



PERFILES DE CIUDADES Nº1

# **BUENOS AIRES, ARGENTINA**

FEBRERO 2023

**Autores principales: Flávia Guerra, Gabriela Merlinsky**

BUENOS AIRES

# Acerca de los Perfiles de Ciudades de TUC

Para luchar contra la crisis climática, las ciudades deben volverse más sustentables. Las transformaciones hacia la sostenibilidad deben partir de las características específicas de cada ciudad. Un análisis de los factores actuales que pueden o no permitir dichas transformaciones hacia la sostenibilidad urbana es un primer paso para desarrollar estrategias adecuadas a nivel local.

Los Perfiles de Ciudades de TUC son una serie de informes breves desarrollados como parte del proyecto Coaliciones Urbanas Transformadoras (TUC, sigla en inglés) para compartir información sobre los desafíos y oportunidades existentes para abordar problemas transversales de transformación y desarrollo hacia la sostenibilidad urbana a través de la acción climática inclusiva, en las cinco ciudades latinoamericanas de TUC.

Este informe resume los principales hallazgos de un análisis de economía política y ecología política de Buenos Aires, Argentina, describiendo sus principales características geográficas, socioeconómicas y ambientales, así como su sistema de gobernanza climática. Concluye con puntos de entrada sugeridos para un cambio transformador hacia la sostenibilidad.

Este Perfil de Ciudad de TUC fue desarrollado por la Universidad de las Naciones Unidas – Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana (UNU-EHS, siglas en inglés) en colaboración con el Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS, siglas en inglés) y el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED – América Latina. Está basado en una evaluación realizada entre febrero y agosto de 2022.

Este informe debe citarse como: **Flavía Guerra, Gabriela Merlinsky**, Jorgelina Hardoy, Daniel Kozak, Michael Roll, Melina Tobías, Pablo Pereira. Perfiles de Ciudades de TUC n° 1: Buenos Aires, Argentina. Bonn: Universidad de las Naciones Unidas – Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana (UNU-EHS).

Imagen de portada: Imagen aérea tomada sobre Buenos Aires, Argentina, el 3 de enero de 2015. © FRANCK FIFE / AFP

Con el apoyo de:



on the basis of a decision  
by the German Bundestag

# Mensajes Clave

Si bien es la jurisdicción con el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita más alto de Argentina, **existen diferencias históricamente marcadas en los niveles socioeconómicos y las condiciones socioambientales entre el norte y el sur de la ciudad de Buenos Aires.** Los efectos del cambio climático están entrelazados con los de la globalización económica, un proceso de “doble exposición” que afecta de manera desproporcionada a determinados grupos sociales y zonas de la ciudad.

Los barrios marginales y asentamientos informales en Buenos Aires están creciendo en tamaño. La mayoría se enfrenta a importantes déficits de recursos e infraestructura, así como a un alto riesgo de inundación, y por lo tanto son muy vulnerables a los efectos del cambio climático. **Abordar el cambio climático en Buenos Aires requiere enfoques integrados de adaptación y mitigación que pongan a los más vulnerables en foco.** Los procesos de integración sociourbana en curso en los asentamientos informales representan oportunidades para repensar y territorializar la acción climática desde una perspectiva integrada de hábitat.

**Desde principios de la década de 2000, Buenos Aires ha construido un sólido historial de política climática,** que incluye una ley de cambio climático y tres Planes de Acción Climática (PAC). La ciudad también es desde hace tiempo un semillero de movimientos sociales, con un reciente resurgimiento del “derecho a la ciudad”, definido como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear su ciudad. Esto proporciona un terreno fértil para que las narrativas de justicia y acción climática transformadora echen raíces.

**Más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la ciudad provienen del consumo de electricidad de la red y de combustibles en edificios,** principalmente de gas natural. **Una articulación multinivel e intersectorial de políticas públicas es necesaria para avanzar en la agenda climática a nivel de ciudad,** particularmente a la luz de la autoridad urbana limitada en el sector eléctrico.

Las transformaciones hacia la sostenibilidad en Buenos Aires también podrían habilitarse **fortaleciendo los esfuerzos de desarrollo de capacidades existentes de actores locales particulares para aumentar la conciencia climática; conectar y amplificar las iniciativas emergentes lideradas por la comunidad que muestran la acción climática transformadora; y clarificar los flujos financieros como una forma de estimular el financiamiento climático.**

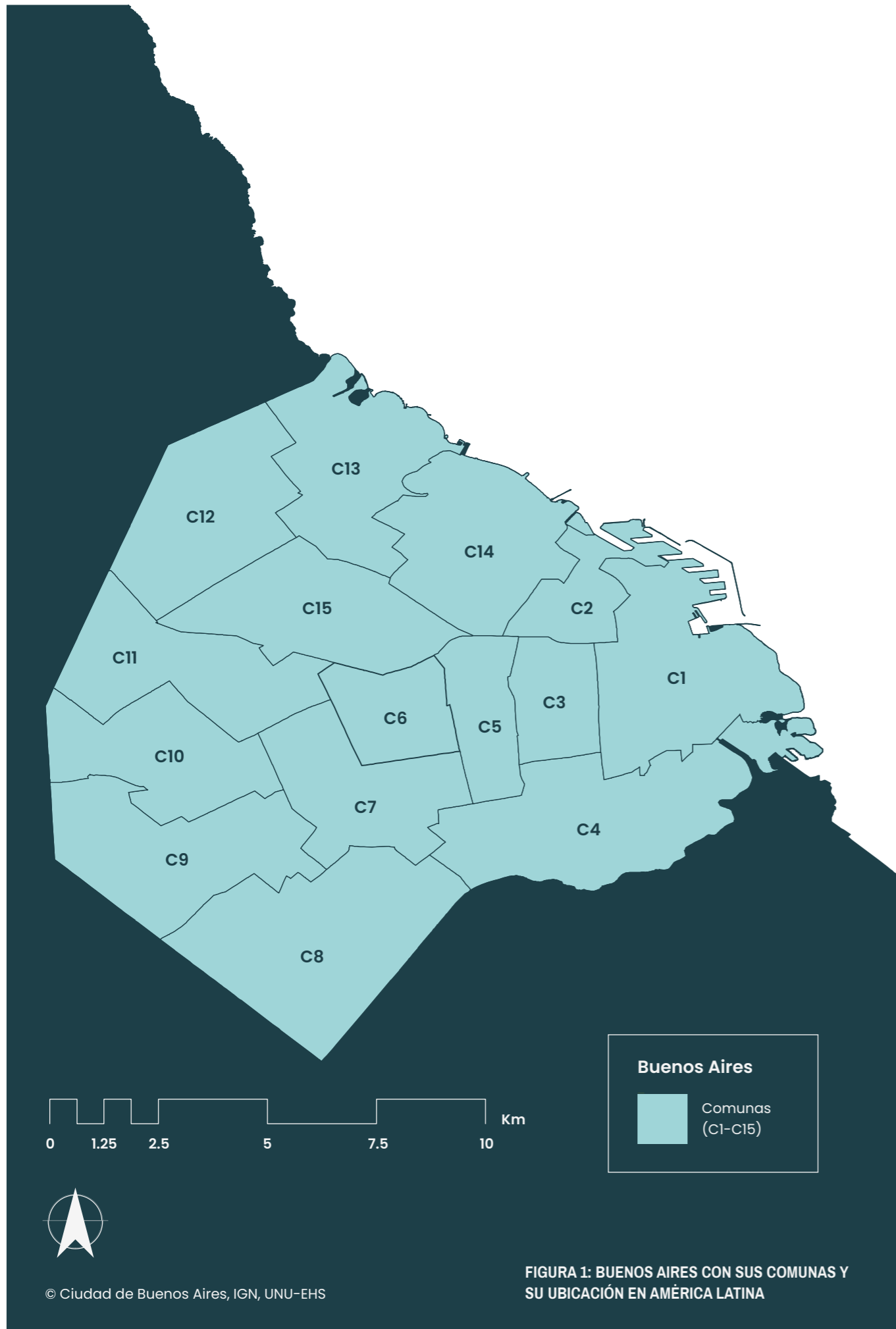


FIGURA 1: BUENOS AIRES CON SUS COMUNAS Y SU UBICACIÓN EN AMÉRICA LATINA



# 1. Desarrollo Urbano en la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o simplemente Ciudad de Buenos Aires, está ubicada en la ribera occidental del Río de la Plata, en la región centro-oriental de Argentina. La ciudad tiene un papel institucional preponderante como sede del gobierno federal y capital del país.

La Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup> es el centro político-económico más importante de Argentina y forma parte de una región conocida como Eje Fluvial Industrial, conformada por localidades unidas por puertos y fuertes asentamientos industriales, que se extiende desde la ciudad de La Plata a Rosario-San Lorenzo. Mientras que la región metropolitana tiene una superficie de 13.934 km<sup>2</sup> y una

población de 15 millones de habitantes, la ciudad de Buenos Aires cubre 203 km<sup>2</sup> y alberga alrededor de 3 millones de personas (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022).

La ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción más rica del país con un producto geográfico bruto (PGB) de \$4.575.287 millones a precios corrientes en 2020, lo que representa una cuarta parte del valor del PIB nacional (Dirección General de Estrategia Productiva (DGE), 2020). El PGB de la ciudad se basa principalmente en el sector de servicios, comercio y la industria manufacturera. En las últimas décadas, la industria manufacturera ha perdido su protagonismo, mientras que el sector de servicios ha cobrado un protagonismo mayor (DGE, 2020).

<sup>1</sup> La Región Metropolitana de Buenos Aires incluye la ciudad y 41 distritos de la provincia de Buenos Aires.



La ciudad está dividida administrativamente en 15 comunas (ver **Figura 1**) y 48 barrios con **diferencias históricamente marcadas en niveles socioeconómicos y condiciones socioambientales entre el norte y el sur de la ciudad**. Este último contiene gran parte de los terrenos baldíos y extensas áreas para usos no residenciales, así como la mayoría de los asentamientos informales y desarrollos de vivienda social de la ciudad. Esta dinámica espacial se correlaciona con los indicadores del mercado laboral: la tasa de desempleo supera el 11% en la zona sur, frente al 7,5% en la zona central y el 5,3% en la zona norte (Cencoes, 2017). En cuanto a ingresos, el promedio de la ciudad es uno de los más altos del país, pero la distribución regional es espacialmente inequitativa. El ingreso per cápita de los hogares en la zona norte es 1,4 veces mayor que en la zona central y 2 veces mayor que en la zona sur (Cencoes, 2017). Además, los sectores de menores ingresos enfrentan peores condiciones de acceso a espacios verdes: el 25% de la población de niveles socioeconómicos más bajos carece de acceso a espacios verdes. Comparativamente, solo el 4% de las personas con mayores ingresos en la ciudad tienen un acceso deficiente a espacios verdes (Fundación Bunge y Born, 2020).

**Desde la década de 1980, la población que vive en barrios marginales en Buenos Aires se ha triplicado, lo que contrasta con la estabilidad demográfica general de la ciudad** (Golbert y Lepore, 2018; Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA), 2016). En 2020, se estimó que alrededor de 230.000 personas vivían en barrios marginales y asentamientos informales en Buenos Aires, lo que representa casi el 8% de la población de la ciudad. Varias villas se concentran en la Comuna 8 en la zona sur, a saber, las villas 20, Lugano, Soldati y Riachuelo, y han mostrado el mayor crecimiento en las últimas décadas.

Buenos Aires sufre un importante déficit habitacional, particularmente en los barrios de bajos ingresos, debido a que no se entregan nuevas viviendas en los lugares de mayor demanda. Este desajuste contribuye a altos niveles de densificación y hacinamiento en la zona sur de la ciudad y muchas casas vacías en el norte y centro (CESBA, 2016; Koutsovitis y Baldiviezo, 2015). Esto refuerza la desigualdad socioespacial entre los distritos del norte y sur de la ciudad, siendo el norte el de mejores indicadores y el sur, donde se encuentran los asentamientos informales más poblados, el más vulnerable. Esta vulnerabilidad también se expresa en términos ambientales. Las áreas

2 Los ríos entubados presentan varios problemas relacionados, por ejemplo, con la saturación, ya que las tuberías no están preparadas para drenar grandes cantidades de agua rápidamente y pueden producirse atascos, debido a la basura acumulada que obstruye las entradas de los desagües.

inundables de la cuenca Matanza-Riachuelo en la zona sur de Buenos Aires coinciden con la ubicación de barrios marginales y asentamientos informales que carecen de acceso a infraestructura y servicios básicos, a saber, agua, saneamiento y electricidad.

Once cuencas de arroyos atraviesan la ciudad, algunas desembocan en el Río de la Plata y otras en el Matanza-Riachuelo. Además de otros problemas<sup>2</sup>, el encauzamiento y conducción de estos arroyos ha invisibilizado el agua para la planificación urbanística, favoreciendo así la urbanización y favoreciendo la ocupación de zonas históricamente inundables de la ciudad. Además, el litoral de la ciudad ha sido históricamente alterado por el relleno artificial, lo que aumenta progresivamente tanto su distancia a la costa como la escorrentía (Brailovsky, 2018; Marcomini y López, 2004). Las "mejoras" viales que agregan capas de asfalto a las avenidas de la ciudad también evitan el drenaje de las calles (Menéndez y Re, 2005; Camilloni, 2008).

Todas estas vulnerabilidades y riesgos se ven exacerbados por un clima cambiante. En Buenos Aires, el cambio climático ya se está manifestando a través de aumentos en la precipitación anual y eventos extremos, lo que lleva a inundaciones más frecuentes y al anegamiento de las tierras bajas. El aumento de las temperaturas también se expresa en veranos más largos, inviernos más suaves y mayor frecuencia y duración de las olas de calor (Camilloni, 2018). Abordar los efectos del cambio climático en Buenos Aires requiere enfoques integrados que combinen la adaptación con medidas de mitigación y pongan en el centro a los grupos más vulnerables.

**En 2017, las emisiones de GEI en Buenos Aires totalizaron 11,7 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente. Más de la mitad de estas emisiones (55%) provinieron del sector energético, en su mayoría del consumo de electricidad de la red y combustibles, principalmente gas natural, en los edificios.** El 30% de las emisiones son consecuencia del consumo de combustibles y electricidad en el sector del transporte. El resto de emisiones se atribuyen al sector residuos (15%), provenientes principalmente del desecho final de residuos de la ciudad en rellenos sanitarios (Ciudad de Buenos Aires, 2020) (Ver **Figura 2**).

Las emisiones provenientes del consumo de electricidad y gas natural para energía estacionaria son responsabilidad del gobierno nacional. A pesar de la falta de autoridad institucional urbana, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires aún puede desarrollar programas de eficiencia energética e incorporar proveedores de energía (EDENOR y EDESUR) en sus PAC.

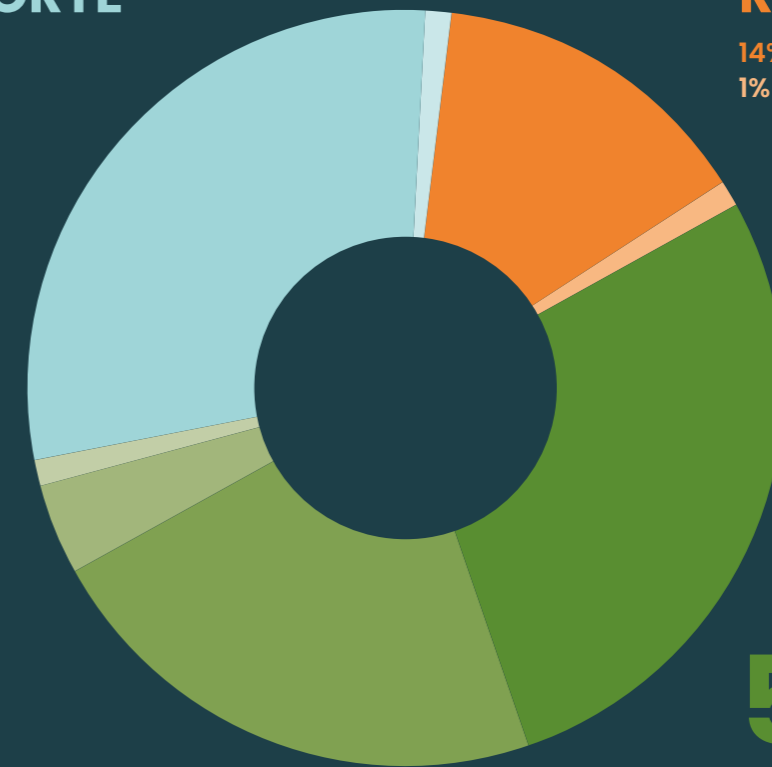
# Distribución por sector del total de emisiones de GEI en Buenos Aires

**30 %**  
**TRANSPORTE**

29% En carretera  
1% Ferrocarril

**15 %**  
**RESIDUOS**

14% Residuos sólidos  
1% Aguas residuales



**55 %**  
**ENERGÍA**

28% Edificios residenciales  
22% Edificios comerciales e institucionales  
4% Industrias  
1% Emisiones fugitivas

FIGURA 2. (DATOS DE 2017)

Fuente: Ciudad de Buenos Aires, 2020. Nota: El inventario de GEI de Buenos Aires sigue el Protocolo Global para Inventarios de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (GPC).



CicloVía en el barrio de Puerto Madero, en Buenos Aires, el 3 de abril de 2022.  
© ARIANNA FLORES-CORRAL / UNU-EHS

## 2. Gobernanza Climática

La consolidación de la gobernanza climática en Buenos Aires se ha desarrollado en tres fases, cada una definida por la creación de instrumentos clave de política:

### EMERGENCIA EN LA DÉCADA DE 2000

El primer PAC de Buenos Aires se publicó en 2009. Presentó una actualización del primer inventario de GEI de la ciudad de 2003, así como un escenario climático para 2030 y un escenario "business as usual". Un aspecto importante del documento fue su énfasis en las acciones de mitigación en lugar de las medidas de adaptación.<sup>3</sup> Por ejemplo, el plan proponía la incorporación de vehículos eléctricos e híbridos en las flotas de transporte municipal y la inclusión de criterios de eficiencia energética en las compras gubernamentales. También incluía medidas de gestión del tráfico, priorización de peatones, ciclistas y transporte público de viajeros y una ampliación de la red de metro. Un tema clave, quizás relacionado con el enfoque de mitigación, fue la falta de identificación de los grupos más vulnerables afectados por el cambio climático según nivel socioeconómico, ubicación geográfica, género, etc.

### INSTITUCIONALIZACIÓN A PRINCIPIOS DE LA DÉCADA DE 2010

En 2011, Buenos Aires fue la primera jurisdicción en Argentina en adoptar una ley de cambio climático (*Ley de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*). La ley presenta las implicaciones sociopolíticas, económicas y ambientales del cambio climático y la necesidad de priorizar políticas de adaptación y mitigación para los grupos sociales más vulnerables. Establece un mecanismo de reporte anual para dar seguimiento a las iniciativas del PAC y requiere la elaboración de un plan de adaptación y mitigación del cambio climático para la ciudad cada cinco años. La ley también incluye estrategias de difusión y comunicación para posibilitar el acceso a la información y la participación de las partes interesadas.

<sup>3</sup> Se trata de una expresión de la agenda climática internacional predominante en ese momento, más orientada a la mitigación que a la adaptación, como reflejo del Protocolo de Kioto y de la búsqueda de financiación internacional a través de su mecanismo de desarrollo limpio.





En ese momento, la responsabilidad de implementar la ley se asignó a la oficina de gestión de cambio climático de la Agencia de Protección Ambiental (APRA). El Consejo Consultivo Externo<sup>4</sup>, integrado por académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), se encargó de asistir y asesorar al APRA en el desarrollo de políticas públicas relacionadas con el cambio climático. Además del consejo, la ley impulsó la creación de un equipo interministerial para articular e incorporar la lente climática en todas las áreas e ministerios relevantes del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Además, todos los años desde 2016, la APRA junto con el Consejo Consultivo Externo y otras instancias gubernamentales convocan al Foro de Lucha contra el Cambio Climático, el cual está abierto a todas las personas que habitan la ciudad, para informarse, recibir opiniones y sugerencias sobre política climática.

#### Internacionalización a finales de la década de 2010 / principios de la década de 2020

En 2015 se presentó el segundo PAC. Para entonces, la ciudad ya se había unido al Pacto de Alcaldes por el Clima y la Energía y, por lo tanto, había adoptado el formato del Protocolo Global para Inventarios de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (GPC, siglas en inglés) para su inventario de GEI. Por un lado, la nueva metodología GPC implicaba una pérdida de comparabilidad con la serie histórica de datos presentada en el primer PAC. Por lo tanto, aunque el análisis presentado en el segundo PAC sugiere reducciones en las emisiones resultantes de las acciones definidas en el plan anterior (por ejemplo, nuevas estaciones de metro y mejoras en la eficiencia energética debido a la tecnología de diodos emisores de luz), estas afirmaciones siguen siendo controvertidas. Por otro lado, siguiendo la metodología GPC, la ciudad debe incorporar un cálculo de emisiones de GEI generadas por la disposición final de los residuos fuera de su jurisdicción, incluso en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde se encuentran los rellenos sanitarios. Esto brinda visibilidad a la subcontratación de riesgos ambientales en la periferia de la ciudad y actuó como un impulsor clave para que la ciudad incorporara más medidas de gestión de residuos en el segundo PAC, especialmente en términos de disposición final y tratamiento (por ejemplo, nuevos centros verdes automatizados y plantas de tratamiento de residuos).

El segundo PAC también incluyó más medidas de adaptación, algunas de las cuales se integraron en programas de vivienda y urbanización en

barrios marginales. Esto representó un paso positivo hacia la priorización de grupos vulnerables en las medidas para enfrentar el cambio climático, uno de los principales pilares de la ley climática de 2011. Otro cambio se produjo en 2020, cuando la responsabilidad de hacer cumplir la ley climática se transfirió de la APRA a la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El tercer PAC se lanzó en 2021 y estableció el compromiso de Buenos Aires de convertirse en una ciudad neutra en carbono, resiliente e inclusiva hasta 2050, en línea con el Acuerdo de París. La ciudad tiene como objetivo lograr una reducción del 52,9 % en las emisiones para 2030 y una reducción del 84,4 % para 2050 (en relación con las emisiones del año 2015). Aunque estos objetivos son ambiciosos, no están respaldados por un sólido historial de implementación. Por ejemplo, se propone que el 100% de los buses que circulen por la ciudad sean buses de emisión cero para el 2030. Observando la trayectoria de los últimos años, ha habido pocos avances en la incorporación de vehículos híbridos y/o eléctricos. Sin una acción transformadora, es poco probable que se logre este objetivo.

El tercer PAC también propone medidas de mitigación y adaptación formuladas y priorizadas a través de consultas con diversos actores, incluyendo el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y universidades (APRA, 2020). Sin embargo, estas medidas generalmente tienen un bajo nivel de precisión, lo que dificulta las evaluaciones de costos y continuidad. Por ejemplo, el segundo PAC propuso la construcción de nuevas plantas de reciclaje para reducir las emisiones relacionadas con el tratamiento de residuos. A su vez, el tercer PAC establece como meta "más y mejor separación de residuos en origen". Las acciones propuestas para lograr este objetivo incluyen campañas de comunicación sobre la importancia de la reutilización y el compostaje en los hogares. No está claro por qué ocurrió este cambio, qué recursos se asignarán a estas medidas y cuáles impactos se esperan.

Además del Consejo Consultivo Externo y el Foro de Lucha contra el Cambio Climático, que representan canales consolidados de participación ciudadana y se mantienen como espacios de consulta, debate y evaluación de la política climática, durante la preparación del tercer PAC se formalizaron otros mecanismos de este tipo. En primer lugar, en 2019 se creó una junta del sector privado que se reúne anualmente para promover el diálogo entre el gobierno y las empresas, las cámaras industriales y los consejos empresariales sobre la implementación del PAC.

<sup>4</sup> El Consejo Asesor Externo fue creado por decreto en 2009 e incorporado a la Ley de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático local en 2011.



El retrato de Eva Duarte de Perón se ve en la pared del edificio del Ministerio de Desarrollo Social en Buenos Aires el 6 de mayo de 2019. © JUAN MABROMATA / AFP





Personas bailan frente a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires el 12 de julio de 2016, pidiendo una ley que permita el desarrollo de "milongas" independientes (lugares populares para bailar tango y ritmos similares).  
© EITAN ABRAMOVICH / AFP

En segundo lugar, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, creado en 2020, reúne a más de 30 organizaciones de la sociedad civil y emprendedores, especialmente organizaciones lideradas por jóvenes. La función del consejo es formular recomendaciones para ser consideradas por la Secretaría de Medio Ambiente para el desarrollo de políticas públicas en temas relevantes.

En la Ciudad de Buenos Aires existen otros dos instrumentos importantes para la gobernanza climática. Estos son el Plan Urbano Ambiental y el Plan Estratégico. Sin embargo, se han identificado algunas inconsistencias al comparar los PAC con las actualizaciones sucesivas del Plan Urbano Ambiental<sup>5</sup> y el Plan Estratégico<sup>6</sup>. Por ejemplo, a pesar de actuar como una herramienta clave de planificación urbana para Buenos Aires, el Plan Urbano Ambiental no establece objetivos relacionados con el cambio climático. En cuanto al Plan Estratégico, sólo la última versión propone líneas de actuación en materia de cambio climático. Esto incluye la recuperación de las funciones ecológicas del Río de la Plata mediante la reducción de la contaminación, la prohibición de su privatización y la creación de corredores verdes, entre otras medidas. Esta propuesta no está incluida en los PAC. Muchos conflictos territoriales han surgido debido a estas inconsistencias y, sobre todo, porque las exenciones al cumplimiento de los códigos de construcción parecen haberse convertido en una práctica común en Buenos Aires (Leveratto, 2019). Esta flexibilización de las normas urbanísticas, junto con su desconexión general de la política climática, y la ausencia de regulación del mercado inmobiliario son obstáculos clave para avanzar en propuestas que rompan con las desigualdades sociales en la ciudad. También dificultan significativamente el establecimiento de la acción climática como eje central de la política pública, especialmente en relación al urbanismo y la edificación.

Al mismo tiempo, Buenos Aires es un hervidero de movimientos sociales y acción colectiva. En varios casos han surgido asambleas vecinales en oposición a proyectos inmobiliarios en zonas residenciales. Suelen promover propuestas alternativas de uso del espacio público y/o programas de educación y rehabilitación ambiental. Conflictos similares que afectan espacios compartidos por varias comunas (por ejemplo, Distrito Joven, Costa Salguero y Ex Ciudad Deportiva de La Boca) han fomentado nuevas alianzas en toda la ciudad entre juntas de vecinos, organizaciones de base y colectivos

profesionales locales de abogados, urbanistas o arquitectos, por ejemplo. Esto da mayor alcance a las reclamaciones individuales y permite la integración de varios temas y agendas, incluyendo la agenda climática, intrínseca al derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad vuelve a estar en el centro del debate político en América Latina, y Buenos Aires no es la excepción. Este resurgimiento se debe a la multiplicación de luchas urbanas contra formas de acaparamiento de tierras por parte del capital financiero, así como a procesos de gentrificación y degradación ambiental. Es en este contexto que la narrativa del derecho a la ciudad ha sido cada vez más aprovechada por la ciudadanía para abogar por una mayor participación en la definición de las políticas urbanas y la defensa de los derechos ambientales garantizados por la constitución nacional y la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Melé y Merlinsky, 2021).

El modelo de participación para la política climática en Buenos Aires revela un alto grado de institucionalización, incluyendo mecanismos claros, reuniones periódicas e informes al poder legislativo. Sin embargo, se queda corto en la coordinación de acciones con otras áreas políticas. En materia de información, existen iniciativas que buscan dar visibilidad a las acciones gubernamentales, pero no necesariamente sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de la acción climática. En cuanto a los procesos de consulta, se distribuyen en varios consejos consultivos, algunos de los cuales tienen un bajo impacto en las decisiones de políticas públicas. Finalmente, varios grupos sociales, aquellos que viven en barrios marginales y asentamientos informales, no se sienten representados adecuadamente en los debates y decisiones urbanas relacionadas con el clima.

**Esta confluencia de varias agendas –derecho a la ciudad, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la información, a la participación y al acceso a la justicia– abre oportunidades para una sociedad más atenta a las desigualdades sociales en relación con los problemas climáticos** (Merlinsky, 2021). Por ejemplo, las inversiones en viviendas e infraestructura más amigables con el clima para la población de bajos ingresos de Buenos Aires deben considerarse como una política activa para prevenir mayores riesgos en el futuro, pero también para brindar justicia social y ambiental en el presente.

<sup>5</sup> El Plan Urbano Ambiental se formalizó en 2008 y está siendo actualizado.

<sup>6</sup> El Plan Estratégico se publicó en 2004 y se reformuló en 2010. Desde 2017 está en marcha un nuevo proceso de revisión.





Vida nocturna en el barrio de Palermo en Buenos Aires, el 6 de abril de 2022.  
© FLÁVIA GUERRA / UNU-EHS

### 3. Entradas de Transformación hacia la Sostenibilidad Urbana

Los puntos de entrada para la acción climática transformadora identificados en Buenos Aires se pueden agrupar en cinco categorías:

#### INCORPORAR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS AGENDAS MUNICIPALES

La integración de los objetivos de la política climática, tanto de mitigación como de adaptación, con las estrategias de desarrollo económico, las políticas sociales, las áreas de planificación urbana y otras políticas sectoriales es un gran desafío. Esto se explica en gran parte por el hecho de que la política climática en Buenos Aires se concibe como una línea de acción que corresponde a las instancias ambientales del gobierno. El diseño e implementación de medidas de mitigación que aborden el transporte y la planificación urbana, así como el avance de medidas de adaptación que impliquen cambios en la política de uso del suelo, requieren de una coordinación interministerial. Una opción es incorporar la agenda climática en otros sectores mientras se fortalecen los recursos humanos. Esta tarea, así como la tarea más amplia de desarrollar políticas públicas, implica un proceso de construcción de consenso entre diferentes

actores e instituciones. Existen diversas organizaciones de la sociedad civil y alianzas transnacionales que inciden en la agenda climática de Buenos Aires a través de su trabajo en áreas como ordenamiento territorial, espacios verdes, movilidad urbana y manejo de inundaciones. Los programas y proyectos climáticos deben estar vinculados a temas que ya están en la agenda de la ciudad (por ejemplo, inundaciones, protección de la biodiversidad y política de suelo urbano). Siguiendo esa lógica, una estrategia prometedora sería promover la articulación de estas iniciativas y actores en coaliciones que aboguen por la acción climática y apoyen la adopción e implementación de una agenda climática integrada y de largo plazo. El fortalecimiento de coaliciones políticas y sociales más amplias, a su vez, refuerza la capacidad de promoción y negociación de los funcionarios gubernamentales que intentan promover la agenda climática en los gobiernos locales.



**TERRITORIALIZAR LA POLÍTICA CLIMÁTICA**

También es necesario un marco de gobernanza multinivel para integrar y conectar varias escalas de intervención, para promover la coherencia y coordinación entre las políticas y acciones climáticas locales y federales, especialmente al respecto del sector eléctrico. Es necesario territorializar políticas y proyectos climáticos integrados en los barrios y comunas de la ciudad para fortalecer la gobernanza climática urbana. Si las políticas se traducen en acciones y se territorializan a nivel de barrio o comuna, se pueden implementar con el apoyo de organizaciones comunitarias, movimientos populares y empresas locales. También existe potencial para la articulación de espacios de participación local a partir de la división administrativa de las comunas y, por tanto, oportunidades para generar programas climáticos inclusivos en los propios consejos comunales. Además, los procesos de integración sociourbana en curso en las villas de la ciudad representan oportunidades únicas para repensar la acción climática desde una perspectiva integrada de hábitat. Para ello, la integración de la agenda climática en los organismos de intervención como el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) es fundamental.

**INFORMACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES**

Entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con el clima en la ciudad se encuentran el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, la Sociedad Central de Arquitectos, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Asociación Sustentar, la Fundación Ciudad y el Observatorio por el Derecho a la Ciudad. El sector privado, considerado por la PAC como clave, recurre a estas asociaciones para capacitar a su personal y asesorarlo sobre cómo reorientar sus modelos de negocios. También existen organizaciones académicas que, entre otras cosas, brindan talleres de capacitación a los municipios y promueven iniciativas comunitarias. Esto se puede ver en el Programa Interdisciplinario de Cambio Climático de la Universidad de Buenos Aires y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Fortalecer la cultura existente de creación/compartición de capacidades entre estos actores de la ciudad podría ayudar a abordar las brechas críticas en la conciencia o el conocimiento relacionado con los problemas climáticos. Además, la participación de Buenos Aires en redes internacionales como C40, ICLEI – Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Red de 100 Ciudades Resilientes y CDP podría ayudar a traer mayores recursos de material, conocimiento y datos a organizaciones científicas y técnicas locales, así como a ONGs especializadas. La creciente disponibilidad de grandes bases de datos e información actualizada por formatos de ciencia ciudadana puede alimentar la comparación en tiempo real con las políticas

públicas de otros países y ciudades, facilitando así el intercambio de buenas prácticas.

**ACCIÓN CLIMÁTICA DE ABAJO HACIA ARRIBA**

Existe una amplia gama de actores sociales que inciden en las políticas climáticas locales fuera de los canales de participación institucionalizados. Redes ambientalistas como Alianza x el Clima han impulsado campañas de difusión y proyectos legislativos, dando visibilidad a la crisis climática en todo el país. En la ciudad de Buenos Aires, organizaciones ecologistas y cartoneros (recolectores de residuos urbanos) lograron que el legislativo aprobara leyes para el manejo de los residuos sólidos urbanos. Esto finalmente condujo al establecimiento de una nueva política de residuos con la participación de las organizaciones de recicladores en un servicio de recogida diferenciada. Además, hay varias iniciativas climáticas propuestas por asociaciones de vecinos en colaboración con otros actores locales que podrían ayudar a cumplir los objetivos del PAC. Un ejemplo es el Biocorredor Cildañez, cuyo objetivo es revitalizar el arroyo Cildañez creando una interconexión entre importantes espacios verdes a lo largo de su curso, incluidos el Parque Alberdi, el Parque Avellaneda, el Parque Indoamericano y la Reserva Lago Lugano. Este y otros proyectos similares que han ido surgiendo en diferentes barrios de Buenos Aires, representan oportunidades de transformación que podrían integrarse con otras iniciativas públicas y privadas para maximizar el impacto en la mitigación y adaptación al cambio climático.

**FINANCIACIÓN CLIMÁTICA**

Los bajos niveles de inversión en programas de mitigación y adaptación, tanto públicos como privados, son deficiencias importantes de la gobernanza climática en Buenos Aires. Sin embargo, solo el primer PAC presentó estimaciones de costos para implementar medidas climáticas. En el segundo y tercer PAC no se incluyeron estimaciones de costos ni información sobre fuentes de financiamiento. Como es el caso de otras ciudades, los sectores productivos de Buenos Aires no han tomado acciones ni cambiado inversiones en términos de mitigación de emisiones o adaptación al cambio climático más allá de iniciativas aisladas y de tipo piloto. Esto está en línea con la baja incidencia de la inversión pública en la gestión ambiental. Es importante una mayor clarificación de los flujos e incentivos financieros para financiar e implementar adecuadamente las estrategias climáticas, al igual que el desarrollo de objetivos e indicadores de cumplimiento para los PAC, de modo que se pueda llevar a cabo el monitoreo y la evaluación. Hasta la fecha, la mayoría de las iniciativas exitosas han prosperado gracias al financiamiento internacional, que debería continuar, pero sin desplazar el financiamiento climático nacional y local. should continue but not crowd out national and local climate financing.

La lucha contra el cambio climático requiere enfoques integrados de adaptación y mitigación que pongan a los más vulnerables en el centro.



Representantes de organizaciones comunitarias en la Villa 20 de Buenos Aires, el 4 de abril de 2022. © ARIANNA FLORES-CORRAL / UNU-EHS





# Referencias

Agencia de Protección Ambiental (2020). *Informe 2020. Seguimiento del Plan de Acción frente al Cambio Climático 2020*. Buenos Aires.

Agú, Emanuel (2017). *Situación espacial de las desigualdades socioeconómicas en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

Brailovsky, Antonio Elio (2018). *Historia ecológica de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Maipue.

Camillioni, Inés (2008). Cambio Climático. *Ciencia Hoy*, vol. 18, núm. 103, págs. 42-49.

\_\_\_\_\_ (2018). Argentina Y El Cambio Climático. *Ciencia e Investigación*, vol. 68, núm. 5. Disponible en: <http://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2018/11/1-Camillioni-cei68-5-2.pdf>.

Ciudad de Buenos Aires (2020). *Plan de Acción Climática 2050*. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pac\\_2050\\_0.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pac_2050_0.pdf).

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2016). *Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*.

D'Alessio, Francisco (2022). Agentes y dinámicas en la subasta de tierra pública vacante en la Ciudad de Buenos Aires entre 2016 y 2019. *Observatorio Metropolitano*.

Dirección General de Estrategia Productiva, Subsecretaría de Desarrollo Económico Ministerio de Desarrollo Económico y Producción (2020). *PANORAMA ECONÓMICO DE LA CIUDAD. Principales indicadores económicos*. Buenos Aires.

Fundación Bunge y Born (2020). Atlas de Espacios Verdes de Argentina. Disponible en: <https://www.fundacionbyb.org/atlas-espacios-verdes-argentina>.

Golbert, Laura, and Eduardo Lepore (2018). Pasado Y Presente De La Población Villera En La Ciudad De Buenos Aires. *Voces en el Fénix*, núm. 71. Disponible en: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/pasado-y-presente-de-la-poblacion-villera-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). *Proyecciones de población por sexo y grupo de edad 2010-2040, para cada provincia*. Buenos Aires.

Koutsovit, Maria Eva, and Jonatan Emanuel Baldiviezo (2015). Los Servicios Públicos De Saneamiento Básico En Los Barrios Informales: 300.000 Habitantes De La Ciudad De Buenos Aires Condenados A Vivir En Emergencia Sanitaria. *Voces en el Fénix*, núm. 47.

Leveratto, Maria Jose (2019). Cambio climático y planificación: ¿es el Nuevo Código Urbanístico una oportunidad perdida para Buenos Aires? *Cuadernos de Arquitectura Sustentable*.

Magariños, Néstor (2022). Subastas: acciones inmobiliarias aisladas del desarrollo urbano. *Observatorio Metropolitano*. Disponible en: <https://observatorioamba.org/opinion/subastas-acciones-inmobiliarias-aisladas-del-desarrollo-urbano>.

Marcomini, Silvia C., and Rubén A. López (2004). Generación de nuevos ecosistemas litorales por albardones de relleno en la costa de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, vol. 59, núm. 2.

Melé, Patrice, and Gabriela Merlinsky (2021). Environnement et droit(s) dans la ville à Buenos Aires. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 97, págs. 117-35. Disponible en: <http://journals.openedition.org/cal/13378>.

Menéndez, Ángel, and Mariano Re (2005). Escenarios de inundación. In *El Cambio Climático en el Río de la Plata*, Vicente Barros, Ángel Menéndez, and Gustavo Nagy, eds. Buenos Aires: CIMA-Conicet.

Merlinsky, Gabriela (2021). Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos. *Aiken. Revista De Ciencias Sociales Y De La Salud*, vol. 1, núm. 2, págs. 89-91.

ACERCA DE

# Coaliciones Urbanas Transformadoras

El proyecto Coaliciones Urbanas Transformadoras (TUC) es implementado por la Universidad de las Naciones Unidas – Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana (UNU-EHS, siglas en inglés), el World Resources Institute (WRI), junto con sus oficinas nacionales en Brasil y México, el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), junto con el IIED – América Latina en Argentina, y con el Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS, siglas en inglés), con apoyo del Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Acción Climática, en el marco de su Iniciativa Climática Internacional.

El TUC busca cambiar la trayectoria de sostenibilidad de las ciudades hacia emisiones de carbono cero hasta 2050, al alterar las estructuras y sistemas sociales, tecnológicos y políticos más profundos que actualmente están reforzando la urbanización intensiva en recursos y con alto contenido de carbono. Para lograr este objetivo, este proyecto facilita el establecimiento de coaliciones urbanas transformadoras en cinco ciudades de América Latina para desarrollar nuevas estrategias para abordar los desafíos locales en el desarrollo urbano y la desigualdad y, al mismo tiempo, reducir las emisiones de carbono.

Más información: [www.urbancoalitions.org](http://www.urbancoalitions.org)

[facebook.com/unuehs](https://facebook.com/unuehs)  
[linkedin.com/school/unuehs/mycompany](https://linkedin.com/school/unuehs/mycompany)  
[twitter.com/UNUEHS](https://twitter.com/UNUEHS)  
[instagram.com/unuehs](https://instagram.com/unuehs)

<https://ehs.unu.edu>