidad de recursos de la naturaleza y producen enormes cantidades de desechos que son vertidos en ella. El aire es contaminado por gases peligrosos, los cursos de agua reciben efluentes cloacales e industriales indigeribles, y el suelo es rellenado con volúmenes inmanejables de residuos sólidos. Así como sucede en otras metrópolis latinoamericanas, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) los principales problemas ambientales están relacionados con la utilización del agua, del suelo, del aire y del manejo de los residuos sólidos urbanos. Sin embargo, la RMBA presenta también características particulares en estas problemáticas. Los sistemas de agua corriente domiciliaria están lejos de abastecer a la totalidad de la población, y muchas veces presentan problemas de escasez en su caudal. Asimismo, los pozos de extracción proveen agua de mala calidad ya que las napas se encuentran contaminadas en muchos lugares por líquidos cloacales y efluentes industriales. El aumento de las áreas construidas que disminuyen superficie de suelo absorbente y la ubicación de barrios cerrados sobre humedales generan inundaciones cada vez más importantes. La falta de tratamiento de los gases industriales y la carencia de normas que regulen las emisiones del parque automotor generan contaminación en el aire. La recolección y disposición de los residuos urbanos



presenta problemas de gestión y alcance, generando basurales a cielo abierto (Di Pace, 2007).

El municipio de Avellaneda, así como sucede con otros partidos de la RMBA, concentra un cúmulo de problemas ambientales, que afectan profundamente a sus habitantes. Se trata de una zona con gran cantidad de industrias químicas, del cuero, y de producción de alimentos, entre otras. El Polo Petroquímico en Dock Sud ocupa el mayor sector industrial del partido, y las actividades que allí se desarrollan no son controladas adecuadamente: contaminan las aguas superficiales y subterráneas con sus efluentes que contienen metales pesados como plomo, cromo y cobre. Los cursos de agua más contaminados son el Riachuelo y el canal a cielo abierto del arroyo Sarandí. Asimismo, las industrias junto con la gran cantidad de basurales a cielo abierto son los responsables de otro tipo de contaminación como la de los suelos y los malos olores. El deterioro ambiental del partido se completa con el problema de las inundaciones producidas por una parte por causas naturales como el fenómeno de sudestada y la elevación de las napas, y por otra parte por factores inducidos como la impermeabilización de suelos y costas y el entubamiento de arroyos. Por estas razones, los pobladores del municipio se encuentran expuestos a enfermedades respiratorias, dermatológicas y hasta neuronales (Priano, 2007).

Frente a la complejidad de las problemáticas ambientales en las metrópolis, y según diversos estudios que caracterizan las políticas públicas urbanas en el caso de la RMBA, tradicionalmente éstas no han logrado impedir que perduren los problemas ambientales que sufren los sectores populares (Merlinsky, 2013). Asimismo, las políticas urbanas tampoco han brindado respuesta a las necesidades de esos mismos sectores, en gran medida porque el déficit de localización reserva las centralidades y las tierras de mejor calidad para la especulación inmobiliaria, aspecto que contribuye a la fragmentación socio-territorial y profundiza la segregación social (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Frente a esto, Rodolfo (2008) advierte que las políticas de mejoramiento del hábitat resultan superadoras en relación con la política urbana habitacional más tradicional, enfocada sólo en la construcción de viviendas nuevas. Dichas políticas abordan las problemáticas del hábitat de manera integral, diversificando los tipos de intervención, incluyendo otras temáticas que conforman la ciudad, como la infraestructura, el equipamiento y la participación social, y promoviendo la capacidad de organización de las comunidades. Además, a partir del diagnóstico de los riesgos ambientales, las políticas de mejoramiento realizan acciones de saneamiento en el espacio público, como las defensas contra inundaciones o la regeneración de espacios verdes, según informa la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008).



Por todo lo expuesto, el presente trabajo propone revisar las políticas en el hábitat urbano a la luz de los debates sobre la cuestión ambiental, a fin de abrir un campo de interrogantes más amplio en relación a la heterogeneidad y múltiples aristas de las desigualdades socio-espaciales.

En esta línea, nos proponemos analizar las políticas de mejoramiento del hábitat enfocando el estudio sobre el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Fundamentalmente, nos interesa centrarnos en el análisis del impacto territorial de las intervenciones concretas ejecutadas por el programa, en relación con el abordaje de la problemática ambiental a nivel local, ya que podemos entender que las políticas urbanas no han incorporado la temática ambiental en forma significativa, y por ello este trabajo viene a cubrir un área de vacancia. En este sentido, consideramos que este estudio podrá servir como aporte al momento de repensar las políticas de mejoramiento del hábitat y su incidencia en las políticas públicas urbanas.

Para ello, analizaremos la implementación del PROMEBA en Villa Tranquila en el municipio de Avellaneda, desde su comienzo en el año 2004 hasta el cambio de gestión a nivel provincial y nacional en el 2015. Abordar la problemática ambiental en este caso resulta relevante, por un lado, porque el sur del conurbano bonaerense alberga a la población más pobre, posee infraestructuras insuficientes y sus gobiernos locales tienen menor poder financiero en un contexto de mayor degradación ambiental (Merlinsky, 2013). Asimismo, el barrio de Villa Tranquila presenta un interés particular, ya que forma parte de la cuenca Matanza-Riachuelo¹ y se encuentra en las cercanías del Polo Petroquímico de Dock Sud, posicionándose como un caso interesante para reflexionar sobre la problemática ambiental. Adicionalmente, el PROMEBA realizó allí una de sus intervenciones más importantes, por la magnitud de las obras, su diversidad y continuidad, a lo largo de un período de más de 10 años, convirtiéndolo en un caso paradigmático.

Problema de investigación

Dado que existen diversas maneras de abordar la cuestión ambiental, es necesario indagar en qué medida y desde qué perspectiva las políticas de mejoramiento del hábitat dan o no respuesta a las problemáticas ambientales en el ámbito local. En esa línea, a partir del análisis de la implementación del PROMEBA en Villa Tranquila, este estudio se propone los siguientes objetivos e hipótesis de trabajo:

¹ La cuenca Matanza-Riachuelo es una de las tres cuencas que atraviesan la Región Metropolitana de Buenos Aires. Se encuentra contaminada en niveles altísimos, tanto por efluentes industriales como por desechos cloacales, afectando la salud de los habitantes de los municipios que la atraviesan. El gran daño social que provoca esta situación y la inacción por parte del Estado en sus distintos niveles derivó en el intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2006, que reconoció la gravedad de los problemas ambientales de la zona, instando a crear una autoridad de cuenca (ACUMAR), y obligando al Estado a dar soluciones urgentes para mejorar el hábitat de los pobladores.



Objetivo general

Analizar la dimensión ambiental en la implementación del PROMEBA en Villa Tranquila entre los años 2004 y 2015 a la luz del enfoque de la justicia ambiental.

Objetivos específicos

Describir y caracterizar los principales problemas ambientales en Villa Tranquila durante el período bajo análisis.

Analizar las intervenciones del PROMEBA que intentan dar respuesta a los problemas ambientales en Villa Tranquila, a partir de cuatro dimensiones: la degradación de las tierras, los conflictos sobre el agua, la exportación de residuos y la contaminación del aire.

Caracterizar la implementación del PROMEBA en Villa Tranquila a partir del enfoque de sustentabilidad ambiental que promueve el programa y relacionar sus acciones concretas con la mirada que propone la justicia ambiental.

Hipótesis de trabajo

Las políticas de mejoramiento del hábitat, superadoras de la política tradicional “viviendista”, resultan el instrumento adecuado para la acción en los barrios debido a su enfoque integral. En ese sentido, las mejoras en infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental llevadas adelante por el PROMEBA son consideradas intervenciones que brindan respuestas significativas a la problemática del hábitat en el ámbito local y que significan una mejora en la calidad de vida de sus receptores en los barrios. No obstante, se trata de políticas públicas urbanas que aún se encuentran lejos de brindar un cambio sustantivo respecto de la calidad ambiental de los barrios, dadas las desigualdades sociales y las desventajas ambientales que persiste en las poblaciones a escala local. En parte, la imposibilidad del PROMEBA de realizar cambios sustantivos en relación con la problemática ambiental del caso analizado proviene de los propios límites del enfoque que lo sustenta y de las desigualdades sociales y ambientales que preexisten en Villa Tranquila.

Metodología

Teniendo en cuenta los objetivos planteados, la investigación se desarrollará a partir de un diseño flexible que combina estrategias tanto cuantitativas como cualitativas en forma complementaria. En esa línea, el análisis será producto del relevamiento de información estadística, documental y periodística, combinado con la realización de un trabajo de campo. El período de análisis comenzará en el año 2004, cuando el Programa desembarca en Villa Tranquila, y finalizará en 2015 con el cambio de gestión a nivel provincial y



nacional, hecho que influyó significativamente en la continuidad de los trabajos en el barrio.

Reflexionando metodológicamente sobre la experiencia de la imagen, consideramos que en el relevamiento de información la misma ocupa un lugar fundamental si entendemos a las imágenes como fuente de nuestras prácticas. Tanto en lo referido a lo estadístico, documental o periodístico, las imágenes sirven para visibilizar problemas. En este trabajo nos valdremos de cuadros, mapas y fotografías para generar datos, hacer reflexiones y mostrar hallazgos. En este sentido, queremos destacar la potencialidad del uso de la imagen en investigación como estrategia cualitativa de producción del conocimiento.

En una primera etapa, el trabajo se propone la consulta de fuentes secundarias (datos estadísticos y periódicos locales) con información relacionada a problemas ambientales específicos del municipio de Avellaneda y en la localidad de Villa Tranquila. Este tipo de relevamiento se hace con el fin de caracterizar al partido de Avellaneda (en general) y a la localidad de Villa Tranquila (en particular) en relación con la situación de la problemática ambiental en el ámbito local.

Asimismo, se están realizando entrevistas en profundidad no estructuradas a habitantes del barrio y profesionales del hábitat de distintas disciplinas, que realizaron experiencias concretas en el marco del PROMEBA en el caso de Villa Tranquila, según el criterio de saturación teórica. La realización de las entrevistas tiene como objetivo conocer la percepción de los diversos actores sobre cuál era la situación ambiental del barrio en el período analizado y su estado actual. Dicha tarea, se realiza siguiendo algunos pasos metodológicos que incluyen el acceso a los entrevistados, la elaboración de una guía piloto previa, la escucha activa y la desgrabación minuciosa apoyada en la generación de memos (Navarro, 2009). De esta manera, se buscará completar el análisis para cumplir con el primer objetivo del trabajo relacionado a la caracterización de la problemática ambiental del caso entre los años 2004 y 2015.

Luego de este primer análisis, en una segunda etapa, se indagará más profundamente en las intervenciones realizadas por el PROMEBA en Villa Tranquila. El caso de estudio fue seleccionado con un criterio instrumental debido a la gran cantidad de intervenciones relacionadas a la cuestión ambiental que el programa realizó en el barrio (Stake, 1998). A partir de ese momento, las tareas se enfocarán en indagar en las acciones ambientales sobre el caso seleccionado y en sus distintas escalas y modos de intervención. Así, se buscará reflexionar acerca de la manera en que se fueron desarrollando las intervenciones y en qué medida respondieron a la problemática ambiental del lugar y/o generaron una mejora en la calidad de vida de los habitantes. Por un lado, esta etapa será llevada a cabo con un trabajo de campo a partir de diversos relevamientos, y de herramientas como la observación no participante



en el territorio analizado, mediante guías de observación. El análisis será llevado adelante a partir de la observación de cuatro dimensiones: “la degradación y erosión de las tierras”, estudiando los usos del suelo en el barrio; “los conflictos sobre el agua”, observando la contaminación del Riachuelo y el arroyo Maciel, así como el acceso de los habitantes a la red de agua; “la exportación de residuos tóxicos, sólidos y/o líquidos”, atendiendo a la gestión de los residuos del barrio y de otros barrios linderos; y la contaminación *del aire*, prestando atención a la aparición de malos olores y humos. Por otro lado, las entrevistas antes mencionadas, serán un insumo para obtener información a partir de sus percepciones sobre los procesos de implementación del programa. De esta forma, podremos cumplir con el segundo objetivo específico del trabajo enfocado en el análisis de las intervenciones concretas realizadas por el PROMEBA en el barrio.

En una última y tercera etapa, se buscará establecer conexiones entre las intervenciones implementadas por el PROMEBA en Villa Tranquila y el enfoque de sustentabilidad ambiental que subyace en sus acciones, a la luz de la perspectiva de justicia ambiental. Para ello, se construirán fichas mixtas a partir de fuentes secundarias, como los Reglamentos Operativos y los Informes de Evaluación del PROMEBA, para verificar en detalle de qué manera el programa aborda la problemática ambiental. En este sentido, nos proponemos obtener información sobre los temas que incluyó o excluyó en sus intervenciones en relación con las dimensiones analizadas. Los datos obtenidos en el trabajo de campo, a partir de la observación no participante y las entrevistas realizadas, serán de gran importancia para el análisis conceptual de las intervenciones en el barrio desde la perspectiva de la justicia ambiental. De esta forma, buscaremos el cumplimiento del tercer objetivo específico caracterizando la implementación del PROMEBA a partir de su propio enfoque de sustentabilidad ambiental y estableciendo relaciones con la mirada que propone la justicia ambiental.

Finalmente, se evaluarán los resultados alcanzados en las instancias anteriores, se problematizarán las cuestiones a seguir desarrollando y se aplicarán distintas estrategias para transferir los resultados a la comunidad académica y a la sociedad en general. Asimismo, y como estrategia de transferencia, se elaborarán propuestas de intervención activas en el programa analizado, promoviendo nuevas estrategias concretas desde la perspectiva de la justicia ambiental para las distintas escalas, priorizando su replicabilidad en futuros programas de políticas públicas de mejoramiento del hábitat.

Políticas de hábitat y sustentabilidad ambiental

Atravesadas por concepciones de gobierno rígidas, jerárquicas y sectoriales en sus estructuras (Rodulfo y Boselli, 2015), en las políticas habitacionales en Argentina ha predominado a lo largo del tiempo la misma solución habitacional: la vivienda nueva, como parte de las políticas fragmentadas que no lograron



dar respuesta a las necesidades en el hábitat. Siendo producto de un enfoque desarrollista y cuantitativo del problema, la vivienda nueva ha sido entendida como único satisfactor posible que se le impone al “beneficiario” (entendido como individuo) desvalorizando el esfuerzo de los más pobres en la construcción de su propio hábitat. Tal como señala Rodolfo (2008), si bien esta solución parte de la idea de universalización de derechos llevada adelante sobre todo durante gobiernos populares que representaron un “Estado de Bienestar”, la misma no resultó del todo efectiva a lo largo del tiempo, dado que no logró reducir el déficit de manera significativa.

Más recientemente, es preciso señalar la aparición en la década del '90 de políticas focalizadas en la consolidación urbana con financiamiento internacional. Los programas de mejoramiento de barrios, como el Mejor Vivir, el Rosario Hábitat y el PROMEBA, pese a su poca incidencia en el volumen de la política habitacional, han venido incorporando nuevas ideas en el diseño de las políticas urbanas (Barreto, 2012; Rodríguez et al., 2007). En este sentido, Rodolfo (2008) destaca una evolución en las políticas habitacionales, como en el caso del PROMEBA, dado que superan el enfoque tradicional “viviendista” para comenzar a incorporar una mirada multisectorial e integral de abordaje, a partir de la cual tiende a pensarse en seguir el camino hacia un “desarrollo sustentable progresivo”. En ese sentido, las políticas urbanas han venido incorporando ejes de trabajo en torno a la regularización dominial, el completamiento de infraestructuras, la generación de equipamiento y espacio público, el saneamiento ambiental y el fortalecimiento de la organización social, como verdaderos componentes del mejoramiento del hábitat. Por esta razón, para Almansi (2011) el PROMEBA representa un buen punto de partida para comenzar una renovación de las políticas urbanas y propone repensar la vinculación entre políticas de hábitat, vulnerabilidad social y problemática ambiental.

Sin embargo, no son pocos los autores que advierten que las intervenciones territoriales en las grandes ciudades de nuestro país continúan siendo acotadas e insuficientes en materia ambiental (Clichevsky, 2002). Esta situación tiene que ver, por un lado, con el hecho de que los gobiernos locales poseen fuertes limitaciones para la planificación ambiental a causa de la presión especulativa del mercado de tierras y del conflicto social que muchas veces genera la regularización de asentamientos en zonas inundables debido a la cantidad de años que llevan en el lugar. Por otro lado, las intervenciones en materia ambiental, por su envergadura y complejidad, no encajan en las escalas de las jurisdicciones administrativas municipales, provinciales y nacionales, dificultando su capacidad de abordaje. Por todas estas razones, se hace necesario repensar el carácter y alcance de las políticas urbanas en términos de mejoras sustantivas de manera integrada.



La idea de sustentabilidad ambiental es una mirada que comienza a delinearse en la década de 1970, luego de la llamada “primera crisis del petróleo”, cuando parte de la sociedad, en distintos lugares del mundo, empieza a cuestionarse el modelo de desarrollo basado en el consumo desmedido de los recursos naturales, en particular, la enorme dependencia del petróleo que tenían los países industrializados. Foladori (2002) y Gudynas (2009) sostienen que lo que estaba en juego eran las posibilidades de crecimiento ilimitado inherentes a la economía capitalista, y así comienza a aparecer de manera incipiente, una restricción ambiental. Por un lado, surge la conciencia de que muchos de los recursos que brinda la naturaleza son finitos o su renovación requiere de períodos de tiempos que trasvasan a distintas generaciones. Por otro lado, se cae en cuenta de que la producción de bienes y su consumo voraz, trae consigo la contaminación de los recursos naturales más necesarios para la vida humana. Por lo tanto, se hace necesario buscar modos alternativos para lograr que las diversas actividades productivas que realizan los seres humanos sean factibles de ser sostenidas a lo largo del tiempo. En este sentido, el concepto de sustentabilidad propone que los modelos de desarrollo deben sumar la temática ambiental a las cuestiones económicas y sociales ya conocidas. A partir de este momento, se supone para el análisis de cualquier actividad humana, un carácter tridimensional: ambiental, económico y social. Guimaraes (2003) propone incluir otra dimensión: la política, en relación con la necesidad de democratizar la sociedad y el Estado, construyendo ciudadanía a partir de procesos participativos; conformando así una cuarta variable de análisis en los procesos de desarrollo humano.

La primera vez que aparece la idea de sustentabilidad en un documento formal, puede remontarse a la definición de desarrollo sustentable que surge del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de Naciones Unidas, más conocido como Informe Brundtland (1987). Allí, se define al desarrollo sustentable como aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Se trata de una idea-fuerza que se ha instalado en el pensamiento actual de forma hegemónica y que es posible identificar en los discursos de diversos actores sociales, académicos, empresarios, e incluso políticos, muchas veces con intereses contrapuestos. Esta visión que predomina en la mayoría de los actores sociales con poder de decisión sobre los territorios, para Gudynas (2009) es una idea que se ha diversificado en tres grandes corrientes: el “desarrollo sustentable débil” que propone modificar los procesos productivos para reducir el impacto ambiental a partir de soluciones técnicas, mejorando la eficiencia de estos procesos, pero manteniendo la visión utilitarista de la naturaleza; el *desarrollo sustentable fuerte* que incorpora la idea de protección de las demás especies y de ambientes en peligro, superando la valorización sólo económica de lo natural; y por último, el “desarrollo sustentable superfuerte” que propone una nueva ética, rompiendo con la idea de crecimiento



económico e incorporando una mirada política, posicionando a lo “ambiental” como tema de debate público.

Desde la perspectiva de la justicia ambiental, resulta relevante destacar que en cualquier caso la idea de desarrollo sustentable es considerada una definición que no cuestiona suficientemente el modelo de desarrollo ni el patrón de consumo despilfarrador de la sociedad actual, y que muchas veces da el pie a pensar solamente en el futuro de la vida en el planeta, olvidando las extremas necesidades de toda índole que padece gran parte de la sociedad actual (especialmente aquellas sociedades atravesadas por procesos de segregación espacial). En esta línea, Martínez Alier (2004) distingue distintas miradas sobre la cuestión ambiental que pueden ser trasladadas para pensar la idea de sustentabilidad: el culto a lo silvestre, enfocada sólo en la conservación de la naturaleza; el “evangelio eco-eficientista”, preocupada por el uso eficiente de los recursos naturales y la no contaminación, con un marcado enfoque tecnológico; y la justicia ambiental o ecología popular concentrada en los conflictos ambientales producidos por las reglas mercantilistas en el hábitat y la desigualdad social. De esta manera, la idea de desarrollo sustentable puede inscribirse dentro de lo que Gudynas (2009) denomina desarrollo sustentable débil o lo que Martínez Alier (2004) llama el “evangelio eco-eficientista”, donde no se cuestionan funcionamientos inherentes al sistema capitalista que son generadores y perpetuadores de las desigualdades sociales.

En esta línea, para Gudynas (2009) resulta clave el análisis de la cuestión urbana, dado que el uso del suelo urbano está sujeto a las relaciones de poder que se desarrollan en él y a que la esfera ambiental del territorio refleja la desigual distribución de beneficios de los procesos socio-económicos. Auyero y Swistun (2008) y Martínez Alier (2004) recalcan que los pobres no respiran el mismo aire, ni toman la misma agua, ni usan el mismo suelo que los sectores sociales que se llevan la mayor parte de los beneficios económicos. Queda claro que la pobreza se encuentra ligada a una baja calidad ambiental y un claro ejemplo de esta situación, es la ubicación de los basurales en las periferias de las grandes ciudades. En este sentido, Gudynas (2009) sostiene que la ecología en las ciudades no puede limitarse a acciones puntuales como separación de residuos o mejoramiento de espacios verdes, ya que estaría atendiendo las consecuencias y no las causas, más relacionadas a la dimensión ambiental de la desigualdad social. Este autor, reflexiona acerca de que toda problemática social tiene su cara ambiental, ya que se ponen en juego recursos que provienen de la naturaleza, en un territorio y bajo relaciones de poder, que enmarcan una discusión acerca de la equidad y la justicia.

Martínez Alier (2004, 2008) reflexiona también desde la ecología política en el análisis de los conflictos ecológico-distributivos vinculando la justicia social con la justicia ambiental y atendiendo la necesidad de analizar la problemática ambiental en torno a la desigualdad. En ese punto, estudia las problemáticas



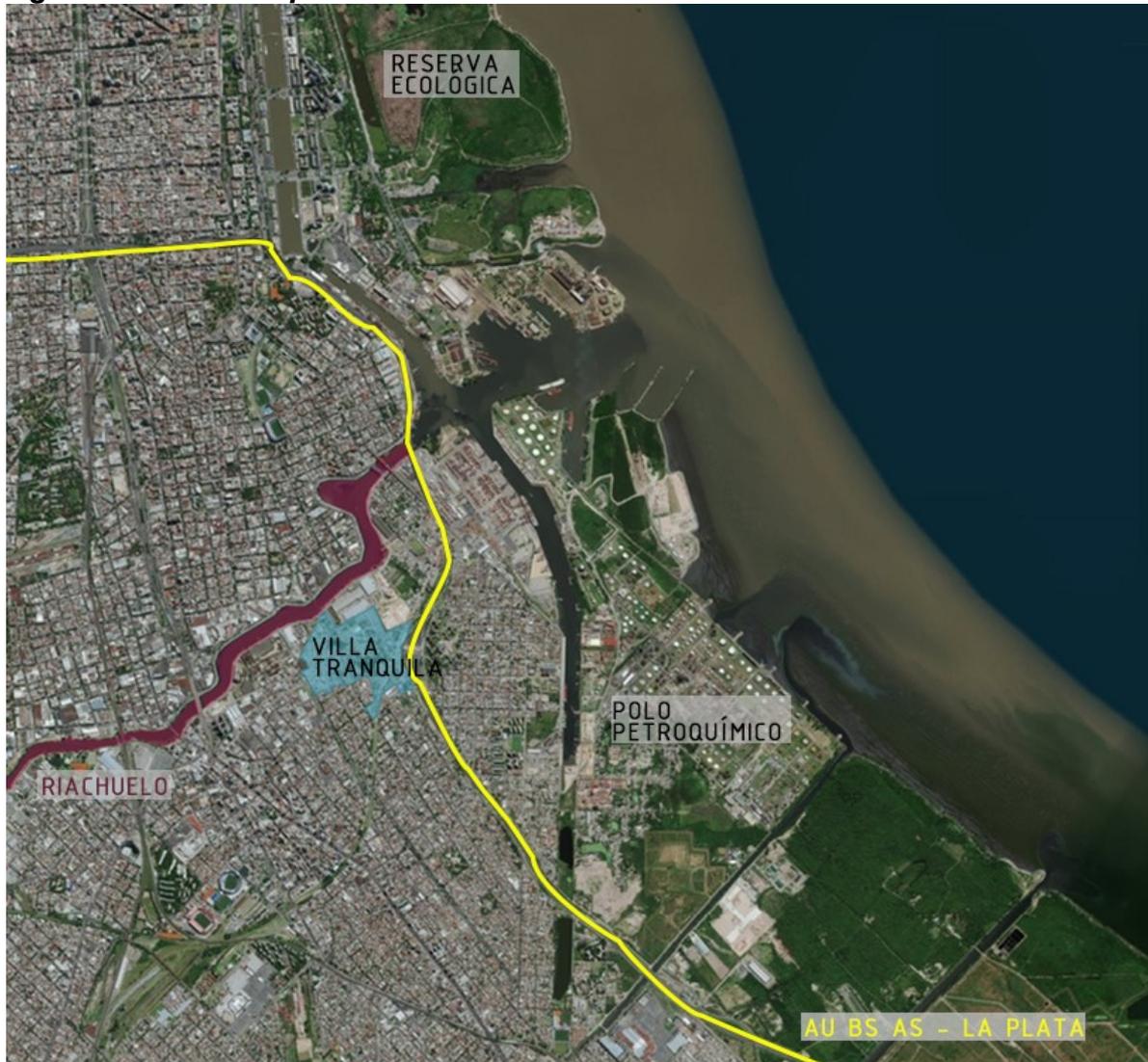
de desplazamiento geográfico de las fuentes de recursos naturales y de los vertederos de residuos como temas de supervivencia, debido a que lo que está en juego es el suelo, el agua y el aire, todos recursos fundamentales para la vida. De esta manera, son los sectores sociales más pobres los que sufren mayores impactos ambientales, muchas veces resistiendo mediante la protesta, y otras, ejerciendo una resistencia pasiva. Estos problemas de distribución pueden enmarcarse en dos grandes grupos: la falta de acceso a los recursos naturales y el avasallamiento con una contaminación desproporcionada. De ahí, la preocupación de esta línea de pensamiento por los pobres de hoy más allá de los problemas que sufrirán las generaciones futuras por conflictos similares. En síntesis, el principal aporte de estos autores que en su gran mayoría podemos enmarcar dentro de la ecología política, es que destacan la presencia de relaciones de poder dentro de la distribución de los recursos naturales y sus externalidades. Dicho aporte nos permite analizar quiénes son los sectores favorecidos y perjudicados a partir de la creación e implementación de ciertos procesos y políticas urbanas.

La problemática ambiental en Villa Tranquila

El barrio de Villa Tranquila está ubicado en el sector norte del municipio de Avellaneda, sobre la cuenca Matanza – Riachuelo, cercano a la desembocadura de este último (Figura 1). Está situado en terrenos municipales, y estaba habitado por 1.912 familias en 2004, según un censo realizado ese mismo año. En el diagnóstico inicial, realizado por el municipio, se trataba de una zona sometida a inundación y anegamientos temporales por las sudestadas, que carecía de desagües pluviales y con la cercanía de establecimientos con riesgo ambiental como el polo petroquímico de Dock Sud. El barrio no poseía espacios verdes ni comunitarios y se observaba un importante déficit cualitativo en las viviendas. Las conexiones de energía eléctrica y agua corriente eran provisionarias. La población se encontraba en un 80%, aproximadamente, con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y debajo de la línea de pobreza. En cuanto a la organización barrial, había 25 organizaciones sociales en el área y una alta conflictividad social, dada por enfrentamientos entre grupos de vecinos. De esta manera, se observa que el barrio se encontraba en una clara posición de desintegración urbana y social.



Figura 1. Villa Tranquila



Propia autoría a partir de *Google Earth*.

El PROMEBA y la dimensión ambiental en Villa Tranquila

El Programa Mejoramiento de Barrios surge a fines de la década del '90, en un contexto neo-liberalista de búsqueda de alivio a la pobreza a partir de la diversificación de estrategias para optimizar los recursos aplicados en políticas habitacionales. Tiene como objetivo general, contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo la capacidad de organización y gestión de las comunidades para mejorar su hábitat. Actúa en la escala barrial, sobre poblaciones con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y/o que se ubiquen bajo la línea de pobreza, con deficiencias severas de infraestructuras. Es



financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y posee 4 principales componentes de intervención: la legalización de la tenencia de la tierra; la provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental; el incremento del capital social y humano y el fortalecimiento de la capacidad de gestión.

El PROMEBA incorpora desde sus objetivos la cuestión ambiental, ya que tiene como propósito “mejorar de modo sustentable el hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares”². En 2 de sus 4 componentes hace referencia explícita al tema. Por una parte, el componente 2, denominado Provisión de Infraestructura, Equipamiento y Saneamiento Ambiental, financia entre sus intervenciones la construcción de obras de mitigación ambiental en el espacio público y privado; la construcción de sistemas y nexos de infraestructura: agua potable, desagües de alcantarillado, energía eléctrica y gas; vialidad interna, incluyendo red peatonal; alumbrado público; la construcción o mejoramiento de equipamiento urbano, comunitario y social; la construcción de parques y desarrollo de espacios verdes y recreativos; e intervenciones intra lote; todas ellas relacionadas a la mejora del ambiente desde el medio físico. Por otra parte, el componente 3, que se denomina Incremento del Capital Social y Humano, incluye la provisión de acompañamiento social, ambiental, urbanístico y legal a los vecinos de los barrios; la capacitación, seguimiento y asistencia técnica para el mejoramiento y mantenimiento en temas de habitabilidad, barrio y medio ambiente; la realización de actividades de prevención de la salud, violencia familiar y adicciones; y el ordenamiento y manejo de residuos sólidos para clasificadores. Este último componente aborda la cuestión ambiental desde los habitantes.

El abordaje de las problemáticas ambientales en Villa Tranquila por parte del Municipio comenzó en el 2004 con la elaboración del Plan Estratégico de Avellaneda. Incluía un Plan Integral para las intervenciones en Villa Tranquila, realizando una articulación compleja entre programas de vivienda nueva, mejoramientos y otros programas sociales, donde el PROMEBA era uno de sus eslabones en el territorio.

Los satisfactores desarrollados en el barrio fueron concentrados en el espacio público, se realizaron tendidos de redes de servicios públicos, como agua, cloaca, gas, electricidad, alumbrado, red vial y peatonal, y desagües pluviales. También se ejecutó el entubamiento del Arroyo Maciel y se realizó una estación de bombeo en desembocadura del arroyo. En el espacio comunitario se mejoraron y ampliaron edificios existentes y se construyó un SUM. Se

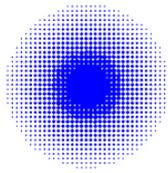
² Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2012). *Reglamento Operativo y Anexos. Programa Mejoramiento de Barrios III. Contrato de Préstamo 2662/OC-AR*. Buenos Aires: Autor.



parquizaron nuevos espacios verdes obtenidos a partir de la relocalización de algunas familias, se colocó equipamiento urbano, y se generó un espacio deportivo.

Bibliografía

- Almansi, F. (2011). Riesgos ambientales y la planificación urbana. *Medio ambiente y urbanización*. N°. 75, 91-100.
- Auyero, J., Swistun, D. (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.
- Barreto, M. A. (2012). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, N°. 9, vol. 5, 12-30.
- Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas Urbano-ambientales en Argentina* (Serie medio ambiente y desarrollo N° 49). Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Naciones Unidas (1987). *Nuestro futuro común* (Documento Oficial de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, tema 83 e) del programa provisional A/42/427). Nueva York: ONU.
- Di Pace, M. (2007). Situación ambiental y sustentabilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Anales de la educación común*, Tercer siglo, Año 3, N° 8, Educación y ambiente. Provincia de Buenos Aires: Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Planeamiento.
- Fernández Bouzo, M. S., Montera, C. G. (2018). *La productividad del lenguaje audiovisual en la investigación social. Usos y apropiaciones en los estudios urbanos y ambientales de Argentina (2000-2017)*. Proyecto de Investigación. Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Foladori, G. (2002). Avances y límites de la sustentabilidad social. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, N° 12, 621-637.
- Gudynas, E. (2009). Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano. *Vivienda Popular*, 18, 12-19.
- Guimarães, R. (2003). *Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa* (Serie medio ambiente y desarrollo N° 67). Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.



Martínez Alier, J. (2004). Corrientes del ecologismo. En: *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración* (pp. 15-32). Barcelona: Icaria.

Martínez Alier, J. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Papeles*, 103, 11-27.

Martínez Alier, J. (2004). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. Vol. 1, 21-30.

Merlinsky, M. G. (2013). Los desafíos políticos e institucionales del saneamiento del Riachuelo. *Ciencia Hoy*, 132 (22), 16-20.

Navarro, A. (2009). La entrevista: el antes, el durante y el después. En *La voz de los otros. El uso de la entrevista en la investigación social*. Buenos Aires: Omicron.

Organización Mundial de la Salud (2012). 10 datos sobre el cambio climático y la salud. Datos y cifras. Ginebra, Suiza: *Who*. Recuperado de http://www.who.int/features/factfiles/climate_change/facts/es/index5.html.

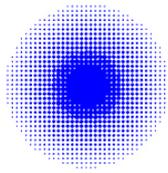
Organización Mundial de la Salud (2018). Nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado. Comunicado de prensa. Ginebra, Suiza: *Who*. Recuperado de <http://www.who.int/es/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>.

PNUMA (2016). *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO-6): Evaluaciones Regionales*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Nairobi: ONU.

Priano, M. E. (2007). *Análisis Ambiental Urbano del Partido de Avellaneda*. Buenos Aires: UFLO.

Rodríguez, M. C.; Di Virgilio, M. M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F.; Mendoza, M. y Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros (Documento de Trabajo N° 49). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. *Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M.M. (Organizadoras), Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.



Rodulfo, M. B. (2008). Políticas Habitacionales en Argentina estrategias y desafíos. *Programa Capacitación Técnicos y Profesionales del IVPBA*.

Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda & Ciudad*, Vol. 2, 30-41.

Stacke, R. (1998). El caso único. En *Investigación con estudio de casos* (pp. 15-24). Madrid: Morata.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). *Reglamento Operativo y Anexos. Programa Mejoramiento de Barrios II. Contrato de Préstamo 1842/OC-AR*. Buenos Aires: Autor.

Svampa, M., y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*.