

**CIUDADES SUSTENTABLES: POLITICAS A INSTRUMENTAR PARA CONTRARRESTAR LAS  
PRINCIPALES CAUSAS DEL DETERIORO DE LA CALIDAD DE VIDA URBANA EN EL AMBITO DEL  
AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**  
**Estudio de caso: Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Prof. : Stella Maris Aggi  
Sandra Alvino**

**RESUMEN** - El desarrollo sustentable como meta y objetivo a lograr en los distintos campos de la tecnología aplicada para la satisfacción de las necesidades humanas, aún no ha podido superar el plano de una bien intencionada propuesta teórica que, en este mundo globalizado, se aproxima más a una utopía que a una posible realidad concreta. Cuando en 1987 -en la reunión de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo-, se formuló este concepto con la intención de que constituyera una visión superadora de las necesidades emergentes de la sociedad -en sus diferentes planos-, se procuraba lograr una nueva aproximación que satisficiera las básicas carencias humanas, y no sólo de las generaciones presentes sino también de las futuras. Su argumento principal es que mediante el concepto de la eficacia se intenta evitar un deterioro de la calidad de vida de la población. Evidentemente, las ciudades son ámbitos que propician una mayor concentración poblacional que no siempre disfruta de óptimas condiciones para su radicación. Por lo tanto, para lograr la sustentabilidad de este ambiente urbano, será imprescindible e imperativo erradicar la pobreza eliminando sus causas, instrumentando para ello políticas que consideren el medio ambiente no sólo como un ámbito biofísico sino también como un espacio de vinculación en donde interactúan la sociedad y la naturaleza.

**Qué es una 'ciudad sustentable'?**

Es una aglomeración urbana donde las realizaciones en materia de desarrollo social, económico y físico, fueron hechas para perdurar.

Una ciudad sustentable tiene un eficiente abastecimiento de recursos naturales, sobre el cual depende su desarrollo, y una perdurable seguridad acerca de las repercusiones medioambientales que pueden amenazar la realización de su desarrollo -permitiéndose considerar un riesgo aceptable-.

Las mercaderías naturales, los servicios y los riesgos medioambientales derivan de sistemas que son afectados por las actividades de una variedad de actores en diferentes sectores económicos, niveles de gobierno, localizaciones geográficas, etc. A su turno, la mayoría de estos sectores son afectados por los cambios medioambientales que se producen. Por consiguiente, el planeamiento y manejo de una 'ciudad sustentable' requiere acuerdos y acciones coordinadas de una gran variedad de actores de sectores público, privado y popular, en los niveles individual, comunitario, local y nacional.

Es importante destacar que estas ciudades hacen importantes contribuciones al desarrollo social y económico en los niveles local y nacional, específicamente: son centros esenciales de productividad, absorben los dos tercios del crecimiento poblacional en los países en desarrollo, ofrecen significativas economías de escala en la provisión de locación, trabajos, servicios y son importantes motores de avance social y económico.

Sin embargo, la contribución de la mayoría de las ciudades al desarrollo sustentable, está obstruida por la grave degradación medioambiental, en y alrededor de los exponencialmente crecientes centros urbanos, e impacta más cruelmente sobre los grupos poblacionales más carenciados, amenazando:

- la eficiencia económica en el uso de los escasos recursos;
- la equidad social en la distribución de los costos y beneficios;
- la sustentabilidad de los trabajosos logros que implicó el desarrollo; y
- la productividad en la economía urbana por la provisión de mercaderías y servicios.

Las ciudades del mundo son muy diferentes en sus asentamientos, tipo y nivel de desarrollo y capacidad administrativa. Pero la mayoría de las ciudades tienen en común enormes problemas medioambientales y un fuerte compromiso para resolverlos.

Estos asentamientos urbanos, -crecientemente- tienen en común una firme comprensión de que las soluciones a sus problemas medioambientales -para ser efectivas y sostenibles-, no pueden depender del soporte externo o del gobierno central sino que deben contar con recursos técnicos y financieros locales.

La movilización y adecuada aplicación de esos recursos, desde los sectores locales públicos, privados y comunitarios requieren de la realización de concretos y eficaces planteos a las autoridades competentes.

Los planteos para que los gobiernos locales adquirieran mayor protagonismo fueron importante motivo de discusión en una serie de reuniones, que posibilitaron la adopción de nuevos principios. Con la firma de la Agenda 21, en la Cumbre de Río/1992, ya se había convalidado la significatividad de que las administraciones locales actuaran en forma autónoma.

En Africa, en Junio/1995, más de 20 gobiernos suscribieron la Declaración de Dakar. Representantes de ciudades de Asia, Latinoamérica y Europa, también se encontraron en Madrás en Febrero/1996 para rever sus propias experiencias y adoptaron principios similares en la Declaración de Madrás. En Junio de 1996, como parte de la Cumbre en la ciudad de Estambul, las conclusiones consolidadas fueron presentadas por las ciudades y los programas internacionales apoyándolas, durante una reunión especial en "Implementando la Agenda de Medioambiente Urbano". Los participantes unánimemente adoptaron el Manifiesto de Estambul, y convocaron para un diálogo adicional en un foro de medioambiente urbano.

Sólo cabe acotar que aunque haya existido tan masiva adhesión a este último deseo de optimización de las iniciativas propuestas, no todos los países han logrado tan encomiables objetivos. En el caso argentino, específicamente, el impulso para que las administraciones locales logaran mayor poder, estuvo dado por acciones de descentralización que fueron instrumentadas por el gobierno central a comienzos de la década de los años noventa.

### **Desarrollo Sustentable vs. Pobreza Urbana**

Según surge del Informe Brundtland (1987), la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (CMMAD), define como 'Desarrollo Sustentable' a "un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin necesidad de comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias".

Significativamente, en el capítulo 3 de La Agenda 21 suscripta en Río/1992, se conceptualiza a la pobreza como un:

..."problema complejo y multidimensional que se origina en ámbitos tanto nacionales como internacionales, al que no se le puede encontrar una solución uniforme de aplicación global. Más aún, los programas específicos de cada país para atacar la pobreza y los esfuerzos internacionales apoyando los esfuerzos nacionales, (...) son cruciales para solucionar este problema".

A su vez, en la obra "Sustainable Cities: Urbanization and the environment in international perspective", sus autores hacen mención de la necesidad imperiosa de "erradicar la pobreza y eliminar sus causas para poder alcanzar la sustentabilidad en los establecimientos humanos". (Di Pace/1992:205)

Por consiguiente, el desarrollo sustentable pide evitar un deterioro adicional en la calidad de vida de la población, por lo que se requiere urgentemente satisfacer las básicas necesidades humanas, especialmente la de aquellos que viven en la pobreza y la carencia.

El problema crucial radica en la desigual distribución de recursos económicos y las desiguales posibilidades u oportunidades de acceder a ellos que tiene este grupo más carenciado: eso se traduce en una constante imposibilidad de lograr ingresos estables como para afrontar mejores condiciones de vida.

Es que este sector de la población, -caracterizado por sus bajos o inexistentes ingresos-, no puede acceder a viviendas dignas, provistas de los servicios mínimos indispensables, (agua potable, sanitarios, cloacas, desagües y recolección de residuos); debe establecerse en áreas que carecen de esta necesaria infraestructura, viviendo en condiciones de hacinamiento dentro de estrechos espacios. Sus propios desechos carecen de procesamiento al igual que los residuos que generan, los cuales son depositados en basurales a cielo abierto, constituyendo una infalible fuente de enfermedades e infecciones, males que con el tiempo se tornan endémicos. A todo esto además deben adicionársele las enfermedades provocadas por la falta de una alimentación adecuada, que en los niños se traduce en numerosos casos de desnutrición.

Vale decir que la pobreza genera repercusiones sobre el medio ambiente que son tanto o más importantes y preocupantes que los problemas relacionados con el cambio climático global, la lluvia ácida o el debilitamiento de la capa de ozono... Estas repercusiones son apremiantes por cuanto, -sin olvidar la importancia que merecen los recursos hídricos, o los ecosistemas comprometidos por un mal manejo de los desechos sólidos o líquidos-, en este caso están seriamente comprometidas una cantidad considerable de vidas humanas.

En los países latinoamericanos, los pobres representan un alto porcentaje de la población total. Y también alto es el porcentaje de las enfermedades y discapacidades, -cuando no muertes-, que ocurren en este sector poblacional, en función de las condiciones infrahumanas en que deben vivir.

Es muy posible que las estadísticas con que se cuenta no ilustren la realidad y gravedad de esta situación; serán los poluentes, presentes en el agua y el aire, los que podrán mostrar -en los próximos años- que oportunamente se subestimó su incidencia sobre la salud del grupo más indefenso, -el más carenciado-.

Por lo tanto, si se desea lograr el desarrollo sustentable de la sociedad actual, sí será preciso solucionar o paliar esta situación de deterioro ambiental emergente de la existencia de un sector postergado y desprovisto de posibilidades, -los pobres-, evitando la proliferación de nuevos asentamientos que tengan como común denominador vivir en la más absoluta indigencia.

Medidas a implementar para el logro de la sustentabilidad urbana

Los lineamientos que se deberían adoptar para la optimización socio-económica y ambiental de un asentamiento urbano deberían responder a un proceso que contemple los siguientes estadios:

- preparar el perfil socio-ambiental del asentamiento;
- diagramar una consulta a la población involucrada;
- formar grupos de trabajo en los que participen diferentes actores sociales;
- formular proyectos de normativas que institucionalicen las tareas realizadas, en el marco del proceso de planeamiento implementado;
- verificar la superación de distintas instancias de pobreza o carencia de la población a fin de impulsar o preservar los objetivos propuestos para lograr una mejor calidad de vida.

### **A qué se denomina pobreza ...**

El concepto de pobreza es relativo, como también lo es el de riqueza. En un sentido objetivo, pobreza es carencia de algo necesario; por lo tanto, la categoría de pobreza se relaciona estrechamente con la necesidad.

Pero para evitar confusiones, es fundamental diferenciar pobreza de atraso. Hay países y sociedades cuyo grado de modernización no ha llegado al nivel de las sociedades más evolucionadas. A estas sociedades se las podría asimilar con los pobres. Sin embargo, podría darse el caso de que ese atraso no fuera padecido en forma tan angustiante por sus habitantes, ante la falta de presión de ciertas publicidades incitando al consumo desenfrenado, propias de las sociedades más avanzadas.

Otro concepto que se debe diferenciar del de pobreza es el de marginación social. La pobreza y la marginación suelen ir frecuentemente asociadas, pero es necesario aclarar que, salvo excepciones, los marginados son pobres pero no todos los pobres son marginados. Los marginados están fuera de la sociedad que los excluye mientras que a los pobres les cabe la posibilidad de ocupar aunque sea los niveles más inferiores dentro de la estructura social. La marginación por lo tanto, supone un mayor grado de rigidez que la pobreza: más que un criterio económico es más bien un criterio de exclusión o de no aceptación social.

Por último, sólo resta aclarar que no es lo mismo hablar de pobreza que de miseria, ya que esta última supone los grados más extremos de pobreza y se considera que se llega a ese estado de indigencia cuando las personas no tienen lo necesario para satisfacer ni sus más apremiantes necesidades fisiológicas.

## Historia de la pobreza en la Argentina de los últimos quince años

Los cambios que se iniciaron en el sistema productivo de nuestro país en la década de los años sesenta - y que se acentuaron en los setenta-, privaron a vastos sectores poblacionales de la esperanza de vivir en mejores condiciones, consolidándose de este modo los denominados "bolsones de pobreza estructural" que, en relación con otros países de Latinoamérica, tenían en Argentina una extensión limitada.

Pero en la década de los ochenta, merced a las transformaciones económicas y sociales que tuvieron una notable repercusión en las condiciones de vida de la población y que se manifestaron principalmente por medio de una fuerte recesión, se produjo un trascendente deterioro en el sistema productivo que afectó la capacidad de generar empleo. Así, el aumento de la desocupación, la subocupación, el desplazamiento de trabajadores hacia sectores de menor productividad y la consecuente consolidación de un "sector informal", derivaron en un importante detrimento del nivel de los ingresos. La consecuencia implícita fue que gran cantidad de personas se vieron excluidas de la posibilidad de atender sus necesidades básicas, y pasaron a conformar un nuevo grupo social: "los nuevos pobres" o "habitantes pauperizados". Los miembros de este creciente sector poblacional habían sido pertenecientes al segmento de ingresos medios que, ante el deterioro de su inserción laboral vieron así resentida su posibilidad de acceder a la adquisición de bienes y servicios básicos necesarios.

Como una lógica secuencia de los procesos de crisis señalados, la pobreza no sólo se extendió sino que se hizo aún más heterogénea.

Antes, este fenómeno se concentraba en forma casi exclusiva en las villas de emergencia, casas de inquilinato y "conventillos", y su característica más distintiva era que se conformaba por personas carentes de vivienda.

Los 'nuevos pobres' en cambio, integran un segmento de la población que seguramente cuenta con una vivienda adecuada, con servicios de saneamiento básico, etc. -a los que probablemente pudieron acceder antes de que se produjera la situación de decadencia que experimentaron-.

Por lo tanto, la 'nueva pobreza' se tradujo en una gran heterogeneidad de carencias. En los comienzos de la década de los noventa, la estabilidad en los precios implicó una recuperación en el valor real de los salarios, pero los niveles de subutilización de los trabajadores fueron cada vez mayores, ampliándose cada vez más la brecha existente entre ricos y pobres.

Fue así como se comenzó a hablar de la significativa proporción que representaban los "hogares indigentes" -aquellos que ni aún utilizando la totalidad de sus ingresos para la alimentación exclusivamente, podrían acceder a una canasta básica de alimentos-.

De esta forma, al tamaño y la heterogeneidad se les sumaba un tercer factor a considerar, la intensidad de pobreza: o sea, determinar cuán pobres eran los pobres.

La situación mostró índices dramáticos en la medida en que dicho análisis involucró a ciudades de provincias tales como Formosa, Salta, San Juan, Corrientes, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja y Entre Ríos, ya que en todas ellas la proporción de hogares pobres superaba el 50%.

El Gran Buenos Aires no fue ajeno a esta crisis ya que la incidencia de la pobreza -si bien oscila en valores aproximados a un 18,4%-, se hace sentir más aún en hogares con niños, elevando esa cifra a un 32,9% [1994].

En síntesis, mientras que la proporción de 'pobres estructurales' se mantiene dentro de parámetros estables, el número de 'nuevos pobres' se incrementa día a día por efectos de la desocupación, profundizando las carencias en un sector de la población para el cual el futuro es cada vez más incierto.

### **Metodología empleada para determinar la intensidad de pobreza**

Para poder diseñar políticas sociales es necesario conocer tres métodos de 'medición' de una realidad que, como ya fuera expuesto, es extremadamente heterogénea.

1. Línea de Pobreza (LP): surge de la determinación de una canasta básica de bienes y servicios, como resultado de las pautas culturales de consumo de una sociedad determinada. Según este criterio son pobres los hogares con un ingreso inferior al valor de la línea de pobreza (más del doble de la línea de indigencia = 2,07) en la medida que no puedan cubrir el costo de la canasta básica.

2. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): indica la falta de acceso a determinados tipos de servicios

como por ejemplo: espacio insuficiente o viviendas inadecuadas, instalaciones sanitarias precarias o inexistentes, no asistencia a establecimientos educacionales o precaria capacidad de subsistencia.

3. Encuesta Permanente de Hogares (EPH): es otra opción que se utiliza para medir el grado de indigencia considerando sólo los ingresos percibidos.

En definitiva, el primer método (LP) permite detectar a los 'nuevos hogares pobres o pauperizados', mientras que con el segundo (NBI) y el tercero (EPH), a los 'pobres estructurales'.

### **El rol del Estado y las ONGs frente al avance de la pobreza**

Hasta mediados de la década de los años ochenta, era común que los planificadores urbanos de los organismos oficiales, representaran en sus planos de usos del suelo a las concentraciones de viviendas precarias, como terrenos sin edificar o como espacios abiertos, como si estos terrenos superpoblados pero ilegalmente ocupados, habitados por miles de personas, de alguna manera no existieran.

Estos planos ilustraban la actitud oficial hacia estos asentamientos, aun cuando los mismos alojaran a una considerable cantidad de habitantes de una ciudad.

Las 'villas miseria' y otras formas de vivienda ilegal, siempre fueron consideradas formas transitorias de alojamiento, que serían reemplazadas por viviendas convencionales una vez que se produjese el crecimiento económico esperado.

Una medida discutida e implementada fue la de eliminar esos asentamientos ilegales, trasladando a sus habitantes a zonas menos visibles y más distantes, sin que se obtuvieran los resultados deseados, por cuanto -al poco tiempo- se produjo el regreso de estos núcleos a sus antiguos lugares de asentamiento.

A los gobiernos les llevó muchos años aceptar que un alto porcentaje de la población urbana no tenía otra alternativa de alojamiento que los asentamientos ilegales.

Aunque poco a poco están reconociendo la forma en que crecen las ciudades, muchos gobiernos todavía persisten en intimidar a los habitantes de las villas de emergencia -desalojándolos por la fuerza-, y en hostigar constantemente a los sectores de bajos ingresos para disuadirlos de invadir nuevos terrenos o de hacinarse en las villas existentes.

Otros medidas que se implementaron, intentaron expulsar por la fuerza a algunos habitantes de la ciudad a áreas rurales u otras regiones o hacerlos regresar a sus países de origen.

Más preocupante aún es la negligencia con que los funcionarios públicos ven los problemas de los barrios autoconstruidos e ilegales. Dadas las actuales circunstancias económicas, ni el hostigamiento, ni los desalojos, ni la negligencia, ni, obviamente el "llevarlos en camiones al campo", constituyen una solución. Es una batalla perdida para las autoridades que persisten en estas actitudes. En muchas ciudades no se construyen centros de salud, escuelas o redes de abastecimiento de agua dentro de los límites de las villas de emergencia precisamente porque éstas son ilegales. La ingerencia de algún organismo oficial en tales áreas representaría, para los propietarios de esos terrenos y la justicia, el reconocimiento tácito de una ocupación ilegal de tierra, [y eso es lo que precisamente se quiere evitar].

Ante la ausencia de los poderes públicos y a fin de paliar la falta de servicios esenciales, los habitantes se organizan para volver tolerable la precariedad de su existencia y crean condiciones de vida relativamente urbanas. El trabajo comunitario permite así trazar calles, cavar desagües, construir lavaderos y casas vecinales...

A diferencia de lo que ocurría en otros campos de actividad de las Organizaciones No Gubernamentales, (ONGs), nacionales e internacionales, los asentamientos humanos ilegales no contaban con sus voces, que sí existían para otros temas como la ecología, el medio ambiente y la energía.

Por qué no se había desarrollado más firmemente la preocupación de las ONGs por los asentamientos humanos en los países de economía dependiente?

Al parecer existía una falta generalizada de interés en el tema a causa de las complejidades que se presentaban para alcanzar las soluciones más básicas.

Quizás era necesario que surgiera un diferente tipo de ONG, como las que actualmente están participando, con la denominación de actores comunitarios. Estos, con su accionar están brindando indudablemente, importantes beneficios a un sector poblacional que mucho necesita de su respaldo y apoyo.

Es evidente que en la actualidad, las ONGs han tenido que asumir un rol más activo frente a la pasividad que adoptó el Estado, como consecuencia del debilitamiento general que experimentara a raíz de los procesos de descentralización de funciones y poder.

### **La pobreza en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)**

Se define como Área Metropolitana de Buenos Aires al conjunto formado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los veinticuatro partidos del Conurbano Bonaerense que la rodean formando una heterogénea unidad en continua expansión. (Ver Imagen n° 1).

Esta región tiene la peculiaridad de estar habitada por aproximadamente por 13.000.000 de hab. -lo que constituye un tercio de la población total del país-, de los cuales una gran proporción está integrada por asentamientos carenciados.

Un estudio realizado por un equipo de investigación social -a Octubre/1999-, que ha considerado la indigencia por ingresos, a partir de los datos de la última Encuesta Permanente de Hogares, señala que se ha manifestado una suba en el índice de pobreza mientras que se mantienen los valores de indigencia..

En Octubre/1999, el 63% de la pobreza por ingreso en el Conurbano Bonaerense representa a los ciudadanos de la clase media declinada. Esto es el resultado no sólo de la caída del salario, sino además, de la pérdida de preceptores de ingreso a través de la desocupación abierta.

Para el año 1994, el 13,1% de desocupación abierta significaba un 19% del Conurbano bajo la línea de pobreza. Para el año 1999, el 14,4% supone para la misma región un 26,7% bajo la línea de pobreza. Esto muestra claramente la caída del ingreso -del 40,5% en los últimos cinco años-, de las personas que permanecen aún empleadas.

Esto nos muestra que la tendencia presenta un doble mecanismo de deterioro socio-económico: por un lado se profundiza la pobreza entre los hogares tradicionalmente pobres, como consecuencia de la creciente indigencia que afecta a los 'pobres estructurales', y por otro lado, se registra una expansión creciente del empobrecimiento por ingresos insuficientes, hacia áreas cada vez más difusas de la clase media, que se observa por el continuo crecimiento de los hogares bajo la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas

### **CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES ... POBREZA EN LA ZONA SUR**

La ciudad de Buenos Aires se encuentra delimitada por: el río de la Plata, el Riachuelo y la Av. Gral Paz . Cuenta con casi 3.000.000 de habitantes, pero constituye una zona mucho más vasta: una metrópolis que se extiende hacia la provincia de Buenos Aires en forma tentacular, siguiendo la trayectoria de las vías férreas, y que abarca unos 24 municipios que conforman el Conurbano Bonaerense, con unos 10.000.000 de habitantes.

Es la ciudad capital, donde se concentra la administración pública nacional y el centro político-económico del país donde fluyen las relaciones comerciales a nivel nacional, internacional y suprarregional (MERCOSUR).

La ciudad -para fines estadísticos-, registra información según tres criterios de subdivisión: a) por barrios (35), b) por distritos escolares (21) y c) por circunscripción electoral (28).

Este análisis se centrará sólo en la Zona Sur porque allí se concentra el más alto índice de vulnerabilidad socio-territorial y ambiental.

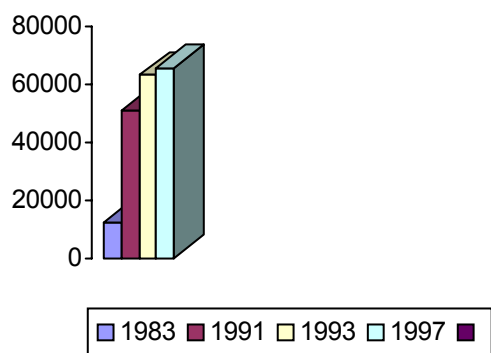
Esta Zona se encuentra recostada sobre el Riachuelo, delimitada por el Río de la Plata, las autopistas 25 de Mayo y AU6 y la Av. Gral. Paz, comprendiendo los siguientes barrios: Boca, San Telmo, Monserrat, Constitución, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Riachuelo, Villa Lugano y Mataderos, e incluye además porciones de los barrios: Parque Avellaneda, Liniers, Villa Luro, Velez Sarsfield, Flores, Floresta, Parque Chacabuco, Boedo y San Cristóbal (Ver en Mapa n° 1, área color rosado)

#### Las características generales que presenta la Zona son:

- a) Se concentran - con excepción de la Villa 31-, el resto de las villas de emergencia de la ciudad, posee una gran cantidad de tierras ociosas, altos niveles de contaminación, gran parte de las industrias y los depósitos y también se localizan los conjuntos habitacionales -los monoblocks-, concedidos por el sector público. En esta Zona, encontramos el mas alto índice de pobreza de toda la ciudad (95% de la población vive en villas), con un hábitat popular, heterogéneo y muy diferenciados en:
- b)
  - inquilinatos, hoteles y pensiones: (La Boca y Barracas) con problemas en la provisión de algunos de los servicios urbanos;
  - casas tomadas:(San Telmo , Constitución y Barracas);
  - villas de emergencia: instaladas desde el límite de Barracas con Parque Patricios hasta Lugano y representan localizaciones puntuales.

Presenta una población aproximada de 700.000 habitantes con barrios de distintas densidades poblacionales de las cuales, 63.302 habitantes viven en villas de emergencias. (Según Dirección General de Estadística y Censos). (Ver Gráfico n° 1)

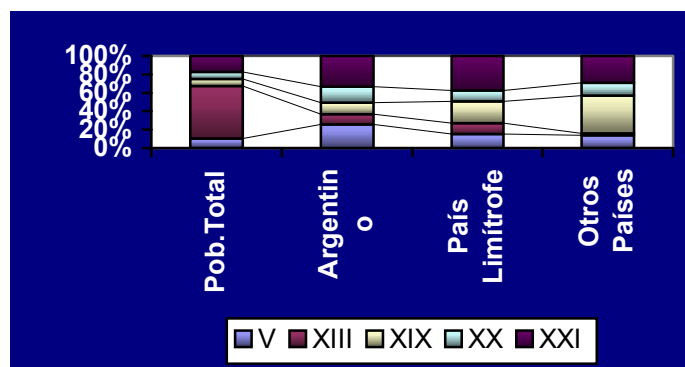
Gráfico n° 1: Población en villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios (NHT)



Fuente: Dirección General de Organización, Métodos y Estadísticas.

En cuanto a la composición poblacional podemos observar que -en su mayoría-, estos asentamientos están habitados por argentinos con excepción de la villa 6, situada en el distrito XIII, en el barrio Parque Avellaneda, donde se registra la presencia de un 46% de no nativos, provenientes de países limítrofes. El resto de los villas también posee población oriunda de estos países, pero en menor proporción. (Ver Gráfico n° 2)

Gráfico n° 2: Población total por villa de emergencia, por lugar de nacimiento. Año 1998.



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos sobre datos de la Comisión Municipal de la Vivienda

Donde se registran los mayores niveles de hacinamiento y de déficit habitacional, es en las viviendas tipo casa.

Para el año 1991, se pudo constatar que el 60% de las viviendas de la Zona Sur eran precarias. Los Barrios de La Boca, San Telmo, Barracas y una fracción de Parque Patricios, reúnen las peores condiciones habitacionales, con un porcentaje de precariedad que oscila entre el 20 y 25%.

Según el último Censo de Población y Vivienda de 1991, el parque habitacional representa alrededor de 1.200.000 unidades, cuya tipología dominante es el departamento (75%) y luego con un 20% le sigue la casa de tipo "A" (que dispone de todos los servicios). La Zona Sur por su parte registra un 60% de departamentos frente a un 25% de viviendas tipo "A". Como se puede observar, este último valor supera las cifras válidas para el total de la Ciudad Autónoma.

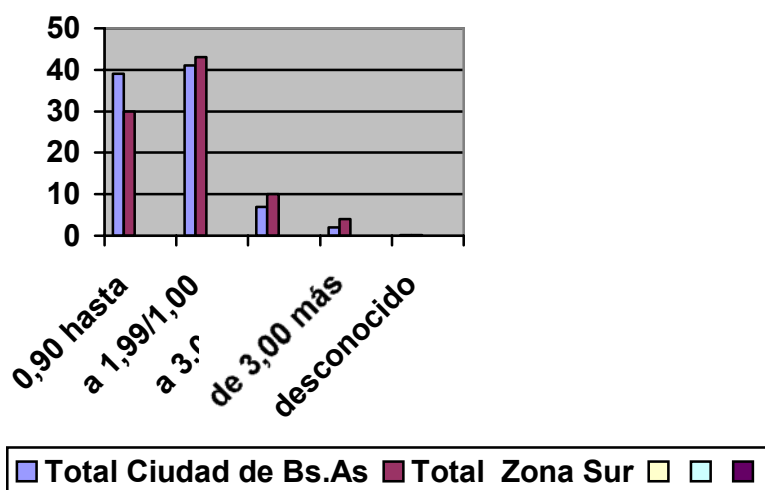
El déficit habitacional se verifica en la precariedad de la vivienda, tal es el caso de las villas de emergencia que se concentran en los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati, Nueva Pompeya, La Boca y Barracas mientras que los inquilinatos se ubican mayoritariamente en el Centro-Sur (La Boca y Barracas).

Durante el último gobierno de facto (1976-1983), se llevó a cabo una política de erradicación de villas en la Ciudad: de 280.000 habitantes que había quedaron 33.562, concentrados en 4 villas. Con la llegada de la democracia, se produjo el reingreso de esos mismos habitantes que crearon nuevos asentamientos.

Según datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (GCBA) para el año 1997, en la Zona Sur, se localizan la casi totalidad de las villas y núcleos habitacionales transitorios (con excepción de la villa 31). Estas villas incluyen 13.317 unidades de vivienda con 15.030 familias, y una composición familiar promedio de 4.6 personas, lo cual indica un alto índice de hacinamiento. (Ver Gráfico n° 3)



Gráfico n° 3: Distribución de hogares por nivel de hacinamiento. Año 1999.



Fuente: Elaboración personal a partir de datos estadísticos de la Dirección General de Organización, Métodos y Estadísticas.

El 48% son viviendas que padecen sólo de hacinamiento, es decir buenas viviendas pero que están sobreocupadas, el 22.54% son precarias y un 28.72% padece de precariedad y hacinamiento. La forma de tenencia en general es legal. Pero en los últimos años, se ha notado una significativa irregularidad en la tenencia debido fundamentalmente al repoblamiento de las villas y creación de nuevos asentamientos, así como la ocupación de casas o edificios abandonados.

En cuanto a la ocupación ilegal si bien no hay datos oficiales, se puede estimar que habitan en tal condición alrededor de 150.000 personas. En estos momentos, esta modalidad junto con los inquilinatos, constituye la alternativa de solución de la vivienda para los sectores de menores ingresos.

b) Uso inapropiado del espacio urbano, fragmentado y heterogéneo donde conviven patrimonios culturales con grandes depósitos y galpones abandonados, como consecuencia del cierre de frigoríficos (Mataderos) y de la desactivación industrial. A este paisaje se le deben sumar viviendas de uso residencial -en su mayoría precarias porque no poseen la infraestructura básica y necesaria-, grandes predios sin uso y otros contenedores de basurales a cielo abierto y dos cementerios de autos.

Como se puede apreciar, éste el resultado de las restricciones que imponía el Código de Planeamiento Urbano del año 1977, provocando en muchas áreas deterioro y no progreso. Actualmente, se está trabajando en un nuevo código mucho más flexible que permitirá desarrollar más equitativamente la Zona Sur, ya que está señalada como "Área de Desarrollo Prioritario".

c) Alto nivel de contaminación ambiental, ya que la zona se encuentra emplazada sobre la cuenca del río Matanzas-Riachuelo -históricamente contaminada-, con inadecuado sistema cloacal por una combinación de los conductos pluviales con los cloacales. Esto está provocando no sólo contaminación en la ribera del río: con las inundaciones se produce una expulsión de líquido cloacal y pluvial en la vía pública, a partir del desborde de las bocas de tormenta. Además, estas cloacas han colmado su capacidad de carga por lo cual el servicio se encuentra en una inestabilidad agravante, sin contar con el alto porcentaje de hogares que se encuentran sin servicio cloacal, principalmente los que habitan sobre la margen del río.

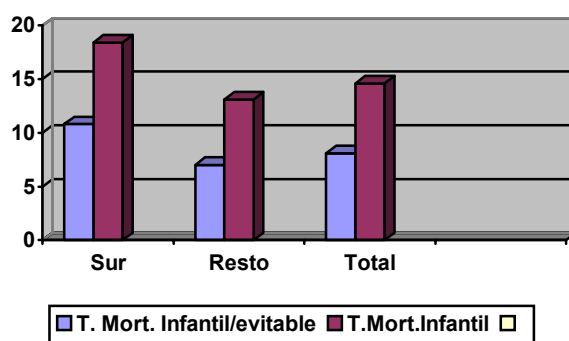
Cabe señalar que la Zona posee un tránsito pesado y muchas veces utilizan las calles como playas de estacionamiento o de maniobra, generándose un gran deterioro en la calidad ambiental por contaminación atmosférica y sonora.

d) Inadecuada accesibilidad de los medios de transporte con relación al resto de la ciudad y entre los barrios que la conforman. Cabe agregar que a pesar de esta situación, posee una extensión de avenidas que permitirá desarrollar la circulación interna del área.

e) En relación a la estructura ocupacional, está ligada en la actualidad al sector de los servicios (mano de obra no calificada provocando un impacto restringido en el ingreso). La Zona Sur ha sufrido -al igual que el resto del país-, un aumento del desempleo con una tasa aproximada del 7.3% de desocupación abierta frente al resto de la ciudad que ostenta un 5.3%. Otro aspecto que está asociado con este fenómeno, es la gran movilidad poblacional hacia otras áreas.

En este proceso de fragmentación territorial, se observa una gran concentración de villas de emergencia en barrios como Barracas, Parque Patricios, Pompeya, Villa Lugano y Villa Soldati. Entre los años 1983 y 1997, se incrementó la población residente en villas en un 393% provocando un aumento demográfico en estos barrios. Los habitantes de las villas no sólo presentan problemas habitacionales, sino también, aquellos relacionados con las necesidades básicas e inmediatas como ser: cobertura en salud y en educación. Esto se visualiza rápidamente cuando se analiza la tasa de mortalidad infantil (18,8 por mil) donde un gran porcentaje de niños no llegan a cumplir el año de vida, (la mayoría de estas defunciones podrían ser evitables, -10,8 por mil-). Si bien la tasa ha descendido en la totalidad de la ciudad, sigue habiendo una gran brecha entre la Zona Sur y el resto de la ciudad. (Ver Gráfico n° 4)

Gráfico n° 4: Mortalidad infantil promedio 1990-1995. Ciudad de Bs. As y Zona Sur



Fuente: Elaboración personal a partir de datos estadísticos de la Dirección General de Organización, Métodos y Estadísticas.

La causa fundamental es por enfermedades infecciosas: ellas representan el 6,5 por mil en el sur contra el 4,2 en el resto de la Ciudad.

Aquí las NBI son tres veces mayores que en el resto de la Ciudad. Para 1991, había un 15,5% de la población con NBI frente a un 5,3% que registraba la Ciudad.

Otro indicador a considerar es la Línea de Pobreza (LP). En las últimas décadas, se observa que mientras que la proporción de población con NBI se mantuvo, aumentó la población por debajo de LP, como resultado del aumento del desempleo y la disminución en la distribución del ingreso real de un determinado sector, es decir, "los nuevos pobres" que anteriormente se encontraban por encima de LP.

Si bien en el Conurbano Bonaerense la LP aumentó en un 6% desde 1992 a 1998 (del 18% al 24%), en la Ciudad de Bs. As. presenta niveles más bajos: desde 1992 a 1998 se registra un 6% que experimentó un leve aumento, repuntando a un 8,8% para Mayo de 1999.

Para ampliar la óptica de análisis de la pobreza, se deberá considerar no sólo las NBI sino también la posibilidad que tienen estos habitantes carenciados de acceder a los servicios básicos de salud y educación.

Según el último censo (1991), se puede apreciar que esta zona presenta un 27,1% de la población sin cobertura médica, mientras que la Ciudad ostenta un 20% aproximadamente por la misma situación. Obviamente que, las condiciones más críticas se presentan en los barrios que bordean al Riachuelo donde los valores ascienden al 30% (Villa Riachuelo, Villa Lugano, Pompeya y Villa Soldati).

Con respecto a la educación, la brecha entre la Ciudad y la Zona Sur se amplía en la medida en que aumenta el nivel de instrucción. En el nivel primario, se puede apreciar que para el año 1994 la tasa neta de escolarización es similar al resto de la Ciudad. En el nivel secundario, la Zona Sur presenta valores inferiores al 71% -como muestra la Ciudad-, siendo particularmente muy crítica la situación en los barrios ubicados sobre la ribera del Riachuelo: Barracas, Villa Riachuelo, Villa Lugano y Pompeya, con valores que oscilan en un 60%.

En cambio, donde se aprecia una gran demanda es en el nivel inicial, aunque su cobertura es muy baja. Esto está vinculado con la salida laboral de las mujeres -que deben enviar a sus niños a escuelas infantiles desde muy temprana edad-, para suplir los insuficientes ingresos del jefe del hogar, debiendo muchas veces ellas mismas asumir el rol de jefas de hogar (en la Ciudad, aproximadamente en un 30%).

La combinación de estas carencias en coberturas básicas adquiere en la Zona Sur una gran significación, ya que la población joven (menores de 14 años) representan el 21,1% de la población radicada en el área. Estas carencias, indican que esta población tiene un alto grado de dependencia del sistema público -tanto en salud como educación- y no recibe prestaciones o servicios acordes con sus necesidades, quedando totalmente expuestos a los mayores grados de vulnerabilidad y exclusión social.

Esta Zona Sur, donde se visualizan una multiplicidad de problemáticas que aún no han sido resueltas, reclama con urgencia la adopción de estrategias para implementar medidas de carácter tanto local como externo, por medio del accionar de agentes públicos, privados y comunitarios.

La instrumentación de políticas socio-territoriales y ambientales, en cuyo proceso participen activamente los habitantes, serán imprescindibles para potenciar los derechos de la población afectada ya que les proporcionará la oportunidad de lograr una sustentabilidad social digna.

### **La Gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Sustentabilidad Ambiental**

La anterior gestión de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para la Zona Sur, dispuso la implementación de una serie de políticas destinadas a lograr un mejoramiento de la calidad de vida poblacional y del medioambiente en especial, a saber:

- renovación de los conventillos en el barrio de La Boca: consistente en convertir a los inquilinos en propietarios, a través de una concesión entre el dueño y el inquilino para su compra definitiva y su regularización del dominio;
- transformación de las villas de emergencia en nuevas urbanizaciones: mediante la ejecución y provisión de obras de infraestructura (agua, cloacas, desagües pluviales), forestación, alumbrado público y la regularización y transferencia dominial de los lotes a sus ocupantes;
- defensa y control de inundaciones en La Boca y Barracas;
- recuperación de la planta de incineración de residuos sólidos en Flores (sur);
- remodelación integral de la Av. Pedro de Mendoza (Parque Patricios);
- reciclado del Centro de Salud n° 18 (Villa 20) y remodelación de hospitales situados en la Zona;
- construcción de tres escuelas: dos para enseñanza primaria/secundaria y una para enseñanza primaria exclusivamente;
- elaboración de un plan urbano ambiental para la Ciudad, tomando a la Zona Sur como Área Prioritaria;
- reformulación del Código de Planeamiento Urbano y sanción de una normativa para la evaluación del impacto ambiental;
- mejoramiento de construcciones históricas (Programa San Telmo-Monserrat);
- recuperación y puesta a punto de espacios verdes;
- impulso a la creación de PYMEs barriales;
- creación de comisiones de mantenimiento barrial.

## CONCLUSIONES

Cuando en 1987 se dieron a conocer las pautas sobre las que se basaba el Desarrollo Sustentable, numerosas voces críticas se alzaron, manifestando que sólo se trataba de una conceptualización “ecologista y tecnocrática”, que contemplaba a la pobreza como un fenómeno y no como el resultado de una situación generada por la desigual distribución del ingreso, común en varios países en desarrollo.

Posteriores reuniones y conferencias fueron contemplando esa cosmovisión ampliando más y más el campo de análisis. Los alcances y repercusiones de ese accionar quedaron plasmados en los logros obtenidos en Río en 1992, donde el Desarrollo Sustentable se constituyó no sólo en un nuevo paradigma sino que también –abandonando una concepción utópica-, se perfiló como una creciente realidad.

Hoy, sólo podemos decir que sus postulados son inherentes a la puesta en acción de una importante serie de emprendimientos, -preferentemente de gestión local-, imprescindibles para que el ámbito y la población optimicen su calidad.

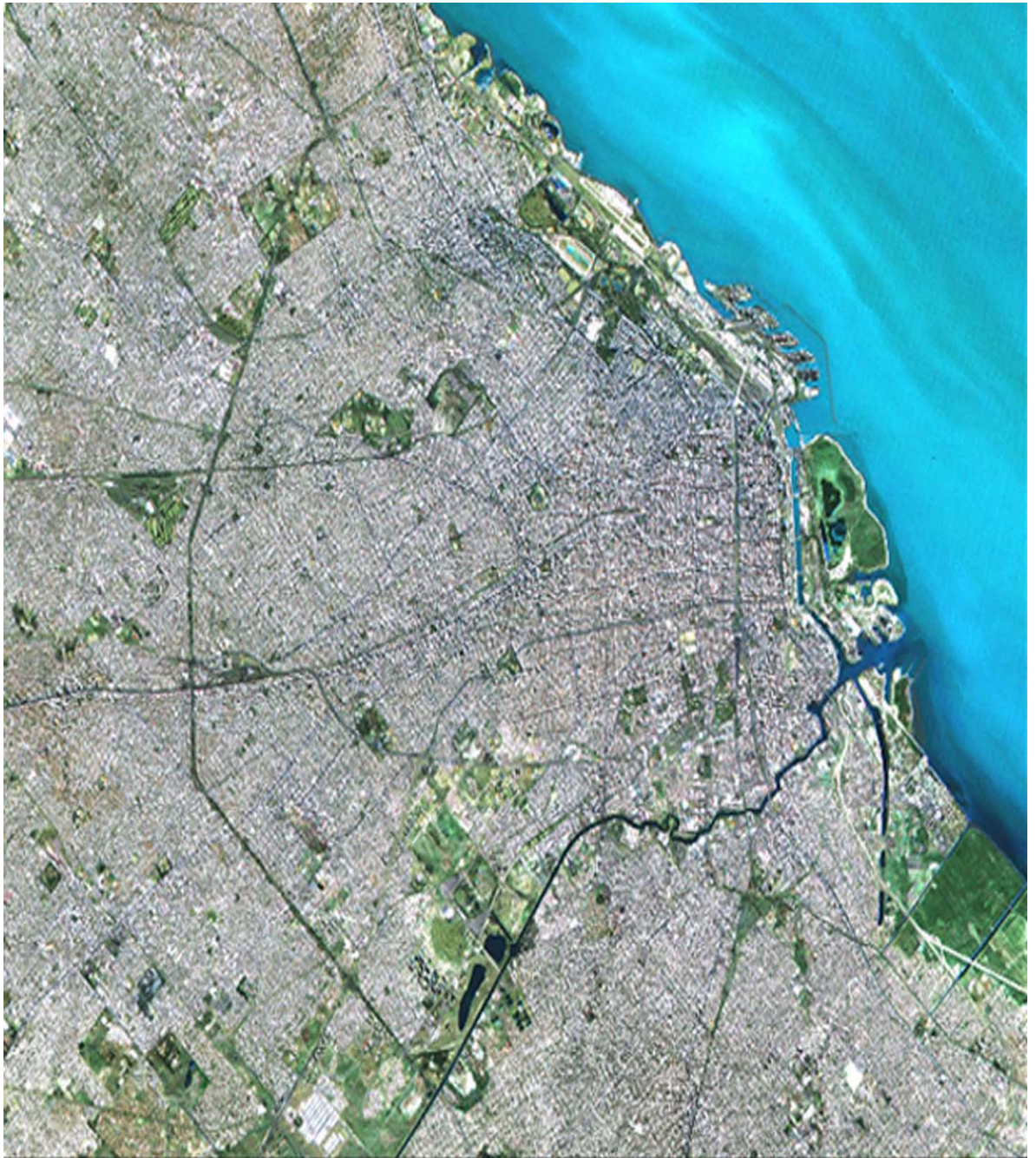
Lograr la sustentabilidad se ha convertido actualmente en un objetivo esencial en todos los programas y proyectos gubernamentales que tienden a procurar –mediante la eficacia en la acción-, la reversión de las infrahumanas condiciones en que deben vivir los sectores más carenciados de la población, brindando el impulso necesario para que esos habitantes puedan acceder a una vida más digna dentro de un marco de desarrollo social y humano, basado en la equidad, la cooperación y la solidaridad.

“ Educar al rico y (...) capacitar al pobre son ingredientes sustanciales de una estrategia de desarrollo sustentable que podría (...) restablecer la dignidad y hacer la vida factible para los pobres urbanos de Latino América. “ ( Di Pace, M et al ./1992:205)

## BIBLIOGRAFÍA

- Di Pace, María et al. - Sustainable cities: urbanization and the environment in the international Perspective – Cap. 8 “Latin America” Westview Press – N. York – 1992.
- Dirección Gral de Estadísticas y Censos. – Anuario Estadístico de la Ciudad de Bs. As. –(CD – Rom) – Gob.C.Bs.As. – 1999.
- Gob. Ciudad. Autónoma de Bs.As. – Memoria de la gestión. – Bs. As. 1999.
- Hardoy, J y Satterthwaite, David. – Las ciudades del Tercer Mundo y el medio ambiente de la Pobreza – Grupo Editor Latinoamericano – IIED – Bs. As. 1987.
- Inst. Nac. Estadística y Censos. – La Pobreza en el Conurbano Bonaerense - Bs .As. – 1989.
- Oszlak, Oscar. – Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano - HumanitasCEDES – Bs.As. – 1991.
- Rouquié, Alain. – Extremo Occidente - Introducción a la América Latina - Emecé Editores- Bs .As. – 1990.
- Torres,Horacio.– El mapa social de Bs.As. (1940-1990)- Edición, dirección de investigaciones Facultad de Arquitectura. (UBA). Bs.As. – 1994.
- http/: [www.sustainablecities.org](http://www.sustainablecities.org)  
[www.undp.org](http://www.undp.org)  
[www.unep.org](http://www.unep.org)  
[www.unesco.org/most](http://www.unesco.org/most)  
[www.crop.org](http://www.crop.org)  
[www.medioambiente.gov.ar](http://www.medioambiente.gov.ar)  
[www.un.org.ar](http://www.un.org.ar)

Imagen n° 1: Área Metropolitana de Buenos Aires



Mapa n° 1: Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

