

Estrategias para áreas metropolitanas más resilientes



OBSERVATORIO DE
TRANSICIÓN ENERGÉTICA
Y CAMBIO CLIMÁTICO



OBSERVATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Octubre 2024



Estrategias para áreas metropolitanas más resilientes

1. Introducción.....	2
2. La regiones metropolitanas.....	2
3. Gobiernos locales.....	3
4. Concientización, Comunicación y Capacitación.....	4
5. Estrategias de adaptación hacia ciudades resilientes.....	5
7. Referencias.....	8

¿Cómo citar este documento?

Observatorio de Transición Energética y Cambio Climático (2024). *Estrategias para áreas metropolitanas más resilientes*. Fundación Metropolitana.



1. Introducción

Este documento fue realizado en el marco del Observatorio de Transición energética y cambio climático del Observatorio de Políticas Públicas de Fundación Metropolitana. El objetivo del mismo es contribuir en la elaboración de estrategias de resiliencia para el Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). El contenido incluye reflexiones y recomendaciones de políticas públicas basadas en los intercambios realizados en el marco del Proyecto AGBA Resiliente, impulsado por el Programa de Ciudades 2018 de CIPPEC.

Se busca resaltar la importancia de adoptar un enfoque de resiliencia urbana con el fin de mejorar la preparación y respuesta ante los desafíos ambientales y sociales que afectan a estas aglomeraciones urbanas, así como también brindar recomendaciones sobre las posibles vías de acción.

2. La regiones metropolitanas

Las ciudades y conglomerados urbanos son actores cruciales en la emisión de residuos y la contaminación. Enfrentan una situación de vulnerabilidad significativa frente a los efectos del cambio climático. En Argentina, el 66% de la población vive en los 30 aglomerados urbanos existentes. Estas áreas no solo contribuyen de manera considerable a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) -representando entre el 70% y el 80% del consumo mundial de energía y casi el 70% de las emisiones asociadas- sino que también están expuestas a fenómenos climáticos extremos que pueden causar graves pérdidas humanas y consecuencias económicas y sociales.

El caso del AGBA evidencia de manera particular esta problemática. Ante esta realidad, se torna imperativo avanzar en estrategias de adaptación y resiliencia urbana que fortalezcan la capacidad de los gobiernos locales del AGBA para enfrentar y mitigar los desafíos ambientales y sociales.

La articulación y coordinación inter e intramunicipal orientada a la reducción de riesgo de desastres por eventos climáticos es una cuestión que sigue quedando relegada ante la priorización de las medidas estructurales como obras y mantenimientos de infraestructuras. Este patrón de procedimiento continúa postergando aquellas medidas como la concientización, capacitación, educación, adecuación normativa, utilización de sistemas de información y de sistemas de alerta temprana que son necesarios¹ para desarrollar regiones metropolitanas más resilientes² con municipios que, frente a un evento climático extremo, tengan la

¹ Para más información sobre el Índice de Resiliencia, ver aquí:

<https://www.cippec.org/publicacion/resiliencia-climatica-en-el-aglomerado-gran-buenos-aires/>

² “El concepto de resiliencia describe la habilidad de cualquier sistema urbano de mantener continuidad después de impactos o de catástrofes mientras contribuye positivamente a la adaptación y la transformación” (ONU Habitat).

<https://onu-habitat.org/index.php/ciudades-resilientes>



capacidad de poder absorberlo, adaptarse y recuperarse preservando sus funciones y estructuras.

Para ello se requiere, entre otras cosas:

- a. *Hacer extensivo en el territorio los riesgos climáticos locales a partir de un conocimiento pormenorizado de las vulnerabilidades sociales y de las amenazas frente al cambio climático;*
- b. *Concientizar a los líderes locales de la necesidad de políticas públicas orientadas a mejorar la resiliencia urbana con visión metropolitana;*
- c. *Promover la adopción de medidas entre jurisdicciones e interdisciplinarias que mejoren las condiciones de resiliencia urbana;*
- d. Evaluar la creación de un Centro de Gestión y Control de la Resiliencia Interjurisdiccional del AGBA que contemple: tecnología inteligente, indicadores de desempeño, procesos, normativa, análisis de escenarios, recolección de datos, visión sistémica, y transversalidad de sectores (académico, transporte, industria, educación, seguridad, economía, entre otros).

3. Gobiernos locales

Los municipios están operando sobre una realidad coyuntural, administrando recursos escasos y, por lo tanto, con insuficiente visión de mediano y largo plazo. En ese marco, la agenda de prevención de riesgo de desastres frente al cambio climático se circunscribe a la limpieza de sumideros, poda, recolección de residuos sólidos urbanos y alguna obra puntual, fundamentalmente. Desde la gestión local existe, cada vez más, un reconocimiento sobre los daños que provocan los eventos climáticos, los que son más extremos y recurrentes, pero las urgencias y necesidades que deben resolver en lo cotidiano (como la seguridad, la salud, el crecimiento económico, entre otras), impiden trabajar en la prevención.

El liderazgo y la participación de los gobiernos locales -el nivel institucional más cercano a los ciudadanos- juega un papel vital para cualquier compromiso en la reducción del riesgo frente al cambio climático, por medio de su implementación exitosa en el proceso de desarrollo urbano.

Para este fin, es fundamental establecer un marco institucional y administrativo dentro del gobierno local que permita la organización y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, necesario para comprender y reducir el riesgo al que está expuesta la comunidad. Identificar aportes y acciones de gobiernos locales con el potencial de reproducirse en otros territorios puede resultar muy enriquecedor para este proceso.



La sociedad civil es un capital social muy valioso que puede ser aprovechado mediante instancias de participación ciudadana vinculantes para desarrollar estrategias de adaptación y reducción de riesgos de desastres. En lo referente al sector privado, para involucrarlo en la agenda de adaptación al cambio climático se sugieren incentivos.

Algunas interrogantes pueden servir de orientación para los gobiernos locales en la incorporación del cambio climático como una política transversal en sus ámbitos de gestión, como por ejemplo: ¿Cuánta es la población vulnerable frente al cambio climático que se localiza en el partido/ciudad? ¿Cuáles son las variables que la hacen vulnerable? ¿A qué amenazas climáticas y cuán expuesto está el territorio? ¿Cuál es el riesgo al que está expuesta la población? ¿Cómo acciona el municipio frente a un evento climático extremo? ¿Cuenta con presupuesto asignado específicamente para la reducción de riesgo de desastres climáticos incluyendo la prevención? ¿Tiene el municipio visión metropolitana en términos de adaptación y resiliencia? ¿Cuál es la articulación con organismos regionales de la Provincia de Buenos Aires? ¿Y de Nación?

4. Concientización, Comunicación y Capacitación

La prevención y educación carecen de relevancia en las agendas locales como medios para evitar desastres frente a eventos climáticos de alto impacto. Al mismo tiempo, se ha registrado un descreimiento acerca de la utilidad de documentar procedimientos que validen determinado accionar frente a diversas emergencias.

Concientizar a la ciudadanía sobre el riesgo climático resulta un gran desafío. Las siguientes recomendaciones pueden resultar orientadoras:

- a. Evitar generar pánico y trabajar desde la prevención y la autogestión.
- b. Implementar vías de comunicación eficaces en eventos masivos.
- c. Hacer extensiva la comunicación de los avances académicos sobre cambio climático y que esté a disposición de la ciudadanía en general.
- d. Incorporar las medidas de autoprotección en los planes de estudio de los distintos niveles escolares.
- e. Sumar mayor señalización de los peligros climáticos.
- f. Incorporar la reducción de riesgo de desastres y resiliencia en los programas escolares y desarrollar la formación profesional formal para darle jerarquía, capacitación y preparación técnica a los actuales respondedores locales que trabajan en la respuesta ante la emergencia y las situaciones de contingencia.



5. Estrategias de adaptación hacia ciudades resilientes

El gran desafío para los gobiernos es desarrollar una agenda de adaptación a las nuevas condiciones climáticas que aborde las consecuencias del cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad y, en consecuencia, el riesgo de su población aplicando medidas de adaptación estructurales y no estructurales.

- La Ley N° 25.916 de Presupuestos Mínimos, hizo un aporte valioso al considerar los residuos como “recursos” dentro de la economía circular, frente a la previa concepción de “basura”. Aunque centrada en los residuos domiciliarios, fomenta la regulación de los procesos de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), así como también incentiva a las provincias a sancionar sus propias leyes.
- Algunos aspectos de la normativa podrían ser repensados y/o modificados para incrementar su capacidad de incidencia efectiva en el mejoramiento de los procesos GIRSU.
- Se sugiere incluir en las regulaciones una definición precisa de categorías de residuos sólidos urbanos, incluyendo una clasificación homogénea. Es esencial ampliar el alcance de las normativas para incluir todas las corrientes de residuos con alto potencial de aprovechamiento, estableciendo una base normativa firme para los GIRSU en sus diversas escalas.
- Dado que las diferencias en escalas socioeconómicas y capacidades locales dificultan la colocación uniforme de metas, se recomienda implementar mecanismos que garanticen la sustentabilidad económica de los proyectos GIRSU, tanto en inversión como en operación. En este contexto, se sugiere la creación de un fondo nacional que apoye financieramente los planes GIRSU provinciales y locales, los regionalice y logre optimizar los recursos. Este apoyo debe ser equitativo, considerando las diversas capacidades de los gobiernos locales y asegurando que todos los ciudadanos tengan acceso a un ambiente saludable, independientemente de su situación económica o ubicación geográfica.
- En el plano de la concientización, comunicación y capacitación, se propone incorporar el principio de responsabilidad extendida del productor, abarcando tanto la producción de materiales y envases más sostenibles como la recolección, recuperación y tratamiento de residuos post-consumo. Es igualmente importante reconocer de manera explícita a los recuperadores urbanos como agentes clave en la recuperación de materiales, asegurando su integración formal en los sistemas municipales de gestión de residuos y promoviendo la separación en origen y la recolección diferenciada para minimizar la disposición final.



- Se recomienda también considerar al ciudadano-vecino como sujeto activo en el manejo de los residuos, esto incluye garantizar su derecho al acceso a la información sobre el proceso de gestión de sus desechos. La educación ambiental debe ser promovida en las currículas locales para sensibilizar a la población desde una edad temprana.
- Se propone la creación de una Agencia Federal de Residuos que asuma un rol estratégico en el sector, encargándose de desarrollar una Estrategia Nacional de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) con un enfoque federal. Esta estrategia deberá evaluar indicadores clave y cubrir todos los aspectos de la gestión integral de residuos.
- La Agencia Federal de Residuos gestionaría los fondos destinados a esta estrategia, en colaboración con el COFEMA, asegurando una base sólida para la gestión adecuada de los residuos sólidos urbanos (RSU) en todo el país y fomentando la adopción de tecnologías adecuadas y la economía circular.
- La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que elaboró la ENGIRSU en 2005 y gestionó un fondo de financiamiento internacional, conforma una experiencia recuperable. Un análisis crítico de sus resultados podría fijar los pilares de una institucionalidad superadora.
- Algunos de los posibles objetivos del ente podrían ser: ofrecer incentivos financieros a municipios y empresas para cambiar la gestión de residuos, sistematizar la información sobre el tema a nivel nacional, brindar soporte técnico a los gobiernos locales, fijar una mirada estratégica que no solo aborde las problemáticas actuales sino también se adelante a las futuras. Se propone que el CEAMSE, dada su experiencia, sea designado como entidad técnica y ejecutora, con la colaboración del Ministerio de Ciencia y Tecnología (2021) y grupos de investigación en la temática para desarrollar soluciones tecnológicas adaptadas a diferentes contextos.
- Además, se recomienda establecer un observatorio nacional para generar datos relevantes y fomentar que el INDEC reintegre en sus censos la recolección de información sobre residuos. La información recabada estaría disponible para todos los actores del sistema, incluidos recuperadores urbanos, ciudadanos e industriales, y se alentaría el desarrollo de tecnologías que promuevan la economía circular en la valorización de residuos sólidos urbanos (RSU).

El gran desafío para los conglomerados urbanos es desarrollar ciudades más resilientes, con un menor índice de vulnerabilidad, y en consecuencia, menor riesgo para su población.

En esa línea, deberá reconocerse como uno de los prerrequisitos primordiales para la toma de decisiones, la evidencia de alta calidad que genere información actualizada,



lo que implica un mayor acercamiento entre el mundo estatal y el académico. En ese marco, no solamente es relevante el aprendizaje entre pares, esto es reproducir medidas y acciones exitosas de municipios en otros territorios, sino el aporte del nivel provincial y nacional, a través de instituciones de índole regional -como los comités de cuenca, empresas de servicios, entre otras- para comprender cómo se gestionan y coordinan acciones a diferentes niveles con incidencia local.



7. Referencias

Dodman, D. (2009) Blaming Cities for Climate Change? An Analysis of Urban Greenhouse Gas Emissions Inventories. *Environment and Urbanization*, 21,185-201.
<http://dx.doi.org/10.1177/0956247809103016>

Lanfranchi, G., Herrero, A. C., David, J. A., Lebrero, C., Molina, L., & Cordara, C. (2018). *Resiliencia climática en el aglomerado Gran Buenos Aires* (Documento de trabajo N.º 171). CIPPEC.
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/DT-171-Resiliencia-Urbana-en-el-Aglomerado-del-Gran-Buenos-Aires-Lanfranchi-et-al-septiembre-2018.pdf>

Margulis, S (s.f.). *Estudios del cambio climático en América Latina: Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0762c57f-a820-4909-b3e1-6dfbd298e756/content>

ONU-Habitat. (s.f.). *Ciudades resilientes*. ONU-Habitat.
<https://onu-habitat.org/index.php/ciudades-resilientes>