



# Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires

Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda . Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial

Lineamientos Estratégicos para la Región  
Metropolitana de Buenos Aires



## **Autoridades**

### **Gobernador de la Provincia de Buenos Aires**

Ing. Felipe Solá

### **Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos**

Dr. Eduardo Sícaro

### **Subsecretario de Urbanismo y Vivienda**

Arq. Alfredo Garay

### **Director Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial**

Arq. Marcelo Lenzi

### **Directora de Gestión Urbana y Territorial**

Arq. María Martha Vincet

### **Directora de Planificación Urbana**

Lic. Patricia Pintos

### **Directora de Proyectos Especiales**

Dra. Arq. Susana Valansi

### **Responsable Oficina Área Metropolitana de Buenos Aires**

Arq. Gabriel Lanfranchi

### **Equipo Asesor Técnico en Políticas Urbanas**

Arq. Luciano Pugliese

Arq. Jorge Moscato

Arq. Julián Sirolli

Arq. Diego Garay

Arq. Elsken Daels

Lic. José Ortiz Amaya

Arq. Néstor Magariños

### **Equipo Profesional**

#### **Oficina Área Metropolitana de Buenos Aires**

Lic. Leonardo Fernández, Arq. Carlos González Guolo, Arq. Cecilia Larivera, Arq. Lucía Nieves

#### **Departamento Sistema de Información Geográfica**

Sr. Gustavo Andrade, Lic. Juan Pablo del Río, Lic. Silvina Fernández,

Lic. Hernán Olivera, Arq. Estanislao Simonetti

#### **Dirección Provincial**

Lic. Alicia Albagli, Arq. Julio Ambrosis, Arq. Gustavo Barakdjian, Arq. Inés Carol, Arq. Guillermo Curtit,  
Arq. Rita Diaz, Arq. Susana Garay, Arq. Marín Isla, Arq. Claudia Kochanowsky, Arq. Mirta Lapsenson,

Arq. Silvia Rossi, Arq. Alejandra Sgroi, Arq. José Luis Stancatti,

Arq. Carlos Mártire Suárez, Arq. Marcela Zanzottera

### **Equipo Administrativo**

Sra. Mirta Penna, Srta. Mónica Lastiris, Prof. Daniela Copolillo, Sr. Víctor Benito, Sra. Mónica Chiclana

### **Apoyo Institucional**

Banco Interamericano de Desarrollo ATN/SI 9648-AR

Arq. Eduardo Rojas, Arq. Federico Bervejjillo, J. Huáscar Eguino, Lic. José Ortiz Amaya

Equipo de consultores Internacionales

Dr. Joaquim Clusa, Dr. Arq. José María Ezquiaga, Arq. José María Llop,

Ing. Andrés Monzón de Cáceres, Lic. Sara Mur, Lic. Salvador Rueda

Equipo de consultores Nacionales

Arq. Artemio Pedro Abba, Lic. Roberto Benencia, Dr. José A. Borello,

Arq. Fernando Brunstein, Dr. Pablo Ciccolella, Gonzalo Fernández,

Lic. Rosana Ferraro, Arq. Susana Garay, Lic. Adolfo Koutoudjian, Narodowski, P, Luis Yanez



## Palabras del Gobernador

Cuando asumimos el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el contexto de una de las crisis más profundas por las que atravesó la Argentina, resultaba entonces difícil proponer una mirada que fuese más allá de la resolución de los temas inmediatos. Sin embargo, la realidad me hacía tomar conciencia de la necesidad de identificar cuestiones estructurales que nos permitieran dar respuestas a los problemas de fondo.

En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, esta preocupación tomaba otro significado. Observábamos los efectos de una nueva lógica global impactando sobre una de las doce aglomeraciones más grandes del planeta. Los resultados eran devastadores.

Sin embargo, la crisis daba cuenta también del desarrollo de organizaciones solidarias, capaces de sostener mecanismos eficaces para responder a las necesidades más urgentes, para garantizar la vida de la población, la continuidad institucional, como un gigantesco ejercicio de profundización de la democracia.

La salida de la crisis dependió de un conjunto de medidas de corte económico y social, como la generación de empleos y la reconstrucción de condiciones sociales básicas, para volver a concebir y promover un proyecto de desarrollo. Esto permitió reubicar al país en una perspectiva de crecimiento, que en los tres últimos años, se viene sosteniendo con índices superiores al 9%.

Sin embargo, esta nueva dinámica de crecimiento ha puesto en evidencia el resultado de los déficit de décadas de desinversión y de debilitamiento de la acción del Estado.

En este marco, consideramos fundamental poder reconstruir un proyecto que ordene el accionar de gobierno, orientando la inversión hacia las cuestiones que adquieren carácter estratégico, proponiendo una alternativa que permita hacer confluir los recursos del Estado y de la sociedad en el marco de un proyecto coherente.

La problemática metropolitana, por definición, supone la superposición de diferentes instancias de gobierno. Históricamente, estos recortes sectoriales o territoriales han presentado problemas de concepción y de coordinación.

Este trabajo ha tenido como objetivo proponer a la discusión de la sociedad un conjunto de escenarios alternativos, que combinan decisiones que se pueden (o se deben tomar) en el corto plazo, y que en función de sus posible combinatorias, orientan el futuro de la aglomeración hacia destinos bastante diferentes.



Se trata de un esfuerzo de planeamiento estratégico de gran escala, inscripto en la tradición de los grandes planes urbanos desarrollados para la aglomeración.

En su elaboración han participado representantes del Gobierno Nacional y Provincial, de los Municipios del Conurbano y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Ha contado con el aporte de reconocidos expertos nacionales e internacionales, abriendo ámbitos de colaboración con universidades, centros de investigación y un amplio espectro de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas con la problemática del desarrollo y de la política urbana y ambiental. Se ha apoyado en trabajos interdisciplinarios, interjurisdiccionales e intersectoriales, dando cuenta de una realidad compleja, en la que deben ponerse en dialogo las miradas de muy diversos actores sociales.

En los momentos finales de esta gestión, cuando se produce el relevo entre diferentes equipos de gobierno, consideramos oportuno colaborar con la transición aportando los resultados de este trabajo.

Ing. Felipe Solá



## Palabras del Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos

La tarea cotidiana en este Ministerio me hace tomar decisiones que intento estructurar un proyecto coherente. Sin embargo, la multitud de actores e intereses que intervienen tienden a autonomizar estas decisiones y a deslizarlas por carriles sectoriales en los que los objetivos comunes se van desdibujando. Por eso, la búsqueda de un mayor grado de racionalidad señala la necesidad de formular un proyecto que “preceda y presida” el conjunto de estas acciones, permitiendo preverlas y evaluarlas.

Esta fue la intención, cuando en 2004, el Gobierno Provincial decidió reconstruir el área responsable del ordenamiento urbano y territorial, y encomendarle la elaboración de lineamientos que orienten la acción de las principales aglomeraciones y regiones de la provincia.

En este marco, ha sido posible desarrollar presupuestos mínimos para el área de la costa, proponer instrumentos de planeamiento que reglamentan la aplicación del Decreto - ley 8912, promover la conformación de un sistema de Consejos Regionales de Ordenamiento Urbano, y contribuir al desarrollo de los planes urbanísticos de varios municipios de la Provincia.

La practica habitual de conformar un ámbito de coordinación con los Secretarios de Obras Públicas de los Municipios del Conurbano, estimuló el desarrollo de este trabajo, que se propone identificar los temas estructurales y formular políticas para el futuro.

En el momento de presentar estos resultados queremos agradecer a todos los que participaron en alguna de las instancias, destacando que expresan un gran esfuerzo de diálogo y concertación.

Su implementación requiere de un acuerdo básico entorno a un número acotado de cuestiones, sobre opciones que están suficientemente explicadas, y que conducen a realidades que pueden ser prefiguradas. Obviamente, estas decisiones están inscriptas en un campo de fuerzas cuya resolución define el futuro de la sociedad.

Aspiramos a producir un mejoramiento general de las condiciones de vida de los habitantes de esta aglomeración, de manera que su vida cotidiana se desarrolle en un contexto ambiental más adecuado, equilibrado y sustentable. Que tengan la posibilidad de progresar en el contexto de una sociedad que les ofrece oportunidades de trabajo. Que puedan desplazarse con libertad accediendo a la oferta de bienes educativos, culturales y recreativos que brinda una sociedad compleja; Que puedan echar raíces en un barrio que concuerde con el tipo de vida cotidiana que han elegido, un lugar correctamente equipado, donde el vecindario pueda desarrollar una convivencia solidaria.



Este trabajo fue pensado como un instrumento de participación, identifica una serie de temas sobre los que tenemos que tomar decisiones. Pensamos que estas decisiones pueden ser resultado de un dialogo, que permita construir acuerdos, y establecer compromisos ente diferentes instancias del Estado y entre el Estado y la sociedad.

Nos proponemos dejar planteadas las condiciones para la construcción de estos acuerdos, que permiten ordenar las iniciativas particulares, en el marco de un proyecto de sociedad.

Dr. Eduardo Sícara



# Indice

Introducción .....	5
1. Proceso de planificación en el área metropolitana. ....	9
2. El Plan Estratégico Nacional PET y los Lineamientos Estratégicos para el AMBA. ....	27
3. Algunas cuestiones de Método. ....	31
4. Análisis Territorial y Diagnóstico	
4.1 La Formación Histórica de la Metrópolis .....	47
4.2 El Territorio Metropolitano Hoy. ....	52
4.3 Permanencia y Cambios en el Modelo Territorial .....	149
5. Dilemas. ....	155
6. Criterios para la construcción de escenarios .....	191
7. Estrategia Territorial .....	215
8. Políticas .....	232
9. Líneas de Intervención y Programas	
9.1 Protección y manejo de ecosistemas estratégicos y sistema de espacios verdes de uso público .....	255
9.2 Programa Remediación de Pasivos Ambientales .....	263
9.3 Programa Rehabilitación de la Plataforma Industrial Obsoleta .....	267
9.4 Programa Consolidación del tejido urbano .....	269
9.5 Programa de Villas, Asentamientos y Áreas Críticas .....	271
9.6 Programa Fortalecimiento de las Centralidades Tradicionales .....	274
9.7 Compatibilización de usos en el tejido mixto .....	276
9.8 Programa Densificación ponderada .....	278
9.9 Programa Configuración del borde periurbano. ....	281
9.10 Programa Nueva Urbanización. ....	284
9.11 Programa Provisión de suelo para actividad económica .....	289
Apéndice 1. ....	293
Apéndice 2. Proyecto de Decreto reglamentario del DL 8912/77 .....	297
10. Contexto Económico	
Condiciones generales de la economía .....	349
Sostenibilidad financiera de un plan de inversiones de mediano plazo en la RMBA .....	353
11. Relación con el PUA .....	357
12. Propuesta de Conducción y Gestión Metropolitana .....	367
BIBLIOGRAFIA. ....	385
CRÉDITOS .....	391
AGRADECIMIENTOS .....	393

## ANEXO DIGITAL

CD 1 CARTOGRAFIA

CD2 INFORMES DE CONSULTORES NACIONALES E INTERNACIONALES



# La PROVINCIA y la REGIÓN en datos

## Datos Generales

### REPÚBLICA ARGENTINA<sup>1</sup>

Superficie territorial total: 3.761.274 km<sup>2</sup>

Continental Americana: 2.791.810 km<sup>2</sup>

Continental Antártica: 969.464 km<sup>2</sup>

Población total: 36.260.130 habitantes

Densidad hab/km<sup>2</sup>: 13 (superficie considerada: 2.780.430 km<sup>2</sup>)

Población urbana: 89%

Población rural: 11%

PBI *per capita*: US\$ 13.920 PPP (el mayor de América Latina y el Caribe)

### BUENOS AIRES<sup>2</sup>

Superficie territorial: 307.571 km<sup>2</sup>

Población total: 13.827.203 habitantes

Densidad hab/km<sup>2</sup>: 45

La Provincia de Buenos Aires es la mayor en extensión y también la que abraza mayor población. El documento *Memoria de Gestión 2006-2007*, elaborado por la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, afirma que “*el 40% de la población económicamente activa se concentra en el Conurbano Bonaerense*”, que además abraza 3,9 millones de los 10 millones de desocupados del país. También se afirma en el mismo documento que “*La Provincia de Buenos Aires tiene el tercer sistema educativo más grande de Latinoamérica, después de México DF y San Pablo en Brasil*”. La participación de la Provincia en el PBI de la Nación en 2006 fue del 36%, según datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. El crecimiento de la economía en el período 2002-2007 experimentó “*el mismo ritmo*” que el de “*la economía de mayor impulso en el mundo, China*”.

### REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES<sup>3</sup>

Superficie total: 13.934 km<sup>2</sup>

Superficie sin considerar el Sector Insular (Delta del Paraná): 11.434 km<sup>2</sup>

Superficie de la mancha urbana: 2.440 km<sup>2</sup>

Población total: 13.158.226 habitantes

36% de la población total del país

Densidad hab/km<sup>2</sup>: 1.150 (superficie considerada 11.434 km<sup>2</sup>)

Densidad aproximada en la mancha urbana hab/ha: 54

Aporta el 46% del PBI nacional (año 2006)



Composición: 40 municipios + Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Relación de los 40 municipios:

- |                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| 1. Almirante Brown        | 21. La Plata            |
| 2. Avellaneda             | 22. Lanús               |
| 3. Berazategui            | 23. Lomas de Zamora     |
| 4. Berisso                | 24. Luján               |
| 5. Brandsen               | 25. Malvinas Argentinas |
| 6. Campana                | 26. Marcos Paz          |
| 7. Cañuelas               | 27. Merlo               |
| 8. Ensenada               | 28. Moreno              |
| 9. Escobar                | 29. Morón               |
| 10. Esteban Echeverría    | 30. Pilar               |
| 11. Exaltación de la Cruz | 31. Presidente Perón    |
| 12. Ezeiza                | 32. Quilmes             |
| 13. Florencio Varela      | 33. San Fernando        |
| 14. General Rodríguez     | 34. San Isidro          |
| 15. General San Martín    | 35. San Miguel          |
| 16. General Las Heras     | 36. San Vicente         |
| 17. Hurlingham            | 37. Tigre               |
| 18. Ituzaingó             | 38. Tres de Febrero     |
| 19. José C. Paz           | 39. Vicente López       |
| 20. La Matanza            | 40. Zárate              |

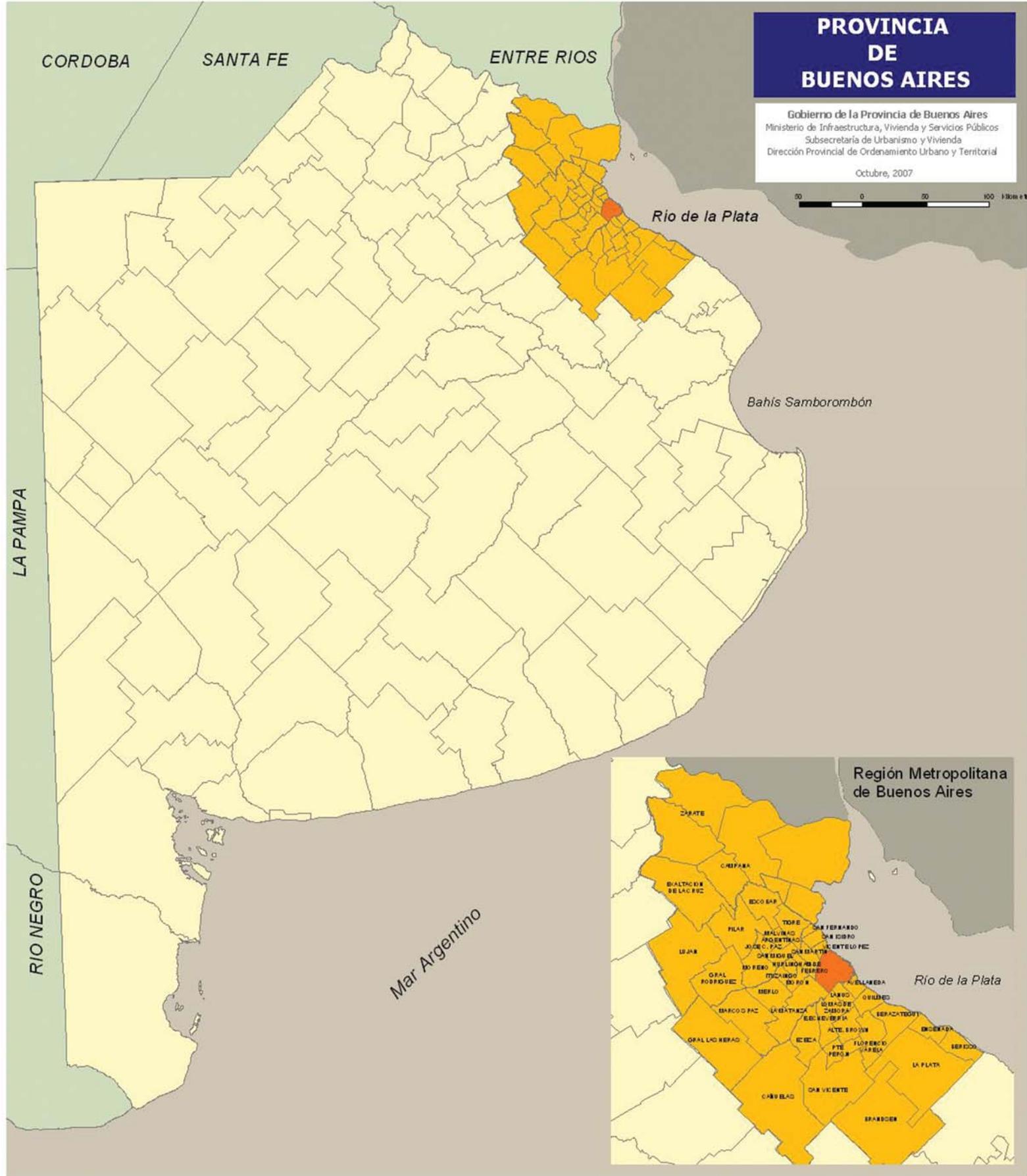
La Región Metropolitana concentra el 95% del total de la población de la Provincia en algo menos del 4% de su territorio.

#### NOTAS

1 Extraídos del Plan Estratégico Territorial, Argentina del Bicentenario. Fuentes: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, Ministerio de Economía y Producción, Presidencia de la Nación

2 Fuente INDEC

3 Los datos de superficies fueron elaborados en la Oficina de Área Metropolitana de la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial DOUyT. Fuentes: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, Ministerio de Economía y Producción, Presidencia de la Nación, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires.



MAPA Provincia de Buenos Aires. Fuente: DPOUyT



## Area Metropolitana de Buenos Aires

# Nuevas condiciones, nuevos horizontes

Hasta comienzos de la década del '90 la Región Metropolitana de Buenos Aires evolucionaba siguiendo patrones reconocibles. En ese marco, los trabajos prospectivos respecto del futuro de la ciudad podían apoyarse en tendencias claras. Actualmente, la alteración de esos patrones de comportamiento plantea dudas respecto de las características de su evolución, proponiendo un conjunto de dilemas en base a los que es posible componer escenarios alternativos.

El objetivo de este trabajo es proponer un análisis integrador de la problemática del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), aportando algunos elementos a la discusión de los diferentes actores sociales (públicos o privados) que intervienen en los procesos de toma de decisión respecto del futuro de la aglomeración.

A mediados de la década del '80, cuando el país se encontraba sumido en una profunda recesión, el Plan Trienal de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires caracterizaba la problemática de la región entorno a 5 ejes de diagnóstico:

- 1- **Decadencia** económica y desempleo.
- 2- **Deterioro** de las condiciones de vida de la población.
- 3- **Precario** mantenimiento y **escasa expansión** de las infraestructuras.
- 4- **Vulnerabilidad** ambiental.
- 5- La **ineficacia del Estado** y **pérdida de legitimidad**

A mediados de la década del '90, un documento de la Comisión Nacional del Área Metropolitana CONAMBA daba cuenta de un nuevo contexto: en los diez años transcurridos desde el diagnóstico anterior, las políticas implementadas para hacer frente a la crisis habían sido de neto corte liberal, acorde con el pensamiento hegemónico de la década, e inscribían la problemática de la aglomeración en el marco de una nueva distribución internacional del trabajo. Apertura de fronteras, desregulación, ajuste estructural, convertibilidad, crédito internacional, privatización, descentralización y políticas sociales compensatorias buscaban inscribir al Área Metropolitana en el contexto de la globalización.

Frente a la decadencia económica de los '80 el nuevo diagnóstico da cuenta de una economía en crecimiento que tiende a consolidar un nuevo perfil económico-productivo, que estimula la exportación de *commodities* y el desarrollo de nuevas empresas de servicios.



Apertura de fronteras, desregulación, libre mercado, convertibilidad de la moneda, y reapertura del crédito privado, se presentaron como condiciones para acceder al nuevo orden internacional, implementando una política de achicamiento del estado, que tuvo como base un ajuste estructural, la privatización de las empresas públicas, descentralización y fuerte endeudamiento del sector externo.

La importación, tanto de bienes de capital como de productos manufacturados, la concentración de los procesos de comercialización y el desarrollo de la actividad logística son algunos de los rasgos destacados de ese contexto que tiene como efectos negativos dificultades en la producción rural y la quiebra de industrias orientadas al mercado local y del pequeño comercio. El crecimiento tampoco tenía impacto sobre el desempleo, que en el marco de los nuevos procesos pasó del 14 al 28%.

La inserción en un nuevo marco internacional tuvo como condición la refuncionalización de las infraestructuras portuarias, viales y de comunicación, orientando una nueva corriente de inversión privada sobre obras que hasta el momento habían sido solventadas, con mucha dificultad y sobrepagos, por el Estado. La apertura de nuevas vialidades y las mayores facilidades de acceso al crédito para los sectores medios (automóvil, vivienda) alentaron el desarrollo de nuevas lógicas de las localizaciones, alterando la distribución de las actividades y de los diferentes sectores sociales sobre el territorio.

Se verifican cambios en los procesos de producción. La noción de fábrica como núcleo del proceso productivo tiende a desaparecer o a cambiar sus criterios de localización. En algunos casos, la producción se desmembra en una multitud de pequeños talleres que integran una cadena productiva; en otros cambian sus localizaciones tradicionales (insertas en el tejido suburbano) para instalarse en nuevos parques industriales, localizados, en general, cercanos a la ruta del MERCOSUR (puente Zárate-Brazo Largo).

También se observan cambios en los procesos de comercialización, verificándose un proceso de concentración de la facturación comercial en un número acotado de cadenas de supermercados. El hipermercado y el paseo de compras definen nuevos puntos de convergencia del mercado consumidor, debilitando la convocatoria de los centros tradicionales. Relocalización de los cines y apertura de nuevos centros de entretenimiento, relocalización de oficinas, de universidades y de centros de investigación, ponen seriamente en crisis la potencia de los centros tradicionales y del sistema de transporte montado para abastecerlos.

Desde el punto de vista inmobiliario, la etapa se caracterizó por la aparición de nuevos productos. Había cambiado la escala de las intervenciones y los criterios de localización, en un contexto donde la presencia de los medios había incidido fuertemente sobre el imaginario de la población, que ponía en crisis las condiciones de vida en la ciudad tradicional (densidad, congestión, ruido, seguridad) y aspiraba a acceder a nuevas formas de vida suburbana.

La privatización de las empresas públicas contemplaba la expansión de las redes de agua y cloaca, y la implementación de nuevas líneas de crédito internacional anunciaban nuevos criterios para el manejo de cuencas y el mejoramiento de los principales problemas de contaminación ambiental.



En los hechos, la precarización del empleo indujo un paulatino deterioro de la situación habitacional, tendencia que se extendió a los sectores medios que pasaron a integrar un nutrido contingente de “nuevos pobres”, verificando que la paulatina ruptura de lazos solidarios diluía la noción de pueblo, en la medida que incrementaba la importancia de la seguridad.

En un contexto de mayor estabilidad política, se observaba la paulatina deserción del Estado, que implementando políticas de descentralización transfería responsabilidades al mercado, a la sociedad o a niveles inferiores de gobierno, sin hacerse cargo de los efectos de estas transformaciones.

Políticas sociales compensatorias contribuyeron a contener el descontento generalizándose la implementación de políticas clientelares como método para la reproducción del poder. En los hechos, el resultado de la implementación de estas políticas dejó profundas frustraciones: las empresas de agua y cloaca orientaron la inversión a mejorar la eficiencia de las redes existentes, demorando las obras de expansión y de saneamiento ambiental comprometidas en su contrato. Las empresas ferroviarias incrementaron la cobrabilidad sin por ello producir una mejora tecnológica ni en los estándares de confort en la prestación del servicio. Los gasoductos priorizaron las exportaciones sobre el abastecimiento de los centros de consumo local, dado que el debilitamiento de la industria había restado prioridad a la producción de energía.

Los informes sectoriales coinciden en señalar la coexistencia de dos sociedades que evolucionan a diferente velocidad. Una que habita en los nuevos suburbios, se desplaza en vehículos particulares y concurre a los espacios de nueva centralidad; otra que se asienta sobre antiguas urbanizaciones, con carencia de infraestructuras y en viviendas precarias, que tiene al ferrocarril como eje de sus desplazamientos y sigue consumiendo en los circuitos comerciales cercanos a su barrio o a las estaciones. El discurso de la globalización había incorporado sólo a unos pocos. Las grandes mayorías, lejos de acceder a los beneficios de un nuevo orden internacional, constataban un notable retroceso en la calidad de su vida cotidiana y su perspectiva en el futuro amenazaba con empeorar.

Después de diez años de implementación de estas políticas, la situación del Conurbano era desesperante. La llegada del nuevo milenio terminaba con las expectativas de un cambio institucional, estallando a fines del 2001 una de las crisis más profundas por las que haya pasado la sociedad argentina. Pese a haber crecido a un ritmo del 5% anual, la mayor parte de la población estaba más pobre que en la década del '80. La deuda externa había alcanzado los 160 mil millones de dólares, el desempleo superaba el 28%. Día a día crecía el número de personas dedicadas a la clasificación de basura. En los barrios se organizaban centros de trueque y los desocupados cortaban las rutas como medio de presión. La movilización se extendió por todo el suburbio donde muchos vecinos se organizaban para tomar los supermercados. La caída del sistema financiero indujo la movilización de ahorristas y de los deudores hipotecarios ambos perjudicados por los avatares del sistema bancario. El descontento también se extendió entre los sectores medios que se movilizaron por las calles de la capital y se organizaron entorno a asambleas barriales. Finalmente la movilización impactó sobre el sistema institucional y en una semana se sucedieron 5 presidentes.



La superposición de crisis económica y crisis política tuvo, sin embargo, un efecto constructivo sobre la sociedad. Confluyeron en la calle sectores que durante la década del '90 habían roto los lazos que los vinculaban, y frente al drama, coincidían en que una nueva agenda de prioridades sería condición de la gobernabilidad.

La interrupción del pago de la deuda señaló la necesidad de establecer nuevamente los términos de una renegociación global. La devaluación de la moneda con la derogación de la ley de convertibilidad re-equilibró el tipo de cambio respecto de la moneda brasileña, que en el marco del MERCOSUR representaba la mayor parte de los intercambios comerciales. Después de ser caracterizado como un factor ausente o desertor, el Estado es reivindicado por la mayoría de la población como un actor fundamental del desarrollo, responsable de su programación y garante de la vigencia de derechos humanos inalienables como la salud, la educación, la vivienda y promotor de la redistribución social de la riqueza.

Los cambios políticos surgidos de un nuevo proceso electoral señalaron que la problemática social había pasado a ser prioritaria en la confección de una nueva agenda, en tanto su tratamiento resultaba condición para la estabilidad de cualquier equipo de gobierno.

Cinco años después, la realidad ofrece nuevas condiciones. Otra realidad productiva tiende a consolidarse. El país se inserta muy solidamente en un nuevo mercado internacional de producción de alimentos. La devaluación de la moneda ha vuelto muy competitivos a los productos agrícolas, y promueve el desarrollo de una nueva estructura industrial que abastece al mercado local, es competitiva en el MERCOSUR y en algunos rubros tiende a dirigirse al mercado internacional. La economía crece al 9% anual, en forma sostenida. La deuda externa ha sido renegociada y una parte ha sido saldada afectando el exceso de reservas exigido por la ley de convertibilidad. El Estado se ha posicionado como un factor central de la reactivación productiva, incrementando los fondos afectados a financiar obras públicas. Los índices de desocupación han retrocedido hasta alcanzar sólo un dígito y los niveles salariales tienden a mejorar.

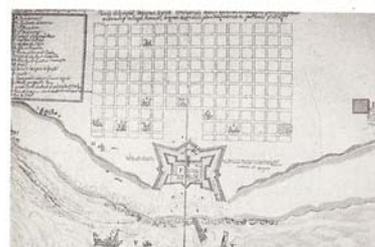
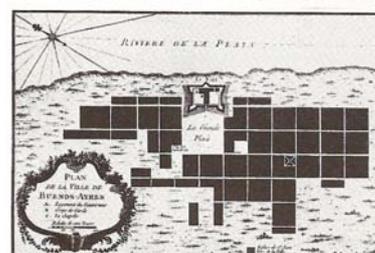
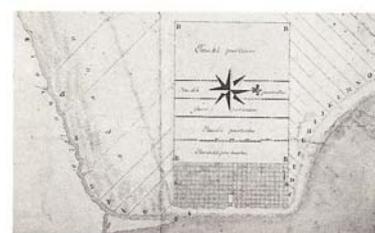
En el nuevo contexto se presentan algunos dilemas. Es necesario saber si la crisis ha sido una interrupción temporaria en la inscripción del país en el orden económico global, lo que implica que las tendencias que se imponen en el desarrollo de la aglomeración en la década del '90 vuelvan a predominar, o si por el contrario, la crisis ha señalado la inviabilidad social de ese modelo, de modo que la salida de la crisis se produzca en el marco de otras tendencias. En los hechos, el nuevo papel del Estado tiende a definir otra agenda de prioridades y por lo tanto a dirigir la inversión sobre otras cuestiones.

## Proceso de planificación en el área metropolitana La GRAN BUENOS AIRES y su idea de ciudad

La búsqueda de antecedentes sobre las reflexiones de urbanismo respecto de la evolución de la Gran Buenos Aires<sup>1</sup>, nos obliga a remontarnos al momento de la fundación, reconociendo que existe una “idea de lo que es una ciudad” incluso anterior a ese mismo acto, explicitada por un marco normativo, las Leyes de Indias. Este marco hizo que el fundador se atuviera a procedimientos claramente pautados que estipulaban unos criterios de trazado, a fin de ordenar lo que se construiría sobre el territorio y la distribución de la tierra entre los futuros habitantes, junto con directivas para instalar las instituciones que lo gobernarían. La geometría parcelaria, que estructuró desde entonces la evolución del espacio urbano y también el espacio rural, da cuenta de la relación entre ocupación y condiciones ambientales, como ha quedado demostrado, por ejemplo, con la línea del fondo de la legua y el conjunto de líneas catastrales perpendiculares a las cuencas.

Esta voluntad de controlar el territorio explica, también, la creación de un sistema de asentamientos periféricos que aportaban soporte logístico al trazado de los primeros circuitos viarios.

Durante toda la etapa colonial, el progreso de la ciudad fue dando lugar a la construcción de infraestructuras y la realización de intervenciones de cualificación del espacio urbanizado, tal como fue en el fin del siglo XVIII, la realización de obras de la defensa costera y la construcción de la alameda por parte del Virrey Vértiz.



### La transformación de la ciudad a fines del siglo XIX

La reflexión sobre la evolución de la ciudad y su estructuración reconoce un momento relevante cuando se acudió al pensamiento de los higienistas, buscando dar respuesta a crisis sanitarias.

Después que las tres pestes (cólera, fiebre amarilla y tifus) diezmaran la población alrededor de 1870, los ingenieros Coghlan y Juan Bateman<sup>2</sup>, concibieron el proyecto de construcción de una red de obras de saneamiento para 400.000 habitantes en las 3.000 hectáreas del radio antiguo de Buenos Aires<sup>3</sup>.

A su vez los medios de transporte hicieron lo propio. Así como el caballo había modificado la noción del tiempo y del espacio de los habitantes originarios de esta región, el ferrocarril estableció otra relación diferente con el territorio. Alberdi consideró en las *Bases*<sup>4</sup> que el ferrocarril permitiría dar vuelta lo que la estructura colonizadora puso al revés. Consideraba *preciso traer las capitales a*



*las costas o bien llevar el litoral al interior del continente. Allí plantea también que el ferrocarril y el telégrafo eléctrico, que son la supresión del espacio, obran este portento y cambian las cosas más difíciles sin decretos ni asonadas.* La Constitución del año 1853 en su Art. 67° oficializó este mandato encomendando al Congreso Nacional el fomento de la construcción de ferrocarriles y vías de navegación<sup>5</sup>.



Las primeras concesiones del ferrocarril (norte, oeste y sur) fueron otorgadas en 1857, pero es recién en los años 1880 cuando la discusión entre los ingenieros Huergo y Madero sobre la construcción de un nuevo puerto, lleva a analizar en profundidad la necesidad de concebir y construir una matriz logística que estructure el territorio y el espacio urbano. La expansión del alumbrado a gas, el tendido de líneas de electricidad y la concesión de líneas de *trainway* fueron completando las intervenciones sobre el espacio público tendientes a cualificar el tejido consolidado<sup>6</sup>.

La sanción de Ley de Federalización<sup>7</sup> obligó a la Provincia de Buenos Aires a ceder el Municipio de la ciudad de Buenos Aires a la Nación<sup>8</sup> y a constituir, a su vez, una nueva capital provincial. Con el proyecto y la fundación de la ciudad de La Plata, en noviembre de 1882, se vuelve a exponer un cuerpo conceptual que la sociedad de la época consideraba como idea de ciudad y que influye, incluso, en los criterios de intervención para la transformación de ciudades existentes<sup>9</sup>.

En 1887 comienzan las obras de construcción de Puerto Madero, interrumpiéndose la relación pampa-río que caracterizaba a Buenos Aires. La costa se transformó en un lugar residual, saneada con el desarrollo de la Costanera Sur, proyecto de Benito Carrasco, incluyendo escalinatas, espigón, balneario y teatro griego.

En 1895 el censo de la población dio cuenta de 677.786 habitantes consagrando a Buenos Aires como la ciudad más poblada del Hemisferio Sur, siendo los barrios de Monserrat y San Nicolás los más poblados y también los más cosmopolitas, con 64% de extranjeros.

En 1898, una comisión técnica *ad hoc* elabora el Plano de Mejoras y en 1909 el Nuevo Plano.

Puede concluirse que a fines del siglo XIX, la estructuración del espacio metropolitano se apoyó en una reflexión sobre la relación entre ambiente y sociedad (la salud, las infraestructuras sanitarias), una reflexión sobre la relación entre infraestructura y producción (la construcción del soporte logístico) y una reflexión sobre el crecimiento y la estructuración del espacio construido (trazado, forma urbana, estética edilicia, calidad del espacio público). No siempre estas reflexiones tuvieron la forma de un plan, mas bien dieron lugar a debates públicos que, en muchos casos, pusieron en juego relaciones de poder. Interesa rescatar de esta experiencia que existió un pensamiento y una voluntad de gobernar el territorio, detrás de las decisiones que materializaron la matriz que sostuvo el crecimiento de esta aglomeración durante más de 100 años.

## Las obras del Centenario

Con los festejos del Centenario de la independencia argentina se aceleraron los «planes de embellecimiento y extensión» decimonónicos de influencia inglesa y francesa. Agrimensores venidos a delimitar las nuevas estancias y paisajistas contratados para diseñar sus cascos intervinieron en el trazado y diseño de las nuevas urbanizaciones. La higiene y la circulación, como punto de partida de

las primeras intervenciones se complementó con la idea de una ciudad bella. La apertura de grandes bulevares y el acondicionamiento de un sistema de parques estructuraron un nuevo tipo de tejido urbano, como en el caso del Parque Tres de Febrero proyectado por Carlos Thays.

La apertura de Avenida de Mayo tomó una significación particular al convertirse en la primera intervención sobre el tejido consolidado.

En 1911 se aprobó el Plan de Bouvard. Entre 1914 y 1918, Carrasco como Director de Parques y Paseos de la Ciudad consideró la necesidad de articular las instituciones alrededor de parques y plazas para cualificar los nuevos barrios periféricos<sup>10</sup>, a partir del requerimiento de más lugares de reunión, clubes y usos sociales del espacio público. Más tarde, en 1924, se desarrollará la construcción de la Avenida Costanera Sur, con el aporte del paisajista Forestier, mientras que entre los años 1913 y 1930 se construirá la primera red de subterráneos.

A pesar de plantear intervenciones que aparejaban conflictos entre actores con intereses contradictorios, algunos a favor de la inversión en el área central, otros ligados a la expansión y la venta de tierras), estos planes marcan una inflexión en las modalidades de representación de la ciudad y se conciben como instrumento administrativo de control e intervención, que permitieron visualizar a la ciudad dentro de sus límites jurídico-administrativos. Ya no se trataba de habilitar nuevas urbanizaciones en la periferia sino de comprometerse con la ciudad construida y producir ciertas correcciones sobre la geometría del trazado fundacional que permitiera absorber estos proyectos de corte haussmaniano, que generaban las condiciones para que la ciudad pudiera resolver el incremento del tránsito, los edificios en altura con ascensor y las calles con subterráneo.

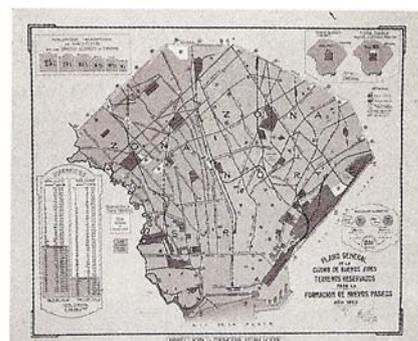
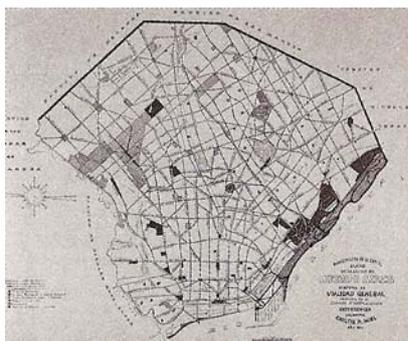
### 1923 – 1925 – Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. Plano Regulatorio y de reforma de la Capital Federal.

Durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear se desarrolló un plan urbano designando una *Comisión de Estética Edilicia*, presidida por el Intendente Municipal Carlos M. Noel<sup>11</sup>. La Gran Buenos Aires había pasado de 780.000 habitantes en el año 1895 a 1.500.000 habitantes en 1914.

La primera posguerra significó para la ciudad que la gran inmigración europea se amontonara en conventillos. A pesar que el tranvía promovía el desarrollo de nuevas urbanizaciones aún existían dificultades para acceder a la vivienda. La emergencia de una nueva clase media marcó el crecimiento de nuevos partidos políticos con la mayoría socialista en el Concejo Deliberante. La Comisión Nacional de Casas Baratas fue creada en 1915 (Ley 9677) y permitió a la ciudad financiar la construcción de numerosos conjuntos habitacionales<sup>12</sup>.

Entre 1922 y 1929 se puso en marcha un gran operativo, que implicaba mayor generación de electricidad, la electrificación del tranvía por la compañía anglo-argentina y la acción de empresas constructoras que ejecutaron 4.500 viviendas. En este momento puede reconocerse la influencia del Plan Bouvard para Buenos Aires, del

#### 1.1 PLAN DIRECCIÓN DE PASEOS PÚBLICOS - FUENTE: PROYECTO ORGÁNICO PARA LA URBANIZACIÓN DEL MUNICIPIO. COMISIÓN DE ESTÉTICA EDILICIA. 1923





urbanismo de la Sociedad Francesa (SFU) a través de Forestier y las ideas de la *Dream City*, de la escuela de Chicago.

Comienzan a proponerse intervenciones sobre todo el territorio de la ciudad y se reconoce la necesidad de considerar “*los extramuros*”. En el documento del Plan se manifiesta que “*Avellaneda, Matanza, Lomas de Zamora, San Martín, Haedo no pueden permanecer ajenos..., están llamados a compartir el porvenir*” bajo concepciones que dejan entrever la problemática metropolitana. Si bien sólo se proponen acciones de tipo proyectual, el Plan incluye nuevos aspectos como la descentralización administrativa y la participación ciudadana. Propone la recuperación del contacto con el río, la reestructuración vial, equilibrio de la estructura urbana, respeto y cualificación del centro, planes para el espacio público y los espacios verdes y consideraciones sobre el crecimiento de la aglomeración y la necesidad de expandir los servicios sanitarios.

Este Plan puede también ser considerado como una idea de ciudad, como una referencia de lo que la sociedad de su tiempo consideraba que se debía hacer con ella. Si bien propone intervenciones parciales, estas se inscriben en una visión urbanística global, destacando el sentido estructurador del espacio público.

### La crisis del 30 y la sustitución de importaciones

El contexto de la crisis mundial de 1930 abre un tiempo de inestabilidad política y conflictos sociales. Al hacer crisis el modelo agro exportador, la industria nacional comienza a producir aquellos productos que ya no se podían importar. Al derrocamiento del orden constitucional y el golpe militar corresponden políticas conservadoras dirigidas a reactivar la economía en base a la industria. La obra pública se concibe como una forma de generar puestos de trabajo. La tecnificación del campo acelera los procesos migratorios hacia la ciudad. La expansión del suburbio y la aparición de rancheríos (villas miseria) dan cuenta de una nueva estratificación social y de las nuevas condiciones en que se desarrollaría la lucha política.

Se construyen edificios públicos, conjuntos habitacionales y la ampliación del paseo costanero. Se intenta revitalizar el sur con el parque Almirante Brown; se completan infraestructuras, se realizan los entubamientos de cursos fluviales como el Riachuelo y el Arroyo Maldonado. El progreso se manifiesta en los contemporáneos edificios en torre (rascacielos) como el COMEGA (1931-1932), SAFICO (1932-1933) y Kavanagh (1933-1935), pero también en construcciones que no respetarán las condiciones de habitabilidad mínimas necesarias, reduciendo el aire y luz del interior de la manzana.

Carlos Maria Della Paolera (Director de la primera Oficina de Planeamiento del Municipio desde 1932), insiste en la necesidad de considerar la “aglomeración bonaerense”. En proceso de elaborar un Plan Regulador y con una visión de avanzada, proyecta la Av. 9 de Julio como una obra a escala regional, vinculada con el sistema de parques de Forestier. Esta y otras nuevas avenidas serán el comienzo del trazado contemporáneo de penetración regional. La construcción de tres puentes sobre el Riachuelo: el puente Avellaneda, (1935) y los puentes Uriburu (1938) y de la Noria (1941) posibilitaron la vinculación entre la Capital y los municipios del sur.

En este contexto, Buenos Aires recibe la visita de Le Corbusier. Durante su primera visita, en 1929, se limita a dar una serie de conferencias, pero alcanza a establecer contactos para desarrollar junto con los jóvenes arquitectos Juan

1.3 Edificio Kavanagh - Fuente: Mi Buenos Aires Herido. J. Molina y Vedia.



Edificio Kavanagh, 1937.



Kurchan y Jorge Ferrari Hardoy, en 1938, una propuesta para un Plan Director, con los principios de la Carta de Atenas, donde el paradigma de la modernidad suponía un desapego por la ciudad tradicional. Conceptualmente, las nuevas propuestas urbanísticas recomendaban la distribución racional de las funciones sobre el territorio (*zoning*), la incorporación de nuevas tecnologías en la construcción, y la sistematización de prototipos de viviendas prefabricadas producidas con procedimientos industriales. Las propuestas urbanas promovían una transformación cultural, en la medida en que la incorporación a la vida cotidiana de los nuevos espacios y objetos de la industria inducirían confort y democratización.

### 1929 Plan Le Corbusier

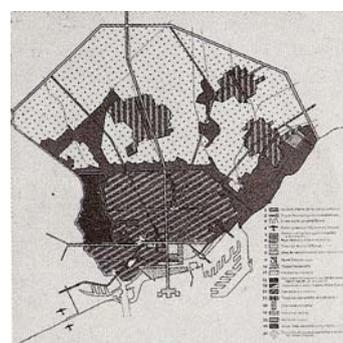
### 1938 Plan Director para Buenos Aires

De acuerdo con la concepción de la ciudad radiante (*ville radieuse*), propone concentrar el área urbana, incrementando la densidad de población y reestructurando el tejido. Su intervención se focaliza sobre un sector de la ciudad (entre calles Pueyrredón, Jujuy, Riachuelo y el río) proponiendo un cinturón verde que afecta incluso zonas que en ese momento estaban loteadas y construidas. Propone otra vialidad jerarquizada, la proyección de un nuevo centro de gestión (*la cité des affaires*), la apertura de la ciudad al río y la posibilidad de desarrollar ciudades satélites, a su vez concentradas y rodeadas de verde.

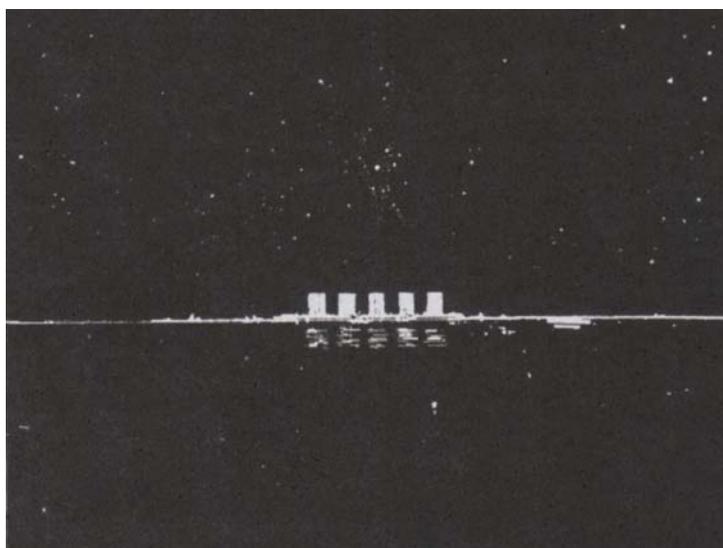
Si bien sus propuestas no llegaron a conformar un programa de acciones, verificamos que sus principales ideas y propuestas, con el tiempo, fueron materializándose (Aeroparque, Ciudad Universitaria, Av. 9 de Julio, etc.). Puede afirmarse que esas ideas e imágenes penetraron profundamente en la conciencia de generaciones de arquitectos, funcionarios y empresarios, que las asumieron como un ideario de transformación de la realidad, implementándolas cada vez que tuvieron ocasión de intervenir sobre el desarrollo de la ciudad. Al observar la evolución de la realidad resulta evidente identificar este pensamiento con el desarrollo de la propiedad horizontal, con la formulación de los códigos urbanísticos y el diseño de políticas de vivienda social durante toda una época. Mas allá del reconocimiento de un cuerpo conceptual que explica el paso de la modernidad y forma parte del patrimonio cultural de nuestra ciudad, nos interesa comprender la mecánica que convirtió a este plan en el detonante de un proceso de transformación de la realidad. Interesa rescatar su carácter de movimiento cultural que produce una transformación en la cabeza y en el corazón de las personas, más eficaz, quizás, que una programación detallada de una secuencia de acciones a encarar por el Estado.

### Los Planes Quinquenales 1947 y 1952

La transformación de la estructura productiva rural y el desarrollo de la industria nacional promovieron una corriente migratoria que marcó un punto de inflexión en la curva de crecimiento



1.4 LE CORBUSIER. PLAN DIRECTOR PARA BUENOS AIRES - Fuente: Revista La Arquitectura de Hoy. 1947.





de la población y expandió notablemente el suburbio. Este periodo está marcado por el protagonismo de las luchas sociales y la alianza de los sectores populares con un Estado que se propone intervenir sobre el desarrollo de la economía, así como promover una distribución más justa de los recursos producidos por la sociedad<sup>13</sup>.

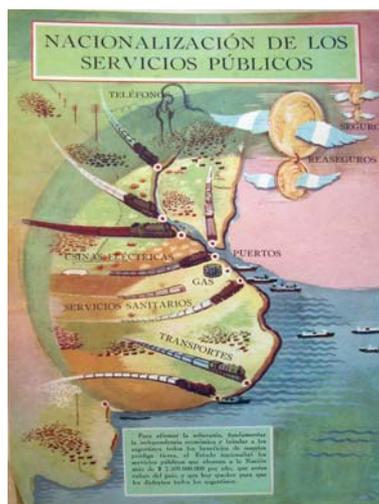
Los Planes quinquenales de 1947 y 1952, fueron la herramienta de planificación de la acción estatal, definiendo una política de nacionalización de empresas concesionadas como las de ferrocarriles, gas, teléfonos, energía eléctrica; propusieron una distribución racional de las actividades sobre el territorio y promovieron la realización de obras de infraestructura apoyando el desarrollo industrial en los municipios protagonistas de Avellaneda, Lanús, Morón, Vicente López, San Martín y Lomas de Zamora.

La nacionalización del ferrocarril y consecuentemente, el abaratamiento del boleto, consolidó el papel de este medio de transporte en la estructuración del territorio metropolitano, estimulando la suburbanización como medio de realización del sueño de la casa propia. La expropiación de grandes áreas verdes (Bosques de Ezeiza, Parque Pereyra Iraola) dio lugar a intervenciones de una envergadura desconocida hasta el momento, como el proyecto de autopista parque, que en 1946 estructura el nuevo aeropuerto de Ezeiza, con dos grandes barrios de vivienda (Ciudad Evita y General Belgrano), de centros deportivos y recreativos populares (piletas de Ezeiza) y de un sistema de parques públicos con una cuidada forestación. La propuesta se integraba con el proyecto del “Parque de los Trabajadores” (trabajo de saneamiento del Bañado de Flores encargado en 1943, incluyendo vivienda, industria y centro deportivo) y con la eliminación de los basurales de la quema y la construcción de las obras de regulación de la cuenca del arroyo Cildañez.

Desde 1915 hasta 1944 el Estado había construido 1.095 unidades de viviendas. Entre los años 1945 y 1952 el Ministerio de Obras Públicas construyó 6.500 casas y la Municipalidad de Buenos Aires, 3.200. Entre 1945 y 1955<sup>14</sup> se produjeron 217.000 soluciones habitacionales. La construcción de viviendas pasó a representar el 5.9% del PBI, siendo el centro de la acción la asignación de créditos del Banco Hipotecario Nacional, que permitió que cada particular desarrolle su propio proyecto de vivienda. De los años 1920 a 1945, el BHN había concedido 14.800 préstamos hipotecarios y durante el plan quinquenal se adjudicaron 170.000 créditos. Cabe señalar que el plan supuso también la regulación del costo de los alquileres y un impuesto a los terrenos baldíos. Se construyeron los conjuntos unifamiliares de Ciudad Evita (15.000 habitantes) por el Ministerio de Obras Públicas y los barrios Los Perales y Parque Saavedra (427 viviendas) por la Fundación Eva Perón. Sin embargo esta política no alcanzó a evitar la aparición de villas miseria en las áreas residuales, ni la ocupación desordenada del suelo favorecida por las acciones de especulación que generaron nuevas parcelas en áreas sin servicios o inundables. La ciudad “auto construida” comenzó a crecer por agregación bajo la hegemonía de los rematadores.

A partir de la sanción del Código de Edificación en el año 1944, la ciudad completa la ocupación de su territorio, se densifica y crece en altura en el centro, gracias a la Ley de Propiedad Horizontal sancionada en el año 1948. El censo de 1947 comienza a consignar la categoría “Gran Buenos Aires”, aunque se excluye del área el territorio de la Capital Federal, marcando la singularidad del caso y uno de los principales problemas para una gestión metropolitana.

En 1948, se crea la Oficina del Plan Regulador y se comienzan los estudios previos al posterior Plan surgido de ella en 1958. La idea de Planificación tiene



antecedentes internacionales desde la crisis del '29, en Gran Bretaña, en la URSS y en Estados Unidos de Norte América (*Tennessee Valley*) y está ligada a fuertes acciones estatales, con ideas de cambio.

Si bien los Planes Quinquenales no respondieron al formato de los planes urbanos, merecen ser destacados considerando sus efectos sobre el desarrollo de la gran ciudad, ya que plantearon políticas de construcción de infraestructuras, transportes y de vivienda social, incluyendo los créditos del Banco Hipotecario Nacional.

### Periodo de inestabilidad política y golpes militares 1955-1983

A partir del golpe de estado de 1955 y hasta 1983 se abre un periodo de gran inestabilidad caracterizado por alternancia de regímenes militares con gobiernos democráticos: la llamada Revolución Libertadora de 1955 es sucedida en 1958 por un gobierno desarrollista (Frondizi), seguido por nuevos golpes militares e interinatos, que en 1963 se interrumpen con la llegada de un nuevo presidente electo (Illia). En 1966, otro golpe instaura una Junta Militar que gobernará hasta 1973, en que vuelve a triunfar el peronismo que será derrocado en marzo de 1976, quedando el poder en manos de sucesivas juntas militares hasta 1983.

Hasta la llegada de la última dictadura militar, el PBI se mantuvo en niveles considerablemente altos y su distribución *per capita* era muy superior a la que conocimos en los periodos posteriores. El desarrollo productivo mantenía niveles de ocupación próximos al pleno empleo, y los niveles salariales permitían a un trabajador levantar una vivienda auto-construida. Puede afirmarse que la experiencia de la etapa anterior volvía inaceptable el sometimiento autoritario, o la apertura con democracias restringidas. Las luchas del pueblo trabajador superaban la cuestión salarial para plantear el problema de la participación democrática, apuntando a reconstruir el proyecto de un Estado con iniciativa, regulador y garante de la justicia social.

### 1958- Plano Director para la ciudad de Buenos Aires Lineamientos generales para el Área Metropolitana. Informe preliminar. Etapa 1959 -1960<sup>15</sup>.

En el contexto de la “Alianza para el Progreso” se estimula el ingreso de capitales y la recuperación de la industria nacional por las empresas multinacionales. Se intensifican los procesos de desigualdad social y desequilibrio entre regiones. El Estado promueve la ocupación territorial poniendo eje en el potencial del litoral fluvial.

Dentro de los antecedentes cabe mencionar el Plan de Remodelación para el Barrio Sur (450.000 habitantes) en el que trabajara el Arq. Antonio Bonet, y el proyecto del Bajo Belgrano (50.000 habitantes), llamado *la ciudad junto al río*, desarrollado por los arquitectos Ferrari Hardoy, Bonet, Vivanco, Roca y un equipo destacado.

En 1958, se formaliza el funcionamiento de la Organización del Plan Regulador (OPR) como organismo municipal de planeamiento de carácter permanente; se propone que sea interdisciplinario y conformado por personal de excelencia<sup>16</sup>. Tiene competencias sobre el territorio de la Ciudad Buenos Aires, pero desarrolla lineamientos





a escala Metropolitana (hasta 30 km. de distancia), regional (hasta un radio de 100 km.) y nacional, para equilibrar la primacía porteña. El Plan propone la necesidad de definir acuerdos a nivel Metropolitano (Nación, Provincia y Ciudad) y promueve la descentralización.



Reconoce la influencia de los planes anteriores, especialmente de los CIAM<sup>17</sup> que recomendaban acciones por medio de planes y códigos, y del urbanismo de posguerra, con interés por el desarrollo interdisciplinario pero con marcado sesgo economicista. Abarcaba en sus propuestas la reestructuración del puerto y vialidades, fortalecimiento del ferrocarril, equilibrio urbano y renovación del centro, creación de nuevos núcleos de desarrollo industrial y control de la expansión urbana, como también atención a problemas ambientales (residuos, cuencas hídricas, corredores verdes).

La creación de la Organización del Plan Regulador llevó años de intentos pero se logró instalar como institución permanente<sup>18</sup>. A pesar de reconocer la necesidad de la coordinación metropolitana, no se pudo avanzar en este sentido, primando una visión centralista y técnica. Más bien debe asumirse que durante esta etapa se acentuaba el desequilibrio centro periferia. El conjunto de obras que plantea fueron llevadas adelante con el tiempo, como expresión de la lógica tecno-burocrática que da continuidad a la acción del Estado, pero no se puede afirmar que sus resultados hayan sido el eje de una acción de gobierno. Interesa rescatar de esta experiencia la importancia de esta autonomía de la administración y su necesidad de contar con un proyecto que de continuidad y coherencia a la acción del Estado. Este caso, demuestra la permanencia de una lógica institucional, que da continuidad a los proyectos públicos, trascendiendo la intermitencia de los funcionarios políticos.

### **1966-1970 – El plan del CONADE: Esquema Director Año 2000 Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Este plan fue elaborado durante el gobierno militar de 1966, que mediante un golpe de estado disuelve los partidos políticos y las legislaturas. En el contexto de la guerra fría y en el marco de la doctrina de seguridad nacional, este gobierno se propone formular un proyecto geopolítico que supone el desarrollo de una política territorial. Se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y se le encomienda la formulación de una estrategia de desarrollo para cada una de las regiones del país. Los trabajos incluyeron la propuesta de una Ley Metropolitana y la creación de un Ente Interprovincial de Desarrollo.

Tomando como referencia la experiencia francesa del *Institut d'Aménagement Urbaine de la Région Ile de France* (IAURIF), las estrategias regionales evaluaron las demandas de infraestructura y las posibilidades de desarrollo de cada región.

El Esquema Director para el año 2000 fue desarrollado por la Oficina Regional del Área Metropolitana, que respondía a la Presidencia de la Nación<sup>19</sup>. Fue aprobado por un Decreto-Ley del gobierno de facto y si bien su implementación fue obligatoria, no logró una autoridad regional de planeamiento o coordinación.

Por primera vez se considera al territorio comprendido por Capital Federal y 25 partidos de la Provincia de Buenos Aires como una región<sup>20</sup>, entendida como una faja costera que desarrolla una metrópolis lineal de 20 km. de ancho (La Plata, Buenos Aires, Rosario), donde se promueve una política de radicación industrial, que se reforzará posteriormente, con la apertura de nuevos puertos. Plantea la coordinación entre administraciones y acciones concertadas, pero rechaza la potestad de los Municipios para elaborar sus propios planes. Propone

el desarrollo de ejes viales preferenciales y se completa el Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana que proyecta un sistema único de redes integradas, RER (Red Expreso Regional), uniendo Norte con Sur. El crecimiento del parque automotor no es todavía percibido como un motivo de preocupación.

Debe reconocerse que esta experiencia logró, por primera vez, producir un documento técnico consistente que planteaba de forma integral la problemática nacional y tenía una propuesta para el desarrollo de la región, aunque como producto de una práctica autoritaria, no establecía mecanismos de participación ciudadana. Queda claro que uno de sus objetivos estratégicos fue controlar el territorio que expresaba los mayores niveles de conflictualidad social, para lo cual se proponía reestructurar el suburbio, eliminar bolsones de pobreza y ordenar el crecimiento.

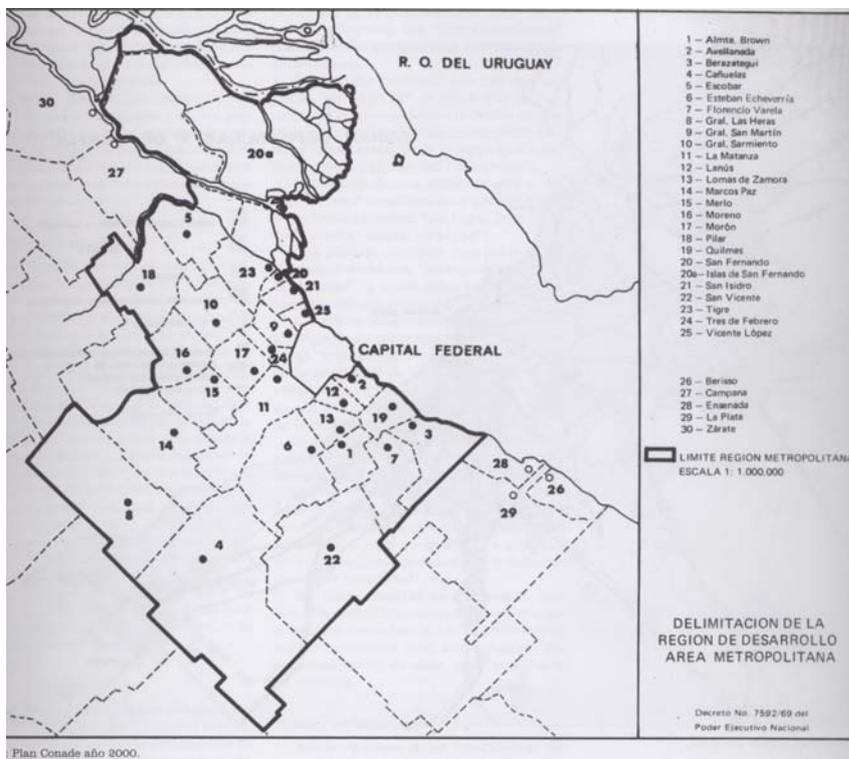
Sus propuestas despertaron muchas expectativas en los medios técnicos y en los hechos sigue siendo tomado como referencia para el desarrollo del área metropolitana. Fue recuperada como propuesta por los gobiernos militares del periodo 76-83, en tanto elemento legitimizador de su acción de gobierno.

A la luz de lo sucedido, puede afirmarse que este Esquema Director tuvo importantes niveles de realización. La construcción de grandes obras públicas ha priorizado sistemáticamente la realización de las previstas por este plan, lo que en la actualidad permite verificar la concreción de muchas de sus predicciones. Lamentablemente, estos criterios desalentaron la realización de obras que expresaban otras formas de desarrollo. En gran medida explican la postergación del desarrollo de la zona oeste y en particular del municipio de La Matanza, donde en los últimos 30 años se presentaron los mayores índices de crecimiento y los indicadores más alarmantes de miseria.

### 1975/77 – Sistema Metropolitano Bonaerense SIMEB

La Provincia de Buenos Aires fue desarrollado algunas experiencias de planeamiento. En 1958 había sido creado el Consejo de Planificación Económica y cuando el gobierno nacional instaura el CONADE, la provincia a su vez, propone su sistema, el COPRODE, integrado por los ministerios y oficinas municipales de desarrollo.

Habiéndose organizado la Dirección de Ordenamiento Urbano dependiente de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo en el Ministerio de Obras Públicas, se elaboraron normas básicas para la zonificación preventiva de los partidos integrantes del Área Metropolitana, definiendo criterios para el uso ocupación



1.6 Delimitación de la Región Metropolitana de Desarrollo. Fuente: Esquema Director del Año 2000.

y subdivisión del suelo y dotación de servicios públicos que fueron aprobadas por decreto del año 1969.

Durante el breve periodo de gobierno democrático transcurrido entre el 1973 y 1976 se crea una oficina responsable del desarrollo de un Plan para el Área Metropolitana conformado por un equipo interdisciplinario y numeroso<sup>21</sup>. Este grupo de técnicos jóvenes, elabora el estudio que da origen al documento del Plan que se realiza conjuntamente entre la Nación (Ministerio de Economía, Secretaria de Transportes y Subsecretaria de Planeamiento Ambiental), la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Obras Públicas, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda) y el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, Programa CONHABIT)<sup>22</sup>. Este refleja la irrupción de la problemática ambiental y social con el objetivo de promover el desarrollo de las mejores prácticas en la gestión del hábitat.

Un nuevo golpe de estado, en marzo de 1976, impone los criterios de la doctrina de la *seguridad nacional*, y en este marco, retoman vigencia los criterios represivos<sup>23</sup> del control territorial.

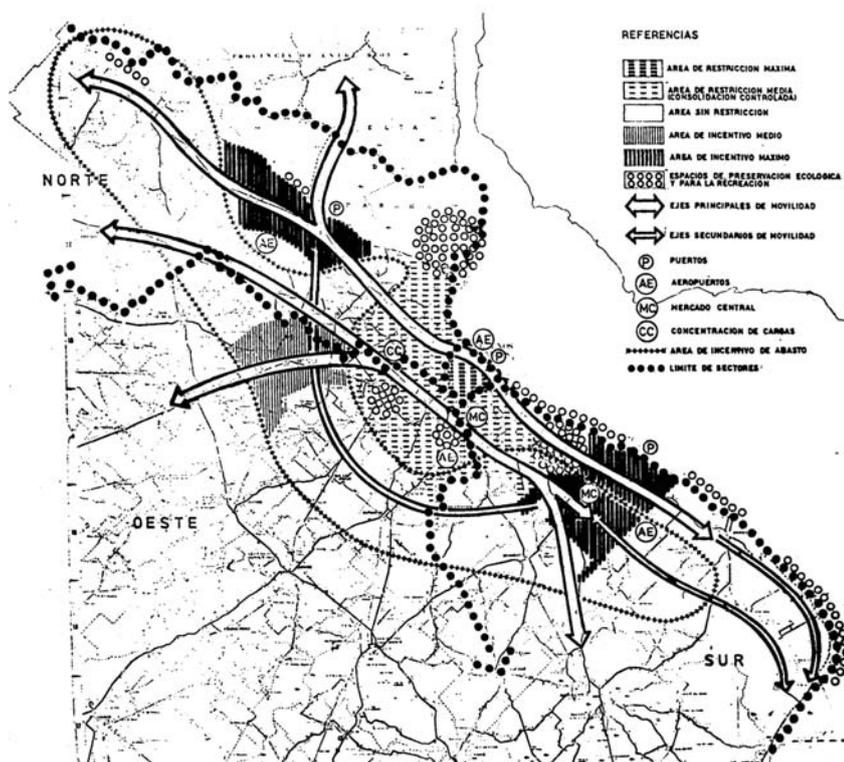
Siguiendo con la experiencia del CONADE se recuperarán parte de los estudios y se les dará nuevos significados. Corresponde hacer esta salvedad porque algunos de los instrumentos propuestos por el SIMEB fueron centrales para el desarrollo de la política urbana que implementó el gobierno militar, sobre todo aquellos que resultaron útiles para su decisión de controlar el territorio.

Adhiriendo a un marco conceptual sistémico, el plan del SIMEB consideraba a la Región Metropolitana de Buenos Aires como un eje fluvial industrial que conformaba un sistema, que incluía el Gran La Plata y se extendía hasta Brandsen al Sur, Baradero y San Pedro al Norte y Luján al Oeste, y que a su vez se coordina como sistema con La Plata y Rosario.

1.7 Lineamientos de la Estructura Espacial. Fuente: SIMEB.

PROGRAMA CONHABIT-PROYECTO AURI-SIMEB D.E. 03 ENERO 1977  
LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA ESPACIAL

3-14



En su abordaje inicial propone que el planeamiento constituya un mecanismo continuo de análisis y formulación de políticas urbanas, que incluya la participación de la comunidad y se complete con la creación de un Ente Metropolitano responsable de implementar las acciones indicadas por el plan.

Al analizar los efectos de esta experiencia debemos reconocer que pese a haber sido desvirtuados los objetivos y las propuestas que este plan tuvo con su equipo inicial, y que muchos de sus miembros debieron pagar su participación con la prisión o el exilio, ha sido este el plan urbanístico que mayor impacto ha tenido sobre el devenir de la realidad del área metropolitana.

La sanción del Código de Planeamiento Urbano para la Ciudad de Buenos Aires (1977), la modificación de la Ley de Alquileres, la sanción de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo 8912 (1977) y la



creación del CEAMSE (Cinturón Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado), conformarán un cuerpo de medidas que modificarán las tendencias de desarrollo de la región.

Entre estas medidas se destaca la prohibición de localizar industrias dentro de un radio de 70 km. de la Capital Federal, obligando a las existentes a delimitar precintos industriales que acotaban tanto su crecimiento como el cambio de tecnología.

La creación del Mercado Central, surge como una política de control sanitario, y de regulación de calidad y precios en el abastecimiento del área metropolitana. La construcción de un equipamiento de gran dimensión y la creación de un organismo tripartito (Nación, Provincia, Ciudad) avanza en la concreción de instituciones metropolitanas. La propuesta del CEAMSE adquiere una relevancia particular por tratarse de un proyecto que involucra varias dimensiones del problema. Se trata de la afectación de una porción significativa del territorio metropolitano, sobre la que se construiría una vialidad concéntrica modificando el esquema radial predominante. Esta vialidad organizaría un sistema de parques que, según sus autores, mejoraría la provisión de áreas verdes por habitante. En estos parques se habrían de localizar algunos centros de relleno sanitario, con el fin de corregir los problemas de contaminación atmosférica derivados del uso generalizado de incineradores domiciliarios. El proyecto proponía la creación de una sociedad del estado, que asociaba a la provincia y la ciudad de Buenos Aires, financiando parte de las obras por medio de una concesión de obra pública.

Cabe señalar que más allá de la problemática que actualmente presenta el relleno sanitario, señalando la necesidad de revisar esta política, se coincide en marcar la creación del CEAMSE como un momento relevante en la historia de la gestión metropolitana.

### **Desde el advenimiento de la Democracia**

A partir de 1982, los sucesivos fracasos de la política económica y el fracaso militar de la guerra de las Malvinas, sumados al incremento del descontento social, unifican el reclamo de los diferentes sectores sociales por el retorno de la democracia.

En diciembre de 1983 se inicia un ciclo de reconstrucción institucional que se prolonga hasta nuestros días. Las dificultades económicas del país, cuya deuda externa pasa, durante la dictadura, de 7.000 a 60.000 millones de dólares, jaqueará permanentemente las posibilidades de recuperar la prosperidad que había caracterizado a esta sociedad hasta mediados de la década del 70.

Durante esta etapa se ensayaron diferentes estrategias de respuesta a la crisis, siendo recurrente la apelación a las recetas neoliberales que impulsaban los organismos responsables de monitorear el pago de la deuda. Los procesos de globalización desplegaron su lógica sobre estos territorios, presentándose como una posibilidad de salida de la crisis. Destacamos el interés de algunas iniciativas y procesos desarrollados durante este período:

### **20 IDEAS para Buenos Aires**

Desde la recuperación de la democracia en 1985, los ayuntamientos españoles propusieron canalizar las reivindicaciones urbanas de la población a través de Programas de Acciones Inmediatas. Sus objetivos apuntaban a la generación de empleo, el mejoramiento del hábitat y a responder a problemas funcionales, a la insuficiencia de los equipamientos y a la cualificación ambiental de la ciudad sobre la base de procesos participativos. El ayuntamiento de Madrid



había realizado, con bastante éxito, la experiencia de convocar a un concurso de ideas. La municipalidad de Buenos Aires se hace eco de esta iniciativa y, en el marco de un convenio de cooperación con España, convoca el Concurso de las Veinte Ideas para Buenos Aires<sup>24</sup>. En un momento de repliegue de la planificación, en el que también se constataban sus limitaciones, estos proyectos aparecen como programas abiertos de escala intermedia y menor, que dan lugar a la participación de los habitantes en las decisiones. Por su parte, el espacio público toma protagonismo, desplazando a otros temas, pero apoyado en la recuperación del derecho a la ciudad dada por el advenimiento de la democracia.

### 1984-1997 Creación de la Comisión Nacional del Área Metropolitana – CONAMBA

En 1984, el Gobierno Nacional (a través del Ministerio del Interior), la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad, suscribieron el acuerdo denominado Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en el que participaron la Ciudad y 14 partidos, como reconocimiento de una problemática pendiente: “la gestión de una

ciudad integral que no se refleja en su división administrativa ni jurídica y la necesidad de la regionalización” (PIREZ, 1994).

Sobre esta base, por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, en 1987 se crea la CONAMBA, que incluía en este acuerdo a la Ciudad y 19 partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, y Vicente López<sup>25</sup>. Propone el funcionamiento multipolar y multifocal, la reactivación económica compatible (industria de tecnología adecuada con mano de obra calificada); la organización territorial tramada y la regulación ecológica. Se propone consolidar la ciudad actual. Promover el desarrollo urbano y la vivienda, completar la infraestructura urbana y el sistema de espacios abiertos urbanos, reordenar y contener la periferia, monitorear el crecimiento periurbano; fortalecer los centros de servicio rural, preservar los recursos naturales, y ejercer tutela ecológica. Se considera prioritaria la gestión descentralizada y la materialización de proyectos ejecutivos y de corto plazo, propuestos para los niveles en cooperación con diversos organismos nacionales e internacionales, con efecto demostrativo e inductivo de los lineamientos globales.

Desde el punto de vista institucional, se apunta a la coordinación intersectorial e interjurisdiccional en las diferentes áreas de gobierno que tienen competencia sobre el AMBA, lo cual es coherente con la propuesta de creación del Ente Metropolitano y se apoyó en la coincidencia política entre el Poder Ejecutivo Nacional y la Provincia.

## 1987 – 1991 Plan Trienal de Gobierno

Contemporáneamente, la Provincia de Buenos Aires propone a la discusión de la población las Bases Generales del Programa de Gobierno 1987-1991 y el Plan Trienal 89/91. Se considera, asimismo, la identificación de regiones y la formulación de un plan de desarrollo para cada una. Se desarrolla un diagnóstico general de la situación de la provincia y, sobre la base de una matriz problemas/programas, abre una programación exhaustiva de acciones de gobierno.

Este plan, denominado “Plan de los 1000 emprendimientos”, planteaba para el Gran Buenos Aires la creación de un fondo de desarrollo social con capacidad para financiar acciones estructuradas en torno a un banco de proyectos.

Dentro de su estructura se desarrolla la problemática de la región metropolitana y para la región que abarca el Delta y el eje fluvial industrial.

En el año 1987, el Conurbano tiene aproximadamente ocho millones de habitantes.

El estudio, coordinado por la Subsecretaría Provincial de Desarrollo SUPRODE,<sup>26</sup> tiene un enfoque interdisciplinario con fuerte impronta económica y presupuestaria y se orienta a organizar coherentemente el accionar estatal en sus diferentes frentes sectoriales.

Reconoce el desarrollo de la metrópolis hacia el oeste, en contra de lo previsto en planes anteriores y propone el fortalecimiento del Camino de Cintura como articulador del funcionamiento de la primera corona, marcada por la fricción entre residencia e industria y el control de la expansión de la mancha urbana, promoviendo la ocupación de los espacios intersticiales en el interior del tejido y mejorando la provisión de infraestructuras en las áreas ya urbanizadas.

Destaca los cambios que produce el crecimiento de la terciarización, recomendando fortalecer la estructura de centros, subcentros y corredores urbanos<sup>27</sup>. Analiza la existencia de cambios en los patrones de localización industrial, señalando la necesidad de promover un sistema de parques industriales para recuperar empleos industriales. Se analizan los problemas producidos por los procesos de urbanización de las cuencas, las inundaciones, las alteraciones ecológicas, decapitación de suelos por actividades extractivas e influencia de la localización industrial sobre el área y también los aspectos referidos a residuos. Plantea la necesidad de la participación popular identificando a los Municipios como los ámbitos privilegiados de relación entre estado y sociedad.

Caracteriza que en el Conurbano se superponen la pérdida de dinamismo productivo, el crecimiento demográfico y el deterioro de las condiciones de vida, tornando la situación sumamente crítica, y alerta sobre la necesidad de una estrategia global, que enfatice la cuestión de tierra y vivienda.

Puede señalarse, entre sus efectos, el desarrollo de un vasto programa de obras públicas (con predominio de las hidráulicas como la reparación de la presa Roggero), programas como el Pro-Tierra, destinado a movilizar el suelo urbano y a resolver problemas de regularización dominial y el Pro-Casa, descentralizado y con participación de los usuarios, como también la promoción de capacidades en los municipios en la formulación de proyectos, proceso que se consolidó con la creación del Fondo del Conurbano y la formación de un banco de proyectos. Puede afirmarse, que son varios los municipios que han incrementado el protagonismo de sus áreas de planeamiento desarrollando,



con sus propios equipos, una cultura del plan que les ha permitido mejorar notablemente la calidad de sus proyectos<sup>28</sup>.

### **1995 - Estudio del Conurbano Bonaerense, Relevamiento y Análisis**

Por encargo del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y con el patrocinio de la CONAMBA y del Consejo Federal de Inversiones (CFI), en 1995 se realizó y publicó el “Estudio del Conurbano Bonaerense, Relevamiento y Análisis”, realizado en el marco del PROYECTO GENESIS 2000<sup>29</sup>. El mismo fue apoyado por el Gobierno Nacional, tanto desde el reconocimiento de la necesidad de actualización de las problemáticas locales como de la identificación de la problemática metropolitana, supralocal.

Se trata de un estudio diagnóstico completo, que también incluye una síntesis propositiva acerca del crecimiento de la aglomeración y su estructuración, vialidades, transportes, estructura de centros, infraestructura y relación de estos elementos con la estructura productiva.

### **2006 – Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires PUA**

El PUA es un proceso de planeamiento que se inicia en respuesta a los artículos 27° y 29° de la Constitución de la Ciudad, que estableció las bases de su autonomía en 1994. En el marco del nuevo estatuto jurídico administrativo se ponen en marcha dos planes en el ámbito del Poder Ejecutivo: el Estratégico –medio de concertación y comunicación social de las acciones – y el Plan Urbano Ambiental - de carácter analítico y propositivo. La entonces Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, elabora, durante 1997, un Prediagnóstico Territorial y Propuestas de Estrategias, base de la Ley 71, promulgada por Decreto N° 2288/98, que definió la composición del Consejo del Plan encargado de su elaboración, carácter, objetivos y criterios orientadores. Si bien el PUA es de aplicación sobre la Ciudad Buenos Aires, considera necesario para su desarrollo sostenible definir marcos de concertación con los partidos del Área Metropolitana. Propone un modelo de gestión participativo, *“que en forma permanente se acuerden diagnósticos, estrategias y cursos de acción, guía del accionar público y privado”*. Desde sus inicios, el Consejo del Plan Urbano Ambiental, presidido por el Jefe de Gobierno en cada etapa y Coordinado por el Ministro de Obras Públicas o Secretario de Planeamiento, ha desarrollado diversos documentos y publicaciones, (hemos considerado el documento síntesis presentado en septiembre 2006). Su elaboración, en todos los casos a cargo de los Consejeros y Consultores pertenecientes a distintas disciplinas, incluye la participación de entidades académicas, profesionales y organizaciones de la comunidad, integrando un Foro Participativo Permanente.

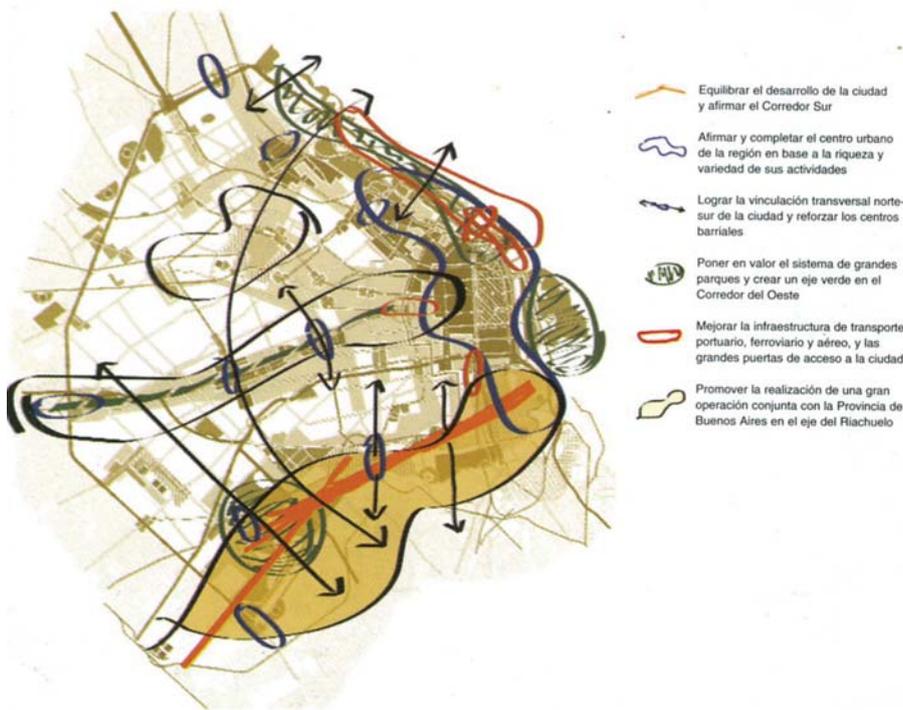
La planificación urbana como disciplina experimentó fuertes transformaciones; incorporó la necesidad de la participación como respuesta a la formulación de planes tecnocráticos y autoritarios, incluyó la relación entre planeamiento y gestión, como respuesta a la existencia de planes no ejecutados. Por último, predominó el sentido de lo concreto, asumiendo el carácter táctico de las intervenciones y la necesidad de producir resultados dentro de períodos de acción de gobierno sumamente acotados.

La experiencia de los planes (que acabamos de analizar) daba cuenta de la necesidad de realizar casi siempre las mismas acciones, repitiéndolas a lo largo del tiempo, de plan en plan, sin lograr que los gobernantes asuman el conflicto que suponía implementarlas. Pese a lo señalado, existieron iniciativas y búsquedas

de nuevas modalidades de planeamiento, que permiten hoy avanzar sobre la base de esta experiencia, con una perspectiva mucho más realista. Debe destacarse la experiencia de un número considerable de Gobiernos municipales, que pasaron de la zonificación preliminar (que exigía la implementación del Decreto Ley 8912/77) a la formulación de planes urbanos, muchos de ellos desarrollados con metodologías participativas. Interesa asimismo rescatar la creación de la CONAMBA expresando una voluntad de crear una agencia de desarrollo regional.

La experiencia del Plan Trienal, que da lugar a la creación del Fondo del Conurbano. La experiencia de Génesis 2000, que se plantea los problemas del tamaño y la gestión de los gobiernos locales. Y la experiencia de la creación de la ciudad autónoma, con la redacción de una constitución y de los esfuerzos por formular un plan urbano ambiental para ese distrito.

La actual etapa manifiesta un cambio positivo de tendencia para la Argentina y por ende de las condiciones para la planificación urbana de la metrópolis. La Constitución Nacional de 1853, en su artículo 107, prevé la facultad de las provincias de “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...” Existen actualmente procesos de agrupamientos regionales dentro del Área Metropolitana (regiones norte y sur en consorcio) pero no existen aun experiencias metropolitanas institucionalizadas. Este es el desafío.



1.8 – Ciudad de Buenos Aires. Documento del Plan Urbano Ambiental. 2000



## NOTAS

- 1 La denominación surge de los trabajos de la Fundación Metropolitana, que propone no abandonar la idea del área metropolitana como una única gran ciudad, rescatando la unidad funcional que estructura la vida cotidiana de esta aglomeración.
- 2 En 1869 fue proyectada solamente la provisión de agua, pues no estaba resuelto el problema de la evacuación de aguas servidas, pero la crisis sanitaria obligó a incluir la construcción de los desagües cloacales.
- 3 El plan preveía un aumento demográfico para 20 años con una provisión de 182 litros/ habitante día. En 1895, 500.000 usuarios disponían de agua y cloacas.
- 4 *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* de Juan Bautista Alberdi.
- 5 Ver Tartarini, J. Arquitectura Ferroviaria.
- 6 la construcción de estas grandes obras de ingeniería define la conformación de los barrios, incluyendo la formación de los primeros núcleos suburbanos entorno a los talleres del ferrocarril, o a las urbanizaciones parque, según James Scobie
- 7 Promulgada el 21 de septiembre de 1880 durante la Presidencia de Nicolás Avellaneda.
- 8 En 1887, una nueva ley amplía esta cesión, incorporando los Partidos de Belgrano y San José de Flores, pasando de 45,4 Km<sup>2</sup> a 181,40 Km<sup>2</sup>.
- 9 Se construye el puerto y se lo vincula con el ferrocarril. El trazado altera la cuadrícula con un sistema de diagonales, prevé límites que modulan las perspectivas de expansión y adjetiva puntos del trazado promoviendo una estructura de centralidad, estableciendo también una jerarquía de espacios verdes que se completa con un sistema de grandes parques.
- 10 Por ejemplo el Parque Centenario.
- 11 Arq. René Karman (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), Arq. Carlos Morra (presidente de la Sociedad Central de Arquitectos), Ing. Sebastián Ghigliazza (Ministerio de Obras Públicas de la Nación, Director de Arquitectura), Arq. Martín Noel (presidente de la Comisión Nacional de Bellas Artes), Jean-Charles Forestier (Municipalidad de París), Ing. Victor Spotta, Ing. Antonio Barrera y Emilio Ravignani - historiador (Secretarios de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires).
- 12 Como el barrio Cafferata, y los conjuntos Yerbal y Los Andes de Fermín Beretervide.
- 13 En 1948 se crea el IAPI (Instituto Argentino de Promoción de Importaciones), organismo regulador de las importaciones y exportaciones que retiene para el Estado gran parte de los recursos que en el pasado conformaba la riqueza de las clases dominantes. Se nacionalizó el Banco Central, las Juntas Reguladoras y se crea el Banco de Crédito Industrial.
- 14 En 1944 se disuelve la Comisión Nacional de Casas Baratas y se crean organismos especialmente dedicados a la vivienda: la Administración Nacional de la Vivienda (ANV1945) y la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV1955).
- 15 Publicado en febrero de 1968.
- 16 El primer equipo estuvo integrado por los Arquitectos F. García Vázquez, J. Goldemberg, O. E. Suárez, C. Testa, I. F. Villa, los Doctores C. Mouchet, F. Pérez Crespo, L. Portnoy, A. Zanetta, E. Rodríguez y el Ingeniero Ortiz.
- 17 Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
- 18 El proyecto de Catalinas Norte, que se convirtió en su operación emblemática, logró la realización de objetivos parciales desarrollando morfologías muy diferentes de las propuestas por el plan.
- 19 Dirigida por J. A. Ballester Peña y M. Jiménez y D. Pini, coordinadores.
- 20 De Campana a La Plata, incluyendo a Martín García y el Delta
- 21 El equipo se conformaba, entre otros por: C. A. Morey (Director), J. M. Ramos Mejía, L. M. Morea, D. Pini (Coordinación), H. Díaz Hermelo (Economía), D. O. De Dios (Sociología), R. Pesci (Planeamiento), A. Abba, N. Clichevsky, L. Giudice, L. de Jiménez, E. Masue, D. Socias y R. Marino y E. Reinhold, (Legales).
- 22 Al momento de su publicación en el año 1977, las autoridades habían cambiado: el Ing. F. Camba, Secretario de Estado de Transporte y Obras Públicas, el Ing. Díaz Dorado, Secretario de Estado de Planeamiento Ambiental y Ing. J. P. Gorostiaga, Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires eran ya los personeros de un nuevo gobierno militar.
- 23 Convirtiéndose en uno de los genocidios mas grandes de la historia nacional, como los demuestran los documentos de la CONADEP que dan cuenta de la existencia de más de 30.000 detenidos desaparecidos
- 24 En el contexto de un acuerdo entre la Facultad de Arquitectura y la Fundación Plural se organiza el seminario "Urbanismo Español y proceso de consolidación de la Democracia" (1984) y el Foro "Estrategias Urbanas" (1985), cuyos presupuestos fundaron las bases del concurso de anteproyectos para la ciudad, basados en los conceptos de "proyecto urbano" y "espacio público", según Novick. La respuesta a la convocatoria es amplia – más de 120 equipos integrados por casi 400 profesionales.
- 25 Se constituye un equipo formado por un Presidente (Dr. Juan Portesi), un Coordinador Técnico (Arq. Rubén Pesci) y varios técnicos.
- 26 Trabajaron en su formulación Héctor Gambarota (director del SUPRODE), Raúl Rodríguez Dacal, Alfredo Garay, Dante Sica, Enrique Sete, entre otros.

27 Detecta la aparición de fenómenos que se irían profundizando como hiper-centros de consumo y barrios privados, y que la terciarización irá junto con informalidad y precarización de las formas del trabajo.

28 A la fecha, los municipios de Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Moreno, Ezeiza, Hurlingham, Ituzaingo, Morón, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López y Luján disponen de sus Códigos de Planeamiento.

29 Los estudios fueron coordinados por Alfredo Garay y Néstor Magariños con un equipo conformado por Artemio Abba, Horacio Bozzano, Fernando Brunstein, Patricia Pintos e Luis Yanez, entre otros.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASLAN, L., JOSELEVICH, I., NOVOA, G., SAIEGH, D., SANTALÓ, A. **Buenos Aires Puerto 1887-1992**. Inventario de Patrimonio Urbano. Buenos Aires, FADU-UBA, 1992.
- BORAGNO, S. *Historias de la Ciudad*. In: **Una revista de Buenos Aires**. Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, set. 2001, num. 11
- CORTI, M. In: **Encuentro Proyecto URB-AL**. Organización de Áreas Metropolitanas e Instrumentos de Intervención. Buenos Aires, Mar. 2003
- GUTIERREZ, R. **Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica**. Buenos Aires, Cátedra, 1983.
- \_\_\_\_\_. **Buenos Aires, Evolución Histórica**. Bogotá, Escala, 1990
- HALL, PETER. **Ciudades del Mañana**. Barcelona, Ediciones del Serbal, 1996.
- LIERNUR, J. F., **Arquitectura en la Argentina del Siglo XX. La construcción de la modernidad**. Buenos Aires, Fondo Nacional de las Artes, 2001.
- MINISTERIO de Planeamiento y Obras Públicas. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Documento Final **Plan Urbano Ambiental**. Buenos Aires, PUA/BA, 2000
- \_\_\_\_\_. **Documento Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires**. Buenos Aires, PUA/BA, 2006
- MINISTERIO de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. **1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Avance 2007**. Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2007
- MINISTERIO del Interior. **El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis**. Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires, CONAMBA-CFI, 1995. 218 p. + anexo.
- MOLINA Y VEDIA, J. **Mi Buenos Aires Herido**. Buenos Aires, Colihue, 1999.
- MUNICIPALIDAD de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, **Descripción Sintética del Plan Regulador. Etapa 1959-1960**. Buenos Aires, Organización del Plan Regulador, 1968.
- \_\_\_\_\_. Buenos Aires, Informe Preliminar. Etapa 1959-1960. Buenos Aires, Organización del Plan Regulador, 1968
- NOVICK, A. *Plan*. In: Liernur, J.F y Aliata, F (dir), **Diccionario de la Arquitectura y el Urbanismo en Argentina**. Suplemento de Arquitectura del Diario Clarín. Buenos Aires, AGEA. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Antecedentes Urbanísticos y Contexto de Planificación del PUA*. In: **Consejo del Plan Urbano Ambiental**, Documento Final. Buenos Aires, jul. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Planes versus Proyectos: Algunos problemas constitutivos del Urbanismo Moderno. Buenos Aires (1910- 1936)*. In: **Investigación Académicos**. Santiago, UCHILE- FAU, s.d.
- PIREZ, P. **Buenos Aires Metropolitana, Política y Gestión de la Ciudad**. Buenos Aires, CEAL, 1994.
- SCOBIE, J. **Buenos Aires, del centro a los barrios (1870 – 1910)**. Buenos Aires, Solar, 1977.
- SUAREZ, E. O. **Planes y Códigos para Buenos Aires 1925 – 1985**. Buenos Aires, FADU-UBA, 1986.
- SUBSECRETARIA de Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Dirección de Ordenamiento Urbano. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. **Publicaciones Encuentros de Tierra y Vivienda**. La Plata, 10/10/89 y 30/04/90.
- TARTARINI, J. **Arquitectura Ferroviaria**. Buenos Aires, Arco Iris/Colihue, 2001.
- TORRES, H. *Diagnóstico Socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano*, in: **Consejo del Plan Urbano Ambiental**. Buenos Aires, FADU-UBA, PROHAB, 1999.
- \_\_\_\_\_. **El Mapa Social de Buenos Aires (1940- 1990)**. Buenos Aires, FADU-UBA, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Las acciones del Estado dirigidas al Planeamiento Urbano y sus efectos en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Los Grandes Planes**. Documento de trabajo, mimeo. Buenos Aires, PROHAB, FADU- UBA, 1995.



## El Plan Estratégico Territorial PET y los Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana

El desarrollo de estos Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana se inscribe en el marco del esfuerzo que realiza el Gobierno Nacional que, a través del Ministerio de Planificación, ha encarado la elaboración del Plan Estratégico Territorial (PET).

Este trabajo afirma que el modelo territorial actual *“es resultado de la iteración entre el medio biofísico (sistema de centros y stock de infraestructura y equipamiento instalado en el medio natural) y el medio socioeconómico (población y actividades productivas) que tiene lugar en las distintas regiones del país”*. Representando al mismo tiempo la dinámica de flujos de bienes y servicios que las vincula. Sobre esta base, el PET interpreta que *“la imbricación entre ambos fenómenos expresa la forma que adopta la organización del territorio nacional, su estructura espacial y configura lo que denomina modelo actual”*.

Tras caracterizar el Territorio Nacional en 25 regiones, define tres categorías o tipos de asentamiento, identificando uno (categoría A1) que denomina *“núcleos dinamizadores del territorio que identifican regiones relativamente pequeñas en términos territoriales, pero altamente pobladas y urbanizadas, con alto desarrollo social y productivo y del medio construido, donde confluyen los principales flujos de cargas y de pasajeros”*.

Dentro de esta categoría, identifica la franja industrial Buenos Aires-Rosario, ampliado como franja industrial Paraná-La Plata; el Nodo Córdoba y también un conjunto de aglomeraciones intermedias (categoría A2) como Comodoro Rivadavia, el Nodo Tucumán, la Franja Salta-Jujuy, Nodo Resistencia-Corrientes, el Oasis Norte del Gran Mendoza, el Oasis de San Juan, el Oasis Centro de San Rafael, y el Oasis del Alto Valle del Río Negro y Neuquén y la Costa Sur de Santa Cruz. Sobre esta base, el mapa de flujos da cuenta de un sistema de corredores que vinculan estos núcleos entre sí (ver plano), *“verificando que la distribución espacial ratifica los atributos de cada zona, constatando que mientras gran parte de la región pampeana detenta una estructura poli céntrica, articulada por una red vial mallada que soporta vínculos multidireccionales, el resto de las zonas no llega a configurar estructuras de este tipo”*.

Paradójicamente, como se verá en las instancias de diagnóstico de estos Lineamientos Estratégicos, el sistema de soportes que configura la estructura territorial, en el caso de la Región Metropolitana obedece a un sistema de organización que ha perdido vigencia. La integración de este sistema de corredores a una nueva malla de corredores internacional (como la del MERCOSUR), induce nuevos posicionamientos que suponen una readaptación de esta estructura de soportes.



Tras observar la mayor concentración de asentamientos en la región pampeana (22 millones de habitantes, 61% de la población) constata que *“el frente portuario metropolitano sigue manteniendo preponderancia, la potencia que adquiere el corredor bioceánico central representa el cambio más significativo respecto de la dinámica que caracterizó los otros modelos de organización del territorio nacional”*. La concentración de reflujo sobre este corredor sugiere la posibilidad de desarrollar corredores alternativos, criterio que constituirá uno de los ejes del modelo propuesto.

El mapa síntesis *“confirma las limitaciones del soporte físico nacional, con áreas desarrolladas e integradas e inmensos territorios con baja ocupación e integración, en el que predominan las relaciones interregionales unidireccionadas hacia el principal centro de consumo nacional retroalimentando el desigual desarrollo socioproductivo del país”*.

El PET observa a la vez algunas tendencias que representan oportunidades para la formación de un modelo de país: como el proceso de integración al comercio regional y mundial que ha dinamizado nuevas actividades y áreas del territorio nacional, el cambio de tendencia del comportamiento demográfico (que tiende a redireccionar los flujos migratorios) y la aparición de incipientes relaciones interregionales que permiten orientar algunas nuevas líneas de acción”.

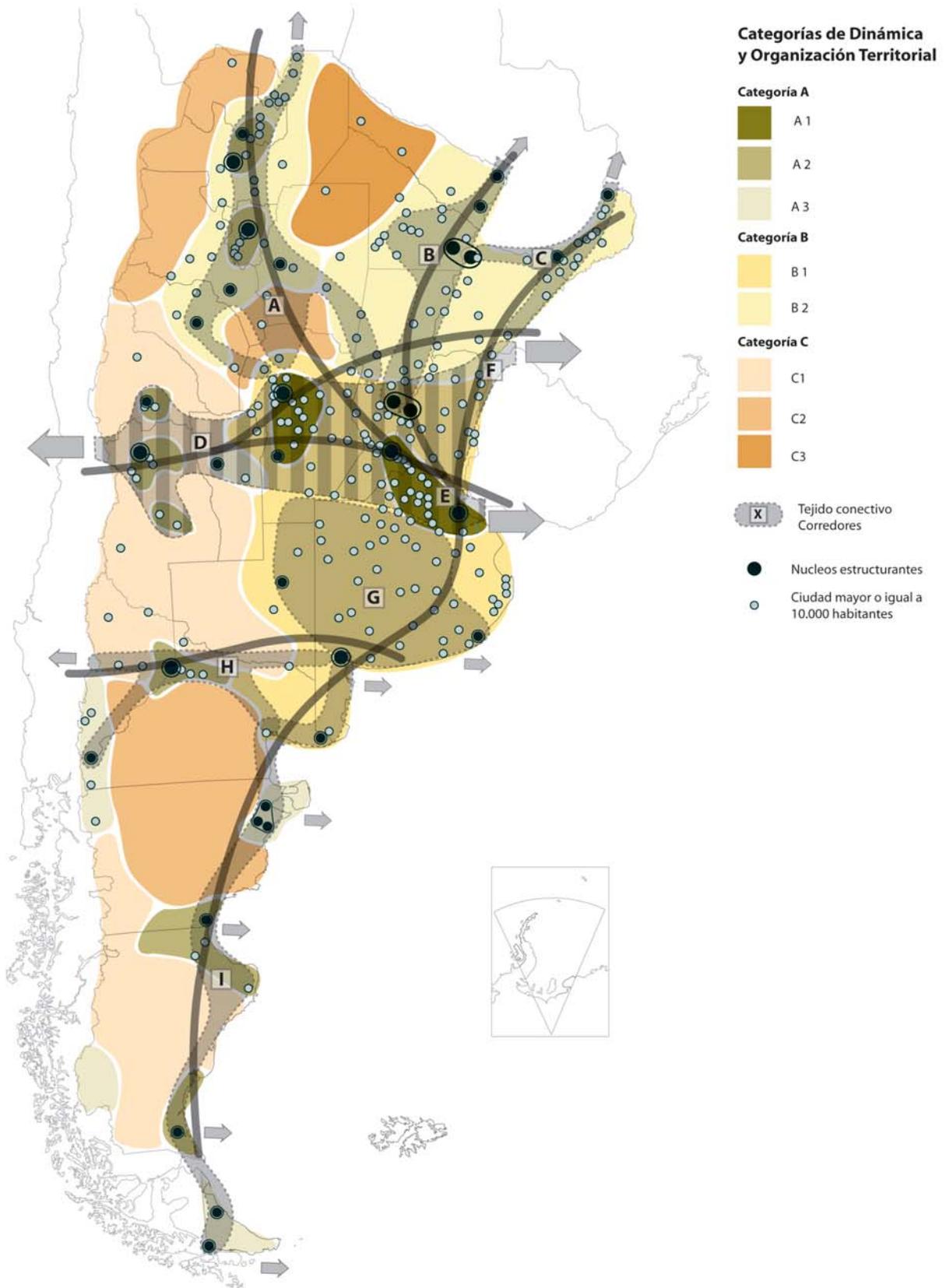
La aparición de nuevas tendencias de localización de actividades productivas y, por lo tanto, de refuncionalización de los flujos comerciales es percibida como una oportunidad para transformar la estructura radioconcéntrica que induce una redistribución territorial de la población. La constatación de los incrementos poblacionales, por encima de la media nacional en un número considerable de ciudades intermedias, y el crecimiento por debajo de la media nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires, anuncia la posibilidad de una reversión de las tendencias históricas que debe ser apoyada por las políticas de desarrollo regional.

Sin embargo, el PET observa que, simultáneamente a estos procesos, *“se produce una concertación del sector terciario avanzado (comercio servicios finanzas) en los centros de mayor envergadura: este fenómeno emergente de la globalización y producto de los cambios en la tecnología de la comunicación supone el establecimiento de funciones de comando de las transacciones internacionales en los nodos del territorio de alta conectividad y más dotados en materia de servicios especializados y de recursos humanos de más alta calificación”*.

En este marco, destaca que en la actualidad, un número significativo de ciudades medias y la totalidad de las grandes muestran un tipo de mutación en los patrones de urbanización. Verifica la aparición de archipiélagos, de ciudad dispersa (suburbanización), que se expanden asociando ciudades vecinas en solución de continuidad, reformulando los límites entre lo rural y lo urbano (tejido rururbano).

### **El Modelo deseado**

Al proponer ideas rectoras para la conformación de un modelo deseado considera que el proceso de internacionalización de la economía reemplaza *“al viejo paradigma centro-periferia y establece una nueva relación entre lo local y lo global, generando cambios ineludibles de la estructura productiva”*, señalando al MERCOSUR como un ejemplo de este nuevo modelo. Esta integración se viabiliza a través de la apertura de nuevos y mejores pasos fronterizos, y la creación o consolidación de corredores de integración. Sobre esta base, la colocación de productos nacionales en el exterior se agiliza (y en algunos casos viabiliza), por los corredores que atraviesan el Territorio Nacional.



2.1 (plano PET) Mapa Actual. Modelo Síntesis. Fuente: PET.



Para lograr el equilibrio territorial, se promueve *“la radicación de núcleos productivos en áreas menos desarrolladas pero a la vez se sostiene la competitividad de las áreas más consolidadas resolviendo los cuellos de botella en materia de infraestructura que obstruyen el desempeño económico de la región”*. Es en la Región Metropolitana el caso de la situación energética, de la infraestructura portuaria, de la estructura vial y de la reorganización de los espacios de la producción que sostienen la demanda laboral de una población de más de 10 millones de habitantes.

Este esquema se completa con la consolidación de nuevos ejes de conectividad interna y con la promoción de un esquema policéntrico de ciudades, lo que implica la construcción de infraestructuras, la generación de condiciones económicas regionales y urbanas adecuadas, ofreciendo oportunidades de progreso a la población. Con estas herramientas, se propone revertir los efectos adversos del proceso migratorio del interior del país hacia las grandes ciudades.

El modelo deseado planeta, por lo tanto, las siguientes líneas integradoras:

1. Áreas a cualificar, desarrollar o potenciar
2. Corredores de conectividad que articulan el territorio.
3. Sistema policéntrico de núcleos urbanos.

En este marco, se considera que las regiones que se encuentran en la categoría A (como el caso del AMBA), corresponden al primer tipo de intervención: áreas a cualificar, desarrollar o potenciar. *“Se trata de áreas dinámicas, con economías competitivas e insertas en el mercado internacional, y con un medio construido de buen grado de consolidación que tiene por vocación sostener su rol de generadoras de riqueza. Para ello necesitan adecuar su infraestructura y equipamientos a las demandas presentes y futuras, así como mitigar los impactos ambientales negativos que ha acarreado el crecimiento sin planificación”*.

Según el PET, estas zonas requieren *“intervenciones que apuntan a adecuar el stock de capital construido que poseen, como ejemplo, la reformulación del sistema portuario y de sus redes de acceso; la ampliación de la capacidad; de sus tramos saturados del sistema vial, intervenciones puntuales en lo que respecta a distribución de energía eléctrica. Asimismo requieren de la consolidación de modernos centros de transferencia, de transporte que garanticen la articulación entre nodos de transporte, superando la fragmentación que dificulta la eficiencia del sistema tanto en lo concerniente a cargas como a pasajeros”*.

Por último, el Plan Nacional señala la importancia de *“fortalecer el planeamiento urbano como herramienta de previsibilidad y formación de consenso, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad futura”*. Y concluye: *“la concientización respecto de la necesidad de regulación del uso de suelo y la consecuente orientación de las inversión pública y privada en materia de emprendimientos e inversiones en infraestructura, constituye un elemento fundamental para garantizar un desarrollo urbano sostenible. Esto es, que atienda a la mitigación de los impactos ambientales negativos y a los procesos de segregación socio-espacial que se suscitan en las grandes ciudades”*.

## Algunas cuestiones de método

El objetivo de este trabajo es proponer a la discusión de la comunidad los estudios desarrollados por las áreas responsables de la política urbana del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires sobre la situación actual del área metropolitana y sus perspectivas, proponiendo un conjunto de escenarios que proyectan la evolución previsible de las condiciones actuales. El documento aborda la problemática metropolitana en forma integral, analizando la posibilidad de proponer su tratamiento en conjunto con las otras instancias de gobierno que ejercen competencias sobre este territorio. Merece un tratamiento especial la búsqueda de coincidencias con el Plan Urbano Ambiental PUA, desarrollado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con el Plan Estratégico Territorial PET, que elabora actualmente el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del Gobierno Nacional.

Al cumplirse 30 años de la sanción de la Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (8912/77 T. O. Decreto 3389/87) que encomienda al Gobierno Provincial la formulación de lineamientos estratégicos, estos documentos constituyen una base sobre la cual discutir, y eventualmente consensuar, un marco de referencia que permita dar coherencia a las políticas públicas y a las iniciativas de la sociedad.

### Antecedentes

La Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA ocupa un territorio urbanizado de cerca de 2.400 kilómetros cuadrados y concentra 13 millones de habitantes que representan el 46% de la población nacional y genera aproximadamente el 52% del PBI del país. Este vasto territorio, situado en la Provincia de Buenos Aires, está bajo la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con 3 millones de habitantes, y de 40 municipios, enumerados anteriormente, que constituyen el denominado Conurbano Bonaerense, donde se concentran los 10 millones restantes. Este amplio territorio ha sufrido significativas transformaciones en los últimos 20 años. Los profundos cambios ocurridos en la estructura productiva, la distribución del ingreso y los patrones de consumo de Argentina, y en particular de Buenos Aires, han afectado en forma significativa sus modelos de comportamiento, verificando cambios en la estructura de producción, en la estructura territorial, y experimentado un rápido crecimiento que ha incrementado el consumo de suelo urbanizable a la vez que se han agudizado los problemas ambientales; cambios que impactan sobre la demanda de infraestructuras y el transporte urbano y tienen efectos sobre la estructura social.

En contraste con esta vasta problemática de desarrollo urbano, en los últimos 30 años, han sido escasas las iniciativas públicas tendientes a resolverlas y



modificar las tendencias negativas de desarrollo. La compleja estructura institucional, responsable del desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA, no ha sido eficaz para atender la problemática de la región. Esta situación genera enormes dificultades de coordinación de la gestión urbana en la RMBA, la que no cuenta con un marco integrado de planificación urbana y ordenamiento territorial que facilite la acción concertada de las diferentes instituciones involucradas.

A fin de hacer frente a esta dificultad, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (en consulta con el Gobierno de la Ciudad) ha encarado la realización de estos trabajos, contando con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo BID, como parte del Programa de Apoyo a la Gestión Urbana - Región Metropolitana de Buenos Aires (Proyecto AR-T1010), para desarrollar iniciativas tendientes a mejorar la efectividad de las instituciones responsables de la gestión urbana, en el marco de lineamientos estratégicos comunes

### **La metodología**

Con este trabajo se ha buscado identificar aquellas cuestiones que pueden ser asumidas como los problemas centrales del Área Metropolitana de Buenos Aires AMBA, aquellos que pueden servir de base para la conformación de una agenda común entre las jurisdicciones que ejercen competencias sobre este territorio.

El desarrollo de una metodología para la realización de un plan debe partir de un claro reconocimiento de las posibilidades y restricciones de cada uno de los sectores que intervienen en la conformación de la problemática regional, y de la necesidad de establecer un marco que permita articular el sistema de decisiones referidos a una problemática común.

Mientras que las formas de representación de la población y los mecanismos institucionales de representación están organizados con un criterio territorial, podemos constatar que el sistema de presiones que ha ido conformando la agenda de prioridades esta organizado por sector. Este juego de fuerzas, a veces contrapuestas, define uno de los principales problemas para el tratamiento de la problemática metropolitana, en la medida que los dispositivos institucionales que procesan este sistema de actores e intereses no tiene la complejidad suficiente para dar cuenta de la conformación de una problemática global.

Ambas lógicas comparten un mismo espacio pero no garantizan, en ninguno de los casos, un funcionamiento eficiente que dé cuenta de todos los efectos o externalidades que cada decisión implica para el territorio metropolitano en su conjunto. En este marco, resultan evidentes los efectos del desmantelamiento de las estructuras de planeamiento que llevaron al Estado a perder de vista una visión de totalidad, e incluso a resignar la posibilidad de tener un pensamiento autónomo del pensamiento de sus interlocutores sectoriales. Por estos motivos es necesario discutir, y eventualmente consensuar, un marco de referencia que permita dar coherencia a las políticas públicas y a las iniciativas de la sociedad.

Conceptualmente, el método elegido busca reconstruir una idea de totalidad, relacionando temáticas que son en general tratadas en forma sectorial. Esto supone una reducción a un número acotado de cuestiones posibles de relacionar, y asimismo, identificar cuales son los términos en que son debatidas las opciones que enfrenta cada uno de estos ámbitos sectoriales.

Como todo ejercicio de combinación, este método no proveerá un único resultado, sino un conjunto de opciones (o escenarios) en los que pueden ponderarse los efectos de las decisiones que les dieron origen.

Queda claro que el objetivo principal de este abordaje es ponderar los efectos de algunas decisiones sectoriales sobre el comportamiento del conjunto, lo que



también implica prefigurar cuales son las herramientas de que disponemos para promover estas intervenciones sectoriales.

Para llegar a este objetivo, fue necesario desarmar la metodología en siete etapas, buscando que cada una aporte un resultado concreto, que va adquiriendo mayor complejidad a medida que una secuencia programada articula estos resultados.

Las etapas son:

- elaboración del diagnóstico,
- selección de las variables de análisis (matriz de problemas),
- identificación de los dilemas,
- configuración de matrices territoriales,
- construcción de escenarios alternativos,
- definición de políticas para cada escenario, y
- selección de instrumentos de gestión metropolitano.

Para facilitar la comprensión de este proceso, cuyo desarrollo ha llevado más de dos años, y que describiremos a continuación, se incluye una somera descripción de cada una de sus siete etapas:

### **Elaboración de un diagnóstico**

Buscando comprender los cambios que se habían producido durante la década del '90 y los primeros años del nuevo siglo, se encomendó el desarrollo de una primera caracterización a los mismos investigadores<sup>1</sup> que en la década del '90 habían desarrollado los estudios encomendados por la CONAMBA y el CFI, titulado *El Conurbano Bonaerense, Relevamiento y Análisis*.

Se contaba también con una serie de documentos de trabajo, como los desarrollados por la Fundación Metropolitana, la Fundación Ciudad, las Universidades de General Sarmiento, Luján, Lanús, San Martín, Buenos Aires y La Plata. Existen asimismo trabajos desarrollados por diferentes organismos sectoriales, algunos de gran calidad técnica, como los desarrollados por el CEAMSE, por la Secretaría de Transportes, por la subsecretaría de Servicios Públicos del MIVSP de la Prov. de Bs. As sobre la problemática sanitaria, por el Banco Mundial sobre el tema puertos, entre otros, y los trabajos elaborados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el contexto del Plan Urbano Ambiental PUA.

Con estos elementos, se desarrolló una primera rueda de discusiones, luego reuniones plenarias del grupo de expertos, y se terminó exponiendo los resultados en talleres de trabajo con responsables sectoriales (transporte, vialidad, tratamiento de residuos, obras sanitarias, etc.) y territoriales (áreas de planeamiento del Gobierno de la Ciudad y de los municipios del Conurbano) sobre el manejo de estas problemáticas. Las primeras lecturas, a partir de indicadores sectoriales (estructura física, social, económica, jurídico institucional, urbana), permitió detectar disfunciones, desequilibrios, carencias, como también permitió analizar los efectos sobre la conformación territorial de las políticas desplegadas durante la década del '90, cuestiones cuyo análisis remiten a estructuras más complejas, a problemas superpuestos o articulados, en los que se relacionan una serie de variables conformando matrices de problemas. Desde esta perspectiva, el abordaje de la realidad podía abarcar todas sus dimensiones, y por lo tanto, todos los ámbitos de gobierno. El propósito de esta reflexión apunta a una intervención más modesta, que recorta su ámbito de actuación en función de sus competencias, orientando las acciones sobre el acondicionamiento del sistema de soportes materiales que alberga a nuestra sociedad regional,



entendiendo como sistema de soportes materiales tanto al medio ambiente natural como al medio construido, y al conjunto de procesos y servicios que intervienen en su transformación y funcionamiento. Como ejemplo, se puede considerar que existe un sin número de procesos sociales que definen la viabilidad de determinados procesos productivos; la estabilidad de la moneda, el tipo de cambio, los estímulos y regulaciones, la existencia o no de organizaciones empresarias, su articulación con la investigación, la información o el diseño, son todas dimensiones esenciales para la promoción de un desarrollo industrial. Esta propuesta se limitará a identificar una agenda de prioridades que permita al Gobierno Nacional, al Provincial, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios del Conurbano conformar un acuerdo de corto y mediano plazo sobre un conjunto de cuestiones, a las que se les asigna carácter metropolitano. Este sesgo metodológico, que apunta a la especificidad de las intervenciones, no implica el desconocimiento de la influencia de otras dimensiones, sino un intento por focalizar, sobre algunas cuestiones, la posibilidad de implementar una acción estructurada.

Con este primer resultado, se formalizó con el BID el convenio de colaboración antes citado, en el que intervendrían las áreas de Planeamiento Urbano de la Provincia y del Gobierno de la Ciudad. En este marco, fue encarada una segunda instancia de trabajo.

Con el apoyo del BID, se contrató a un conjunto de equipos profesionales españoles, que desarrollaron estudios complementarios a los desarrollados por los expertos locales, analizando las perspectivas económicas, la estructura ambiental, la problemática del transporte, la evolución de la problemática social y sus efectos sobre la conformación del espacio urbano. Con estos resultados, fue posible desarrollar una segunda rueda de discusiones a lo largo de dos días de taller con representantes sectoriales y municipales.

### **Selección de las variables de análisis (matriz de problemas)**

Sobre la base de relevamiento de campo y reuniones de trabajo en talleres<sup>2</sup> con responsables sectoriales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios del Conurbano fueron destacadas 12 cuestiones relevantes distribuidas en tres temáticas: cuestiones relacionadas al desarrollo, cuestiones relacionadas con el crecimiento de la urbanización y cuestiones relacionadas con el medio ambiente. Cada matriz quedó conformada, a su vez, por cuatro cuestiones cada una, que fueron seleccionadas dentro de un universo de 15 o 18 asuntos considerados como relevantes, acordándose en el marco de estos talleres que se podría avanzar en la construcción de escenarios, ponderando cual podría ser la evolución previsible de estas 12 cuestiones consideradas.

Esta tarea intelectual de selección de problemas implica priorizar algunas temáticas por sobre otras, pero resulta de vital importancia para intentar hacer foco sobre aquellos temas capaces de desencadenar los principales procesos de transformación sobre el territorio. Es de destacar que estas cuestiones no constituyen una gran novedad, podría incluso afirmarse que una vez expuestas, resultan bastante obvias, lo que no les resta importancia en la conformación de la problemática global de la aglomeración, ni modera sus efectos sobre la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, es más difícil reconocer que muchas de ellas han quedado instaladas como fatalidades de la realidad y que la sociedad ha aceptado convivir con ellas como si formaran parte del paisaje, por ser consideradas tan grandes o complejas que resultaría inútil cualquier intento por solucionarlas.

En la mayoría de los casos, su existencia se apoya en algunas decisiones que fueron tomadas en el pasado, cuya evolución no ha sido compatible con el



desarrollo de la ciudad, pero que han definido criterios de intervención que han consolidado una cultura que se resiste a ser revisada desde una nueva perspectiva.

### **Identificación de los dilemas**

Etimológicamente, un dilema es un argumento formado por dos proposiciones contrarias que permite que la negación de una sirva como demostración de la otra. La noción de dilema nos refiere a alternativa, disyuntiva, opción, señala la existencia de un problema pero también de elección entre diferentes posibilidades.

Al proponer un método para formular un plan nos apoyamos en la noción de dilema, habiendo constatado que existe un número acotado de cuestiones que es necesario resolver, y que en torno a cada una se presenta un dilema. Este esfuerzo de síntesis puede pecar por reduccionista y dejar afuera del esquema algunas alternativas posibles, sin embargo se ha trabajado arduamente junto a expertos de cada sector para que la metodología logre representar, a través de los dilemas, los posibles escenarios hacia los que se dirige la Región.

La identificación de estos dilemas, en rigor, no siempre nos sitúa frente a una única opción. En los hechos, se presentan casos donde la posibilidad de actuar presenta dos alternativas claramente diferenciadas como posible respuestas a un mismo problema. Sin embargo en otros casos el dilema nos enfrenta a la posibilidad de actuar o de no hacer nada, siendo por lo tanto frecuentes los planteos donde se deben enfrentar tres opciones.

### **Configuración de las matrices territoriales**

Se llega, con este método, a identificar un conjunto de cuestiones, que encierra cada una un dilema. Sin embargo, la naturaleza de las cuestiones permite referirlas a tópicos, que agregan la problemáticas particulares, en el marco de cuestiones estructurales.

La lectura de los diferentes dilemas llevó a diferenciar aquellos que se refieren a la problemática del desarrollo, aquellos que refieren a la problemática territorial y los que refieren a la problemática ambiental. De su análisis, resulta la advertencia sobre los efectos que producen sobre la estructura social y sobre las dificultades de la estructura jurídico-institucional para garantizar el gobierno del territorio.

Asimismo, nos pondrá frente a la situación de preferir uno de ellos como la situación más deseable para el conjunto de la metrópolis, conformándose de este modo tres matrices: una que atiende las cuestiones relacionadas al desarrollo, otra que mira el crecimiento urbano y una tercera que se concentra en la matriz medio ambiental.

Las matrices ponen en evidencia el modelo territorial actual sobre el cuál nos toca operar y permiten prefigurar un modelo territorial alternativo o modelo deseado que sería alcanzable sólo si todas las variables pudieran controlarse. Como ello no es posible, debido a la complejidad sectorial y territorial previamente descriptas, la mejor manera de prefigurar el futuro es a través de la construcción de escenarios alternativos.

### **Construcción de escenarios alternativos**

La construcción de escenarios permite exponer un conjunto de alternativas respecto del futuro de la aglomeración, poniendo a discusión de la sociedad las consecuencias de tomar, o no, determinadas decisiones sobre estas 12 cuestiones.

Se trata de un ejercicio prospectivo que busca prefigurar una imagen de lo que puede suceder, partiendo del análisis de las condiciones que presenta la



realidad y sus tendencias y del reconocimiento de las posibilidades que tiene una política pública para incidir sobre el comportamiento de estas tendencias. Se parte, asimismo, de la constatación de los límites de las posibilidades de intervención, no sólo por las restricciones que impone nuestro contexto tecnológico o económico-financiero sino también por las dificultades para unificar el proceso de toma de decisión y para lograr que la realidad se encamine en la dirección que se considere deseable.

La construcción de escenarios en torno a 12 cuestiones, dentro de las cuales se identifica a la vez un dilema, llevaría a combinar por lo menos 2 x 12 posibilidades, lo que convierte a este ejercicio en un galimatías muy confuso de evaluar. De modo que la construcción de escenarios requiere un paso intermedio que permita jerarquizar estas variables, introduciendo algunos criterios que permitan ponderarlas en términos operacionales.

El primer criterio<sup>3</sup> incorpora la noción de incertidumbre, y lleva a considerar cuáles de las opciones identificadas como dilemas tienen mayores posibilidades de pasar a ser decisiones en el corto plazo. La noción de incertidumbre permite asimismo identificar cuáles son las cuestiones más difíciles, que dan cuenta de sistemas de presión más poderosos, y presentan, por lo tanto, mayor dificultad para incorporar transformaciones; son los verdaderos nudos duros, problemas difíciles de resolver. Aquellas cuestiones que vale la pena discutir, porque (por lo menos en esta coyuntura) se juega en ellas el futuro del área metropolitana. Hemos identificado cuatro cuestiones que forman parte de este primer grupo.

El segundo criterio que ha servido de base para la construcción de escenarios se apoya en la noción de tracción, ponderando la influencia que ejerce, sobre otras variables, las decisiones que se toman sobre alguna de ellas. En los anexos se da cuenta del sistema de ponderación, construyendo una suerte de diagrama de influencia que nos permite identificar cuáles son las piezas fuertes del sistema. El mismo método nos permite identificar variables fuertemente influenciadas por estas decisiones y otras que guardan una relativa independencia.

Esta constatación nos ha permitido comprender que las cuestiones vinculadas con la política urbana (modalidades de expansión, tratamiento del sistema de centros, promoción de parques industriales, política de gestión de áreas verdes y del manejo del borde periurbano), que generalmente constituyen el capítulo urbano ambiental de un plan estratégico, tienen una enorme dependencia de decisiones que se toman en ámbitos que escapan a sus competencias.

En base a estos criterios de incertidumbre y tracción hemos logrado construir cinco escenarios alternativos que nos permiten estudiar los efectos de los conjuntos de variables analizadas sobre las matrices de desarrollo, crecimiento y medio ambiente en todo el ámbito de la Región Metropolitana. Con esta metodología nos ha interesado anticipar los efectos de los diferentes escenarios sobre la estructura urbana, asumiendo que en cada caso las posibilidades de actuación quedan acotadas de manera particular, lo que permite identificar con mayor claridad cuáles son las acciones que conviene emprender, las instituciones en las que nos podemos apoyar y de las herramientas que en esas condiciones resultan más adecuadas para actuar.

### **Definición de políticas para cada escenario y estimación de sus costos**

En este marco, la construcción de escenarios define cinco posibles contextos frente a los cuales ha de implementarse una política ambiental y urbana, que de acuerdo a estas condiciones ha de acompañar, fortalecer, controlar o por el contrario impedir, acotar, compensar o mitigar sus efectos.

Se puede concluir, que en el caso de esta coyuntura, la apuesta se centra en cuestiones de carácter estructural como la construcción de una nueva matriz de soporte de las actividades económico productivas y la reconstrucción de la matriz ambiental. Nos permite, asimismo, comprender que la problemática del crecimiento y estructuración del espacio metropolitano ha de ser un capítulo particular de esta estrategia, y que puede ser presentado como un conjunto de propuestas alternativas (o incluso como una secuencia evolutiva) que se adapte a las condiciones del contexto en que se puede prever que van a desarrollarse.

Cabe destacar, que no es propósito de este trabajo de Lineamientos Estratégicos imponer las soluciones alternativas a los Municipios del conurbano bonaerense, sino más bien sugerir lineamientos estratégicos de acción que indiquen, en un sentido más amplio, cuáles son las decisiones a tomar para responder de la mejor manera posible ante un escenario dado. Queda, en la capacidad de quienes gobiernan el territorio, la posibilidad de estructurar un instrumento de gobernanza metropolitana que permita implementar las estrategias a nivel regional.

### **Propuesta de un instrumento de gestión metropolitana**

El trabajo realizado por esta Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda SUyV cuenta con un apartado final que se ocupa de analizar los instrumentos de gestión metropolitana existentes y propone la creación de una Agencia Metropolitana capaz de generar consensos, promover políticas y controlar procesos.

### **Secuencia del Trabajo de Lineamientos**

Este proyecto ha sido desarrollado, como ya fue mencionado anteriormente, como parte del Programa de Apoyo a la Gestión Urbana - Región Metropolitana de Buenos Aires con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo BID (Proyecto AR-T1010), a través de recursos provenientes del Fondo Español de Servicios de Consultoría (Cooperación Técnica no Reembolsable).

El objetivo principal del mismo ha estado orientado a mejorar la gestión del desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires mediante:

1. el análisis de escenarios de desarrollo urbano para un conjunto de ejes temáticos seleccionados;
2. la definición de lineamientos estratégicos de intervención con visión metropolitana; y
3. la elaboración de propuestas operativas, institucionales y de política de desarrollo urbano que permitan poner en marcha los lineamientos estratégicos identificados.

### **Cronología de las actividades**

El proyecto se desarrolló entre los años 2005 y 2007, impulsado por el Gobierno Provincial a través de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda SUyV, contando desde su inicio, con el acuerdo y acompañamiento de la Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la participación de los municipios de la Región.

**Febrero de 2005.** Las primeras actividades del proyecto consistieron en un amplio proceso de consulta y discusión técnica con expertos sectoriales y representantes de organismos públicos, vinculados con los principales ejes de trabajo. El proceso se inició con la realización de un taller de presentación de pre-diagnósticos sectoriales y la participación de los responsables técnicos de la misión

3.1 Reunión con integrantes del COPUA 31.05.2006





3.2 Taller Centro Cultural Recoleta 31.05.2006



3.3 Conferencia de consultores españoles. Garay, Clusa, Llop y Mur. 1.06.2006



3.4 Reunión con equipo de planeamiento de la CABA 5.07.2006

del BID, funcionarios del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de organismos públicos de la Provincia, con la coordinación del equipo técnico de la SUyV. Lugar: Hotel Hilton, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Marzo de 2005.** Se da continuidad al proceso de intercambio con los especialistas sectoriales. En esta instancia, se organiza un taller de trabajo con dos espacios de discusión: uno de carácter intersectorial y otro sobre los temas vinculados a la organización del territorio metropolitano. En esa oportunidad, el equipo de la SUyV apuntó a la identificación de los problemas más relevantes, la ponderación de los problemas según un conjunto de criterios preestablecidos y la explicitación de metodologías para la prefiguración de escenarios tendenciales. Lugar: Casa de la Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Mayo de 2005.** En esta reunión se discutieron los avances de los diagnósticos sectoriales. Durante la jornada el Dr. Alberto Levy, especialista en Dinámica Grupal, coordinó la primera actividad, orientada a la integración de los diferentes enfoques sectoriales en torno a ejes convergentes. Participó de las actividades el Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, Dr. Eduardo Sícara. Reunión Hotel Sheraton Libertador, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Junio a Diciembre de 2005.** Como resultado de sucesivas reuniones con los consultores, quienes se produjo un documento con la compilación de los diagnósticos sectoriales. Durante este período, los consultores trabajaron en colaboración con el equipo de profesionales del área “Sistema de Información Territorial” de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda SUyV, a fin de coordinar el tratamiento de información secundaria y sistematizar la producción de cartografía temática. A este documento se anexaron dos informes elaborados por organismos provinciales, uno de la Secretaría de la Gestión Pública, acerca de la problemática institucional metropolitana, y otro de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, sobre el Subsistema de Ordenamiento Urbano y Territorial.

**Enero 2006.** La Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda SUyV confeccionó una lista de candidatos para la selección de los consultores externos que tendrían a su cargo los Componentes 1 *Análisis de Escenarios de Desarrollo Urbano* y 2 *Formulación de lineamientos estratégicos de desarrollo* del programa.

**Febrero y Marzo 2006.** Convocatoria a la presentación de propuestas para la contratación de los servicios de consultoría externa.

**Abril a Mayo de 2006.** Recepción y preselección de las propuestas.

**Mayo de 2006.** Selección de los consultores para el Componente 1 del programa *Análisis de Escenarios de Desarrollo Urbano*:

Consultoría 1: *Transformación de la Estructura Productiva de la Aglomeración*. Joaquim Clusa Oriach y Sara Mur. MUR & CLUSA ASSOCIATS SL.

Consultoría 2: *Cambios en Flujos de Personas y Productos e Impacto sobre el Sistema de Transporte*. Andrés Monzón. Catedrático de Transportes. Universidad Politécnica de Madrid, España.

Consultoría 3: *Problemática Ambiental*. Salvador Rueda. Director de la Agencia Local de Ecología Urbana de Barcelona, España

Consultoría 4: *Problemas Sociales Emergentes*. Josep Maria Llop Torné. Regidor Adjunt a l'Alcaldia. Ajuntament de Lleida, Progamació i Relacions Externes.

Consultoría 5: *Reconfiguración de la Estructura Espacial del Territorio. Integración de Resultados de consultorías 1 a 5 y formulación de lineamientos estratégicos*. José María Ezquiaga. Doctor Arquitecto. EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO SL.

La presentación de los diagnósticos sectoriales, en diciembre de 2005, significó la finalización de una etapa del trabajo y el comienzo de otra, centrada en la intervención de los especialistas españoles. En sus instancias iniciales, esta etapa implicó el desarrollo de una serie de actividades complementarias a las ya realizadas, como la revisión de los diagnósticos sectoriales y la identificación de las principales tendencias; la consolidación de las bases de datos según tres matrices analíticas (Desarrollo, Ambiente y Crecimiento); la producción de cartografía temática de apoyo por matriz y una primera identificación de temas clave para la región.

**29 de Mayo al 2 de Junio de 2006.** Primer viaje de trabajo del Componente 1. Consultores: Joaquim Clusa y Sara Mur (Economía Urbana); Josep Maria Llop Torne (Problemática Social).

Actividades realizadas:

29 de Mayo de 2006

- Reunión de presentación y definición de objetivos a cargo del Arq. Alfredo Garay y Directores de la Subsecretaría.
- Reunión en el Centro de Estudios Bonaerenses, disertación a cargo del Licenciado Dante Sica sobre la perspectiva macroeconómica argentina.

30 de Mayo de 2006

- Reunión con el Director Provincial de Planificación y Control de Gestión (MIVySP) y responsables provinciales en el manejo de programas de obras de saneamiento, vialidad y manejo de la cuenca del Río Reconquista.
- Reunión con responsables de las áreas de planeamiento de 7 municipios del Gran Buenos Aires (Avellaneda, Moreno, Malvinas Argentinas, Florencio Varela, San Isidro, Luján y La Matanza).

31 de Mayo de 2006

- Reunión en la Casa de la Provincia de Buenos Aires en Capital Federal con los consultores argentinos que participaron en la elaboración de los diagnósticos sectoriales.
- Reunión con el Consejo del Plan Urbano Ambiental en la Ciudad de Buenos Aires. Presentación de la propuesta del Plan Urbano Ambiental a ser presentada en la Legislatura.
- Reunión de trabajo en el Centro Cultural Recoleta, con la participación de integrantes del equipo técnico de Subsecretaría de Planeamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1 de Junio de 2006

- Conferencia de los Consultores españoles sobre los procesos de transformación de la ciudad de Barcelona. Lugar: Archivo y Museo Históricos del Banco de la Provincia de Buenos Aires «Dr. Arturo Jauretche».



3.6 Taller con municipios en la FADU 11.08.2006



3.5 Reunión con organizaciones no gubernamentales, 5.07.2006



3.7 Taller con municipios en casa de la Provincia de Bs. As. 5.08.2006



3.8 Taller con municipios en casa de la Provincia de Bs. As. 5.08.2006



3.9 Taller con municipios en casa de la Provincia de Bs. As. 5.08.2006



3.10 Acuerdo Ciudad – Provincia. Arq. Garay y Arq. Sabugo. Hotel Melia 4.10.2006

- Trabajo de taller conjunto entre la Subsecretaría de Planeamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia.

2 de Junio de 2006

- Recorrido de reconocimiento de algunas experiencias de transformación urbana:

- La construcción de una red de Gas con participación comunitaria en barrios populares de la segunda corona metropolitana.
- La construcción de un nuevo centro urbano en la periferia.

- Reunión de trabajo con el equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, SUyV. Reseña y transferencia de la información disponible en el organismo. Elaboración conjunta de un plan de trabajo.

**Semana del 3 al 7 de Julio 2006.** Segundo viaje de los consultores del Componente 1: José Maria Ezquiaga, Salvador Rueda y Andrés Monzón.

3 de Julio. Lugar: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. La Plata.

- Presentación de los avances a cargo del Arq. Alfredo Garay.
- Mesa redonda sobre estructura territorial de la Región, participaron los consultores argentinos que desarrollaron los informes correspondientes, funcionarios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4 de Julio. Lugar: Sala de Intendentes del MIVySP. La Plata.

- Mesa Redonda sobre Transporte y Movilidad en la Región, participaron el Director Provincial de Planificación y Control de Gestión, los responsables provinciales de las áreas de transporte y vialidad y los consultores argentinos que trabajaron en los informes correspondientes.

5 de Julio

- Mesa Redonda sobre problemáticas de Ecología Urbana, participaron los consultores argentinos que trabajaron en los informes correspondientes. Lugar: Casa de la Provincia de Buenos Aires en Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Presentación de las experiencias de Madrid y Barcelona. Lugar: Sala de Teleconferencias de la FADU-UBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

6 de Julio

- Mesa Redonda *Diagnóstico de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, participaron funcionarios y equipos técnicos de la SUyV, representantes de la Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana y del Instituto Superior de Urbanismo de la UBA. Lugar: Casa de la Provincia de Buenos Aires en Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Mesa Redonda con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, participaron funcionarios y equipos técnicos de la C.A.B.A. y de la SUyV. Lugar: Municipalidad de Buenos Aires.

**Agosto a Septiembre de 2006.** Talleres con Municipios.

Durante este período se realizaron tres talleres con funcionarios y técnicos de municipios de la región, con el objetivo de presentar los principales ejes surgidos del diagnóstico y un primer esbozo de los doce ejes estratégicos para las tres matrices analíticas<sup>4</sup> (Desarrollo,

Ambiente y Crecimiento). Esta instancia del trabajo favoreció el intercambio de opiniones y aportó mayor complejidad al abordaje de los temas al propiciar la doble perspectiva municipal e intermunicipal. Adicionalmente, sirvió como actividad preparatoria del Seminario a realizarse en el mes de octubre.

Talleres realizados:

1. 11 de Agosto de 2006. Lugar: Laboratorio de Morfología de la FADU-UBA.
2. 5 de Septiembre de 2006. Casa de la Provincia de Buenos Aires.
3. 25 de Septiembre de 2006. Lugar: Municipalidad de San Isidro. Debate de los avances en talleres organizados por coronas y sectores.

### Septiembre de 2006

- Definición de términos de referencia para la selección de la empresa consultora para el Componente 3 y llamado a la convocatoria.
- Recepción de los informes preliminares de los consultores Josep Maria Llop, Joaquim Clusa y Sara Mur

### 15 de Septiembre de 2006

- Encuentro del Subsecretario de Urbanismo y Vivienda con los consultores españoles y Eduardo Rojas, Especialista Principal en Desarrollo Urbano y Vivienda en el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Lugar: Agencia de Ecología Urbana, Barcelona.
- Recepción de informes preliminares de Salvador Rueda y Andrés Monzón.

### Semana del 2 al 6 de Octubre de 2006

Recepción de informes preliminares de José María Ezquiaga.

**3 y 4 de Octubre de 2006.** *Seminario Internacional Lineamientos Estratégicos Región Metropolitana de Buenos Aires.* Último viaje de los consultores del Componente 1.

El seminario sirvió de plataforma para la presentación de las principales conclusiones alcanzadas por los consultores españoles, participantes en la consultoría de asistencia. Asimismo, constituyó una instancia de intercambio acerca de los elementos del diagnóstico, pero también de enfoques y perspectivas frente a las problemáticas metropolitanas, con funcionarios y técnicos de las administraciones Nacional y Provincial, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA, así como universidades, ONGs, fundaciones y especialistas. En su faz operativa, el seminario se organizó en tres momentos:

a) La presentación de los resultados emergentes de los estudios realizados por los consultores españoles. De las exposiciones, participaron: los urbanistas Arq. José María Llop y Dr. Arq. José María Ezquiaga; los economistas urbanos Dr. Joaquim Clusa y Lic. Sara Mur; el especialista en transporte Ing. Andrés Monzón y el ecólogo urbano Lic. Salvador Rueda.

b) La realización de tres talleres de abordaje sectorial (Problemas de Desarrollo, Problemas de Crecimiento y Problemas Ambientales) a partir de los 12 temas o ejes-problema identificados.

c) En un tercer momento, se organizó una nueva ronda de talleres apuntando a un abordaje de los ejes-problema desde una perspectiva territorial: sectores Norte, Oeste y Sur de la RMBA



3.11 Talleres Hotel Melia 3 y 4.10.2006



3.12 Talleres Hotel Melia 3 y 4.10.2006



3.13 Talleres Hotel Melia 3 y 4.10.2006



3.14 Arq. Garay Ministro Sicaro y Arq. Lenzi. Presentación de los lineamientos estratégicos Hotel Melia 5.09.2007

## Semana de 5 a 10 de Octubre de 2006

5 de octubre

- Jornada de trabajo con los equipos de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Principales conclusiones y definiciones para la elaboración de los informes finales.

- Presentación en el Colegio de Arquitectos de La Plata de los consultores José María Ezquiaga y Josep Maria Llop.

6 de Octubre

- Seminario en la Maestría de Economía Urbana de la Universidad Di Tella. Participación de los consultores Salvador Rueda, Sara Mur y Joaquim Clusa y del Subsecretario de Urbanismo y

Vivienda, Arq. Alfredo Garay.

7 de Octubre

- Participación en el Postgrado de Gestión Ambiental Metropolitana, FADU-UBA de los consultores José María Ezquiaga y Josep Maria Llop.

10 de Octubre

- Participación en las Jornadas Intermunicipales organizadas por la UNGS. "Urbanismo Público, urbanización privada. Ejemplos de actuación y de colaboración". Arqs. Josep Maria Llop y Alfredo Garay.

### 26 Octubre de 2006

Se designa como consultor responsable del Componente 2 *Formulación de lineamientos estratégicos de desarrollo*, al Arq. Josep Maria Llop.

### Noviembre de 2006

- Recepción de los informes finales del Componente 1.

- Recepción Informe del *Seminario Internacional Lineamientos Estratégicos Región Metropolitana de Buenos Aires* a cargo del Lic. Salvador Rueda.

### Diciembre de 2006

- Informe de evaluación del estado de avance del Proyecto. Comentarios a los informes finales de los consultores.

- Evaluación de las empresas seleccionadas para desarrollar el Componente 3 *Desarrollo de propuestas de intervención*. Selección de la empresa consultora. Eduard Rodríguez Villaescusa

### Semana del 26 de febrero al 2 de marzo de 2007

Visita del consultor responsable del Componente 2, Arq. Josep Maria Llop y primera visita del responsable del Componente 3, Arq. Eduard Rodríguez Villaescusa.

- Encuentro inicial de los consultores con Eduardo Rojas, BID.

- Jornada de trabajo con los equipos técnicos de la SUyV, elaboración de un esquema de trabajo para el armado de los documentos del Proyecto.

3.15 López Arrojo; Sabugo; Giglio; Micieli; Itzcovich y Aguilar Presentación de los lineamientos estratégicos Hotel Melia 5.09.2007



▪ Reunión con el Arq. Mario A. Sabugo, Subsecretario de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Evaluación conjunta del estado de avance de los trabajos.

▪ Reunión del consultor Arq. Eduard Rodríguez Villaescusa con los equipos profesionales de la SUyV. Elaboración de una agenda de trabajo para los ejes de trabajo *Sistema de Áreas Verdes y Modelo de Expansión en el Borde Periurbano*.

#### **Abril de 2007**

▪ Recepción del Informe 1 del Componente 3.

▪ Se incorpora al equipo de consultores el Arq. Federico Bervejillo, especialista en Gestión Regional y Urbana, encargado de realizar el informe referido a los arreglos institucionales para la gestión metropolitana. Realiza cuatro visitas entre mayo y agosto presentando su propuesta y trabajándola con el equipo de la SUyV.

#### **Semana del 9 al 12 de Abril de 2007.**

Visita de Josep Maria Llop, quien realiza las siguientes actividades:

▪ Jornadas de trabajo con profesionales de la SUyV.

▪ Jornada de trabajo con el Subsecretario de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Arq. Mario A. Sabugo.

▪ Jornadas de trabajo con profesionales de la SUyV, con la participación en la sesión de síntesis final del Presidente de la Fundación Metropolitana, Dr. Pedro del Piero.

▪ Reunión en el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional IDUAR. Municipalidad de Moreno.

▪ Reunión con la Jefa de Gabinete de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Arq. Marta Aguilar. Tema: Plan Estratégico Territorial PET.

#### **Mayo de 2007**

Viaje de los consultores del Componente 3: Arq. Eduard Rodríguez Villaescusa y Arq. Lina Llorente.

▪ Recepción del Informe 1 del Componente 2.

▪ Recepción del Informe 2 del Componente 3.

#### **7 de Junio.** Taller con Municipios de la Región

▪ Exposición de los avances del Proyecto a cargo del Arq. Alfredo Garay. Intervenciones de los Arqs. Josep Maria Llop y Federico Bervejillo. Lugar: Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). La Plata.

**Semana del 11 al 15 de Junio de 2007.** Visita de consultores del Componente 3. Eduard Rodríguez Villaescusa, Josep Antequera, Manuel Ferreira y Arq. Lina Llorente. Actividad desarrollada por los consultores:

3.16 Bervejillo; Álvarez Rodríguez; Rojas; Pierini; Del Piero; Martínez Nogueira y Borthagaray. Presentación de los lineamientos estratégicos Hotel Melia 5.09.2007





3.17 Presentación de los lineamientos estratégicos Hotel Melia 5.09.2007



3.18 Presentación de los lineamientos estratégicos Hotel Melia 5.09.2007

11 de Junio

- Reunión de trabajo con los equipos de profesionales de la SUyV.
- Reunión con el Lic. Miguel Pato responsable de la división Real Estate de Ernst & Young.
- Reunión con ONGs de Moreno y funcionarios del IDUAR.

12 de Junio

- Reunión con Desarrolladores Inmobiliarios
- Trabajo de campo: cuenca del Arroyo Las Piedras y cuña Almirante Brown-Esteban Echeverría-Presidente Perón.
- Reunión en el Instituto de la Vivienda Provincial.

13 de Junio

- Reunión con Promotores-construtores de CAVERA (Cámara de constructores de vivienda social).

14 y 15 de Junio

- Reuniones de trabajo con los equipos de profesionales de la SUyV.

**22 de Junio de 2007**

- Recepción del Informe 2 del Componente 2.

**Julio de 2007**

1. Visita de la Dra. Dolors Clavell, consultora responsable de la definición jurídica de los entes de gestión de los programas de crecimiento urbano y sistema de áreas verdes. Durante su estadía mantuvo la siguiente agenda de reuniones y entrevistas:

- Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) Municipalidad de Moreno.
- Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional, Municipalidad de Moreno.
- Dra. Claudia Bernazza. Secretaría de Gestión Pública. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Lic. Raúl Rodríguez Dacal, de Dacal Bienes Raíces.
- Dr. Daniel Soria. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

2. Manuel Ferreira, consultor en economía urbana, mantuvo las siguientes reuniones y entrevistas:

- Visita al proyecto Mirasoles de Monte Grande como un ejemplo de urbanización abierta desarrollada por el sector privado, mantuvo reuniones con representantes del sector (Arq. Saenz Valiente, Creaurban, el Arq. Eduardo Corbacho y el Lic. Raúl Rodríguez Dacal, de Dacal Bienes Raíces) y con el equipo de la SUyV.

**30 de Julio de 2007**

Recepción del Informe Final del Componente 2.

**Agosto de 2007**

Revisión y elaboración de los documentos del Proyecto *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*.

**23 de agosto de 2007.** Presentación de los *Lineamientos* en el IV Foro Metropolitano: “*Construyendo compromisos para La Gran Buenos Aires*”, organizado por la Fundación Metropolitana. Lugar: Auditorio del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Semana de 4 a 6 Septiembre de 2007**

4 de septiembre. Jornada de trabajo con la participación del responsable del componente 3, Eduard Rodríguez Villaescusa, Eduardo Rojas, Alfredo Garay, equipo técnico de la SUyV y equipo técnico del BID: *Inversiones para el desarrollo*



*del sistema de áreas verdes metropolitano.* Oficinas del BID. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5 de septiembre.

Presentación de **Lineamientos Estratégicos de la Región Metropolitana de Buenos Aires.** Hotel Meliá. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

6 de septiembre.

Jornada de trabajo con la participación del responsable del componente 3, Eduard Rodríguez Villaescusa, Eduardo Rojas, Alfredo Garay, equipo técnico de la SUyV y equipo técnico del BID. I) Tratamiento de áreas de expansión en el borde peri-urbano; II) Establecimiento de arreglos institucionales y fortalecimiento de las capacidades técnicas de gestión del desarrollo urbano. Oficinas del BID. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cierre de la misión.

## NOTAS

<sup>1</sup> Artemio Abba y Liliana Furlong, José Borello, Roberto Benencia y Germán Quaranta, Fernando Brunstein, Alfredo Koutoudjian, Patricio Narodowski, Gonzalo Fernández, Rosana Ferraro, Luis Yanes, Horacio Bozzano, Pablo Ciccolella, Susana Garay.

<sup>2</sup> En los anexos, se da cuenta de los trabajos de relevamiento y análisis que sirvieron de base a la elaboración del diagnóstico y las actas de los talleres desarrollados.

<sup>3</sup> propuesto por el Arq. Damián Quero, urbanista español de reconocida trayectoria profesional, como contribución al desarrollo de este trabajo.

<sup>4</sup> Matriz de Desarrollo: Grandes Infraestructuras; Energía; Estructura vial y Nuevos patrones de localización industrial, Matriz de Medio Ambiente: Manejo de cuencas y áreas críticas; Tratamiento de los residuos; Sistema de áreas verdes metropolitano y Tratamiento del borde periurbano y Matriz de Crecimiento: Sistema de Centros; Transporte y movilidad; Redes de agua y saneamiento; Densificación, consolidación y expansión urbana).



# Análisis Territorial y Diagnóstico

## 4.1 La Formación Histórica de la Metrópolis

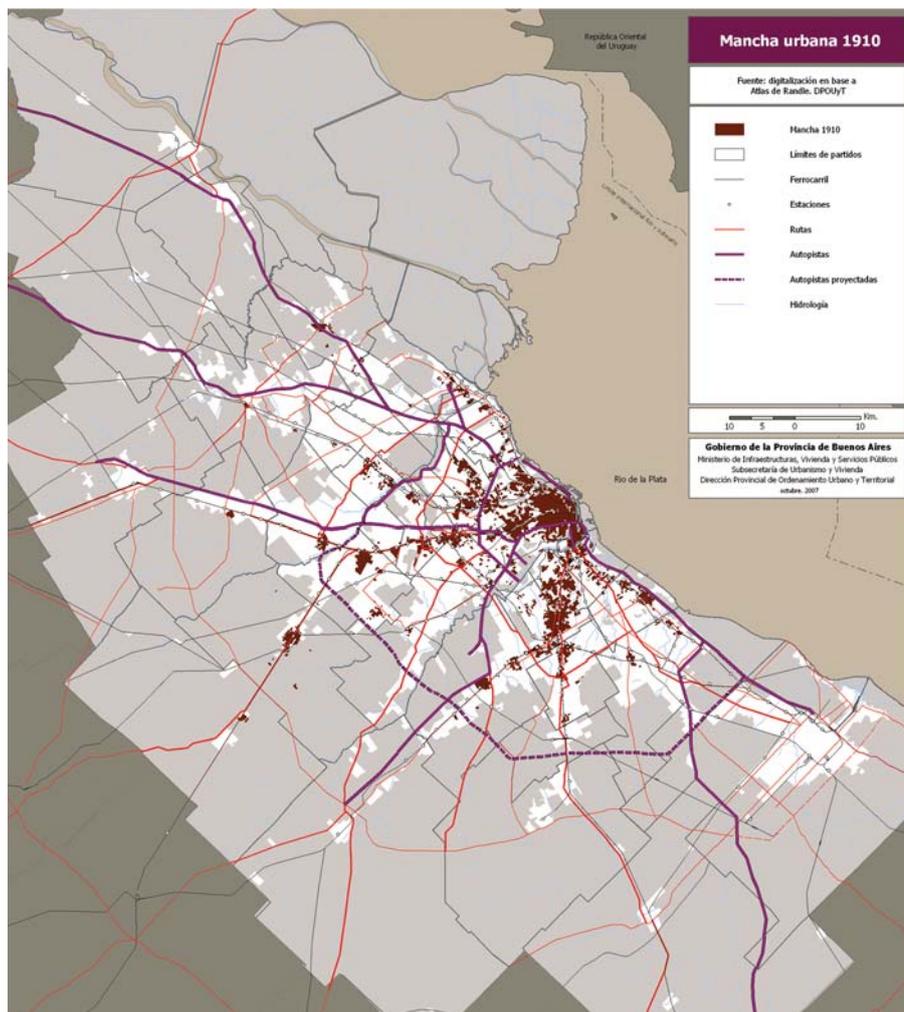
La comprensión de los problemas actuales de la región metropolitana se enriquece con una mirada a los grandes ciclos vividos desde el origen de la urbanización. Estos ciclos se diferencian ante todo por su particular combinación entre un modo de desarrollo socioeconómico y un modelo de organización espacial, o modelo territorial dominante. También se suceden distintos modos de gobierno y gestión territorial, y distintos ciclos de pensamiento y planificación espacial a escala urbana y metropolitana, que ya han sido analizados en el capítulo sobre antecedentes de los Procesos de planificación en el Área Metropolitana (capítulo 02).

### **La fase de formación: se organiza la matriz productiva, de movilidad y crecimiento (1870-1930)**

Con este enfoque se distingue un primer ciclo de estructuración territorial en el período republicano entre 1870 y 1930, en el que se organiza la matriz monocéntrica y radial que habría de sustentar los crecimientos hasta un período muy reciente, y se construyen las infraestructuras básicas para el despliegue de la metrópolis industrial y portuaria. Buenos Aires funciona en este período como la capital del país agrícola exportador. Al inicio del ciclo las actividades vinculadas al puerto y a los servicios ocupan un lugar central en la base económica de la ciudad, y a partir de 1890 el desarrollo industrial toma fuerza y se suma como factor clave de la economía urbana. En la dimensión social y demográfica, el factor dominante en este período es la inmigración masiva de origen europeo, que aporta la fuerza de trabajo para la expansión económica, a la vez que impulsa el crecimiento acelerado de la ciudad.

En cuanto al modelo territorial, en este período se expande y consolida el área central, a la vez que se define una temprana organización “metropolitana” por la ubicación de crecimientos sobre los nuevos ejes del ferrocarril. El desarrollo del centro se potencia tanto por la localización de las funciones de centralidad y la residencia de las clases altas como por el hecho de que los inmigrantes tienden a ubicarse lo más cerca posible del área central en condiciones de alta densidad.

El ferrocarril se construye para llevar la producción agrícola hasta el puerto bonaerense, pero a la vez se convierte en el primer estructurador metropolitano, con una influencia que se prolongaría más allá de este período. Se consolidan centros urbanos secundarios en las estaciones del ferrocarril, en torno a los cuales se ubica una parte menor de los nuevos hogares que resultan de la inmigración. Los crecimientos son entonces discontinuos en torno a subcentros,



4.2 Vialidad y extensión de la urbanización en 1910 (veinte años después de contar con la red de FFCC).

todavía no se conforman los corredores metropolitanos. Los principales ejes de esta temprana expansión se definen hacia el oeste y el sur de Buenos Aires, coincidiendo con las zonas altas entre las cuencas del Arroyo Reconquista y el Riachuelo y al sur de éste. La modalidad dominante de crecimiento urbano en las áreas de expansión resultó de la combinación de trazados en cuadrícula y procesos de autoconstrucción de viviendas individuales, dando lugar a un modelo homogéneo de barrio obrero.

La importancia de la expansión en torno a los ejes del ferrocarril se puede apreciar en la comparación entre los planos de la urbanización en 1892, cuando se completa la construcción de la red ferroviaria, y en 1910, apenas 18 años más tarde.

Por su parte, la localización industrial en este ciclo privilegió los espacios al Sur de la Ciudad y el entorno del Riachuelo. La cercanía del Puerto y de las áreas

densamente pobladas fueron factores principales de atracción. La coexistencia de usos industriales en grandes parcelas dentro del tejido habitacional fue también una característica del ciclo, dando lugar a tejidos mixtos que mantendrían su vitalidad hasta fines del siglo XX.

La organización político territorial en base a una separación de Capital Federal y Provincia queda establecida desde 1880. Desde entonces los intentos de gestión integrada metropolitana habrán de enfrentar como primer desafío el logro de relaciones estables de cooperación entre Nación, Ciudad, Provincia y Municipios del Conurbano.

Hacia el fin del período, las propuestas de planificación territorial comienzan a consolidarse en la cultura técnica y culminan con la elaboración del Plan Regulador de 1938 que, trascendiendo la visión exclusiva de la ciudad central, propone lineamientos para las escalas metropolitana y regional<sup>1</sup>.

### **La fase de industrialización y crecimiento (1930-1970): se densifica el área central y se consolida el Conurbano.**

En este ciclo, Buenos Aires se conforma como gran metrópolis industrial alentada por un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la acción de un Estado benefactor que promueve la expansión de las infraestructuras y los equipamientos colectivos siguiendo las matrices definidas en el ciclo anterior.

En este período se reconocen dos fases de desarrollo industrial. Inicialmente el proceso sustitutivo de importaciones se concentró en bienes terminados de



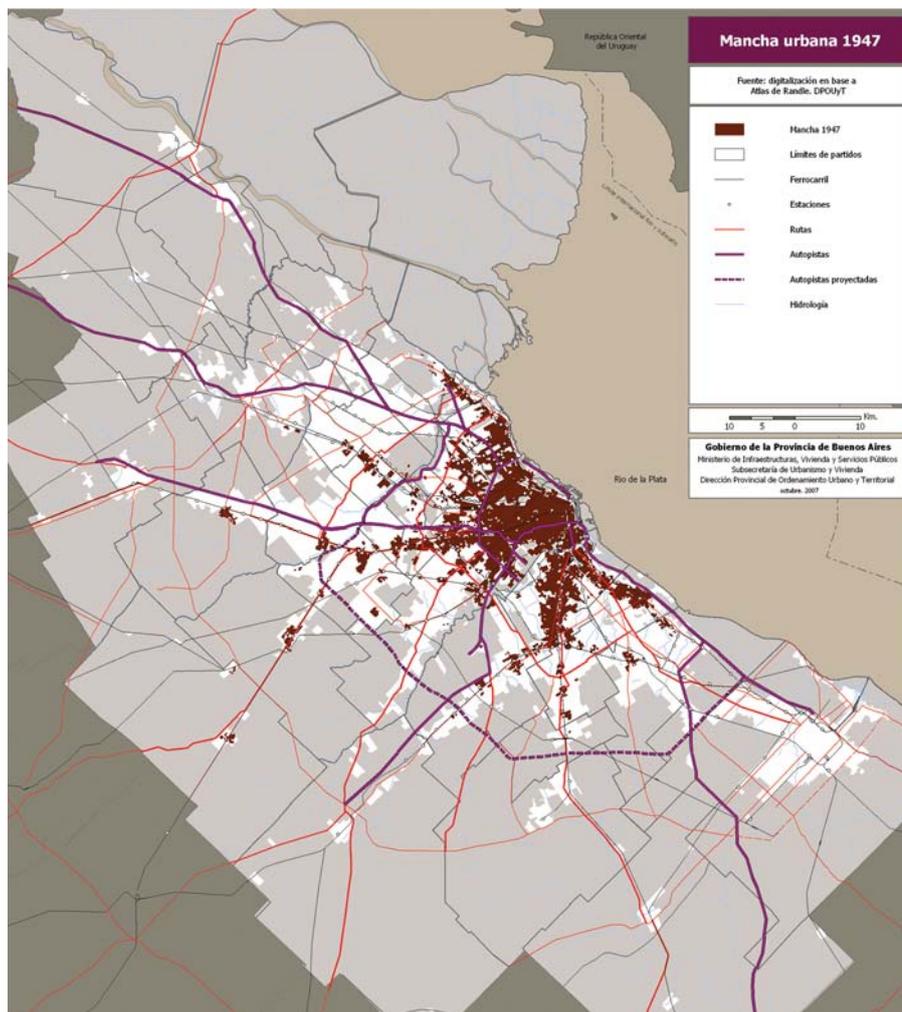
consumo duradero y bienes de capital simple, como textiles, químicos y mecánicos, apoyado en un gran número de pequeñas y medianas empresas situadas en la Capital Federal y en los partidos colindantes que concentraban la población de la clase obrera. La nacionalización de los ferrocarriles, transportes, servicios básicos y recursos naturales, *“permitió la consolidación, durante la década de los ‘40, de un régimen de acumulación de capital basado en la expansión de la burguesía industrial nacional y del consumo interno que cimentó la alianza entre el capital y el trabajo.”* (Calello, 2000) En los primeros años de la década de los ‘50, ante la caída de las exportaciones a los mercados europeos y el consiguiente deterioro de los términos de intercambio, se manifestaron las restricciones del modelo vigente. A partir de mediados de los ‘50, se promovió la inversión extranjera directa orientada al desarrollo de la industria pesada y semipesada, dando lugar a una segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones, en la que se privilegiaron los sectores metal-mecánico y petroquímico.

En relación con el modelo territorial, un primer hecho a destacar es que desde 1947 se estabiliza la población de la Capital Federal en 3 millones de habitantes. A partir de entonces, el crecimiento neto se produce en el “Gran Buenos Aires”. Los fuertes procesos migratorios internos del período (campo-ciudad e interior-capital) derivan en la expansión en la periferia hasta la consolidación de la primera corona metropolitana, y en una creciente densificación de las áreas centrales.

El crecimiento urbano en este período toma distintas formas. En las áreas centrales continúa la densificación en altura mediante edificios de renta y de propiedad horizontal, canalizando en su mayor parte el crecimiento de las clases medias. Por su parte las “villas miseria” de localización subcentral albergan a sectores de menores recursos, y en las periferias los sectores populares se expanden en los “loteos económicos” para vivienda autoconstruida y en los barrios de vivienda obrera construidos por el Estado a partir de la posguerra. Es destacable el activo rol que asumió el Estado en este proceso de expansión, mediante el apoyo al desarrollo del transporte, subsidiando las tarifas, y mediante políticas de construcción y de facilitación del acceso a la vivienda para los sectores obreros. En la producción de los loteos, sin embargo, predominaron los agentes privados especulativos, actuando en un marco de regulación y control muy laxo. La consecuencia fue una creciente dispersión de los asentamientos y una dotación mínima de servicios urbanos.

Los principales ejes de expansión siguen siendo las líneas del ferrocarril, a los que se agregan las carreteras construidas en el período, en algunos casos reforzando los viejos ejes y en otros abriendo nuevos frentes de crecimiento. En los ejes tradicionales los crecimientos se vuelven continuos, dando lugar a verdaderos conglomerados urbanos sobre los corredores radiales. Los subcentros se consolidan en sus funciones comerciales, de servicios y administrativas, sin llegar a cuestionar el predominio del centro principal. Se consolida, de esta forma, el modelo de “el centro y los barrios”, a la vez que se fortalece un sistema de subcentros metropolitano.

En la década de los ‘60 se produjo un progresivo debilitamiento de las políticas del Estado que sostenían el modelo de expansión periférica (transporte, vivienda), y un consiguiente deterioro de las condiciones habitacionales en importantes áreas del conurbano. Como contracara, se duplicó en una década, entre 1960 y 1970, el número de habitantes en “villas miseria”, pasando del 5% al 11% (Torres, 1993)



4.3 Extensión de la urbanización en 1947

En este ciclo la localización industrial se concentra en torno a las cuencas hídricas en la primera corona accesible a los barrios obreros. Se desarrolla y consolida de esta forma el primer cordón industrial.

En materia de gestión metropolitana, el Gobierno Federal juega un rol decisivo mediante la construcción de las infraestructuras viales y la expansión de las redes de servicios hacia las nuevas periferias. Otra incidencia mayor se refleja en las políticas estatales de producción masiva de vivienda y construcción de barrios obreros, y en la construcción de equipamientos públicos en los barrios.

En cuanto al pensamiento urbano y la planificación, este ciclo está marcado por la recepción y apropiación de las nuevas corrientes asociadas al “Movimiento Moderno” originadas en Europa y codificadas por el CIAM en la inmediata posguerra.

### **El ciclo de crisis y transición (1970-1990):**

#### **la desindustrialización, la decadencia del centro, la precarización de las periferias y los nuevos modos de crecimiento**

Este es un período de crisis y abandono del modelo de su sustitución de importaciones, de máximo impacto del proceso de desindustrialización con su secuencia de desempleo y aumento de la pobreza, todo ello en un contexto de apertura de la economía.

Disminuye el ritmo de inversión pública en infraestructura urbana, así como en políticas de vivienda, alquileres y transporte que habían sustentado el crecimiento metropolitano. A la vez, disminuye el peso relativo de las migraciones en el crecimiento demográfico, y por primera vez en décadas el crecimiento vegetativo supera al migratorio.

El término de su expansión territorial el conglomerado alcanza la tercera corona, que se presenta como el espacio más dinámico en contraste con el estancamiento demográfico de la ciudad central y la primera corona.

A la vez, se configuran las tendencias a la segregación socioespacial que se verían luego acentuadas en los ‘90: hacia el norte, con las autopistas, crecen las clases medias y altas; hacia el sur, con los ferrocarriles y en asentamientos informales, crecen los sectores populares. Con el nuevo dinamismo de los barrios cerrados en el periurbano surgen nuevos procesos de microsegregación: los viejos fraccionamientos populares pasan a convivir con los *countries*, barrios



cerrados y barrios de chacras y los nuevos centros comerciales y parques industriales, en una lógica de archipiélago.

### **La fase de inserción global y reestructuración económica y socio-espacial de la RMBA (1990-presente)**

Tres “rupturas” en relación con los ciclos anteriores coinciden en esta década (a partir de mediados de los ‘80): reestructuración de la economía, redefinición del rol del Estado y reorganización territorial de la metrópoli. En el plano social los tres convergen en provocar una creciente desigualdad y dualización entre sectores sociales incluidos y excluidos en relación con las nuevas dinámicas de crecimiento.

La reestructuración económica se resume en la crisis del modelo de industrialización sustitutiva y en su incompleta superación. Incluye también la apertura comercial y financiera y la desregulación de los mercados. La crisis de la industria de sustitución de importaciones, al no estar acompañada con el surgimiento de nuevos tipos de desarrollo industrial, se traduce en una desindustrialización de la metrópolis. Entretanto avanza la terciarización de las actividades económicas, y la expansión del comercio y los servicios sustituye a la industria como principal demandante de espacio, orientándose a las periferias y a la renovación intersticial en áreas centrales.

La reestructuración estatal supone el abandono de las políticas propias del ciclo del Estado de Bienestar, y la adopción e imposición de políticas de sesgo neoliberal que incluyeron la apertura económica, la desregulación, la privatización de las empresas públicas y la concesión de los servicios urbanos. El Estado abandona sus funciones de planificación, retrocede en materia de regulación y controles, y deja de lado las políticas de desarrollo social urbano que contribuían al desarrollo progresivo y la sostenibilidad de las periferias populares.

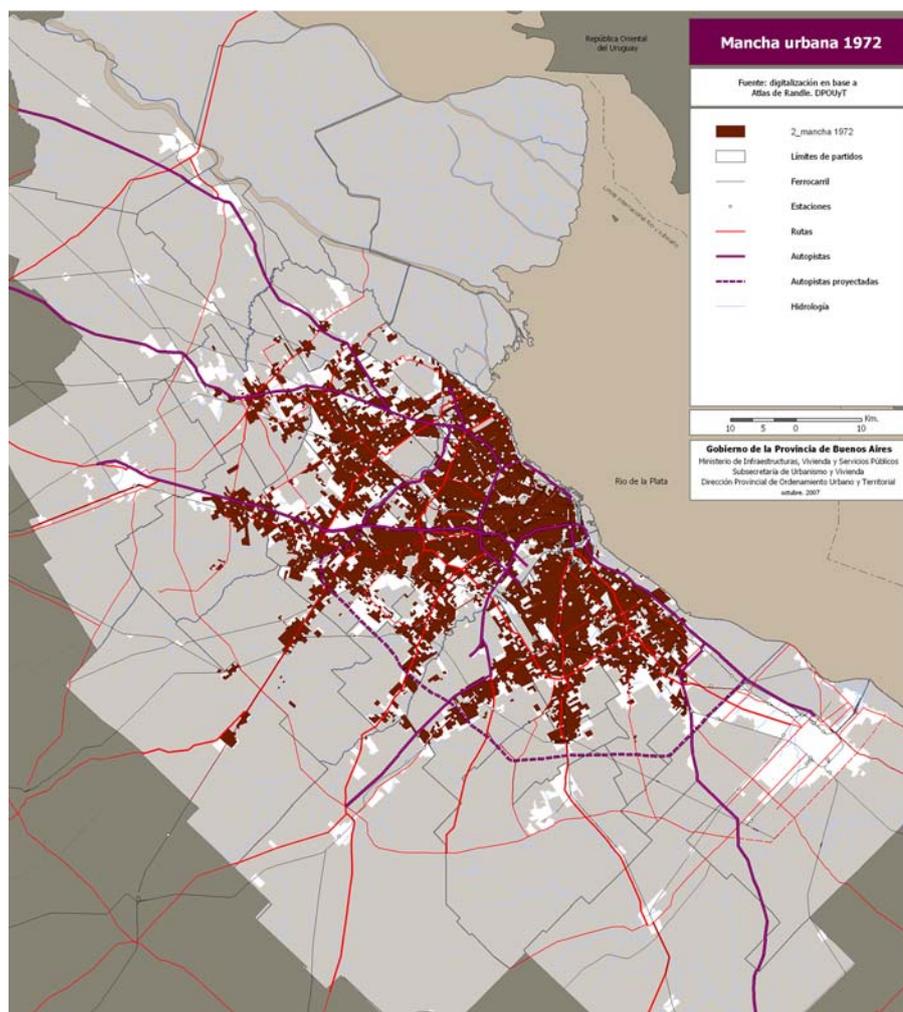
El modelo territorial emergente está marcado por la creciente segregación socioespacial y por una economía que se fragmenta hacia los extremos: los enclaves globalizados por un lado, y las áreas marcadas por la concentración de la pobreza y por la economía informal por otro, mientras los espacios urbanos de las clases medias y trabajadoras se deterioran por efecto de la desinversión, la pérdida de actividades industriales y comerciales, y el empobrecimiento de sus habitantes.

De esta forma, ante la retirada del Estado, la globalización parcial de la economía y la dualización de la sociedad resultan ser dos procesos paralelos y complementarios.

En las bases del nuevo modelo territorial se encuentran nuevas formas y nuevas reglas que afectan a la naturaleza y la espacialidad de las funciones residenciales y del consumo, así como a la industria y al terciario.

La industria tradicional y fordista se retrae, dejando tras de sí estructuras y espacios abandonados, insertos en los bordes del área central y en la primera corona metropolitana. La nueva industria y la que se relocaliza (un fenómeno de menor dimensión) tiende a ubicarse en nuevas aglomeraciones y parques industriales, insertos en áreas periurbanas, y preferentemente vinculados con los accesos del norte metropolitano.

La renovación del terciario en su mayor parte es retenida en el área central, como resultado entre otras causas de la apertura de nuevo suelo anexo al microcentro mediante la operación de Puerto Madero. Pero también se genera un “área central expandida” definiendo un corredor de modernidad y terciario avanzado que se prolonga en el sector norte de la ciudad.



4.4 Extensión del área urbanizada en 1972.

Las grandes superficies comerciales protagonizan la creación de subcentros periféricos vinculados con las autopistas y separados de los subcentros tradicionales que se ubican en los corredores ferroviarios.

Se agrega un movimiento de suburbanización residencial de los grupos sociales medio-altos y altos, mediante las nuevas morfologías de “barrios cerrados” y “countries” en el periurbano. En las áreas consolidadas, las torres jardín se imponen como el producto inmobiliario preferido de los sectores altos y transforman con lógicas de enclave a barrios tradicionales construidos en baja densidad.

Como resultado agregado de estos procesos, se consolida una tendencia a la divergencia urbana entre espacios “estratégicos” (para la inserción metropolitana en la economía global) y espacios “residuales” abandonados tanto por la inversión privada como por la pública, dejando entremedio grandes sectores de ciudad atrapados en círculos de estancamiento y deterioro.

## 4.2 El Territorio Metropolitano Hoy

El período más reciente representa la entrada de de la Región Metropolitana de Buenos Aires en un nuevo ciclo de su historia territorial, en el cual gran parte de las reglas de juego que habían sido constantes en los ciclos anteriores se ven alteradas o puestas en cuestión como consecuencia de cambios asociados a la reestructuración productiva, la globalización, las reformas del Estado y los cambios socioculturales.

Las nuevas reglas de juego no están totalmente definidas, ya que la Región viene de atravesar un período caracterizado por la ausencia de proyectos colectivos en materia de desarrollo territorial.

De allí que se plantea como necesidad un tipo de análisis estratégico que ayude a la sociedad metropolitana a comprender las grandes tendencias, los desafíos y oportunidades, y más que nada las grandes opciones que se abren a las políticas territoriales de mediano y largo plazo.

Pasado un período de crisis y reestructuración con pocos espacios para el debate sobre el futuro, corresponde construir las bases de conocimiento que hagan posible una “reinención” colectiva del territorio metropolitano.

En esta síntesis de los estudios de base realizados durante los años 2005 y 2006 con el fin de sustentar los Lineamientos Estratégicos para la RMBA, se

organiza la presentación de resultados en función de los grandes componentes de la organización territorial:

- los espacios de la producción industrial y el sistema portuario;
- los espacios del comercio y los servicios y el sistema de centros;
- el sistema del habitat y los crecimientos urbanos;
- la movilidad: estructura vial y sistema de transporte;
- el sistema ambiental: cuencas, gestión de residuos, áreas verdes y espacios periurbanos.

En los estudios de distribución espacial de las actividades se toma como referencia una subdivisión del espacio regional en función de tres grandes sectores radiales –norte, oeste y sur- y de cuatro coronas concéntricas, tal como se muestran en el siguiente plano.

Las fuentes básicas para esta síntesis son los informes de consultores locales y consultores BID de 2005 y 2006 respectivamente, más los trabajos de análisis y cartografía de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial DOUyT, Secretaría de Urbanismo y Vivienda SUyV, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Se agregan referencias a otros estudios que complementan en varios casos el contenido de los informes citados.

#### **4.2.1 El espacio de la producción industrial y el sistema portuario-logístico**

La actividad económica en la región metropolitana tiene distintas manifestaciones. Este capítulo aborda la problemática territorial de la producción industrial y del sistema portuario y logístico, junto con los problemas asociados al transporte de cargas. Las actividades de comercio y servicios y de producción agropecuaria se tratan respectivamente en los capítulos sobre sistema de centros y sobre cuestiones ambientales.

Los resultados del análisis se presentan en tres apartados:

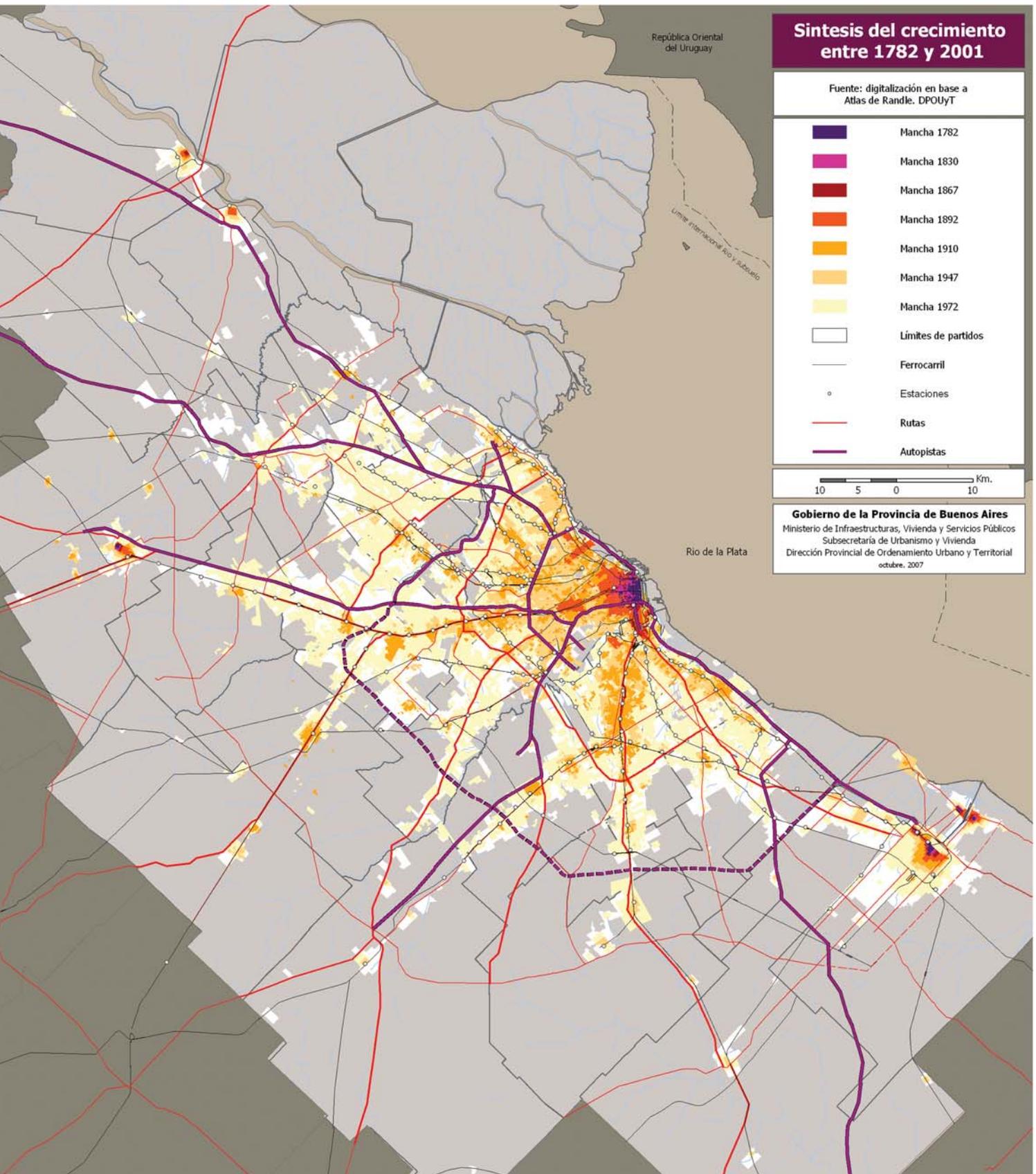
- los cambios en el perfil productivo de la metrópolis;
- la reorganización espacial de la industria;
- el desarrollo del sistema portuario y logístico.

El capítulo se cierra con una síntesis de los principales problemas y desafíos para las políticas territoriales.

#### **Los cambios en el perfil productivo de la metrópolis**

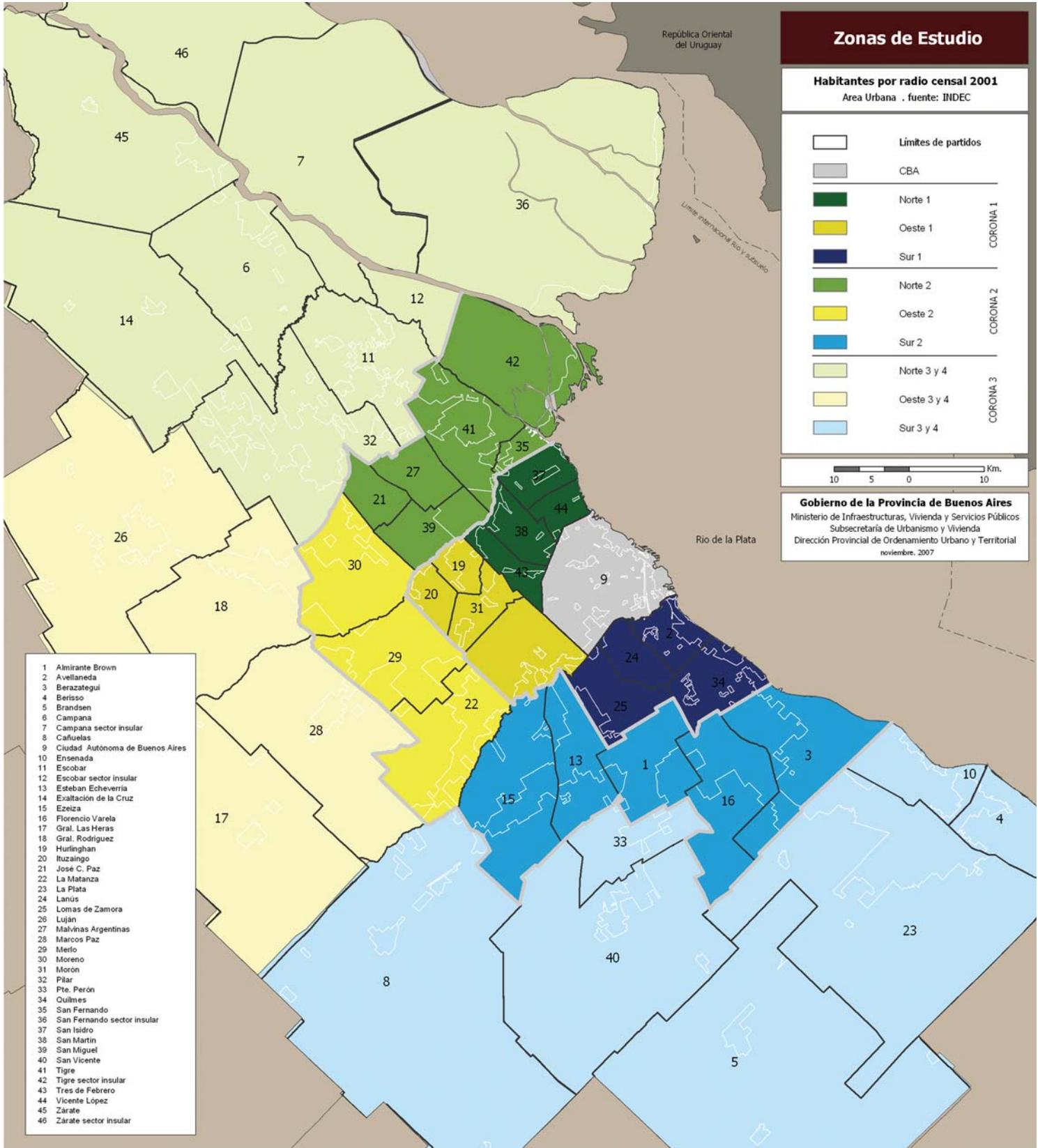
Los estudios de base para este informe (Borello, 2005) muestran que la importancia económica de la RMBA en el conjunto del país es mucho mayor que lo que le correspondería por su población. Así, por ejemplo, su producto y su empleo industrial equivalen a alrededor del 50% de la del país. En términos del producto económico, se estima que la Ciudad de Buenos Aires concentra, a su vez, la mitad del total para la región. La región también concentra una proporción mucho más alta de otras actividades, como las llamadas de “comando” (sedes de las grandes empresas y grupos económicos nacionales y transnacionales) y las creativas y artísticas. Su peso cualitativo es aún más importante que su peso absoluto ya que aquí se concentra quizás dos tercios de diversas actividades de creciente, y futura importancia, como la investigación científica y tecnológica.

La apertura de la economía y el cierre del ciclo industrial basado en la sustitución de importaciones a mediados de la década del 70, coincidieron con el inicio de procesos globales de transformación tecnológica y reestructuración



4.5 Síntesis del crecimiento de la urbanización entre 1782 y 2001.

4.6 Coronas y Sectores en la región metropolitana.





productiva. Los impactos de la consiguiente crisis industrial y reestructuración afectaron especialmente a la región metropolitana, en la que se concentraba más de la mitad del producto industrial nacional. En el momento de la crisis, sus principales componentes fueron la desindustrialización, la pérdida de empleos y fuentes de empleo, la mortandad de empresas y la crisis de antiguos espacios industriales con su impacto social sobre los barrios populares.

La recuperación ocurrida en los años recientes no es un retorno al perfil productivo anterior, sino el ingreso en un nuevo ciclo en el cual las claves del crecimiento se han modificado. Por un lado, se puede constatar que el liderazgo del crecimiento general pasa de la industria a los servicios. A la vez, el sistema empresarial se transforma, bajo el fuerte impacto de procesos de concentración y extranjerización. Los patrones de localización se redefinen en torno a nuevas prioridades.

La crisis del 2001, puso de relieve la necesidad de evaluar los alcances y límites del perfil de especialización productiva que se ha configurado en las últimas décadas, atendiendo al efecto que éste ha tenido en la profundización de las debilidades existentes en la organización de la producción. El decisivo peso de bienes intensivos en recursos naturales con débiles encadenamientos hacia actividades locales intensivas en conocimiento, junto con el peso creciente de commodities con importante peso de subensambles y materias primas importadas, ha ido generando una dualización y segmentación de la economía argentina con fuertes limitaciones para generar empleo sustentable de calidad.

Según el censo económico de 1994, la industria manufacturera del AMBA estaba conformada por unos 50 mil locales industriales. Alrededor del 60% de ese total eran microempresas (6 ocupados o menos) y menos de 1.500 de ellos tenían más de 50 ocupados en 1994. Si bien la estructura industrial (tamaño de locales, ramas de actividad) probablemente experimentó relativamente pocos cambios, tanto el número de ocupados como el número de locales (y de empresas) debe haber caído significativamente. Esto puede afirmarse a partir de información parcial para el AMBA y a partir de relevamientos realizados en otras ciudades del país, más allá de la expansión reciente en los puestos de trabajo y en el número de empresas.

Casi todas las ramas de actividad están presentes en la región en su conjunto (con pequeñas excepciones), tanto en el caso del Conurbano como en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires CABA. Sin embargo, el perfil productivo está muy concentrado en ramas tradicionales, en commodities y en el complejo automotriz. Así, el censo económico de 1994 revela que, para la CABA, las primeras ramas industriales en cuanto a su peso en el empleo eran: productos textiles, prendas de vestir y cuero (21%), alimentos, bebidas y tabaco (20%), papel, productos de papel, editoriales e imprenta (16%) y productos químicos (15%). El mismo operativo censal muestra que en los partidos del Conurbano Bonaerense casi 60% de los puestos de trabajo correspondían a tres ramas: producción de maquinaria y vehículos automotores, alimentos bebidas y tabaco y productos químicos. Los datos más recientes del Directorio de Empresas de la CABA (2002) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social MTySS de la Nación (1996-2004) corroboran el peso de esas ramas en los puestos industriales del AMBA.

Tanto en el caso de la CABA como en el Conurbano, se trata de ramas internacionalmente maduras donde si bien sigue habiendo innovaciones de relevancia (tanto en el equipamiento como en las formas de organización), la renta tecnológica derivada de ellas es baja o inexistente, los mercados tienden a ser muy competitivos y las estructuras de los puestos de trabajo tienden a tener gran predominancia de tareas repetitivas que requieren bajos niveles de

calificación formal. Así, el perfil general de actividades industriales es poco demandante de mano de obra calificada.

Las tasas recientes de crecimiento luego de al menos tres años de comportamiento negativo resultan auspiciosas. Sin embargo, con pocas excepciones, el crecimiento actual simplemente está rehaciendo gran parte de la estructura de ramas y de empresas que ya existían en la Argentina. Es más, los datos existentes muestran que, en gran medida, la recuperación de las actividades de mayor sofisticación técnica y organizacional es bastante más lenta que la del resto de las actividades.

Las principales conclusiones del estudio de base antes citado (Borello 2005) sobre el perfil productivo del AMBA son las siguientes:

- es un perfil muy centrado en actividades de baja complejidad y tecnológicamente maduras;
- la recuperación del empleo y del producto de los últimos años tiende a repetir el perfil anterior cuando no hay signos de involución tecnológica y de pérdida de capacidades;
- el perfil productivo del AMBA es poco conducente a la creación de empleo de calidad y tiene restricciones significativas para crear empleo poco calificado (esto último está limitado por una distribución regresiva de los ingresos y por debilidades competitivas significativas en el escenario mundial);
- si bien algunas actividades que emplean proporciones significativas de gente con altos niveles educativos (como la producción de software) han registrado recientemente un fuerte crecimiento en la región, su potencial es aún limitado.

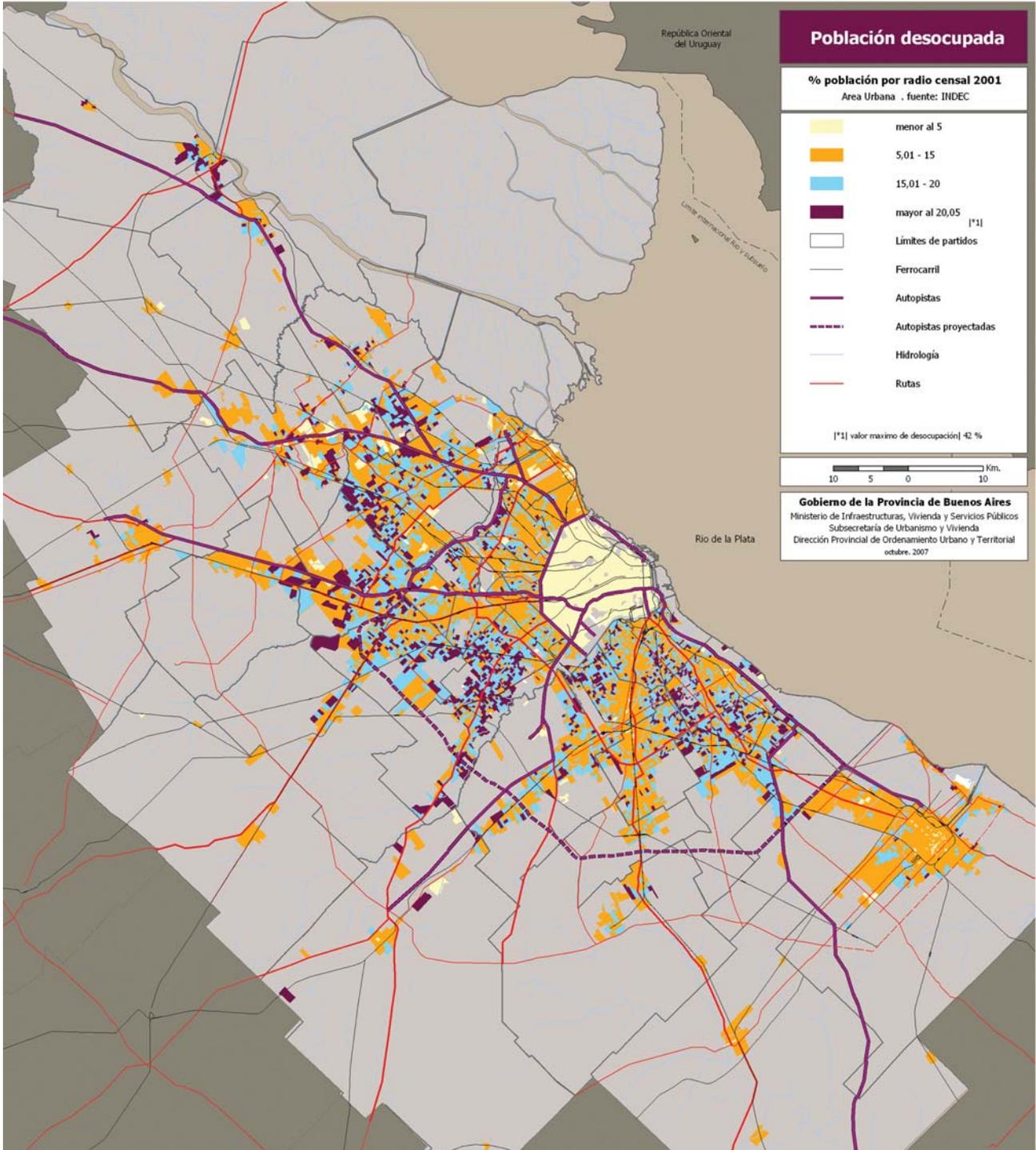
En relación con este diagnóstico del perfil productivo, corresponde señalar que los problemas de empleo y de las condiciones de trabajo abarcan una proporción muy significativa de la PEA del AMBA. Esos problemas han generado y están generando otros que hacen al deterioro de las capacidades generales de la fuerza de trabajo y a la pérdida de conocimientos personales y grupales. La turbulencia y progresivo deterioro del mercado de trabajo seguramente ha limitado la transmisión de saberes, en especial de aquellos saberes tácitos que requieren de la existencia de mecanismos y de ámbitos especiales para que su transmisión sea posible.

### **Las capacidades y limitaciones del sistema empresarial**

A pesar de la abigarrada y compleja concentración de actividades y de que siempre se ha creído que se trataba de un área “desarrollada” del país, la región arrastra serios déficits no solo en ciertas cosas tangibles (como la imposibilidad de tomar un vaso de agua potable en millones de hogares), sino también en cosas más etéreas pero infinitamente relevantes como son las relacionadas con su entramado empresarial.

Entre ellas podemos señalar: (i) las reducidas competencias o capacidades endógenas de las firmas, (ii) la reducida tasa de creación de nuevas empresas y las limitaciones competitivas de las que se crean, y (iii) el magro sustrato institucional y limitado espacio de lo público (al menos en gran parte de los municipios más allá del primer cordón).

Las competencias endógenas se definen como la potencialidad de las firmas para transformar sus conocimientos genéricos en específicos a partir de competencias iniciales y acumulación dinámica, que incluye aprendizajes formales e informales, tanto de tipo codificado como tácito. La medición de estas competencias en una muestra de 230 empresas del polo metropolitano el año 2002 mostró que menos del 40% de las mismas tenía capacidades consideradas altas.



4.7 MAPA Porcentaje de población desocupada

De esta síntesis de los resultados del relevamiento podemos ver, entonces, que 62% de las firmas contactadas tenía capacidades medias o reducidas. Esta encuesta también midió el grado de difusión de las tecnologías de información y comunicación y encontró una asociación estadísticamente significativa entre mayores capacidades endógenas y mayor uso de estas tecnologías. La encuesta revela, que si bien la difusión de TICs ha sido significativa entre las firmas industriales de la región, se trata de un proceso aún incipiente y superficial.

Por otra parte, los estudios disponibles muestran que la tasa de creación de nuevas firmas desde comienzos de los '80 es muy pequeña. La baja tasa de creación de firmas implica que hay una serie de casilleros vacíos en las tablas de



insumo-producto. Esto es, que la economía local adolece de la falta de una serie de oferentes de bienes y servicios. La poca densidad (en número de firmas) y la escasez de relaciones entre ellas afectan también el surgimiento de nuevos emprendimientos y emprendedores, los cuales constituyen la base del entramado PyME. Por otra parte, la baja tasa de natalidad que caracteriza al tejido productivo argentino también produce efectos negativos en las posibilidades de establecer relaciones entre las firmas.

Por otra parte, las nuevas firmas tienden a ser pequeñas (y a quedarse en ese tamaño) y a pertenecer a ramas tecnológica y comercialmente poco sofisticadas. A pesar de las muchas y diversas iniciativas para apoyar la formación de nuevas empresas que encontramos en este momento, en general el alcance de las mismas es muy limitado (su impacto cuantitativo es absolutamente marginal) y su contenido raramente involucra una comprensión cabal de la enorme complejidad que supone constituir un emprendimiento y sostenerlo en el tiempo. Esto es reflejo de un problema más amplio que es la debilidad de las instituciones vinculadas a la actividad económica en general.

Los estudios citados por Borello (2005) muestran no sólo que la mayoría de las firmas tiene un limitado número de encadenamientos productivos, sino que también son escasas las conexiones con las cámaras empresariales, las agencias del gobierno, las universidades y otras fuentes de información técnica. Las instituciones que deberían estar vinculadas a la actividad económica tienen escasos y pobres nexos con ella. Todos los estudios existentes muestran esto con claridad, tanto si se trata de las cámaras empresarias, de los gobiernos municipales o de las instituciones de formación y de ciencia y técnica.

En todos los municipios del Conurbano hay cámaras empresarias y muchas de ellas orientadas a la actividad industrial. En general, su ámbito territorial de referencia se corresponde con el partido (y en algunos casos con la localidad) en el cual están localizadas. Hay pocos casos de entidades gremiales empresarias cuyo ámbito territorial de referencia cruce a través de los límites municipales. Esto es un reflejo de la orientación que gran parte de ellas tuvieron (y en parte siguen teniendo), que es la defensa y representación de sus asociados frente a los gobiernos municipales.

En síntesis, a la vista de las limitaciones del perfil productivo y del sistema empresarial, sólo parece posible avanzar en hacer mejoras en los problemas identificados a través de una batería de acciones que incluyan una complejización del perfil productivo, una recreación y amplificación de los mecanismos de aprendizaje al interior de las firmas y del sistema productivo y acciones diversas de fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la actividad productiva.

### **La organización espacial de la industria**

La masiva instalación de actividades industriales en Buenos Aires puede ubicarse temporalmente alrededor de 1890. Inicialmente, la zona preferida por los empresarios se ubicaba inmediatamente al sur del centro: Barracas, La Boca y Avellaneda (especialmente frigoríficos, metalúrgicas y astilleros), aprovechando las ventajas asociadas a la presencia (e intersección) del Riachuelo y el ferrocarril Roca, y la cercanía al centro mismo de la Ciudad de Buenos Aires. Hacia principios del siglo XX, entonces, se observa una fuerte concentración de empresas en el sur de la ciudad, que se extendía al sur por Avellaneda y Lanús y al norte siguiendo las márgenes del Riachuelo. Sólo algunos establecimientos se separan de este esquema, entre ellos los talleres ferroviarios que se ubican en las afueras de la Capital (Remedios de Escalada, Liniers, Santos Lugares y Boulogne). (Borello, 2005)



Hacia 1946, la dinámica del crecimiento urbano de la ciudad tiende a eliminar los espacios vacantes de dimensiones apropiadas para plantas industriales, con lo cual se reducen las posibilidades de hallar terrenos y las firmas comienzan a marcharse hacia la periferia del Gran Buenos Aires. Así, se amplían las distancias a la General Paz en todas las direcciones y se va formando el “cinturón industrial”. Schvarzer sostiene que el sistema de transporte cumplió un rol decisivo en todas las etapas de la vida industrial de la ciudad. En principio, fue en torno a los ejes del sistema ferroviario donde se ubicaron los establecimientos industriales. El proceso comenzó con la estación, continuó con la empresa, y luego con el pueblo industrial que se generó en los alrededores y que terminó fundiéndose con la ciudad. Con la crisis del sistema ferroviario, en la década de los '40, comenzaron los primeros intentos de localización industrial en la cercanía de las rutas. Pocos años después, y como respuesta a los proyectos de autopistas, se incrementaron las distancias entre la ciudad y las localizaciones elegidas por las plantas, que se orientan preferentemente hacia el norte y oeste, sobre las nuevas vías de comunicación.

Como afirma Jorge Schvarzer (1983: 232), la historia de la localización industrial en Buenos Aires puede ser sintetizada *“diciendo que los establecimientos ubicados sobre vía férrea en la zona sur son anteriores a 1930, mientras que son posteriores a 1960 los que se instalan al norte sobre la autopista [Panamericana]. En cambio, el anillo que bordea a la General Paz fue ocupado en el período intermedio.”*

Los cambios más recientes suponen una nueva reestructuración del espacio industrial. Fritzsche y Vio (2005) describen la reorganización espacial de la industria en los siguientes términos: *“...un masivo abandono de infraestructuras y equipamientos industriales en tradicionales fragmentos urbanos manufactureros y, simultáneamente, una consolidación de nuevos espacios industriales en la periferia de la RMBA, particularmente en los partidos del norte.”*

Estos cambios suceden en un marco general de reestructuración productiva y más recientemente coinciden con la salida de la crisis. Las tendencias más destacables en la (re)organización territorial de la industria, según los mismos autores, comprenden una *“reconcentración de la actividad en la RMBA, periferización de la industria hacia la tercera corona de la RMBA y protagonismo del eje norte –en torno al Acceso Norte, ramales Campana y Pilar–, participación importante de la Ciudad de Buenos Aires (CBA) en los indicadores industriales, estancamiento y degradación de áreas industriales tradicionales en la primera corona.”* (Fritzsche y Vio, 2005)

Se destaca cómo los partidos del norte de la RMBA presentaron el mayor dinamismo en cuanto a la inversión industrial, *“captando el 55% de los 6.500 millones de pesos destinados a la inauguración de nuevas plantas.”* (Briano, Fritzsche y Vio, 2003)

Los estudios también muestran que las PyMEs industriales se concentran en la Ciudad de Buenos Aires y en los partidos más cercanos, mientras que están subrepresentadas en los partidos del borde del Conurbano. En esos partidos, gran parte de la actividad industrial corresponde a grandes plantas lo cual se ve reflejado en el tamaño promedio de planta por partido y en la manera en la que se dan las especializaciones por partido. (Borello 2005:8)

El siguiente cuadro presenta una aproximación a la distribución de la industria por coronas y sectores en el conurbano. Se puede apreciar que en términos de la superficie industrial, los valores por coronas están en similar orden de magnitud. En cambio, en términos de cantidad de industrias la primera corona reúne más del 75% del total, triplicando la suma de la segunda y la



tercera. En esta última se ubica menos del 10% de los establecimientos, pero éstos ocupan un tercio del total de la superficie industrial del conurbano. Es decir que se puede constatar un mayor consumo de superficie por establecimiento a medida que nos alejamos hacia la periferia, pasando de una media de 0,15 a 0,20 hás en la primera corona, equivalente a un lote urbano grande, a valores de más de 1 há por industria en la tercera, equivalentes a una manzana o más por industria.

Esta tendencia se aprecia con mayor claridad en el caso del sector norte, que en el total de la tercera corona reúne el 30% de las industrias en un 60% de la superficie industrial.

### **Las antiguas áreas industriales en declive**

Las áreas industriales tradicionales en la primera corona de la metrópolis viven procesos de decadencia más o menos acentuados, provocados por el cierre de establecimientos que dejan detrás “baldíos industriales”, por la disminución de la actividad de los que permanecen abiertos, y por el deterioro urbano ambiental acumulado durante el pasado medio siglo.

En estas áreas, la industria se localizó en lotes individuales del tejido, dando lugar en algunos casos a tejidos mixtos de industria y habitación, y en otros a tejidos industriales exclusivos. En cualquier caso, industria y habitación compartían las mismas infraestructuras en cuanto a redes de abastecimiento y saneamiento, a vialidad y a espacio público.

En épocas de auge de la industria de sustitución de importaciones, se configuró un tipo de barrio industrial – obrero sobre la base de esta coexistencia, que fue característico del suburbio en las primeras fases de la expansión metropolitana. Junto con la crisis de la industria y la consiguiente pérdida de empleos industriales, estos barrios entraron también en crisis, perdiendo sus principales bases de vitalidad y de integración social. De modo que la crisis de las áreas industriales interiores es también la crisis de un importante sector de ciudad cuya vida se organizaba en torno al empleo industrial.

De allí que los desafíos planteados a las políticas urbanas son múltiples. Asumiendo que salvo excepciones no es posible pensar que la industria vuelva a ocupar la totalidad de los espacios abandonados, ni que el empleo industrial vuelva a tener la importancia relativa que tuvo para la población de estas áreas, es necesario definir estrategias de reuso de áreas vacantes, recuperación de la calidad urbana-ambiental, y revitalización socioeconómica, combinando estos tres objetivos en programas integrados por áreas problema.

### **Los nuevos tipos de espacio industrial y sus tendencias de localización**

En la RMBA los parques industriales comenzaron a surgir a partir de los años setenta. Es así que en 1969 se inauguraba el hoy denominado Centro Industrial Parque Oks (CIPO), y en 1973 el Parque Industrial Pilar. Pero las nuevas modalidades sólo adquirieron auge en la década de los noventa, con la recuperación del dinamismo industrial metropolitano y el cierre de las políticas estatales favorables a la descentralización industrial nacional.

Actualmente el Conurbano abriga más de 10 parques industriales, en distinto grado de desarrollo, con una superficie total superior a las 1.500 hás.

Los parques industriales son un nuevo tipo de espacio productivo que se diferencia netamente de la modalidad tradicional, en la cual las fábricas se insertaban en lotes del tejido urbano conformando distritos casi exclusivos, protegidos por la normativa de usos, o barrios mixtos de industria y habitación. También se diferencian de la modalidad de las grandes plantas que a modo de enclaves ocupan macromananzas en los tejidos de borde. La novedad de los

parques industriales radica en la creación de un espacio común con infraestructuras y servicios compartidos, planificado y gestionado en forma unitaria, destinado en exclusividad a usos industriales y a servicios complementarios, y diferenciado del tejido urbano habitacional o del espacio periurbano en el que se inserta. El objetivo genérico de esta modalidad es la creación de economías de escala y la posibilidad de ofertar espacios, servicios y calidades específicamente adaptados a las necesidades de las industrias, minimizando las fricciones y conflictos territoriales con otras funciones urbanas.

El parque industrial supone en cualquier caso la intervención de un promotor-desarrollador en su creación, y la permanencia posterior de una entidad a cargo de la gestión, que puede tener carácter público, mixto o privado. En consecuencia, y al menos en teoría, los parques industriales son tanto

Zona	Superficie Industrial en Ha	Cantidad de Industrias	
		CNE94 (2)	SPA (3)
<b>CORONA 1</b>	<b>3.072</b>	<b>20.749</b>	<b>16.031</b>
Norte	662	8.870	7.958
Oeste	819	5.266	4.014
Sur	1.592	6.613	4.059
<b>CORONA 2</b>	<b>2.302</b>	<b>4.173</b>	<b>3.252</b>
Norte	959	1.862	1.440
Oeste	214	710	517
Sur	1.129	1.601	1.295
<b>CORONA 3</b>	<b>2.528</b>	<b>2.209</b>	<b>1.406</b>
Norte	1.506	702	565
Oeste	335	231	231
Sur	687	1.276	610
<b>Total 40 partidos PBA</b>	<b>7.902</b>	<b>27.131</b>	<b>20.689</b>

Cuadro 4.1: distribución de suelo industrial y establecimientos en la RMBA.

dispositivos urbanos, que resuelven problemas de localización y de servicios, como estructuras de promoción y apoyo al desarrollo industrial.

Cuando se analiza la localización de los parques industriales de última generación, en particular de los creados a partir de inicios de los '90, se advierte una tensión entre dos tendencias. Por un lado existe una tendencia a la distribución equilibrada de las iniciativas que responde al nuevo protagonismo de los gobiernos municipales en su promoción, y a la forma en que dichos gobiernos conciben a los parques en tanto instrumento para la captación de inversiones y la creación de empleo en sus respectivos territorios;

Por otro lado, se advierte una tendencia a la concentración de estos desarrollos en la zona norte metropolitana. Esta segunda tendencia responde más bien a lógicas de mercado, y expresa la preferencia de los promotores de suelo industrial y de las industrias por localizaciones cercanas a las rutas del Mercosur, que garantizan buena conexión regional-global, y por territorios que acumulan otros factores de prestigio y "modernidad" en sus desarrollos residenciales y comerciales<sup>2</sup>.

Sin embargo y a pesar del predominio del Norte como atractor de nuevas localizaciones industriales, se destaca el hecho de que los parques industriales no sólo se identifican con procesos de expansión en la periferia, sino también con procesos de revitalización económica y urbana en áreas consolidadas de la segunda y primera corona<sup>3</sup>.

### Los Parques Industriales y las políticas regionales de ordenamiento y desarrollo

Los estudios más recientes contribuyen a evaluar el significado de esta nueva generación de parques industriales en dos marcos de referencia complementarios. Por un lado, en el marco del equilibrio territorial metropolitano, destacándose un sesgo favorable a la localización de nuevos emprendimientos, y en particular aquellos con un desempeño más dinámico, en el sector norte de la metrópolis. La concentración de los nuevos espacios industriales en el sector norte contribuye a una dualización de la RMBA entre espacios dinámicos articulados a circuitos globales y espacios capturados en espirales de deterioro y desinversión. El problema que se plantea a las políticas es si existirán a futuro suficientes motivos como para re-dinamizar el sur generando así tendencias equilibradoras.

Por otro lado, se discute el significado de los nuevos parques en términos de la necesaria reestructuración y modernización del aparato productivo metropolitano. En este aspecto, si bien los parques tienden a asociarse con diversos atributos de la nueva economía, el análisis de los procesos reales muestra un panorama con luces y sombras. No siempre un nuevo parque industrial resulta sinónimo de una complejización o renovación del perfil productivo, o de la creación de nuevas economías de aglomeración y sinergias entre las empresas allí localizadas<sup>4</sup>.

En el ciclo de los '90, las estrategias de actores públicos y privados confluyeron en alimentar este patrón de expansión industrial, aún partiendo de intereses y puntos de vista diferentes, como muestra el siguiente cuadro:

#### Los actores en la reestructuración del espacio industrial

Actores	Modelo
<b>Estado</b>	Modelo privatizador cede la iniciativa a los privados en el desarrollo de la IE urbana
<b>Desarrolladores</b>	Identifican el suelo industrial como un nuevo producto y mercado para inversión rentable
<b>Capital industrial</b>	Particularmente en procesos de traslado se apropia de rentas inmobiliarias
<b>Municipios</b>	Operan generalmente como "competidores" por inversión exógena en sus territorios

Cuadro 4.3 Los actores en la reestructuración del espacio industrial

Hacia el futuro estos juegos de intereses presentan diversos riesgos a tener en cuenta en la formulación de lineamientos estratégicos. Por ejemplo, "(...) si la presencia de parques industriales se presenta como única estrategia de desarrollo industrial, su repetición en toda la extensión territorial de la RMBA y sin distinción de funciones entre ellos, fomentaría la competencia entre municipios por un mismo mercado de firmas. Esto, sin lugar a dudas, sumaría cero si de lo que se trata es de un



Año	Municipio
1978	Pilar
1981	Tigre
1993	Almirante Brown
1993	Berazategui
1995	Escobar
1997	La Plata
1999	Berisso
1999	Morón
1999	Malvinas Argentinas
2001	Campana
2003	Lanús
2003	Luján
2004	General San Martín
2006	General Rodríguez
2006	La Matanza
2007	Ensenada (en aprobación)

Cuadro 4.2: Fechas de creación de Parques Industriales en la RMBA.

*aumento en la competitividad sistémica de toda la región.”* (Briano, Fritzsche y Vio, 2003)

Como conclusión, se debe relativizar el valor de los parques industriales por sí mismos, poniendo en evidencia que tanto su impacto territorial como su contribución al desarrollo productivo de la metrópolis dependen, en gran medida, de su grado de integración en políticas de ordenamiento territorial y de promoción industrial de escala tanto municipal o local como regional<sup>5</sup>. De alguna manera, lo que se plantea es poder pasar de acuerdos implícitos entre actores, acuerdos de conveniencia mutua, a consensos de tipo estratégico sobre los cuales sea posible desplegar políticas industriales-territoriales de tipo sostenible.

### **Prospectiva del espacio industrial y logístico para el próximo decenio**

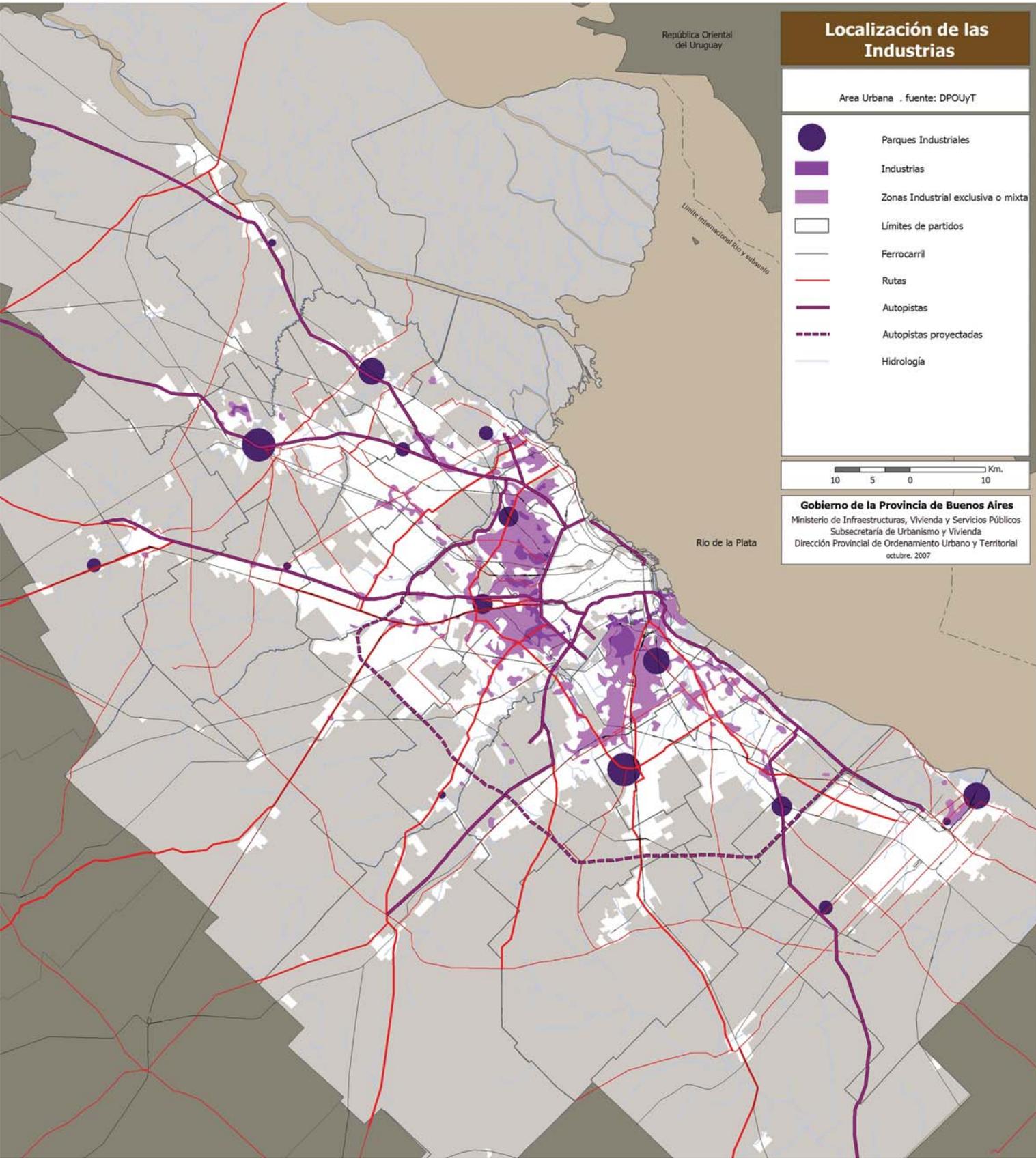
La globalización, el desarrollo económico, el incremento de los niveles de renta y riqueza, la segmentación de procesos productivos, la deslocalización metropolitana, estatal o internacional, la revolución de las telecomunicaciones y los cambios tecnológicos en la producción-ensamblaje-distribución de bienes, en las actividades logísticas (ligadas a los puertos y aeropuertos) y en el transporte ferroviario han generado la aparición de nuevas

demandas de “Suelos Productivos”

En este sentido el análisis realizado (Clusa y Mur 2006) establece que en el próximo decenio la metrópolis deberá responder a las nuevas demandas de “suelos productivos” asociadas con factores como el desarrollo económico, el cambio tecnológico o la renovación del sistema de transporte. Estas demandas nuevas no se corresponden con las ofertas existentes porque representan cambios de escala en la oferta y producción de suelo urbanizado especializado. La demanda de este suelo es creciente aún en procesos de relocalización industrial, debido al efecto de la reducción de las densidades de empleo con mayor incidencia de la logística.

En este contexto los lineamientos y las políticas que los desarrollen deberán prever en cantidad, calidad y localización las nuevas demandas especializadas de “suelos productivos” y nuevos productos inmobiliarios, que en su mayor parte serán operaciones autofinanciables, sin necesidad de subvenciones especiales desde el Sector Público, aunque requieran importantes esfuerzos de gestión. Deben destacarse, al menos, las zonas especializadas siguientes:

- Zonas de Actividades Logísticas en los Puertos y Aeropuertos;
- Zonas de Servicios Aeroportuarios (complejos de oficinas, hotelería, etc.)
- Centrales Integradas de Mercaderías (“puertos secos” interiores como puntos de ruptura de carga del transporte por carretera);
- Zonas industriales especializadas para “clusters” específicos (diseño-confección; frío-congelados; maderero-mueble, etc.)
- Nuevas áreas de centralidad metropolitana en suelo libre: desarrollos mixtos de actividad comercial, oficinas y vivienda;
- Palacios de Congresos y Recintos FERIALES;



4.8 Localización de las industrias en la Región Metropolitana.

- Polígonos industriales “tradicionales” con servicios integrados;
- Parques Temáticos de Ocio;
- Intercambiadores metropolitanos en estaciones de ferrocarril asociados a nuevos centros comerciales;
- Infraestructuras técnicas: tratamiento de residuos y ciclo del agua.

### **La transformación del sistema portuario y logístico**

Sobre la extensa fachada fluvial de la RMBA se conformó un sistema regional de puertos incluyendo el núcleo Zárate-Campana al norte, Buenos Aires en el centro y La Plata al sur. Se trata de un sistema de hecho, ya que no existen instituciones o coordinaciones capaces de definir estrategias comunes. En este contexto predominan las relaciones de competencia, en las que cada puerto intenta aumentar su participación relativa en la captación de cargas.

El Puerto de Buenos Aires es el más antiguo y el más importante dentro de este sistema regional. Sin embargo en los últimos tiempos ha perdido participación en ciertos tipos de carga, en el marco de una tendencia general a la especialización de las ofertas, y además enfrenta incertidumbres importantes respecto a su futuro crecimiento y competitividad.

En estas condiciones se impone adoptar una mirada regional, tanto para evaluar los factores que hacen a la competitividad del sistema en su conjunto, como para planificar su mejora mediante estrategias más integradas y sostenibles, armonizadas con los grandes objetivos del desarrollo metropolitano.

### **El futuro del Puerto de Buenos Aires plantea una serie de incógnitas respecto a su funcionalidad y crecimiento.**

El Plan Maestro 2030 elaborado por la autoridad portuaria define para el Puerto de Buenos Aires un horizonte de crecimiento exigente, con el fin de sostener y aumentar su participación en el movimiento de contenedores y cargas generales a nivel regional, consolidando su liderazgo como el principal puerto concentrador – hub - de la región platense.

Para mantenerse competitivo, reteniendo y ampliando su participación en el movimiento regional de cargas, el Puerto debe superar un conjunto de restricciones que han sido evaluadas in extenso en el Plan Maestro y que pueden ordenarse en cuatro grupos de problemas:

1. la ampliación de la capacidad del canal de acceso y las repercusiones del costo asociado;
2. la disponibilidad de espacios afectables en tierra a las operaciones portuarias y logísticas, dentro y fuera de su actual recinto;
3. la conflictividad de los accesos terrestres viarios y ferroviarios, que necesariamente atraviesan la ciudad;
4. problemas derivados de la superposición de jurisdicciones entre la esfera nacional y la ciudad de Buenos Aires y de marcos regulatorios que afectan la competitividad de su oferta.

Una consecuencia de este perfil de problemas es que, para crecer y permanecer competitivo, el Puerto de Buenos Aires (incluidos sus operadores privados) debe enfrentar inversiones importantes que por un lado se trasladan a sus costos operativos, y por otro se encuentran condicionadas, en muchos casos, al logro de acuerdos interinstitucionales y sociales de elevada dificultad.

A modo de ejemplo, en relación con la disponibilidad de espacios en tierra, el Plan Maestro establece las siguientes previsiones:

Superficies para operaciones portuarias (has)				
año	movimientos proyectados TEUS	superficie necesaria	áreas actuales	déficit
2005	772.263	51	75	-24
2010	1.046.145	69	75	-6
2015	1.363.649	90	75	15
2020	1.731.723	114	75	39
2030	2.653.083	133	75	58

Superficies para operaciones logísticas (has)				
año		superficie necesaria	áreas actuales	déficit
2005		24	34	-10
2010		33	34	-1
2015		43	34	9
2020		54	34	20
2030		83	34	49

Cuadro 4.4 Superficies para operaciones portuarias y logísticas

De los cuadros surge que la dotación de superficie en tierra se encuentra en una situación límite, y que entre el 2010 y el 2015, de no ampliarse las capacidades, se alcanzaría un techo de crecimiento en relación con la carga transportada. Otras estimaciones sitúan el punto crítico, equivalente a índices de congestión no aceptables, ya en el 2009 para el Puerto Nuevo o Norte, y en el 2013 para el conjunto Dock Sud - Exolgan. (DOU-SSUyV, 2006) Se ha manejado en este sentido la imagen de un Puerto que va camino a una situación de colapso, no es que se vaya a paralizar, sino que va a empezar a ser mucho más caro, y a ingresar probablemente en un ciclo de pérdida de competitividad y de posiciones en el sistema regional.

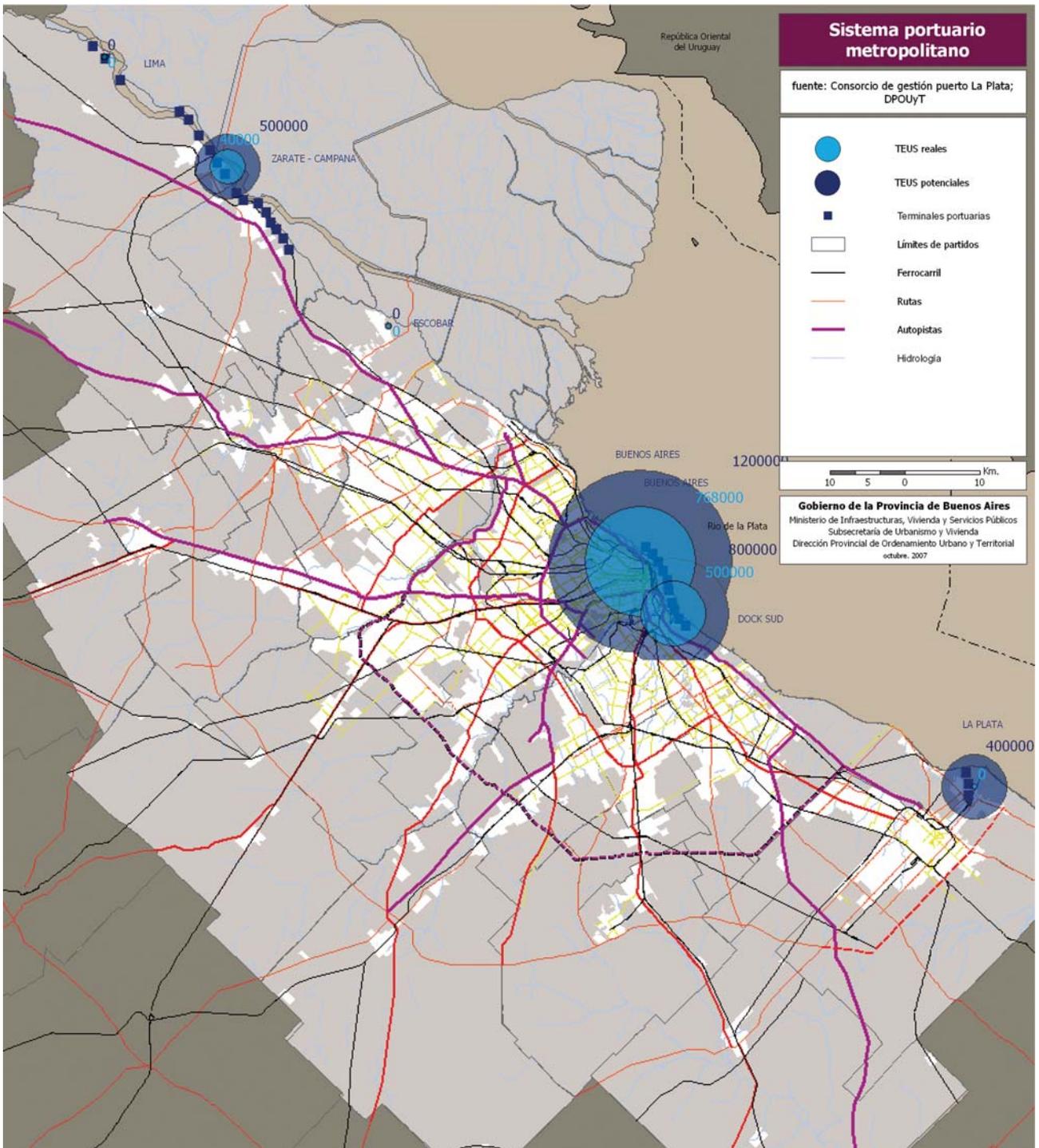
Hay que destacar que mientras la obtención de nuevas superficies para operaciones portuarias se daría siempre dentro del recinto mediante el relleno de dársenas y la recuperación de áreas hoy destinadas a otros usos, el aumento de las superficies para operaciones logísticas debería darse fuera del recinto, compitiendo por usos alternativos en las áreas urbanas cercanas al puerto y al sistema de sus accesos terrestres. En este sentido, el Plan Maestro señala que *“la plataforma logística de la Ciudad de Buenos Aires tiene una gran capacidad pero también es ineficiente y fragmentada. Ineficiente debido a los tiempos y energía perdidos en el transporte y fragmentada porque se halla dispersa en distintas zonas de la Ciudad y del cordón industrial.”* (AGP, 2004)

La cuestión de la accesibilidad vial es otro tema complejo en la relación ciudad -puerto que pese a su gravedad permanece mal resuelto. *“Las limitaciones de los accesos terrestres aumentan los costos del transporte a través de las demoras de camiones y de las dificultades de acceso del ferrocarril (más económico por ton/km que el camión), reducen la confiabilidad del sistema de transporte que incluye al Puerto de Buenos Aires, genera opiniones de resistencia a las actividades portuarias y, finalmente, induce a los usuarios a optar por puertos alternativos.”* (AGP, 2004)

Una solución completa del tema requiere grandes inversiones como la construcción de la autopista ribereña y un rediseño de los accesos ferroviarios.<sup>6</sup> En todos los casos se requieren acuerdos entre la Administración Portuaria, el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno Nacional, secundados por los actores privados de ambos sistemas portuario y urbano.

Todo indicaría que el escenario de crecimiento planteado por el Plan Maestro se sustenta en una estrategia con altos costos relativos en términos de inversión física e importantes requerimientos en términos de concertación de actores, que habrá de operar en tiempos muy justos, sin margen para dilaciones debidas a proyectos que se postergan o a conflictos interinstitucionales. El

MAPA Sistema de Puertos de la RMBA.



factor gobernanza, entendido como capacidad de conducción, resolución de conflictos y cooperación interinstitucional, se vuelve entonces crítico para el éxito de la estrategia planteada.

### **Una alternativa basada en la consolidación de un sistema regional de puertos y la descentralización del crecimiento portuario**

Si bien el Plan Maestro no avanza en la evaluación de escenarios alternativos, es necesario plantearse qué tan probable resulta una trayectoria en la cual factores exógenos a la comunidad portuaria determinaran un avance muy lento o un bloqueo en componentes claves de la estrategia adoptada. El hecho de que esta probabilidad exista y que se considere relevante por diversos actores, conduce a la necesidad de evaluar otras estrategias posibles.

Asimismo, una mirada regional y un enfoque territorial permiten apreciar las interacciones entre distintos desarrollos posibles del sistema portuario y otros aspectos claves para el desarrollo metropolitano. Se plantea así el interés de explorar un enfoque de mayor descentralización de las funciones portuarias como forma de potenciar el crecimiento del sistema en su conjunto.

Los estudios de base para los Lineamientos Estratégicos han señalado las limitaciones estructurales que enfrenta el Puerto de Buenos Aires derivadas de su localización y relación con la ciudad. Por ejemplo Monzón (2006) plantea que la accesibilidad al puerto *“es muy baja, tanto para camiones como ferrocarriles, lo que limita su capacidad logística”*, y agrega: *“el tránsito de mercancía hacia el puerto supone un problema importante para la ciudad, imposible de conciliar con los niveles de calidad ambiental requeridos.”*

Desde este enfoque se plantean como alternativas: el traslado de funciones del Puerto de Buenos Aires, como una opción de mediano-largo plazo, y la consolidación de un sistema de puertos, considerando el eje NORTE-SUR, o sea desde Zárate-Campana a La Plata.

Haciendo una prospectiva a 15 o 20 años, y tomando como certera la afirmación del colapso del Puerto de Buenos Aires, las inversiones deberían tender a modernizar el puerto, redimensionar los sectores de cargas y acompañar la iniciativa con desarrollos complementarios. En paralelo, una estrategia más amplia supone comenzar un proceso de inversión para construir un nuevo puerto aguas abajo, y también debe potenciarse la idea de modernizar el puerto de Zárate.

### **Coordinación y gobernanza del sistema portuario regional**

El horizonte de un sistema portuario regional sólo puede consolidarse si se avanza en estrategias de complementación, que permitan afirmar la competitividad del todo y de sus componentes asegurando la sostenibilidad de los respectivos desarrollos tanto en la escala local como en referencia a la región.

En la situación actual no existen mecanismos adecuados para la coordinación estratégica entre los puertos de la Región Metropolitana. El Plan Maestro del Puerto de Buenos Aires señala que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) no tiene la autoridad suficiente para definir estrategias comunes o impulsar en



4.9\_a FOTO: Puerto de Avellaneda.



forma efectiva una mayor coordinación. En estas condiciones es más probable que predomine un modelo de competencia sin cooperación, con resultados negativos para el sistema en su conjunto.



4.9\_b FOTO: Puerto de Avellaneda.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires CABA viene sosteniendo ante el Gobierno Nacional el reclamo de una transferencia de la autoridad sobre el Puerto, entendiendo que la historia de interdependencia, la localización y las relaciones funcionales y territoriales existentes justifican ampliamente esta medida.

Por otro lado, la Provincia de Buenos Aires tiene bajo su jurisdicción a los puertos de La Plata, mientras que los de Zárate y Campana son puertos de propiedad y gestión privada regulados por la Autoridad Portuaria Nacional.

El diagnóstico es entonces de fragmentación de competencias por un lado, y de superposición y conflicto en casos como el Puerto de Buenos Aires por su extrema interdependencia con la Ciudad.

Es probable que la construcción de un escenario alternativo de mayor coordinación estratégica deba apoyarse en este caso en la creación de una Autoridad Conjunta Regional para los puertos citados, con la participación del Gobierno Nacional, el Provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los términos planteados por los informes de base del Proyecto, *“Se necesitaría un estudio estratégico a largo del conjunto portuario del Plata, que defina, de acuerdo con las características técnicas de cada una de las localizaciones actuales, el futuro de crecimiento y, en su caso, la especialización de cada uno. Probablemente, convendría pensar en una Autoridad Portuaria conjunta, orientando las actividades más molestas hacia puertos con mejor accesibilidad y localizados fuera de zonas urbanas densas. Todo ello supondrá, también, replantearse los accesos en ferrocarril y carretera a cada uno de los puertos.”* (Monzón, 2006)

## Problemas, Desafíos y Oportunidades para las políticas territoriales

### Problemas principales

#### La problemática del empleo y las condiciones de trabajo amenaza la sostenibilidad del desarrollo metropolitano

La problemática del empleo y de las condiciones de trabajo es hoy quizás el problema más serio que enfrenta el AMBA. Aún en el marco actual de una fuerte recuperación de los niveles de actividad, debe destacarse el progresivo deterioro de la situación. Una proporción importante de los desempleados vive en los márgenes de la ciudad, en lugares donde las tasas de desempleo más que duplican la media para el Conurbano. Se refuerzan de este modo la precariedad laboral con la urbanística conformando áreas sociales críticas dominadas por procesos de desintegración.

#### La pérdida de capacidades del sistema productivo es un freno a la innovación

El desempleo no es solamente un flagelo numérico, sino que con él el sistema económico pierde saberes que no son recuperados automáticamente cuando hay nuevamente crecimiento. El sistema de empresas y organizaciones ha perdido capacidades y conocimientos que toma tiempo volver a construir.

### **El perfil productivo está poco diversificado y es débil en industrias avanzadas**

El AMBA tiene una estructura productiva con fuerte presencia de actividades tradicionales (textiles, alimentos), commodities (insumos de uso difundido y poco diferenciados) y actividades vinculadas al sector automotriz. La presencia de actividades de una cierta complejidad tecnológica es baja y ha venido retrocediendo en las últimas décadas, aún en ciertos sectores de peso como el automotriz, recientemente citado. La presencia de servicios a la producción y de actividades que hacen de puente entre varios sectores, como la producción de software, es aún relativamente marginal. Modificar la estructura productiva debiera ser uno de los objetivos centrales de la política gubernamental y una preocupación fundamental de las organizaciones empresarias. El cambio del perfil productivo tendría impacto no sólo sobre la estructura del empleo y de las remuneraciones sino que ayudaría a generar mejoras en la capacidades de las empresas y organizaciones.

### **El entramado institucional de soporte es muy pobre**

Hay diversos problemas que hacen no sólo al funcionamiento interno de las empresas sino, también, al sistema productivo e institucional más amplio. El análisis muestra que el entramado institucional en el que están insertas las empresas es muy pobre. Entre otras manifestaciones, esta pobreza institucional se refleja en los limitados resultados obtenidos hasta ahora en construir acuerdos intermunicipales al interior del AMBA. En comparación con experiencias de otras metrópolis, como el caso San Pablo con la constitución de una agencia intermunicipal para la recuperación industrial del ABC7, esto pone a la región en desventaja.

### **Persisten problemas ambientales y de uso del suelo**

En el análisis se han identificado, también, algunas cuestiones que hacen al nexo entre la actividad económica y el uso del suelo. La problemática ambiental ha tenido avances más formales que reales, buena parte de la normativa no se aplica, y no existen estrategias consistentes para la recalificación ambiental de los espacios industriales más críticos. Por otra parte se está generando un importante pasivo ambiental en las áreas progresivamente abandonadas por la industria. La refuncionalización de estas áreas para otros usos urbanos choca con los elevados costes de su recuperación ambiental, siendo que no existen en el actual esquema de políticas las previsiones para generar los recursos necesarios.

### **No existe una política integrada y coordinada para la promoción y el desarrollo de los nuevos parques industriales.**

Los estudios muestran que en buena medida los parques industriales de los años 90 surgieron como resultado de la convergencia entre los intereses de los desarrolladores y las políticas municipales, que buscaban captar inversiones y generar empleo. Se anota la ausencia de enfoques más integrados de localización y desarrollo industrial, así como la ausencia de coordinaciones de escala metropolitana para afirmar complementariedades y evitar una competencia destructiva. El resultado es muy distintas trayectorias en cuanto al éxito y la Si va a existir una apuesta a los parques industriales debería insertarse en una política regional de desarrollo.

### **La nueva localización industrial favorece al sector norte de la RMBA y acentúa los desequilibrios**

La nueva localización industrial se ha volcado sobre la tercera corona privilegiando el sector norte metropolitano, el cual se beneficia por factores de



atracción relacionados con la posición (conexión de la metrópolis con el eje del Mercosur) y con las calidades del entorno (zona de prestigio en la que también convergen desarrollos residenciales y comerciales). Entretanto los sectores oeste y sur tienen inferior conectividad, debido en parte a la ausencia de rutas concéntricas. Una simple proyección de tendencias significaría un aumento en los desequilibrios internos de la RMBA, dejando a los sectores oeste y sur rezagados en inversión y empleo, y fuera de los beneficios más amplios de los nuevos desarrollos industriales.

### **El sistema portuario tiene una debilidad a mediano plazo en el Puerto de Buenos Aires**

Considerando que el sistema portuario regional está organizado en base a la complementación de funciones entre sus distintos puertos, que el de Buenos Aires concentra las cargas generales y contenedores, y tomando en cuenta las fuertes demandas de expansión asociadas a este perfil de puerto, se identifica un cuello de botella para el sistema en las dificultades y conflictos que el citado puerto deberá superar como condición para crecer. Las limitaciones de espacio para expansión de playas y muelles, y los altos costos de resolución de los nuevos accesos, debido a las interferencias urbanas, llevan a la necesidad de evaluar un escenario posible de “colapso” si no se resuelven adecuadamente dichas restricciones.

Ninguno de estos problemas es sencillo y todos ellos se inscriben en problemáticas más amplias que deben ser encaradas desde perspectivas múltiples. Es posible, sin embargo, priorizar problemas, diferenciar aquellos que pueden ser encarados de inmediato y que pueden ser encarados en un horizonte temporal más acotado. Esa priorización debiera ir de la mano de reconocer y cooperar con las instituciones públicas y privadas que ya trabajan en estas áreas, más allá de que es probable que las acciones existentes sean de escaso impacto y que estén atomizadas. A la vez, existen importantes conexiones entre este grupo de problemas y los tratados en otros capítulos del análisis, en particular los referidos a la vialidad y el transporte de cargas y a la matriz energética regional.

### **Desafíos y oportunidades para las políticas territoriales**

Los desafíos principales refieren a procesos de cambio necesarios en torno a los cuales es necesario acordar objetivos y estrategias, así como construir en varios casos las capacidades de conducción y gestión que hoy están ausentes. Se trata de los siguientes.

#### **La reformulación del perfil productivo metropolitano apuntando a su diversificación y modernización**

En relación con las necesidades de creación de empleo calificado, Clusa y Mur sostienen que la RMBA necesita generar más “empleo” del máximo valor añadido, a diferencia de otras metrópolis como Madrid o Barcelona que necesitan más “trabajadores”. La pirámide de edades de la RMBA, el actual nivel de paro y la baja tasa de empleos pueden absorber los nuevos puestos de trabajo que genere el crecimiento económico sin necesidades especiales de inmigración.

#### **La recuperación de áreas urbanas afectadas por el declive industrial y la reorganización del espacio industrial remanente en áreas tradicionales**

Los procesos encadenados de desindustrialización y deterioro social y ambiental en las antiguas áreas industriales requieren respuestas integradas

con un enfoque de “áreas programa” en las cuales los instrumentos urbanísticos, la promoción del desarrollo local y la solución de los pasivos ambientales se articulen coherentemente tanto en la planificación como en la gestión, y se apoyen en un compromiso activo de los actores locales.

### **La necesidad de anticipar las nuevas demandas de suelo para actividades productivas**

En el próximo decenio la metrópolis deberá responder a las nuevas demandas de “suelos productivos” asociadas con factores como el desarrollo económico, el cambio tecnológico o la renovación del sistema de transporte. Estas demandas nuevas no se corresponden con las ofertas existentes porque representan cambios de escala en la oferta y producción de suelo urbanizado especializado.

Los lineamientos y las políticas que los desarrollen deberán prever, en cantidad, calidad y localización, las nuevas demandas especializadas de “suelos productivos” y nuevos productos inmobiliarios, que en su mayor parte, serán operaciones autofinanciables, sin necesidad de subvenciones especiales desde el Sector Público, aunque requieran importantes esfuerzos de gestión.

### **La creación de un entramado institucional de soporte para el desarrollo económico-territorial en la RMBA**

Este desafío refiere, en primer lugar, a promover una articulación en red de todas las instancias de tipo público, mixto o privado que gestionan políticas o iniciativas vinculadas al desarrollo territorial, para lograr acuerdos y esquemas de cooperación que permitan superar la fragmentación y relativa ineficacia de los esfuerzos actuales.

### **El desafío de insertar las iniciativas de parques industriales en una estrategia regional capaz de integrar la promoción industrial con el desarrollo y ordenamiento urbano.**

Los parques industriales pueden ser instrumentos de múltiple propósito: promoción industrial, desarrollo local, ordenamiento del territorio. Para ello, es necesario trascender los enfoques puramente sectoriales o localistas en su promoción.

*“Desde nuestra concepción, el PI debe constituir un instrumento de planificación estratégica de la actividad industrial. Es decir que contribuya a la organización industrial, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: a) la estructura sectorial; b) la actividad en general y c) la dimensión territorial, entendiendo al territorio como un ámbito geográfico que incluye a las relaciones sociales (en sus dimensiones política, económica y cultural) y la forma en que interactúan en dicho ámbito. Por lo tanto, este instrumento serviría de articulación entre las necesidades de la industria y los requerimientos de otras actividades económicas y usos del suelo.” (Briano, Fritzsche y Vio, 2003)*

Para lograr un enfoque integrado, los tres niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional) y los actores privados deberían acordar lineamientos básicos y coordinar sus políticas.

### **La necesidad de promover un macro-equilibrio en la localización de la industria entre el Norte y el Oeste y Sur metropolitanos**

En la dimensión de ordenamiento y desarrollo territorial, se plantea el desafío de lograr un mayor equilibrio intrarregional, potenciando el oeste y el sur metropolitanos. Para que esta política sea viable y sostenible, se requiere no sólo una gestión más coordinada, sino también una mejora sustantiva en las



condiciones de accesibilidad de estos espacios, mediante la concreción de nuevos ejes de vialidad concéntrica en la segunda y tercera corona.

### **La reorganización espacial e institucional del sistema portuario con vistas a su desarrollo sostenible y competitivo**

La dimensión de los desafíos planteados en relación con el futuro del sistema portuario, en un contexto regional competitivo, aconseja en primer lugar considerar la creación de algún tipo de autoridad portuaria regional. En segundo lugar resulta ineludible definir opciones de mediano y largo plazo para la expansión de las funciones que hoy cumple el Puerto de Buenos Aires, apostando, ya sea a su modernización y ampliación compatible con el contexto urbano, o al traslado ordenado de funciones hacia espacios con más potencial de desarrollo.



4.10 Centro de Moreno en torno a la plaza de la estación.

### **4.2.2 El sistema de centros**

En toda región metropolitana existe una estructura o sistema de centros que reúnen la mayor parte de la actividad económica vinculada al comercio y a los servicios de escala supralocal. La presencia de la administración pública, de puntos de intercambio de transporte y de espacios públicos de significación también contribuye a definir centralidades. Los centros sirven a sus áreas de influencia, que pueden coincidir con un barrio, una zona, un municipio o una subregión metropolitana. Existe una relación proporcional entre la complejidad de funciones y/o el grado de especialización del centro y la dimensión de su área de influencia.

Las centralidades urbanas son causa y efecto en la reestructuración del espacio socio- territorial metropolitano. Por un lado responden a demandas sociales diferenciadas localizadas en sus áreas de influencia. Por otro, tienen impactos indudables sobre la movilidad de bienes y personas, sobre los usos y valores del suelo, y sobre socialización y la identidad de los grupos sociales que acuden a ellas.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires coexisten actualmente: el Area Central Tradicional y su reciente expansión, una estructura de Centros Tradicionales, cuyo origen se remonta a la matriz sustentada por las líneas y estaciones de ferrocarril, y una incipiente colección de Nuevas Centralidades, que responden a la lógica de las autopistas y el transporte privado. Las tendencias hacia el futuro podrían apuntar a una creciente divergencia entre centros tradicionales y nuevas centralidades, particularmente en la segunda y tercera corona metropolitana, con efectos negativos sobre la cohesión social

Este capítulo presenta una descripción del sistema de centros, sus transformaciones recientes y sus tendencias, discute las relaciones entre el sistema de centros y otros factores del desarrollo metropolitano, y finalmente propone una síntesis de los problemas y desafíos a tener en cuenta en el diseño de lineamientos estratégicos.

### **Los centros tradicionales**

La estructura tradicional de centros en la RMBA responde a una jerarquía simple ordenada linealmente entre el centro principal y los barrios. Un papel

principal en la historia de la región corresponde a los subcentros de escala intermedia, que se localizaron en corredores radiales de transporte, particularmente en torno a las estaciones del ferrocarril metropolitano. Surgidos entre fines del Siglo XIX e inicios del Siglo XX, estos captaron la mayor parte del dinamismo comercial y de servicios durante décadas, sin modificar mayormente su estructura.

Los centros tradicionales comparten una serie de rasgos definitorios: se desarrollan en forma gradual y acumulativa; se organizan en torno al espacio público (avenidas, plazas); se conforman como un mix de actividades comerciales, de servicios, administrativas y sociales; son accesibles por transporte público, y a menudo coinciden con estaciones de transporte; albergan poblaciones de empresas micro, pequeñas y medianas que forman economías de distrito manteniendo su autonomía individual; sirven a distintos sectores sociales; y tienen áreas de influencia yuxtapuestas y complementarias entre centros de igual jerarquía. Además tienden a coincidir con los entornos residenciales más densos y se integran con facilidad en el tejido urbano adyacente.

Hasta los años setenta, y en función de la capacidad metropolizadora del modelo sustitutivo, se fueron definiendo algunos importantes subcentros de servicios como es el caso de las ciudades de Avellaneda, Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora y Monte Grande en el sud y sudeste de la aglomeración; San Justo, Morón y Gral. San Martín en el oeste y noroeste; y San Isidro en el norte del conurbano. Estos subcentros, a distancias de entre 5 y 20 km. del centro de Buenos Aires, en general correspondían a municipios de fuerte crecimiento demográfico en los años sesenta y setenta, fundamentalmente concentrado en la ciudad cabecera del departamento, que oscilan hoy entre 250.000 y 400.000 habitantes. Los mismos, aglomeraban fundamentalmente comercio especializado, bancos, servicios de salud, educación y justicia, estudios jurídicos, contables, escribanías, otros tipos de servicios personales y excepcionalmente alguna universidad pública o privada.



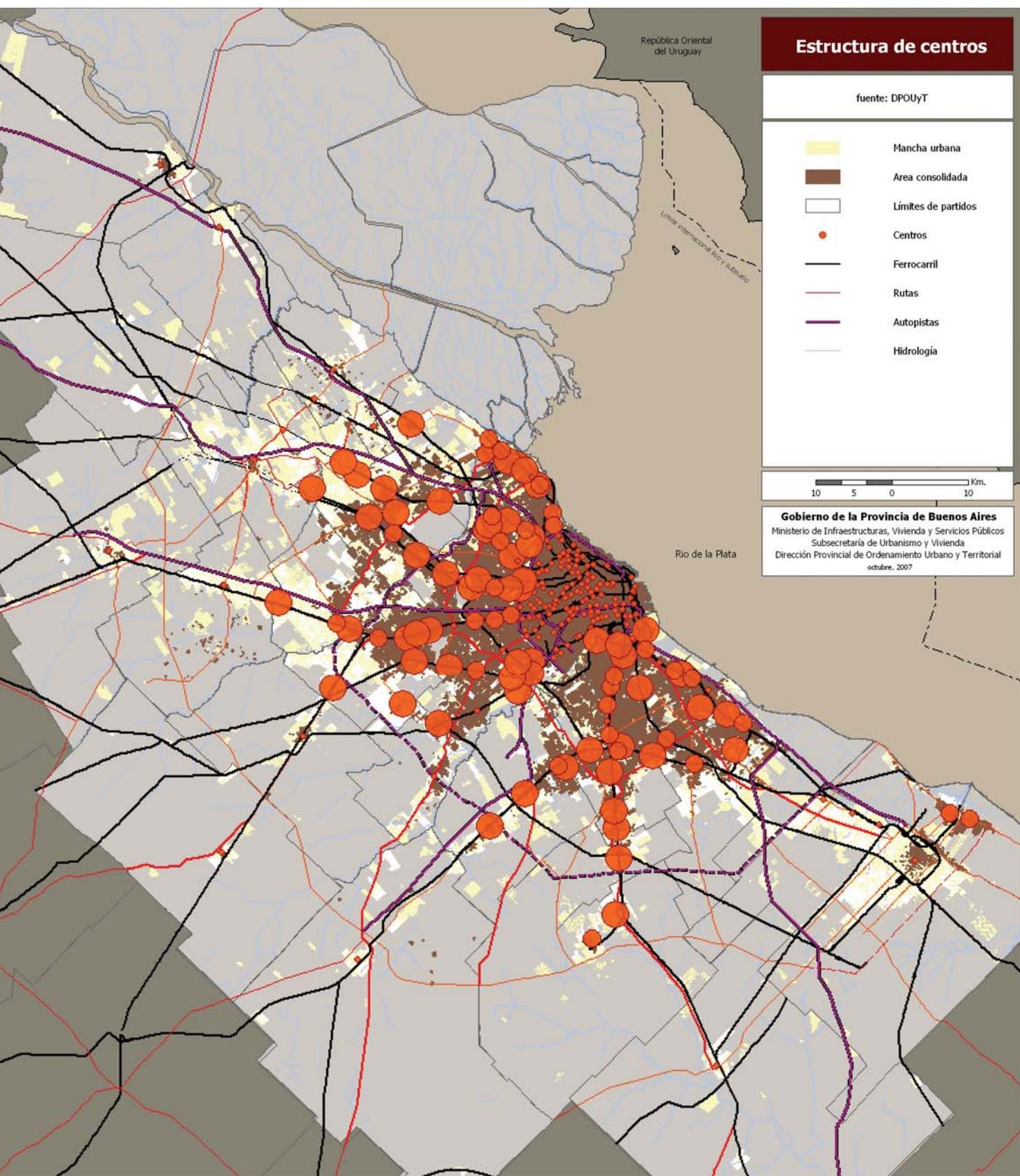
Fig.4.11 Centro de Monte Grande organizado entre la estación y la avenida.



4.12 Centro de Moron.

	residencia	centralidad	movilidad
<b>ciudad mixta tradicional</b>	corredores y barrios consolidados	centros tradicionales basados en espacio público	transporte colectivo y autos coinciden en los corredores
<b>ciudad de las elites</b>	periurbano disperso de nuevos barrios privados	nuevos centros exógenos sin espacio público	sólo automóvil segregado en autovías
<b>ciudad de los excluidos</b>	barrios marginales y carenciados, ghettos de pobreza	mercados informales, extramuros	mínima movilidad en transporte público

Cuadro 4.5 Modelos de centralidad divergentes en la ciudad segregada.



4.13 Sistema de centros tradicionales.

### Las nuevas centralidades

Hacia fines de los años '80, sin embargo, emergieron nuevas formas de centralidad y nuevas tendencias de localización.

Las nuevas centralidades están organizadas en torno a grandes centros comerciales, hipermercados, multicines. Su base no es, por tanto, el espacio público en torno al cual se congregan funciones públicas y privadas, sino uno o varios grandes establecimientos de gestión privada que normalmente se organizan en forma introvertida en relación al entorno urbano. Su origen no es evolutivo sino resultado de un proyecto unitario, empresarial y urbanístico.

Tomando en cuenta su localización e inserción urbana, se distinguen dos situaciones:

- las situadas en la Ciudad de Buenos Aires y en la 1ª Corona, que están rodeadas de tejidos urbanos densos y multifuncionales y tienen una accesibilidad amplia por diversos medios de transporte;

- las situadas en la 3ª y 4ª Coronas, normalmente en suelos de borde suburbano o periurbano, con una accesibilidad restringida al transporte privado.

Las primeras al estar integradas en el “área central expandida” de la metrópolis no generan una segmentación del acceso en función los modos de transporte, más allá de que sí tienen impactos desestructuradores sobre el espacio urbano inmediato al conformarse como grandes cajas ciegas. Las segundas en cambio tienden a formar un sistema alternativo para públicos diferentes, desvinculado de los centros tradicionales.

Como se muestra en el mapa adjunto, las nuevas centralidades de mayor escala están situadas en la región metropolitana norte, coincidiendo con las áreas de expansión principales en la modalidad de barrios cerrados y countries.

Por otro lado, los estudios muestran que así como se generaron nuevas centralidades orientadas a sectores de ingresos medio-altos y altos, se produjo también una segmentación hacia abajo en la escala social. En las zonas degradadas o bolsones de pobreza, con alta concentración de población desempleada, se fueron creando algunas concentraciones de oferta dirigida a los sectores de bajos recursos y medio-bajos en condiciones



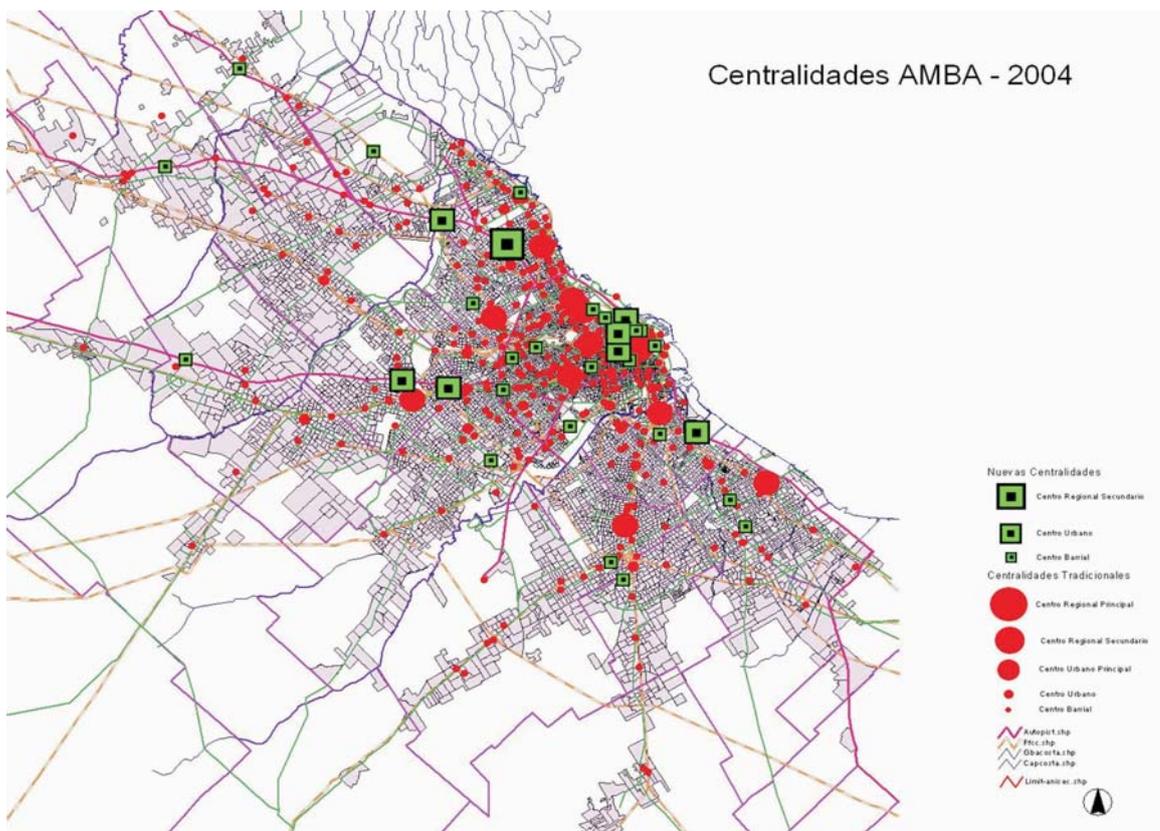
4.14 Nueva centralidad sobre autopista: Pilar.



4.15 Nueva centralidad sobre autopista Panamericana: Unicenter.



4.16 Nueva centralidad sobre autopista Buenos Aires - La Plata: Auchan.



4.17 MAPA de nuevos centros.

de precariedad física y normativa: ferias de segunda venta, de trueque, de productos de elaboración semi-clandestina, etc.

Al modelo ya descrito de subcentralidad tradicional, suceden en los años 90 dos realidades novedosas: los nuevos subcentros de la tercera corona, y la transformación de los subcentros de la segunda corona.

En la tercera corona se definen nuevos subcentros, como Zárate-Campana, Escobar, Pilar, Luján, Cañuelas, Brandsen y La Plata. Con excepción de este último caso, se trata de ciudades más modestas, de entre 30.000 y 100.000 habitantes y que constituyen el nuevo borde metropolitano, en una orla de entre 50 y 70 km de distancia al centro de la ciudad de Buenos Aires. Esta nueva generación de subcentros, sin embargo tiende a incluir en su espacio de influencia algunas funciones que los antiguos subcentros no cumplían: universidades públicas y privadas, centros empresariales, hotelería internacional y aún centros de espectáculo, comercio y gastronomía sofisticada, servicios avanzados, etc. Estos nuevos subcentros, podrían considerarse entonces, las *edge cities* de la aglomeración y el límite funcional externo del archipiélago urbano en que tiende a convertirse Buenos Aires.

Pero el proceso es sumamente complejo ya que también se reestructuran en algunos casos las periferias de la segunda corona del GBA. Partidos como Quilmes, Avellaneda, Ezeiza, San Isidro, Tigre, están sufriendo transformaciones muy fuertes de su espacio residencial, productivo, logístico, comercial e industrial, donde el crecimiento ya no se concentra en las antiguas áreas centrales, sino sobre los grandes ejes de circulación rápida, especialmente en el caso de la zona norte del conurbano.

Es así que las subcentralidades tradicionales de la RMBA, representadas básicamente por las cabeceras de partidos bonaerenses de mayor dimensión y preferentemente de la primera corona (Avellaneda, Quilmes, Lomas de Zamora, Morón, San Martín, San Isidro, etc.), han dejado de ser los nodos más dinámicos

de la aglomeración. Este tipo de configuraciones suburbanas es inédito en Buenos Aires, y se trata de la primera aparición de subcentralidades complejas en la periferia metropolitana, particularmente en la 3° Corona (Pilar, Escobar, por ejemplo).

En síntesis, por un lado se amplía, densifica y reafirma la centralidad histórica, y, por otro lado, sin perjuicio de ello, se insinúa por primera vez en la historia territorial metropolitana, una embrionaria red de subcentros de comando empresarial hacia el norte de la CABA y de la RMBA, como resultado de una territorialidad definida por los sectores más concentrados del capital nacional y global en la Argentina neoliberal de los años '90.

### La formación del Área Central Expandida

Como parte de los cambios recientes, el área central metropolitana experimentó un proceso de renovación y de expansión, que le permitió mantener su predominio sobre el resto del sistema. Los estudios realizados (Ciccolella 2005) permiten observar un proceso de reestructuración de la centralidad principal que se apoya en tres aspectos salientes:

a) Modernización, verticalización y densificación del Área Central Tradicional, lo que indica que, en términos operativos, dicho distrito de comando continúa teniendo una enérgica vitalidad y liderazgo en su especialización funcional. Tal como puede observarse en los mapas, esta área continúa siendo la más densa, tanto en materia de superficie de edificios inteligentes, como en otros equipamientos y actividades vinculadas a la función de comando (hotelería internacional, consultoras, servicios informáticos, y particularmente, sedes bancarias.

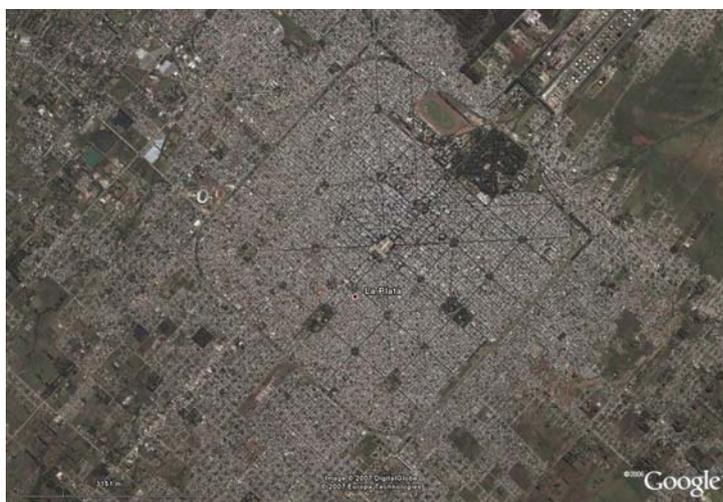
b) Expansión del Área Central Tradicional y formación de un Área Central Expandida que se derrama hacia el norte y hacia el este y sur, fortalecida por la operación urbanística de Puerto Madero, que por su contigüidad espacial genera más bien un efecto de estiramiento del ACT o formación de un Corredor Corporativo (Ciccolella, 2003), más que la generación de un centro de negocios alternativo, como sucedió con otras operaciones urbanísticas de otras ciudades (La Défense en París, Canary Warf en Londres, Corredor Berrini en Sao Paulo o Santa Fé en México DF, etc.)



4.18 edge city ZARATE-CAMPANA.



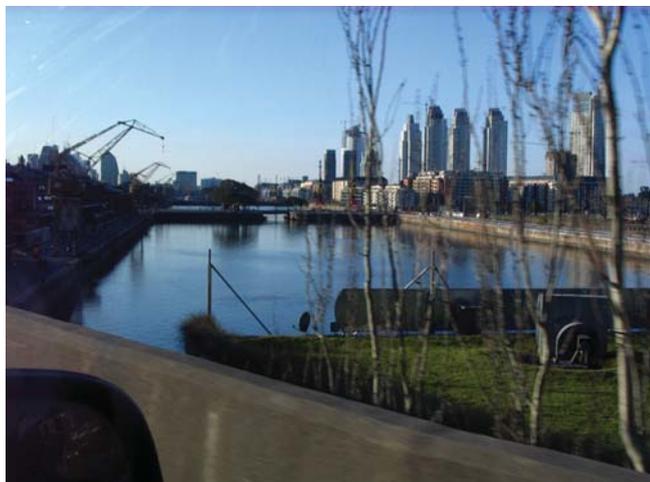
4.19 edge city ESCOBAR-PILAR,



4.20 edge city LA PLATA.



Es decir, se ha producido en los años '80 y, particularmente, en los '90 un proceso de derrame o expansión del área central (ACE) hacia el norte, este y sudeste. Se pasa de un área histórica de poco más de 100 ha hacia fines de los años '80, a una superficie de alrededor de 200 ha en 2001, es decir, una virtual duplicación del espacio de gestión y comando, en poco más de una década.



4.23 Área central expandida.  
Puerto Madero.

## Problemas, Desafíos y Oportunidades para las políticas territoriales

### Síntesis de la problemática

El análisis mostró la coexistencia en la RMBA de tres subsistemas de centros:

- las centralidades tradicionales;
- las nuevas centralidades de las clases altas y las economías globalizadas;
- los nuevos centros de la economía informal en las periferias críticas: mercados, ferias.

Esta diferenciación de los centros pone en evidencia y refuerza un proceso de segregación social. Se anuncia

de este modo una creciente divergencia por la cual los centros dejan de cumplir su rol tradicional de espacios de integración. Se genera un esquema de “tres ciudades” con distintas capacidades materiales y modelos culturales.

Este proceso de divergencia comporta un conjunto de problemas y amenazas para un desarrollo integrado en la Región.

Cuadro 4.6: Contrastes entre centros tradicionales y nuevos centros.

	Centros Tradicionales	Nuevos Centros en la Ciudad y la 1ª Corona	Nuevos Centros en la 2ª y 3ª Coronas	Mercados Populares
<b>Localización</b>	Sobre corredores de transporte masivo, en torno a estaciones del FFCC	Sobre principales avenidas	Sobre salidas o intersecciones de autopistas.	En grandes espacios públicos insertos en áreas de pobreza
<b>Relación con tejido urbano</b>	Integrados en áreas consolidadas y de mayor densidad y organizados en torno al espacio público.	Ocupando intersticios vacantes o estructuras industriales obsoletas, en general introvertidos.	Externa a los cascos urbanos, en áreas periurbanas o de tejidos dispersos, organizados como enclaves.	Adyacentes o integrados en zonas de precariedad urbana.
<b>Accesibilidad</b>	Universal, en transporte público y privado	Amplia por transporte público y privado.	Selectiva, dependiente del transporte privado	En general cercanos a ejes de transporte colectivo.
<b>Usos del suelo</b>	Mix de comercio, servicios privados y públicos, residencia y espacios públicos representativos	Combinación de usos comerciales de distinta escala y equipamientos de recreación y ocio.	Domina el comercio en grandes superficies y los equipamientos de ocio, sin residencia y sin espacio público	Ocupación informal del espacio público por puestos de venta individuales.
<b>Estructura empresarial</b>	Sistemas locales de empresas, muchos establecimientos pequeños y medianos conformando distritos	Empresas gestoras de centros comerciales, grandes tiendas y pequeños establecimientos.	Empresas gestoras de centros comerciales, grandes tiendas y pequeños establecimientos.	Economía informal
<b>Tipo de público</b>	Diversidad de orígenes sociales	Predominio de sectores de ingresos medios.	Concentración de sectores de ingresos medio-altos y altos	Sectores de bajos ingresos y población desempleada.



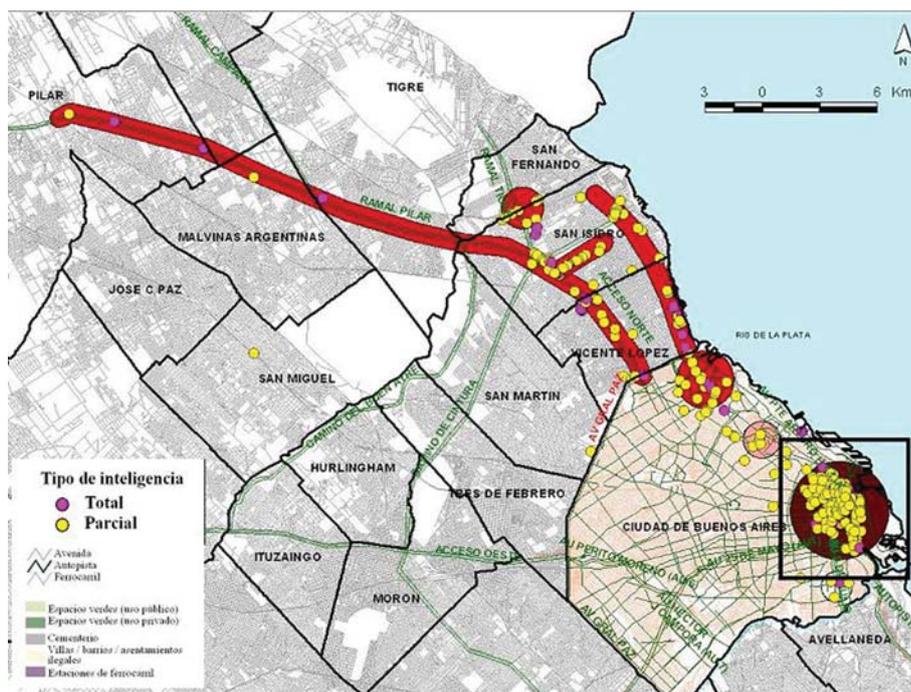
4.21 Área central expandida y Emprendimientos inmobiliarios en la RMBA (1990 – 2001).

- La tendencia a la segmentación del sistema de centros metropolitanos se manifiesta a través de la configuración de nuevas centralidades que se especializan en los consumos de bienes y servicios de los extremos de la escala social. La segmentación responde a una agudización de las distancias sociales pero a la vez la refuerza y la realimenta.

- La emergencia de nuevos patrones de centralidad local o regional que responden al acceso mediante el transporte automotor individual que se despegan de los centros tradicionales y sus lógicas de localización, y compiten con ellos.

- Los centros tradicionales que pierden la demanda de los consumidores de más elevado nivel socio-económico se debilitan y deterioran, cayendo la diversidad de la oferta. Esto incide sobre aspectos edilicios y el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento social en la vieja armazón de centralidades.

- La crisis de los centros tradicionales también se asocia con otros problemas, en particular los relacionados con la movilidad. La baja en la demanda de transporte público afectó la rentabilidad del sector, y con ello la calidad del parque y la disminución de las frecuencias, agudizando problemas de desintegración urbana y aislamiento de la población.



4.22 Área Central Expandida (ACE) y red de subcentros emergente: formación de protocorredores corporativos en la RMBA.



### Escenarios de evolución futura del sistema de centros

Las centralidades urbanas, su estructura y evolución, dependen fuertemente de los cambios sociales y económicos. Por otra parte, ciertos formatos de los espacios de consumo de bienes y servicios, si bien están condicionados por los cambios tecnológicos y culturales, contribuyen a reproducir y enfatizar los mecanismos de segmentación y segregación. En otras palabras, las estructuras territoriales son expresión y a la vez matrices de reproducción de los procesos socioeconómicos.

La formación de centralidades responde también a variables endógenas, dependientes de las políticas. En el modelo actual, éstas incluyen la desregulación, o la inobservancia de la normativa existente, la falta de presencia en la gestión e inversión pública para contribuir a los espacios mas universales de consumo de la población (infraestructura y equipamiento) y también para mejorar la accesibilidad física a las nuevas centralidades, la falta de desarrollo de mecanismos vinculantes y de gestión de los actores atomizados de la oferta en los centros tradicionales.

Los escenarios probables en la estructura y dinámica de las centralidades urbanas son el resultado de la combinación del comportamiento de las variables exógenas y endógenas identificadas. De este modo, si bien las mejoras en la situación económica y en la distribución del ingreso son variables exógenas que posibilitan fortalecer los espacios y modalidades universales de consumo, solo si se actúa sobre los formatos de oferta (variables endógenas) se logrará canalizar esas energías de la demanda hacia una mayor equidad del acceso a los bienes y servicios.

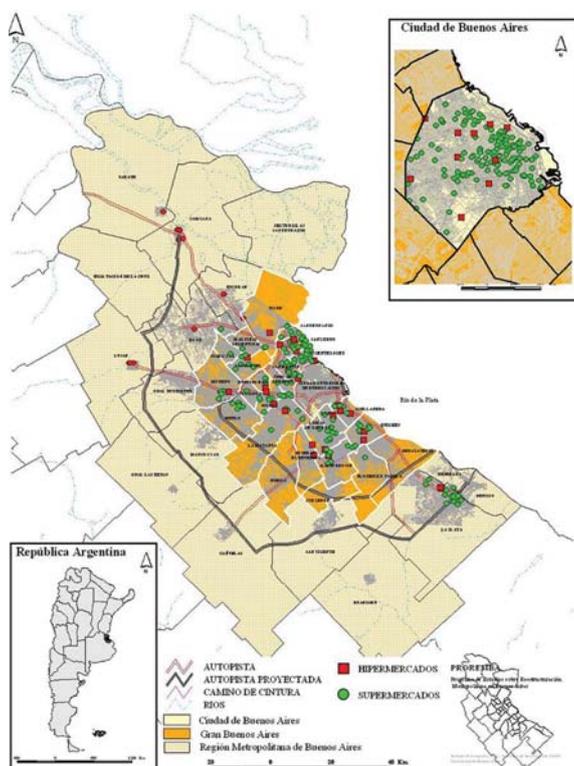
Partiendo de esta conceptualización se plantean tres escenarios posibles:

A) Que la fase de exclusión social continúe y, se mantengan o se incrementen aun más los procesos de segmentación de la oferta y segregación socio-espacial. En este escenario se dificulta cualquier intento de actuación sobre las variables endógenas en cuanto al formato de la oferta.

Si el proceso de exclusión se atenúa y tiende a disminuir (aumento en la tasa de empleo, mejora en la distribución del ingreso, etc.) tendría un efecto positivo sobre cierto margen de homogenización de la oferta y posibilidad de disminuir barreras socio-espaciales. Este escenario podría a su vez admitir dos sub-escenarios alternativos:

B) Si no se actúa sobre las variables endógenas se produciría un corrimiento de la demanda que permitiría que una porción más amplia de la sociedad accediera a las nuevas modalidades de consumo en grandes superficies. Si bien los márgenes de acceso de nuevos consumidores a los formatos selectivos de centralidad serían muy acotados, y se mantendría el modelo de oferta dual, este escenario se correspondería las actuales tendencias dominantes en la distribución y comercialización de bienes y servicios

C) Si se actúa sobre las variables endógenas se puede plantear una hipótesis de mayor captación del crecimiento de la demanda en los formatos más universales de centralidad. En este caso es muy importante el rol de los gobiernos provinciales y municipales que junto a los actores del sector de comercialización deberían ser gestores del fortalecimiento de los espacios de consumo de bienes y servicios a cielo abierto.



4.24 Supermercados e Hipermercados en la RMBA (1990 – 2001).

Esta reflexión apunta, más que a contraponer estos escenarios, a identificar a los actores y herramientas para la formulación de políticas que mitiguen las tendencias de segregación socio- territorial que ha sufrido el Área de Estudio en las últimas décadas. (Abba, 2005)

### **Desafíos y opciones de políticas territoriales**

A continuación se proponen algunas líneas de discusión que apuntan a intervenir sobre la red de centros a fin de fortalecer las funciones de cobertura universal que la misma debe sustentar. Esta intervención requiere un abordaje multidimensional teniendo en cuenta por otra parte que si no se revierten los procesos de segregación y exclusión socio espacial no es posible modificar las tendencias observadas.

A) Fortalecimiento selectivo de los viejos centros a fin de garantizar los consumos universales de bienes y servicios, y mejorar la accesibilidad física a los mismos. Comprende las siguientes líneas de acción:

- apoyar los procesos de mejoramiento de los centros comerciales a cielo abierto y canalizar inversión pública en materia de equipamientos que refuercen la centralidad de los mismos
- crear programas de rehabilitación edilicia e infraestructural de las áreas centrales con potencialidades de progreso
- activar los programas nacionales de centros de trasbordo ligados a la política de rehabilitación de centralidades tradicionales
- aumentar la atractividad de los viejos centros rescatando valores patrimoniales, polos de oferta de amenidades y gastronómica

B) Desarrollar una política de integración de las nuevas centralidades que contribuya a ampliar la cobertura social brindada y atenuar la selectividad de su captación.

- diseño de una política de ampliación de recorridos de los medios colectivos de transporte que alcance a los nuevos nodos de oferta de bienes y servicios y los integren a los viejos centros
- Promover cambios en el formato de los nuevos centros que amplíen la gama de oferta de bienes y servicios tendientes a disminuir la segmentación de la misma. Los comercios de grandes superficies deberían dejar un espacio público proporcional a su dimensión (concentración de bocas de expendio) e impacto sobre el tejido urbano contiguo.

### **4.2.3 Los Crecimientos y el Habitat Metropolitano**

En este capítulo se aborda el diagnóstico del habitat metropolitano, contemplando especialmente los cambios ocurridos en las últimas décadas y las tendencias para el futuro. La presentación se inicia con el análisis del crecimiento demográfico y su distribución espacial en la RMBA. Esta sección muestra cómo el crecimiento se produce cada vez más en las coronas externas, mientras que la Ciudad pierde población y la primera corona permanece estable. En segundo lugar, se analizan los modos de crecimiento urbano, distinguiendo los procesos de expansión, consolidación y densificación, y se describen los tipos urbano – arquitectónicos que dan forma a estos crecimientos. Se destaca la importancia de las urbanizaciones privadas y de las extensiones informales como extremos de una creciente “dualización” de los crecimientos. En tercer lugar se considera el significado que tienen las distintas modalidades de crecimiento para la calidad de vida de los habitantes y la integración social en la metrópolis. Finalmente se propone una síntesis de la problemática y los desafíos para las políticas territoriales.



### La distribución del crecimiento demográfico entre 1991 y 2001

El crecimiento de la RMBA fue del 1,2% anual en el período 1991-2001 (0,9 millones hab.) y del 0,7% anual en 1981- 2001 (2,3 millones hab.). Para un análisis de la distribución espacial del crecimiento se toma como referencia la subdivisión de la región en Coronas y en Sectores.

El siguiente gráfico muestra las curvas de crecimiento por grandes unidades y acumuladas. La Ciudad de Buenos Aires hacia 1950 alcanza una meseta demográfica, y la Primera Corona se convierte en la principal receptora del nuevo crecimiento durante dos décadas. Hacia 1980 es la Primera Corona la que se estabiliza, y la población sigue creciendo casi exclusivamente en la aglomeración, ampliada ahora a un espacio regional. En síntesis, en un espacio de 50 años se observa cómo el crecimiento se va desplazando hacia la periferia a medida que se verifica el proceso de expansión urbana.

### Evolución de la población en la RMBA

Si se estudia el último período intercensal, 1991-2001, se constata que la Ciudad de Buenos Aires está retrocediendo, la Primera Corona permanece estable aunque con cambios internos, y la Segunda lidera el crecimiento en valores absolutos, duplicando a la Tercera y Cuarta coronas.

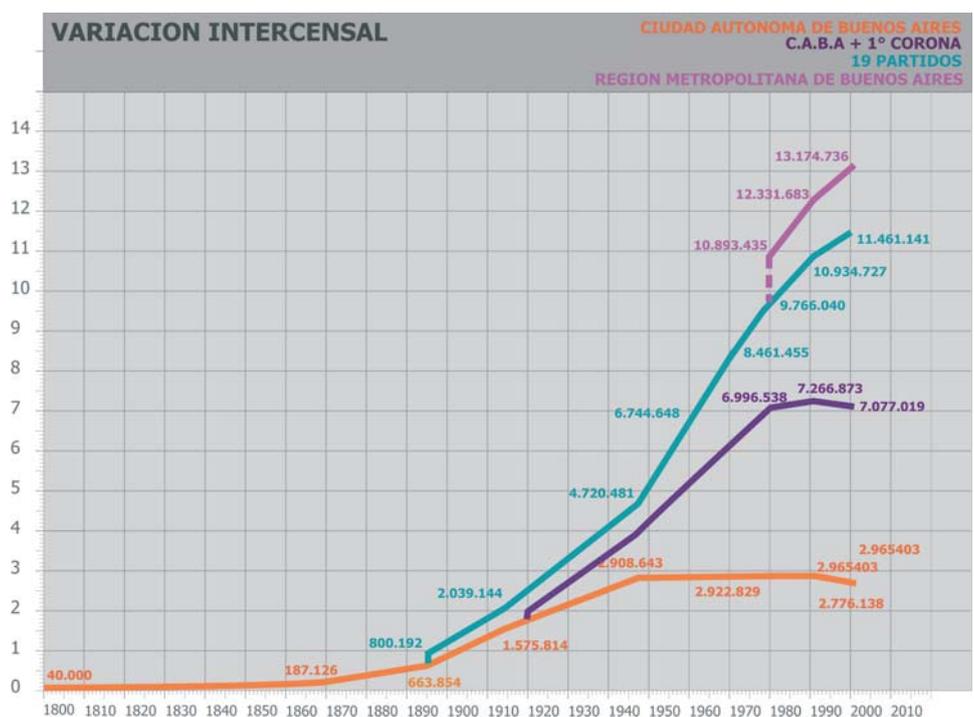
El cuadro resume la estructura del crecimiento demográfico en el último período intercensal. De su lectura surgen las siguientes comprobaciones:

- el total de la RMBA creció en algo más de 840mil habitantes, equivalentes a un aumento del 7%, entre 1991 y 2001;
- la Ciudad Autónoma de Buenos Aires perdió cerca de 190mil habitantes, y la Primera Corona en conjunto mantuvo la misma población;
- en conjunto las coronas 2, 3 y 4 aumentaron su población en 1:032 habitantes, compensando el decrecimiento de la ciudad central;
- el mayor crecimiento se verificó en la Segunda Corona: 716mil habitantes, que representan un aumento del 20% sobre su valor inicial, y un 85% del crecimiento total de la región;

la tercera y cuarta coronas crecieron en 316mil habitantes, pero como su base era menor, su variación relativa fue de un 23%, y captaron el 37,5% del crecimiento total;

finalmente se constata un cambio en la estructura espacial: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Primera Corona descienden de un 59% a un 54% del total, mientras que las coronas externas aumentan del 41% al 46%.

Si se analizan los valores por sectores, dentro de las distintas coronas, llama la



Cuadro 4.7 Evolución de la población en la RMBA.

ZONA	POBLACION		VARIACION		%	ESTRUCTURA	
	1991	2001	valor	1991=100	CRECIMIENTO	1991	2001
<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	<b>2.965.403</b>	<b>2.776.138</b>	<b>-189.265</b>	<b>94</b>	<b>-22,5</b>	<b>24</b>	<b>21</b>
C1 norte	1.344.713	1.305.161	-39.552	97	-4,7	11	10
C1 oeste	1.057.641	1.103.525	45.884	104	5,4	9	8
C1 sur	1.899.116	1.892.195	-6.921	100	-0,8	15	14
<b>CORONA 1</b>	<b>4.301.470</b>	<b>4.300.881</b>	<b>-589</b>	<b>100</b>	<b>-0,1</b>	<b>35</b>	<b>33</b>
C2 norte	1.055.654	1.226.339	170.685	116	20,3	9	9
C2 oeste	1.385.783	1.642.563	256.780	119	30,5	11	12
C2 sur	1.226.417	1.515.220	288.803	124	34,3	10	12
<b>CORONA 2</b>	<b>3.667.854</b>	<b>4.384.122</b>	<b>716.268</b>	<b>120</b>	<b>85,0</b>	<b>30</b>	<b>33</b>
C3-4 norte	438.744	619.574	180.830	141	21,5	4	5
C3-4 oeste	169.119	218.122	49.003	129	5,8	1	2
C3-4 sur	789.093	875.519	86.426	111	10,3	6	7
<b>CORONAS 3y4</b>	<b>1.396.956</b>	<b>1.713.215</b>	<b>316.259</b>	<b>123</b>	<b>37,5</b>	<b>11</b>	<b>13</b>
<b>RMBA</b>	<b>12.331.683</b>	<b>13.174.356</b>	<b>842.673</b>	<b>107</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Cuadro 4.8 Población por coronas y sectores 1991 – 2001.

atención el crecimiento del Sector Norte – Coronas 3 y 4: un aumento de 180mil habitantes equivalente al 21,5% del crecimiento total, y mayor que el correspondiente al resto de las Coronas 3 y 4 (sumando Oeste y Sur). Así como en la Segunda Corona el liderazgo en el crecimiento está al Oeste y al Sur, en la Tercera y Cuarta el mayor dinamismo se traslada al Norte.

### Los nuevos modos de crecimiento y el hábitat metropolitano

Los crecimientos urbanos en la última década adoptaron distintas formas, siendo las principales:

- saturación o extensión de barrios periféricos en loteos regulares;
- expansión del área urbanizada mediante asentamientos informales y villas, precarización social y urbana de barrios;
- expansión mediante urbanizaciones cerradas de baja densidad: barrios privados y clubes de campo;
- densificación en altura en tejidos consolidados, mediante edificios comunes o torres-jardín.

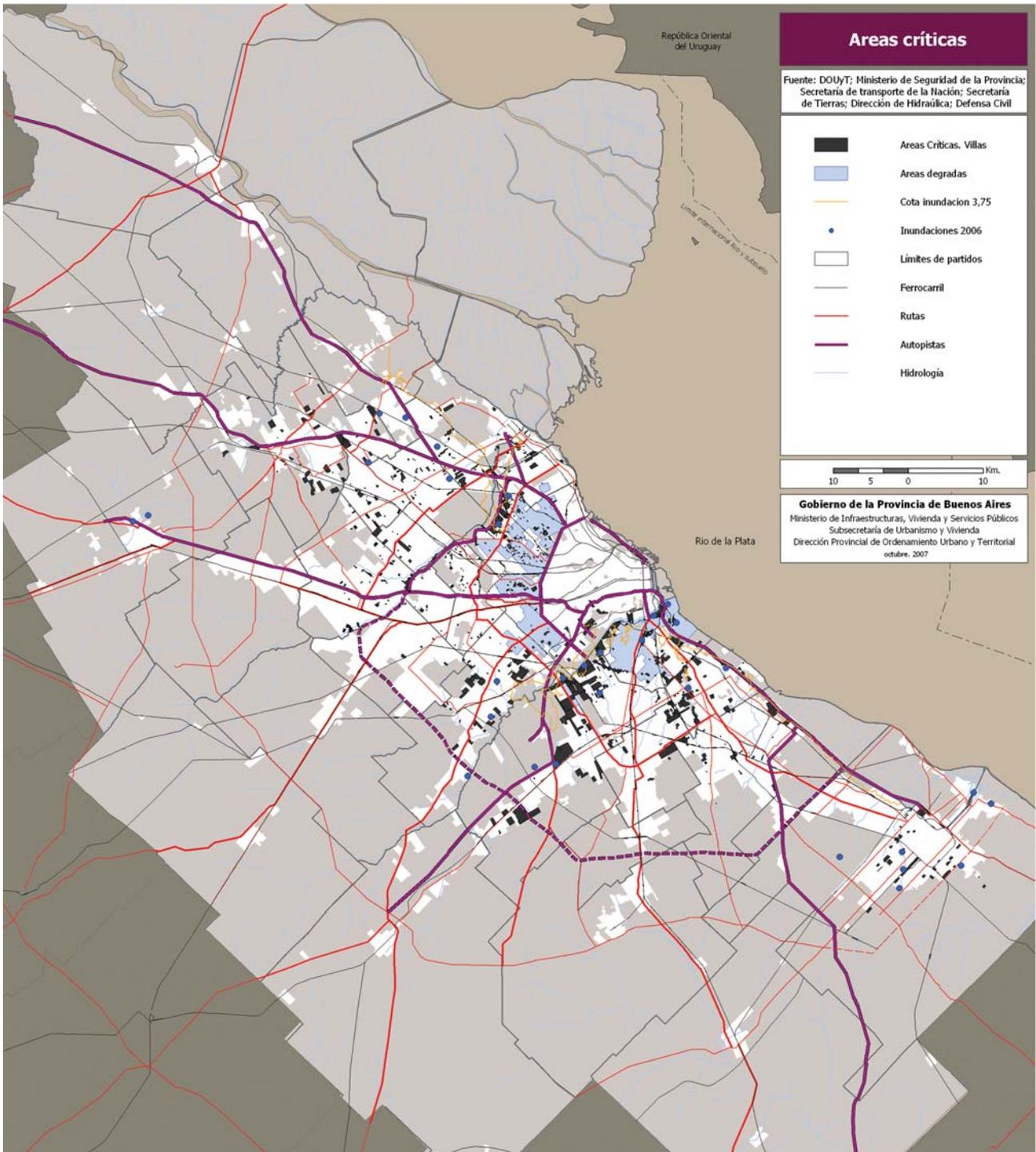
Si bien no existe información suficiente como para un análisis cuantitativo detallado de los distintos modos, se conocen algunos datos que permiten establecer los órdenes de magnitud en cada caso.

### Villas, asentamientos y barrios precarios

El fenómeno de las villas y asentamientos se ha multiplicado como una estrategia de los sectores de más bajos ingresos y de los excluidos del mercado de trabajo para acceder a por ocupación a un suelo en el cual autoconstruir sus viviendas, en la expectativa de obtener paulatinamente servicios y quizás regularizar la propiedad.

Las situaciones socio-urbanas críticas se definen por distintas combinaciones de carencias que se vinculan con las capacidades de subsistencia de las familias (composición, educación e ingresos), con las calidades de la vivienda (materiales, tamaño), con la dotación de redes públicas (particularmente agua y saneamiento), con la accesibilidad en transporte público y con la tenencia del suelo (propiedad u ocupación).

El estudio territorializado de estas variables permite identificar, como se muestra en los planos adjuntos, la geografía de las áreas críticas en la región.



4.25 MAPA áreas críticas.

Una de las conclusiones importantes es que las áreas críticas forman estructuras de escala intermedia y patrones de distribución regional bien definidos. Estos pueden no percibirse con claridad cuando la lectura se limita a la jurisdicción de un municipio, pero se evidencian en la mirada macro.

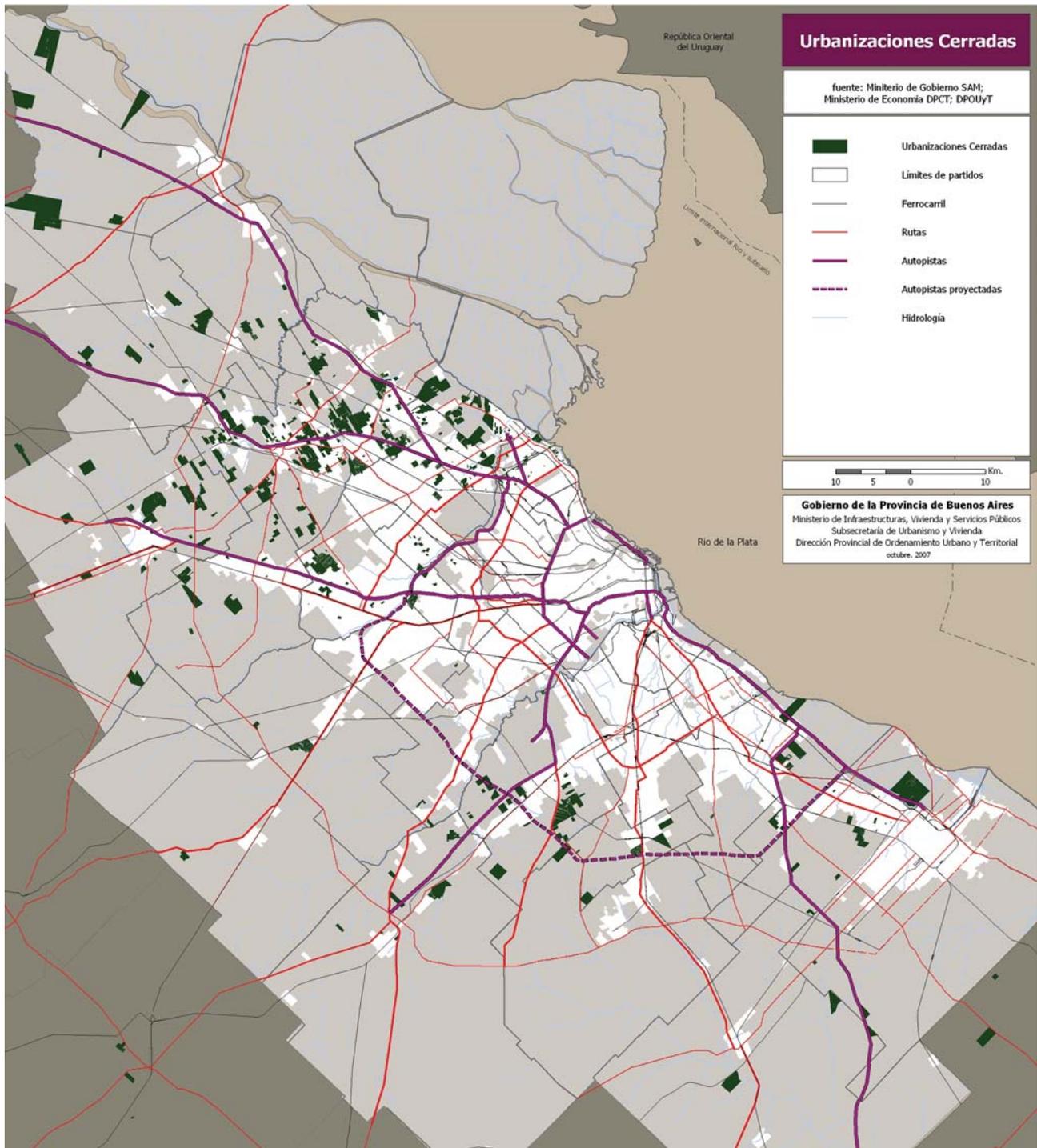
En las áreas más consolidadas de la aglomeración, las situaciones críticas tienden a darse acompañando las cuencas de los arroyos que las recorren en sentido este – oeste. En las áreas externas, las situaciones críticas siguen la lógica de los “patios de atrás” (Goitia y Lanfranchi, 2007), ocupando los bordes

externos de los corredores radiales, y definiendo una interfase entre los tejidos más consolidados y las entrantes verdes que alternan con dichos corredores.

Otra comprobación que surge de los estudios previos es que las situaciones de irregularidad jurídica en la tenencia del suelo se presentan generalmente insertas en áreas más extensas de precariedad urbana y social.

En cuanto a las políticas para la reintegración social y urbana de estas poblaciones, se observa que existe un capital acumulado muy relevante de trabajo con las organizaciones locales, junto con distintos tipos de actores no gubernamentales y en coordinación con programas públicos que van desde la escala municipal a la provincial y nacional. En este sentido, la participación

4.26 MAPA Urbanizaciones cerradas.





organizada de distintos actores sociales parece una premisa ineludible de cualquier política territorializada orientada al desarrollo de estas áreas de precariedad.

### **Urbanizaciones cerradas de baja densidad**

El importante crecimiento reciente de las urbanizaciones cerradas y sus servicios conexos (centros comerciales, colegios y universidades privadas, complejos cinematográficos, centros gastronómicos y de esparcimiento) se asocia con la ampliación y modernización de la red de autopistas, a la vez que responde a cambios en las pautas de consumo de las elites metropolitanas.

En términos de conectividad estos desarrollos se han visto favorecidos y potenciados por la ampliación del Acceso Norte, la conclusión del Acceso Oeste, la construcción de la Autopista Buenos Aires-La Plata y la rehabilitación del tren de la Costa en el borde fluvial norte. Los partidos privilegiados donde este desarrollo es más dinámico son Pilar, Escobar y Tigre en el norte. En menor proporción, Moreno, General Rodríguez y Luján en el oeste, y Cañuelas, Ezeiza y Berazategui, hacia el sur. (Ciccolella, 1999).

Desde principios de la década pasada -y más precisamente en la segunda mitad de la misma- se lanzaron al mercado inmobiliario local algo menos de 500 urbanizaciones cerradas en todas las tipologías (countries, marinas, barrios privados, pueblos privados, ciudades privadas, farm clubs)

Alrededor del 75% de dichos emprendimientos inmobiliarios se desarrollan sobre los ejes Norte y Noroeste de la RMBA, mostrando no sólo una fuerte concentración territorial de este tipo de producto inmobiliario sino también, una marcada especialización residencial de esa área de la RMBA en ese tipo de productos inmobiliarios. El conjunto de estas urbanizaciones se desarrolla sobre alrededor de 50.000 ha, particularmente a partir de los bordes de las coronas consolidadas (más allá de los 25 km de distancia desde el centro de la Ciudad de Buenos Aires y hasta más allá de los 75 km). Es decir, que en diez años y sólo en este tipo de urbanizaciones el total del espacio urbanizado de la RMBA se ha incrementado en aproximadamente 500 km<sup>2</sup>, o sea dos veces y media la superficie de la Ciudad de Buenos Aires y el equivalente a una quinta o sexta parte del total de suelo urbano de la aglomeración, acumulado históricamente.

Actualmente las urbanizaciones cerradas están habitadas como residencia principal por algo más de 100.000 personas y, si bien el crecimiento de la población residente es más lento que lo previsto y que el proceso de lanzamiento de lotes al mercado, se estima que en conjunto constituirían hacia 2010 el hábitat principal de 400.000 a 500.000 personas

El auge y la difusión de las urbanizaciones cerradas está impulsando un modo de crecimiento radicalmente diferente al de las décadas anteriores, alterando un patrón de expansión compacto o en forma de “mancha de aceite”, del espacio metropolitano, con una morfología, bordes y tentáculos bastante bien definidos, hacia un crecimiento metropolitano en red, de menor densidad, conformando una verdadera ciudad-región o ciudad-red, de bordes difusos, policéntrica, en forma de archipiélago urbano.

Conjuntamente con la ampliación de la red de autopistas y los nuevos centros comerciales y de entretenimiento, las urbanizaciones cerradas están generando a gran escala las primeras formas masivas de suburbanización de tipo anglosajón o norteamericano, en una metrópolis que había conservado hasta fines de los años setenta un patrón predominantemente europeo o latino-mediterráneo de urbanización. Por otra parte, al menos en términos de su extensión física, ellas parecen ser el factor más determinante de reestructuración territorial a escala metropolitana.

## Densificación en altura (torres residenciales) en tejidos consolidados

Otra modalidad de desarrollo inmobiliario muy potente en los años noventa en la Ciudad de Buenos Aires y en las áreas más consolidadas de la 1° y 2°

Superficie ocupada, lotes, viviendas construidas y ocupadas y población permanente en la Región Metropolitana por Clubes de Campo, barrios cerrados, grandes emprendimientos, clubes de chacras y clubes nauticos /datos redondeados					
	1969	1979	1989	1999	2004
<b>Superficies ocupadas (Hs)</b>	1.330	3.300	5.300	15.000	19.000
<b>Lotes</b>	7.790	19.500	26.000	62.000	80.000
<b>Viviendas construidas</b>	4.500	12.000	16.000	36.000	39.000
<b>Viviendas de uso permanente</b>			2.000	25.000	27.400
<b>Población permanente</b>					110.000

Corona, ha sido la difusión de edificios y conjuntos residenciales de alto standard, en tipologías de torre – jardín, con servicios e infraestructuras deportivas y seguridad privada (conocidos habitualmente como *countries verticales* o *countries en altura*).

La dispersión territorial de esta nueva generación de torres residenciales es también bastante restringida o selectiva, privilegiándose algunos barrios porteños (Barrio Norte, Palermo, Belgrano, Nuñez y Caballito) que concentran en menos del 20% de la superficie de la Ciudad de Buenos Aires, más del 80% de dichos emprendimientos, y en menor medida algunas localidades de los partidos metropolitanos donde se concentra la población de mayor poder adquisitivo (particularmente el corredor Norte y partidos de Avellaneda y Quilmes).

Bajo esta tipología se han lanzado al mercado unos 1.870 emprendimientos sólo en la CABA, entre 1989 y 1999 (Mignaqui y Szajnberg, 2003), totalizando cerca de 100.000 departamentos, con una inversión equivalente a unos 8.000 millones de dólares.

Los estudios disponibles muestran que los impactos de esta modalidad sobre el paisaje y la trama urbana son en general negativos. Por un lado ponen en crisis la concepción clásica de la unidad funcional del tejido urbano -la manzana y su relación con las calles- generando enclaves con bordes cerrados que convierten a las calles en espacios mudos e inseguros. Por otro lado generan impactos ambientales negativos sobre el entorno barrial de baja altura, que se traducen a menudo en conflictos con los antiguos residentes.

## Problemas, Desafíos y Oportunidades para las políticas territoriales.

### Desafío: la ordenación sostenible de los crecimientos

La expansión de la mancha urbana ha experimentado un notable crecimiento en el marco de las políticas implementadas durante la década del '90. Si bien la ley 8912 intentó contener la producción excesiva de tierra urbanizada, la oferta de nuevas urbanizaciones superó ampliamente la demanda de los sectores medios, existiendo una gran cantidad de suelo urbanizado que difícilmente encontrará compradores. El relativo mantenimiento del valor de los bienes raíces durante la última crisis ha incidido sobre el optimismo del

Cuadro 4.9 Magnitudes del crecimiento en urbanizaciones privadas 1969-2004.



sector, que recomienda estas inversiones por su eficacia como resguardo del valor.

Si bien existen dudas respecto de la sustentabilidad de una burbuja inmobiliaria en el sector, es el más proclive a suponer que superada la crisis se reimplantarán los patrones de consumo que predominaron en la década del '90. Se impone por lo tanto la necesidad de implementar una política tendiente a garantizar el acceso al suelo correctamente urbanizado al conjunto de los sectores sociales.

Los nuevos patrones de urbanización promovieron la radicación de sectores con mayor poder adquisitivo en municipios de la periferia, lo que mejoró en gran medida la oferta de empleo y la recaudación municipal, pero a la vez agravó situaciones de segregación socioespacial. En consecuencia, debería avanzarse en la implementación de nuevas políticas que contribuyan a mejorar los términos de la convivencia entre diferentes sectores sociales, que en la actualidad resulta particularmente crítica. En el marco de estas tendencias resulta necesario revisar los criterios normativos que pautan el tratamiento del borde periurbano, definen un límite del área urbanizable, y establecen los estándares a que han de ajustarse las nuevas urbanizaciones.

Asumiendo que los clubes de campo y barrios cerrados han sido los productos inmobiliarios que predominaron durante la década del '90, se hace necesario concebir y concertar con los operadores inmobiliarios el desarrollo de nuevas formas de urbanización, más adecuadas desde el punto de vista de las convivencias y más accesibles al conjunto de los sectores sociales.

### **Desafío: la consolidación de barrios populares**

Como contracara persisten dentro del área urbanizada amplias zonas que no han alcanzado consolidar un cuadro de vida adecuado, careciendo de servicios sanitarios básicos, pavimentos, proximidad de los medios de transporte, y una vivienda adecuada. Resulta por lo tanto indispensable concebir nuevos criterios de intervención sobre las áreas ya urbanizadas, promoviendo procesos de mejoramiento del tejido barrial que incidan sobre la consolidación del tejido precario y la densificación del tejido consolidado.

#### **4.2.4 El Transporte y la Movilidad**

La movilidad es un factor clave tanto para el funcionamiento de la economía en la región metropolitana como para la equidad de oportunidades entre sus habitantes en el acceso a empleos y servicios.

En este capítulo se resume el análisis del sistema de transporte y las características de la movilidad, y se evalúa su significado para el desarrollo metropolitano en términos de problemas y desafíos.

El texto se organiza en cuatro partes. La primera es una descripción de la oferta de transporte considerando los distintos modos, las infraestructuras y su gestión. En la segunda se analiza la estructura institucional y el sistema de actores vinculado al transporte. La tercera parte presenta los rasgos destacados de la movilidad metropolitana. Finalmente en la cuarta parte se sintetizan los problemas y desafíos para las políticas futuras.

### **Caracterización de la oferta por modos y sus relaciones**

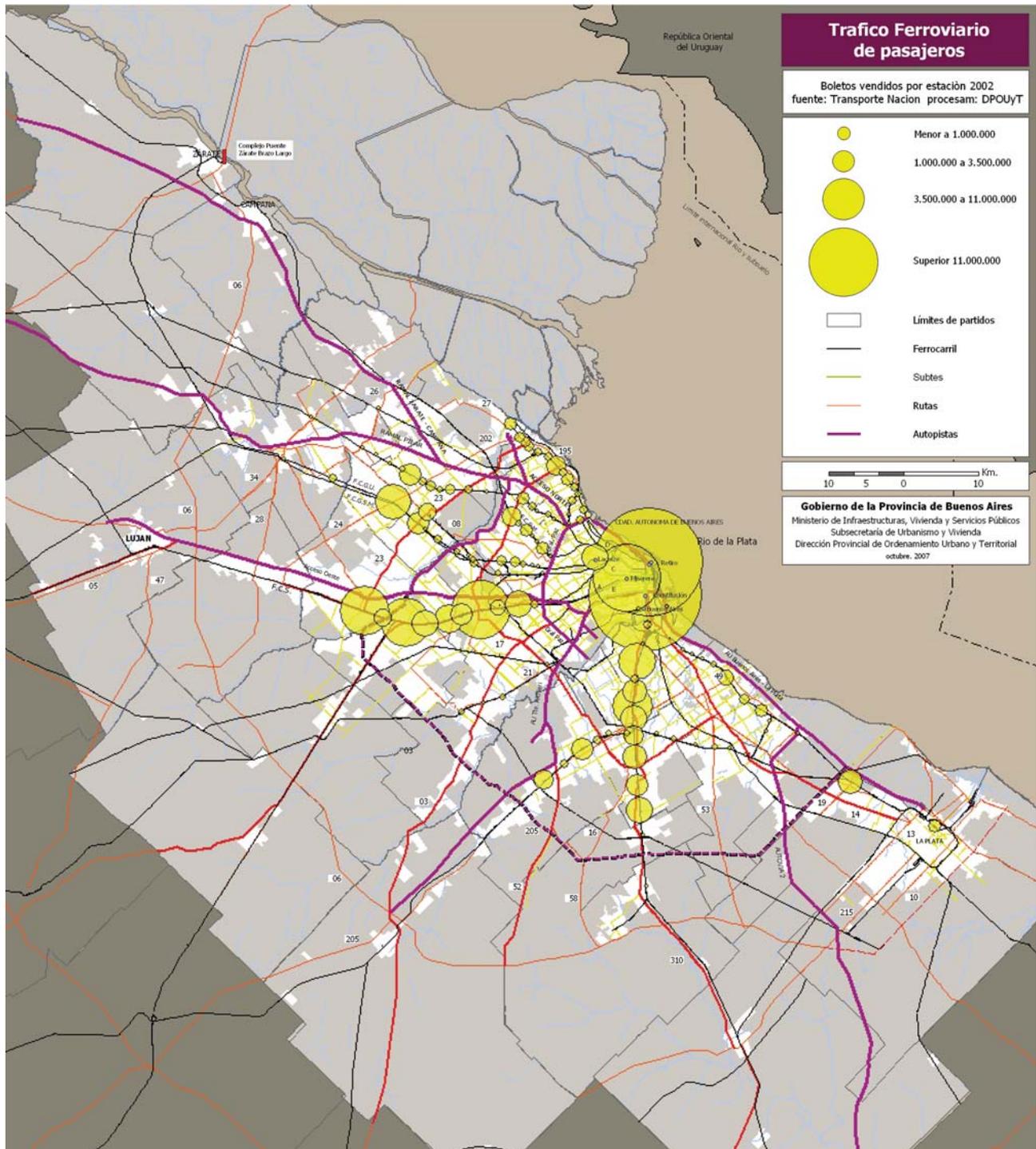
#### **Ferrocarriles**

En el desarrollo del Area Metropolitana de Buenos Aires, el ferrocarril ha cumplido un rol central definiendo los principales ejes de circulación e impulsado su organización en un sistema de localidades, base de la organización de centros y subcentros regionales.

La región cuenta con un sistema ferroviario bastante desarrollado, totalmente privatizado. Dispone de 7 líneas ferroviarias, algunas de las cuales tienen a su vez varios ramales. La longitud total del sistema utilizada para la prestación del servicio de pasajeros en el área, alcanza aproximadamente a los 830km. (Yanes 2005) En las figuras se puede ver el trazado de esta red, conformada por 207 estaciones en el AMBA, de las cuales 38 están ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires y 169 en el conurbano, con una distancia media de 3 kilómetros entre estaciones.

La configuración de la red es acentuadamente radial y todas las líneas confluyen en las grandes terminales de la Ciudad de Buenos Aires, Constitución,

4.27 MAPA Trenes y Estaciones.





4.27\_a FOTO Estacion Carupa.

Retiro y Once, ubicadas en las cercanías del área central o en el Macrocentro. La excepción a esta cercanía está representada por las terminales de Federico Lacroze y la estación Buenos Aires del Ferrocarril Belgrano Sur. Este formato radial sólo presenta una línea transversal (Roca entre Haedo y Temperley), de escaso movimiento y limitada importancia.

La conformación radial y la diferencia de trochas entre las distintas líneas conspiran contra un esquema más diversificado de movilidad y restringen el uso ferroviario a los desplazamientos en grandes corredores troncales lineales. Por tanto, aunque la red tiene una extensión razonable, su conectividad es muy baja, por lo que sólo sirve a los viajes coincidentes con el corredor; es decir, aquellos viajes en los que el origen y destino coinciden con el eje ferroviario. En los hechos, éste ha sido históricamente el papel principal del ferrocarril urbano: los desplazamientos con distancias medias elevadas en viajes de tipo pendular entre el conurbano y el área central.

La fragmentación del sistema se evidencia también en la organización de las terminales. Ni siquiera las líneas que tienen su estación cabecera juntas (caso de la estación de Retiro) están funcionalmente integradas. Es decir, en realidad se trata de 3 estaciones contiguas, cada una de ellas gestionada por el correspondiente operador de la línea. Esta disfuncionalidad, e innecesario consumo de recursos, sigue la lógica de *a diferente operador, diferente estación*, en vez de buscar la facilidad del viajero, que se beneficiaría de tener todas las cabeceras integradas en una misma Terminal de viajeros.



4.27\_b FOTO Estación de Ferrocarril.

A partir de la década de 1990, todo el sistema ferroviario se encuentra a cargo de operadores privados, bajo el sistema de concesión, es decir que el Estado conserva la propiedad pero cede la explotación a empresas privadas. En esta concesión en particular, esta cesión se hizo con el agregado de un subsidio destinado a cubrir el costo operativo y las inversiones. En las últimas décadas las modificaciones en la red ferroviaria han sido muy limitadas sin cambios estructurales. Los problemas del actual modelo de gestión están llevando a una crisis que se manifiesta en la desinversión, permanentes distorsiones en el funcionamiento, y una pérdida de confianza por parte de la ciudadanía que se traduce en conflictos y protestas constantes. El Gobierno ha tenido que retomar la gestión directa de las líneas más cuestionadas, y queda en evidencia que el modo de privatización seguido es incompatible con una gestión democrática del territorio.

## Subtes

El subterráneo cumple un importante rol en el sistema de transporte aunque en relación con el Área Metropolitana es limitado por circular exclusivamente dentro de la Ciudad de Buenos Aires y por su falta de integración con los diferentes modos de transporte. Dentro de los límites de la ciudad la red de subterráneo cubre las áreas más importantes desde el punto de vista de la concentración de actividades económicas y población residente.

Cuenta actualmente con 5 líneas subterráneas y 1 línea de superficie (el Premetro) con una extensión total de la red que alcanza los 48.9 km. (ver Cuadro). También prevalece el carácter radial, aunque se está completando una línea transversal que resolverá en parte este problema. Es una carencia importante que no haya conexión entre los extremos del microcentro de las 4 líneas radiales, que permitiría una cobertura de la red de metro mucho mejor en la zona central de la ciudad. El subterráneo cuenta con 54 estaciones, incluyendo las cabeceras, con una distancia media entre estaciones de 890 metros. En 2005 transportó un total de 232 millones de pasajeros, que supone un ratio de 83 viajes/año por cada habitante de la capital federal, aunque muchos usuarios del servicio habitan en la RMBA.

Si no hay buena conectividad interna entre cada una de las redes de ferrocarril y metro, tampoco la hay entre ellas. Es especialmente grave que las cabeceras de línea ferroviaria no coincidan físicamente con estaciones de metro, lo que favorecería la transferencia entre ambos modos, transfiriendo los viajes de larga distancia con origen en el cono metropolitano realizados en ferrocarril, al metro, que actuaría de distribuidor urbano, hasta alcanzar el destino final.

El subterráneo desde el año 1994 fue entregado en concesión a un único operador privado (Metrovías), bajo la misma modalidad que las líneas ferroviarias

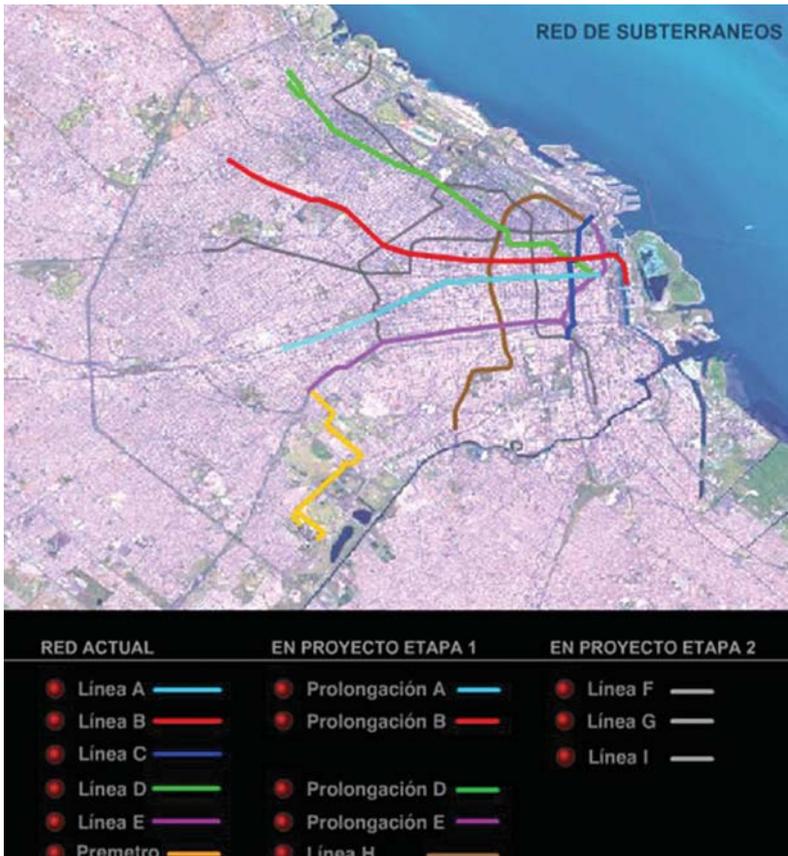
En cuanto a sus perspectivas de desarrollo, el Plan de Extensión votado en la Legislatura de Buenos Aires en Setiembre de 2001 proyecta 3 nuevas líneas que modificarían este perfil radial, permitiendo funcionar en red el sistema subterráneo y ampliar las combinaciones subte- tren. Actualmente no hay fecha de puesta en marcha para este plan.

Línea (concesionario)	Ramales	Tipo	Longitud (Km.)	Cantidades de estaciones
<b>Mitre (TBA)</b>	Retiro-Tigre (el)	Electrico	187	56
	Retiro-J. L. Suarez (el)	Electrico		
	Retiro-Mitre (el)	Electrico		
	Victoria-C. del Señor	Diesel		
	J.L.Suarez-Zarate	Diesel		
<b>Sarmiento (TBA)</b>	Once-Moreno	Electrico	219	41
	Moreno-Mercedes	Diesel		
	Merlo-Lobos	Diesel		
	Puerto Madero-Castelar Servicio diferencial	Electrico		
<b>Urquiza (Metrovias)</b>	F. Lacroze-Gral.Lemos	Electrico	26	23
<b>Roca (TMGR)</b>	Constitucion-A.Korn	Electrico	202	70
	Constitucion-Ezeiza	Electrico		
	Constitucion-La Plata	Diesel		
	Temperley-Berazategui	Diesel		
	Temperley-V. Elisa	Diesel		
	Temperley-Haedo	Diesel		
	A. Korn-Altamirano	Diesel		
	Ezeiza-Cañuelas	Diesel		
<b>San Martín (TMSM)</b>	Retiro-Pilar	Diesel	56	19
<b>Belgrano norte (Ferrovias)</b>	Retiro-Villa Rosa	Diesel	54	22
<b>Belgrano sur (TMBS)</b>	Buenos Aires-Gonzalez Catan	Diesel	66	30
	Buenos Aires-Marinos del crucero.Gral.Belgrano	Diesel		
	Puente Alsina-A. Bonzi	Diesel		
<b>Tren de la Costa</b>	Maipú-Delta	Electrico	15	11
<b>TOTALES</b>			<b>826</b>	<b>272</b>

Cuadro 4.10 Transporte ferroviario: características de las líneas

4.28\_a FOTO Subterráneo





4.28 Red de subterráneo de Buenos Aires.

Cuadro 4.11 Red de Subterráneos: características de las líneas.

Línea	Cabeceras	Longitud (Km.)	Cantidades de estaciones
A	Primera Junta - Plaza de Mayo	6,8	14
B	Los Incas - L.N. Alem	11,2	15
C	Constitución - Retiro	4,3	9
D	Congreso de Tucumán - Catedral	9,6	16
E	Pza. de los Virreyes - Bolívar	9,6	15
<b>Premetro</b>	Intendente Saguié - Centro Cívico - General Savio	7,4	16
<b>TOTAL</b>		<b>48,9</b>	<b>85</b>

### Transporte Automotor de Pasajeros

El transporte automotor de pasajeros (TAP) es el modo de mayor importancia en función de su cobertura y del porcentaje de viajes captados. Mientras los modos guiados (trenes y subterráneo) suman el 20% de los viajes en transporte público, el TAP concentra el restante 80%.

Existe una completa red de servicios de ómnibus que cubre toda la ciudad y el AMBA. Un conjunto de unas 250 empresas operan esta red de unos 25.000 kilómetros, compuesta por unas 365 líneas.

El servicio está organizado en régimen de concesiones, dependientes de las diversas administraciones, nacional, provincial y municipal, sin gran coordinación entre ellas. Las líneas de jurisdicción nacional son las más importantes en términos de cantidad de líneas, flota, recorridos y pasajeros transportados. Se trata de un total de 140 líneas con una flota cercana a los 10.000 vehículos operadas por empresas privadas subsidiadas por el Estado Nacional que transportan aproximadamente 5.000.000 de pasajeros por día hábil. La oferta es diversificada y cubre casi totalmente la Ciudad de Buenos Aires y, en relación con ésta y el conurbano, realiza recorridos que reproducen el esquema lineal de los ferrocarriles, aunque su flexibilidad les permite una mayor cobertura.

Las líneas de carácter provincial se utilizan fundamentalmente para la vinculación entre localidades del conurbano, aunque en su mayoría siguen los corredores radiales.

Las líneas de jurisdicción municipal, en tanto, tienen recorridos que permiten la vinculación entre barrios del conurbano y conectan los barrios con las estaciones del ferrocarril.

La cobertura del sistema puede considerarse muy amplia y diversificada en la Ciudad de Buenos Aires, algo menor en los partidos de la primera corona, y progresivamente débil o incompleta a medida que nos alejamos del área central pasando a los partidos de la segunda corona y sobre todo a los los de la tercera y cuarta coronas. En estos casos la cobertura se debilita alcanzando solo algunos subcentros y alrededores, dejando así a los barrios más alejados con escasas líneas locales.

La crisis económica ha provocado la intervención del gobierno nacional para subvencionar el transporte público; hay dos partes en la subvención: una subvención directa a los operadores (en función de los pasajeros, el recorrido de las líneas y la recaudación) y otra indirecta a través del carburante a menor precio (la mitad aproximadamente). Las tarifas, por tanto, cubren sólo el 40% de los costes, lo que hace que las empresas operadoras resulten totalmente dependientes del gobierno.

### **Taxis y Remises**

El servicio de taxis en la Región Metropolitana es privado en su totalidad. La flota en la CABA alcanza a alrededor de 38.000 vehículos, y se estima en 50.000 el total de licencias considerando el conjunto de la RMBA. No obstante fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien está presente el servicio de taxis, la participación del sistema de remises lo supera ampliamente. Se trata de un servicio que cubre viajes ocasionales, salud, visitas, recreación, entre otros, de manera que establecer las características de los mismos resulta prácticamente inabordable, sin realizar encuestas particulares para este servicio.

### **Servicios de urbanos de oferta libre**

En los años '90, se desarrolló un nuevo tipo de oferta para el transporte automotor de pasajeros caracterizado como "servicios urbanos especiales" o



4.29 Parada de Colectivo.



4.29\_a Interior de colectivo.



“*charters*”. Se trata de líneas que operan recorridos de media y larga distancia con un mínimo de paradas, en origen y destino, haciendo uso de las autopistas. Nacidos como oferta informal, en respuesta a demandas de diferentes grupos sociales en cuanto a recorridos, seguridad y niveles de confort no cubiertas por el sistema de transporte automotor de pasajeros, fueron luego regulados por decretos de 1994<sup>8</sup> y 1999 en materia de itinerarios, frecuencias, capacidad y calidad del servicio, pero no de tarifas.

Se trata de servicios de limitada frecuencia, que responden casi exclusivamente a la movilidad vivienda – trabajo. Los usuarios corresponden básicamente a dos sectores socioeconómicos: uno de clase media- baja y otro de clase media-alta. El primer grupo utiliza este servicio como alternativa al servicio público y se corresponde con zonas de baja accesibilidad como los corredores Sur y Oeste, mal servidos tanto por servicios de transporte automotor como por ferrocarril. El segundo grupo encuentra en este servicio una alternativa al automóvil particular y se encuentra principalmente en los viajes con origen en corredores Norte y Noroeste.

Teniendo en cuenta la capacidad total de cada servicio autorizado, se puede estimar, para el año 2.000, que la cantidad de pasajeros/día transportados alcanzaba un total de 34.000.

### **Transporte informal**

Existen algunos servicios de *charter* que operan en la informalidad pero su desarrollo es mínimo, por lo que no parece por ahora amenazar al sistema en su conjunto o en alguno de sus principales componentes. Más bien estaría ocupando nichos mal servidos por las soluciones formales.

### **La organización de las redes viarias y ferroviarias**

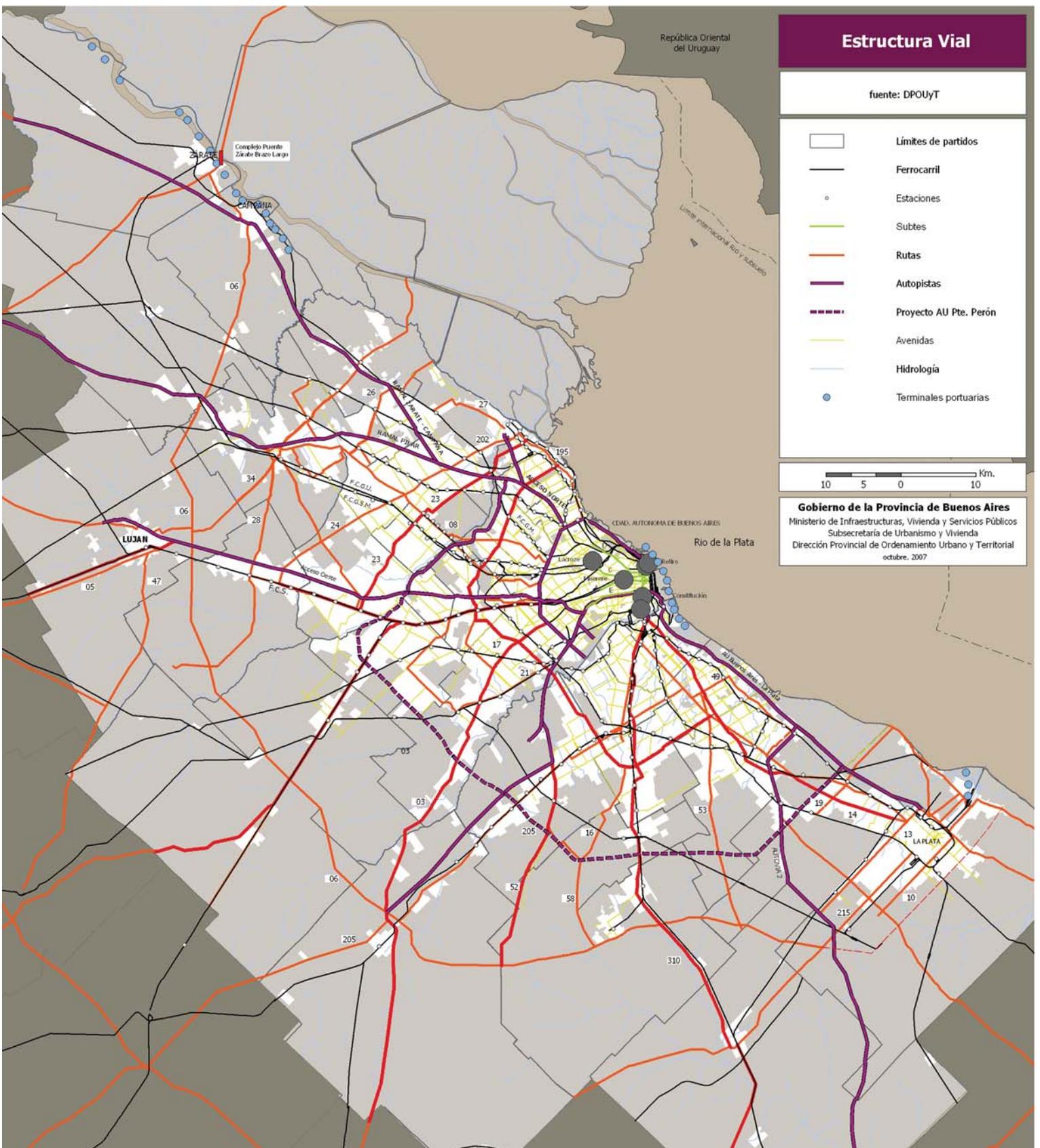
La región dispone de una red reticulada de calles y avenidas, con una estructura que tiene práctica continuidad en toda la extensión urbanizada. La capacidad del viario urbano es muy importante y parece suficiente para los movimientos locales. Sin embargo, no hay jerarquización clara, lo que se acentúa por el carácter mallado de la red. La conexión con los diversos entornos provoca cuellos de botella, en particular en los accesos a la ciudad. Hay 3 vías de circunvalación, pero todas ellas incompletas, que difícilmente cumplen la función de distribución del tráfico en una región tan extensa.

Los accesos principales a la ciudad son autopistas de peaje, que penetran, muchas veces mediante tramos elevados en viaducto, en los extremos de la ciudad de Buenos Aires. También permiten el acceso al Aeropuerto de Jorge Newberry, dedicado fundamentalmente al tráfico interior, que está situado en el Parque de la Costanera, al norte de la ciudad.

Como se aprecia en los planos de la estructura viaria y ferroviaria, tanto en la ciudad como en la RMBA, las infraestructuras tienen un marcado carácter radial. Hay una clara carencia de distribuidores transversales o circunvalaciones, tanto en la ciudad (la Avenida General Paz no se ha completado), como en el anillo correspondiente al Camino del Buen Ayre. Del mismo modo, la conexión con el aeropuerto de Ezeiza es de tipo radial, sin facilidad de distribución del tráfico hacia otros ámbitos metropolitanos.

En resumen, en su conformación actual, la red de autopistas metropolitanas comprende una red de:

4.30 MAPA Estructura Viaria.





### 8 autopistas radiales:

· El Acceso Norte, con sus tres ramales principales: hacia Tigre, Escobar (Ruta Nacional 9) y Pilar (Ruta Nacional 8), más un acceso hacia la urbanización Nordelta.

· Las Autopistas Lugones e Illia, que son la prolongación del Acceso Norte, dentro de la Capital Federal. La segunda de ellas aún debe ser completada en el sentido de circulación hacia el norte.



4.30\_a FOTO Autopista Bs As – La Plata

- El Acceso Oeste (Ruta Nacional 7)
- La Autopista Ricchieri, prolongada durante 1999 en el tramo Ezeiza – Cañuelas, en el eje sudoeste.
- Las Autopistas Dellepiane, Perito Moreno y 25 de Mayo, dentro de la Capital Federal.
- El Acceso Sudeste. La Autopista Buenos Aires – La Plata
- La Autopista 9 de Julio Sur.
- La Autopista AU-7, de corto trayecto en el sur de la ciudad.

2 autopistas de circunvalación incompletas:

- La Avenida General Paz, convertida en autopista, está sin completar en la parte sur.
- El Camino del Buen Ayre, que vincula los Accesos Norte y Oeste. No tiene continuación hacia el Sur y Sureste.

Además se dispone de una tercera circunvalación exterior, denominada Camino de Cintura, que es una vía discontinua, con cruces a nivel y semáforos. Por tanto, su nivel de servicio es bajo.

En una observación de los territorios periféricos más allá de la primera corona se advierten diferencias por sectores:

- la periferia norte se presenta relativamente bien mallada, con abundantes conexiones entre los corredores de Acceso Oeste, Ramal Pilar y Ramal Zárate;
- la periferia oeste y suroeste es la menos articulada en sentido transversal;
- la periferia sur parece también formar una malla más compacta que la norte.



4.30\_b FOTO Autopista Bs As – La Plata

Observando los corredores radiales se advierten a su vez diferencias entre corredores que son multimodales al combinar un antiguo eje de ferrocarril y avenida suburbana con autopistas de reciente construcción, y otros que carecen de ferrocarril y dependen sólo de una autopista y/ o una vieja avenida periférica.

### Articulación del sistema - Intermodalidad

Existe una relativa integración física entre los modos de transporte a través de los centros de transbordo. Los principales están situados en el centro metropolitano: son

las grandes terminales ferroviarias de Constitución, Retiro y Once, donde al ferrocarril se le agrega el subterráneo y una gran cantidad de líneas de transporte automotor de pasajeros. Son también muy importantes los centros de transbordo de Chacarita, Liniers y Pompeya; estos últimos sólo con combinaciones entre ferrocarril y colectivos y el primero agregando también el subterráneo.

No obstante, además de restringirse a intercambiadores localizados en el área central, la intermodalidad sigue siendo muy débil al no existir una

integración funcional por medio de un sistema de boleto metropolitano y una coordinación de frecuencias entre distintos modos. La fortaleza de la regularidad y fiabilidad de los modos ferroviarios se pierde si los transbordos entre las diversas líneas y la conexión con los servicios de autobús de distribución capilar en origen y destino es deficiente. Los tiempos de espera y transbordo son, según todos los estudios, valorados entre 1,5 y 2,5 veces que su valor real, por lo que suponen una penalización crítica para el sistema de transporte colectivo.

Hacia el futuro, la multiplicación de los centros de transbordo combinados con una eficaz coordinación funcional y tarifaria puede tener gran importancia en la orientación de la movilidad, otorgando mayor eficiencia a todo el sistema y aumentando la accesibilidad metropolitana para sus usuarios.

## Análisis de la movilidad

### Distribución modal

En los últimos decenios, se observa una tendencia fuerte de aumento de los viajes en automóvil, cuya contracara es un descenso igualmente marcado de los viajes en autobús.

Según los estudios disponibles el automóvil particular pasa de representar el 15.4% de los viajes en 1970 al 36.6% en 1997, entretanto, el transporte automotor de pasajeros desciende desde el 54,3% hasta el 33,5% (GCBA, PUA, 1999).

Consecuentemente, los modos de transporte público formal, en su conjunto, pierden protagonismo ya que cada vez representan un porcentaje menor de los viajes realizados diariamente en Buenos Aires.

La participación de los modos guiados (ferrocarriles y subtes) en el total de viajes tuvo un comportamiento menos lineal. Primero se observa una larga decadencia hasta inicios de los años 90: la política de desinversión y desatención de los modos guiados consolidó un modelo de movilidad basado en el colectivo, que pasó a competir con el ferrocarril en los largos trayectos troncales entre el conurbano y el área central y a competir con el subte en las áreas más densas y congestionadas de la ciudad. Si en los años '60, el viaje desde el conurbano era básicamente un viaje en ferrocarril combinado con colectivos o colectivos/subte en sus extremos, a partir del deterioro ferroviario se hizo más fuerte la presencia de largos viajes en colectivo o en combinaciones colectivo-colectivo.

Cuadro 4.12 Estructura modal del transporte en la RMBA.

	1970	1980	1992	1997
<b>MEDIOS PUBLICOS</b>	<b>66,7</b>	<b>53,9</b>	<b>53,5</b>	<b>42,5</b>
TAP	54,3	44,5	46,4	33,5
FFCC	7	5,8	4,7	6,1
Subterráneo	5,4	3,6	2,4	2,9
<b>AUTOMÓVIL PARTICULAR</b>	<b>15,4</b>	<b>s/d</b>	<b>27,3</b>	<b>36,6</b>
<b>OTROS</b>	<b>17,9</b>	<b>s/d</b>	<b>19,1</b>	<b>20,9</b>
Taxi	6,8	s/d	7,7	7,9
Motos y bicicletas	3	s/d	3,4	4,4
A pie	8,1	s/d	8	8,6



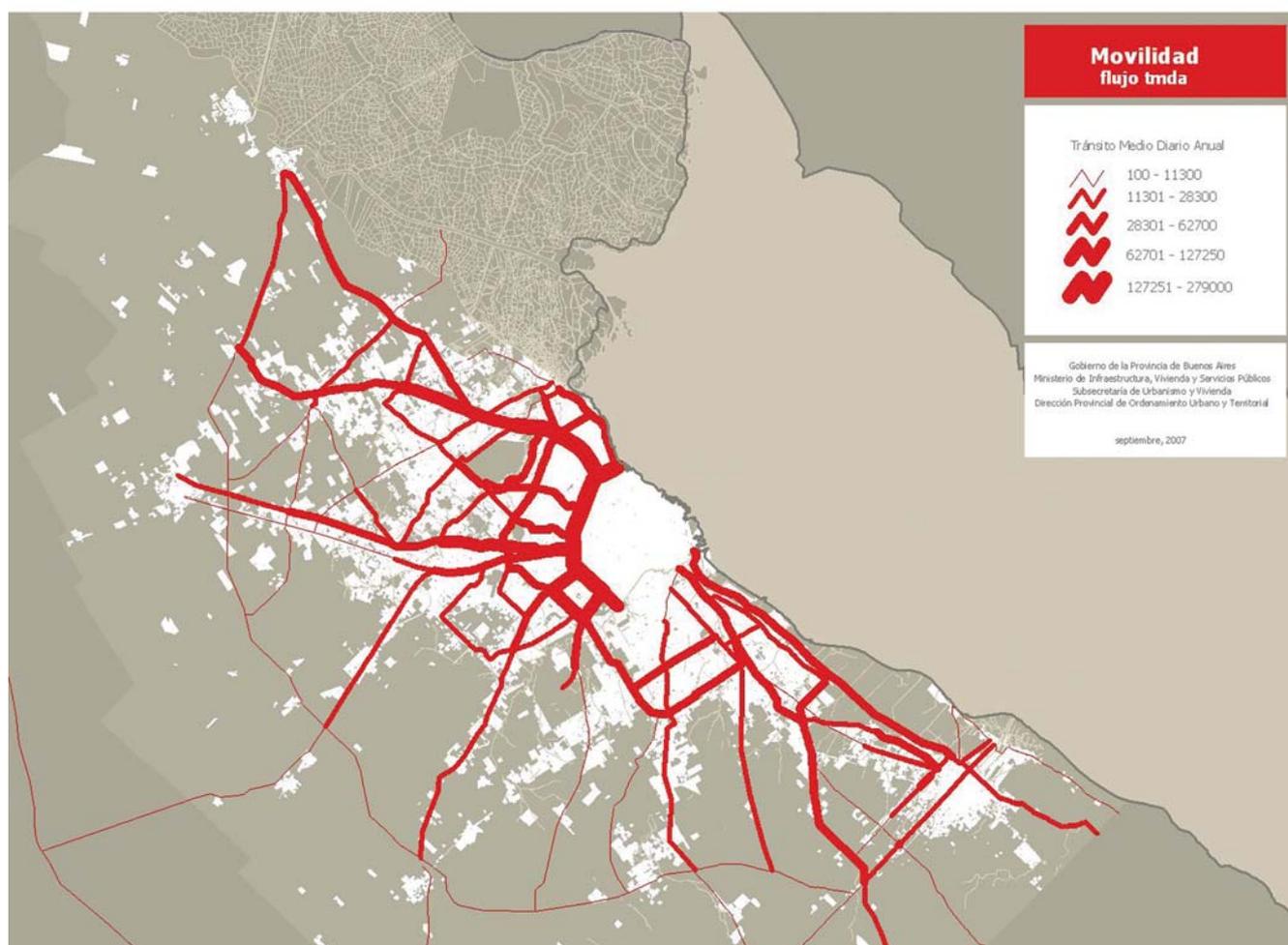
Sin embargo, con el proceso de reestructuración del transporte iniciado en los años '90 hubo un cambio en estas tendencias básicas. La concesión de los ferrocarriles y subterráneos a operadores privados implicó un tibio y poco ambicioso proceso de inversión pero que a poco de comenzar ayudó a destacar las ventajas competitivas de ferrocarriles y subterráneos para cierto tipo de viajes. Así es como a partir de 1993, los pasajeros transportados en ambos modos guiados subieron de manera notable, aunque sin alcanzar los máximos históricos anteriores.

### Movilidad por trabajo 1970-2002

Existen pocos estudios específicos para conocer la estructura y dinámica de los viajes vivienda – trabajo en el espacio de la RMBA. La información que sigue surge de una investigación a partir de una base de datos compuesta por matrices de viaje por motivo trabajo, para los años 1970, 1980, 1991 y 2002. La zonificación de referencia incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a nivel de distritos y los 19 partidos del conurbano bonaerense.

Las características que presenta la movilidad por corredores permiten aproximar una evaluación del grado de relación funcional entre los mismos y la Capital Federal, el grado de estructuración de cada corredor a partir de la movilidad al interior del corredor (movilidad intracorredor) y al mismo tiempo podrían revelar relaciones entre corredores (movilidad intercorredores). En los mapas que siguen, la graduación de colores en las zonas indica el peso de la atracción de cada zona, y el grosor de las líneas los flujos de viajes.

4.31 MAPA de movilidad.



Las conclusiones acerca del análisis histórico de la movilidad son las siguientes:

1. La Ciudad de Buenos Aires y en particular los distritos céntricos se mantienen como los principales atractores de viajes vivienda – trabajo a lo largo de los años, a pesar del cambio en los equilibrios relativos entre la Ciudad y el Conurbano.

2. Los corredores metropolitanos forman unidades funcionales, cuencas de empleo y de relación vivienda trabajo, incluso prolongados dentro de la Ciudad:

- El peso dominante de la movilidad intracorredor se mantiene a lo largo de todos los períodos, y no se limita a los partidos del conurbano, sino que se prolonga dentro de la Ciudad en dirección hacia el área central.

- Las derivaciones dentro de Capital Federal no son muy amplias, la gama de destinos significativos es relativamente limitada. En todos los casos el área central, los distritos que continúan el corredor en Capital o los distritos vecinos a éstos son los que reciben los viajes originados en el conurbano.

3. Consecuentemente la movilidad transversal es muy limitada. Es muy reducido el número de viajes intercorredores, siendo la movilidad predominantemente radial, con escasas derivaciones transversales. Esto se repite para todos los corredores (en mayor o menor medida) y a lo largo del período.

### Algunos puntos críticos en materia de tránsito

Los estudios realizados destacan el deterioro de las condiciones de circulación vehicular; la falta de mantenimiento de las principales vías que trae como consecuencia una reducción de los niveles de servicio, un incremento de los costos (monetario y de tiempo) para la realización de viajes, incremento de los accidentes y aumento en los niveles de contaminación del aire y sonora.

Dada la configuración del viario y de la movilidad, los problemas de congestión tienden a producirse en las zonas de conexión de la Ciudad y la primera corona con los sectores más externos de la aglomeración, y en particular en los accesos a la ciudad.

El Acceso Norte es el de mayor intensidad, en especial el tramo en el que atraviesa partidos densos y con un alto nivel de motorización como Vicente López y San Isidro, en el que se registran valores superiores a los 280.000 vehículos en promedio por día. La autopista Ricchieri y el Acceso Oeste presentan valores relativamente similares, en torno a los 100.000 vehículos diarios en los tramos de mayor intensidad. En cuanto a la autopista Buenos Aires – La Plata se estima que circulan aproximadamente 110.000 vehículos por día en los sectores con mayor volumen de tránsito.

En todos los accesos el esquema se repite: los sectores con mayor TMDA se encuentran en los partidos de la primera corona del conurbano, que cuentan con mayor densidad y con mejores indicadores de motorización.

Cuadro 4.13. Automóviles diarios en los accesos a Buenos Aires, peajes pagados

Autopistas	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Acceso Norte</b>	232.589	257.266	255.830	261.656	248.186
<b>Acceso Oeste</b>	88.923	144.437	158.851	167.857	163.047
<b>Ricchieri Ezeiza-Cañuelas</b>	100.939	110.129	119.509	139.909	134.199
<b>Buenos Aires - La Plata</b>	90.166	104.335	113.736	116.209	112.956

Nota: El relevamiento de OCCOVI es solo de vehículos que pagan peaje. No incluye los que circulan por las colectoras sin peaje (en el acceso norte) ni la General Paz. No se distinguen los ramales de las autopistas ni las distancias secciones. Si un vehículo pasa por dos estaciones de peaje esta contabilizado 2 veces



En conjunto, los puntos más conflictivos en términos de congestión suelen ser los accesos a la Capital Federal, es decir, el ingreso de las autopistas al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta dificultad se acentúa en el sur del conurbano, ya que las vías de entrada son los escasos puentes existentes sobre el Riachuelo.

### **Análisis institucional: fragmentación y propuestas de integración**

La organización institucional del transporte metropolitano presenta un cuadro complejo, en el que coexisten atribuciones de distintos niveles del Estado sin una articulación formalizada.

Concurren en la planificación, gestión, regulación y control del sistema el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y los municipios bonaerenses que forman parte del conurbano.

Dado que en el transporte interactúa la propia especificidad del sistema con la estructura urbana, hay una variedad de dependencias y organismos que no son propios de transporte pero que tienen una estrecha relación, como es el caso de las oficinas de planeamiento.

En el conjunto, se configura un modelo de gestión muy fragmentado que vuelve casi imposible la coordinación funcional y espacial del sistema de transporte. En atención a este diagnóstico, se han promovido, en distintos períodos, reformas orientadas a crear una Autoridad Metropolitana de Transporte capaz de superar esta fragmentación en bien de la mayor eficacia, eficiencia y equidad social en la movilidad metropolitana.

### **La distribución de competencias en el actual sistema**

#### **Gobierno Nacional**

La Secretaría de Transporte y de Obras Públicas, actualmente en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, tiene a su cargo la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de transporte, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución, con jurisdicción sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires. Ejerce estas funciones a través de dos Subsecretarías (la de Transporte Automotor y la de Transporte Ferroviario), y a través de un organismo de control (la Comisión Nacional de Regulación del Transporte).

La Subsecretaría de Transporte Automotor interviene en la planificación y estructuración de las líneas de transporte automotor de pasajeros de jurisdicción nacional, es decir de aquellas líneas que:

- desarrollan su recorrido íntegramente dentro de la Capital Federal;
- tienen una cabecera en la Capital Federal y la otra en algún partido de la Región Metropolitana;
- tienen ambas cabeceras en partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires pero realizan parte de su recorrido por la Capital Federal.

La Subsecretaría de Transporte Ferroviario interviene en la planificación y estructuración del transporte ferroviario metropolitano, es decir, en las líneas Sarmiento, Mitre, Roca, Urquiza, San Martín, Belgrano Norte y Belgrano Sur, operadas actualmente por concesionarios privados, con la excepción momentánea del Ferrocarril San Martín. Estas líneas tienen sus cabeceras en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y se extienden por toda la Región Metropolitana de Buenos Aires

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte, por su parte, es un organismo descentralizado que tiene funciones de control y fiscalización más que de regulación ya que vigila el cumplimiento de las normas pero no es el

ámbito donde se establece la política de regulación. Actúa sobre el transporte automotor de pasajeros de jurisdicción nacional, sobre los ferrocarriles metropolitanos y sobre los subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires.

También bajo la dependencia del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se encuentra el ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes), que tiene a su cargo preservar, administrar y/o poner en uso los terrenos ferroviarios situados en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En cuanto a las dependencias de Presidencia de la Nación, se trata de dos organismos descentralizados situados en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas: la Dirección Nacional de Vialidad y el OCCOVI (Órgano de Control de las Concesiones Viales). Ambos están relacionados con la infraestructura vial, en particular, con parte de la red de autopistas de acceso a Buenos Aires, que de estar bajo la jurisdicción de la DNV fueron concesionados a privados para su remodelación y mantenimiento mediante el sistema de peaje, durante la década de 1990.

### **Gobierno de la Provincia**

En el ámbito del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos operan:

- la Subsecretaría de Servicios Públicos, cuya Dirección Provincial de Transporte ejerce la regulación y control de las líneas de transporte automotor de pasajeros de jurisdicción provincial, es decir, aquellas que tienen sus recorridos entre dos o más municipios de la provincia de Buenos Aires, sin ingresar en ningún momento en la Capital Federal;
- la Subsecretaría de Obras Públicas, bajo la cual se encuentra la Dirección Provincial de Vialidad, que tiene a su cargo el mantenimiento y conservación de las rutas provinciales. En el conurbano, algunas avenidas importantes, que atraviesan varios municipios, están consideradas rutas provinciales.

Otras cuestiones sobre las que entiende el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires están relacionadas con la habilitación de los vehículos patentados en la provincia (a través del Ente de Verificación Técnica Vehicular) y con la habilitación de los conductores (a través del Ente del Examen Psicofísico).

### **Gobierno de la Ciudad Autónoma**

Las atribuciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de transporte están limitadas ante el ejercicio de funciones del Gobierno Nacional en el ámbito de la Ciudad. La Secretaría de Infraestructura y Planeamiento cuenta con dos Subsecretarías involucradas en el transporte:

- la Subsecretaría de Tránsito y Transporte es la encargada de la planificación y ordenamiento general del tránsito, de la habilitación de los taxis que circulan por la ciudad, del otorgamiento de licencias para conducir, de la fijación de paradas del transporte automotor de pasajeros que circula por la ciudad y de la implementación de los programas de carriles exclusivos para transporte público en acuerdo con la Secretaría de Transporte de la Nación;
- la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento, por su parte, tiene a su cargo el mantenimiento de la infraestructura vial, tanto en lo que se refiere a la remodelación de calles y avenidas como a los planes de pavimentación y bacheo.

Bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas pero como empresas del gobierno de la ciudad se encuentran Subterráneos de Buenos Aires S.E. (S.B.A.S.E.) y Autopistas Urbanas S.A. (AUSA):



- SBASE tenía a su cargo todo lo referido a la planificación, ejecución y operación del servicio de subterráneos hasta el año 1994 en que fue transferida la gestión y operación a un concesionario privado, bajo control del Gobierno Nacional (C.N.R.T.). Desde entonces ha quedado con la misión de planificar la ampliación de la red de subterráneos, el llamado a licitación y la supervisión técnica de las obras de extensión de las líneas actuales y de las nuevas líneas que se construyan. Además, será el encargado del control de la concesión una vez que finalice el traspaso desde la Nación al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- AUSA es la empresa encargada de la explotación comercial, el mantenimiento y las nuevas obras de las autopistas de la ciudad de Buenos Aires (Lugones-Illia, 25 de Mayo, Perito Moreno, Dellepiane, 9 de Julio Sur). Estas autopistas conectan con la red de Acceso a Buenos Aires, explotada por concesionarios privados y bajo el control de OCCOVI, organismo del gobierno nacional, tal como ya fue señalado.

Finalmente, dentro del ámbito del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra el Ente Regulador de los Servicios Públicos. Este ente es una persona jurídica, autárquica, con independencia funcional y legitimación procesal que *“ejerce el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración central o descentralizada o por terceros, así como el seguimiento de los servicios cuya fiscalización realice la Ciudad de Buenos Aires en forma concurrente con otras jurisdicciones”*, y que en lo relativo al transporte abarca:

- transporte público de pasajeros;
- control de estacionamiento por concesión;
- conservación y mantenimiento vial por peaje;
- y el sistema de Verificación Fotográfica de Infracciones de Tránsito por concesión.

### **Municipios**

Los municipios del conurbano regulan y controlan las líneas de transporte automotor de pasajeros que tienen recorridos que comienzan y terminan en su jurisdicción. Estas líneas comunales juegan un rol complementario dentro del sistema de transporte, vinculando distintos barrios entre sí, o los barrios con las estaciones ferroviarias y con los centros de las localidades. Los municipios también tienen competencias sobre la organización del tránsito, la prestación del servicio de taxis y la infraestructura vial local.

### **Actores, modos, ámbitos y funciones**

Las atribuciones de las jurisdicciones se encuentran repartidas entre los distintos modos y/o ámbitos de circulación. Así por ejemplo, algunos modos se encuentran íntegramente bajo la órbita de una jurisdicción (como es el caso del ferrocarril metropolitano en relación con el Estado Nacional), en tanto que otros dependen de distintos niveles estatales según el ámbito de circulación (como en el caso del transporte automotor de pasajeros, que depende de la Nación, la provincia de Buenos Aires y los municipios del conurbano).

De lo anterior se desprende que hay servicios de transporte que circulan en un cierto ámbito territorial y que no son regulados por la autoridad política correspondiente a ese ámbito. Un caso que ejemplifica esta situación es el del transporte automotor de pasajeros en la Ciudad de Buenos Aires, que es regulado no por el gobierno de la ciudad autónoma sino por el Gobierno Nacional.

Los centros de transbordo capitalinos también plantean problemas particulares, al concurrir modos regulados por el Gobierno Nacional (ferrocarriles, subterráneos, transporte automotor de pasajeros) y por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (taxis, en el futuro subterráneos), y asignaciones de uso del suelo en las que intervienen también estas jurisdicciones, a través del ONABE o la Legislatura de la Ciudad (que entiende en relación al código de planeamiento y la definición de usos aceptados).

### Proyectos para la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte

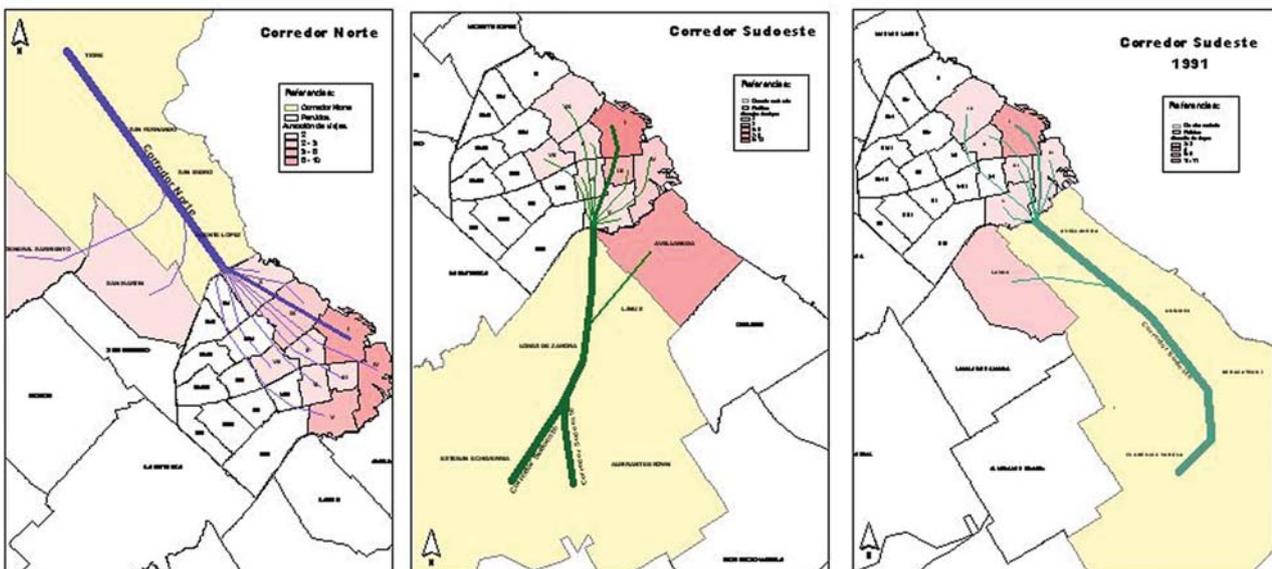
El Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM), realizado a fines de los años '60 y principios de los '70, ya proponía la conformación de un Comité Técnico de Transporte integrado por el Gobierno Nacional, el Provincial y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

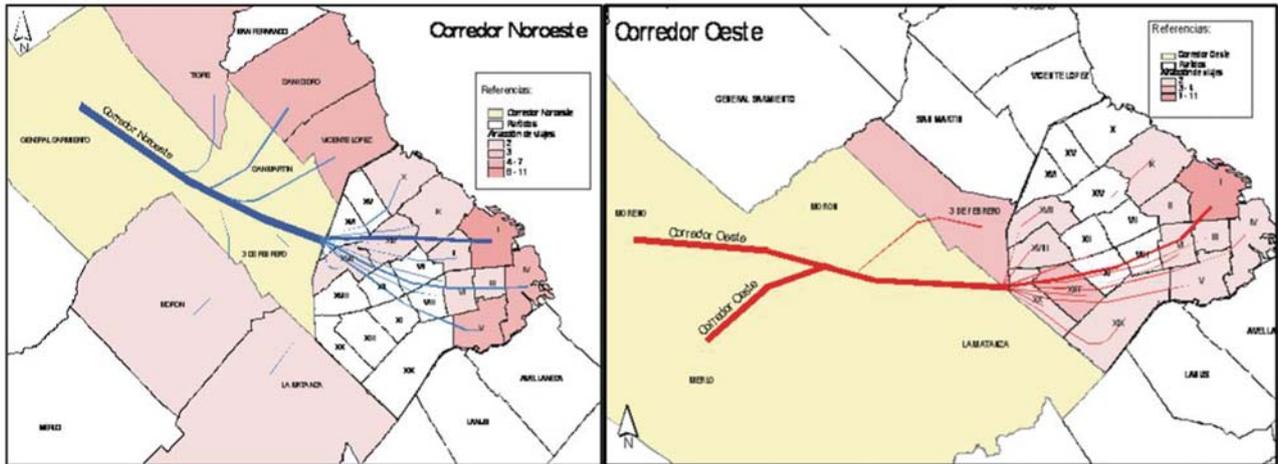
En los años '90 se propuso la creación de una Autoridad Única de Transporte del Área Metropolitana (ATAM). El ATAM iba a estar conformado con la representación de la Nación, de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (aún sin autonomía) y de la Provincia de Buenos Aires. Luego de largos años de disputa por las competencias de la ATAM y por la delegación de funciones que las jurisdicciones involucradas debían realizar, el proyecto perdió estado parlamentario.

En octubre de 1998, se sancionó la ley que da origen al Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM). Este organismo interjurisdiccional estaría integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires. Su objeto era tener a su cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Las funciones principales del Ente serían de regulación, planificación, control y coordinación del sistema.

Las principales modificaciones introducidas en este texto, con respecto al anterior Proyecto ATAM, están en relación con el carácter propositivo del Ente. La ATAM estaba dirigida a planificar y aplicar, el ECOTAM sólo apuntaba a proponer políticas. Lo mismo sucede con las capacidades de regulación y de control; el verbo utilizado en la ley es, nuevamente, proponer

4.32 Corredores Norte, Sudoeste y Sudeste: atracción de viajes en CBA y Primera Corona.





4.33 Corredores Noroeste y Oeste: atracción de viajes en CBA y Primera Corona.

Por otro lado, es interesante el reconocimiento que se hizo del dinamismo de la forma urbana metropolitana. Se adoptó un criterio amplio (se incluyen 44 partidos de la provincia de Buenos Aires), que no se limita a la aglomeración.

A pesar de haberse sancionado la ley en 1998, el ECOTAM no ha entrado en funcionamiento y el requerimiento de adhesión de todas las jurisdicciones involucradas es un requisito que pone en duda la factibilidad de su constitución.

### Problemas, Desafíos y Oportunidades

#### Principales problemas identificados

La evaluación del sistema de transporte a partir de los estudios y observaciones realizados permite concluir en el siguiente listado de problemas o debilidades.

- **Dispersión y baja densidad de los crecimientos.**

La acelerada dispersión de la población, con mayores crecimientos en las zonas más exteriores de la RMBA, tiene importantes consecuencias para el sistema de transporte, que, a su vez, producen impactos ambientales y sociales relevantes. El aumento de la superficie habitada reduce la densidad demográfica, lo que dificulta disponer de una oferta de transporte público de calidad y frecuencias competitivas, lo que hace que la demanda en transporte privado crezca. Por otra parte, las distancias de viaje aumentan, lo que suponen mayores consumos energéticos, emisiones de contaminantes atmosféricos y los problemas asociados al tráfico viario: accidentes, ocupación de suelo, ruido, etc. (Monzón: 7)

- **Estructura viaria principal sin suficientes conexiones transversales**

La pauta radial con la que se organizó el sistema viario y ferroviario condicionó la estructura urbana tanto en la localización de actividades como en los crecimientos y densidades residenciales. Hoy la ausencia o debilidad de las conexiones transversales se ha convertido en una severa restricción para el desarrollo económico y social, frente a las nuevas demandas de movilidad que resultan del propio crecimiento y de las nuevas pautas de localización de las actividades económicas y la residencia.

- **Creciente dependencia del vehículo privado.**

El crecimiento de la población en la periferia está desequilibrando la distribución modal, haciéndola más dependiente del vehículo privado. El aumento de actividades en las coronas metropolitanas hace, también, que se produzca este aumento de uso del coche, pues el transporte público – sobre

todo, ferrocarril y subterráneo— tienen trazados netamente radiales. Esta situación es altamente preocupante, especialmente cuando una parte importante de la población es todavía dependiente del transporte público, por falta de ingreso para asumir el costo de utilizar el vehículo privado. En suma, la falta de planificación integral del sistema de transporte se traduce en el incremento del uso de transporte privado, y la creciente falta de accesibilidad al trabajo y los servicios de las clases más desfavorecidas.

- **Bajo aprovechamiento de modos públicos guiados.**

Según datos internacionales de la UITP, para mantener una alta cuota de demanda en transporte público en grandes áreas metropolitanas se precisa que al menos un 40% de la demanda sea atendida por medios guiados, que estructuran la red y dotan de regularidad y fiabilidad al sistema de transporte colectivo en su conjunto. En el caso de la RMBA este porcentaje es apenas del 20%.

- **Ausencia de intermodalidad**

La intermodalidad es una de las carencias más claras del sistema de transporte público bonaerense. Cada uno de los modos, y dentro de ellos cada una de las líneas, a excepción del subte, opera independientemente, sin facilitar el transbordo entre ellas. (Monzón: 19) La fragmentación del sistema ferroviario, que se manifiesta en la carencia de una adecuada interconexión entre líneas y entre éstas y el subterráneo, es una de las causas del crecimiento de los viajes en automóvil y autobús. La penalización de los transbordos es la causa principal de la pérdida de cuota de demanda de los modos de transporte público urbano.

- **Falta de coordinación o integración institucional**

Desde el punto de vista institucional el sistema está altamente fragmentado. La legislación prevé la existencia de un ente coordinador denominado ECOTAM (Ente COordinador del TrAnspORTE Metropolitano), pero no se ha constituido formalmente hasta la fecha, por lo que no existe una coordinación real entre autoridades, si bien algunas cuestiones de fondo son consensuadas entre los responsables de las distintas jurisdicciones. Por otra parte, la carencia de información sistematizada acerca de los movimientos de personas y cosas sobre el área (tal vez como consecuencia de lo anterior) dificulta la formulación de políticas para el sector.

- **Ausencia de facilidades para ciclistas y peatones.**

No hay un diseño orientado a la movilidad peatonal y en bicicleta. No hay apenas zonas peatonales, no hay itinerarios de prioridad peatonal. El peatón no está considerado en el diseño y gestión del viario. No existe política visible de favorecer el uso de bicicleta. Su uso es altamente peligroso, además de que no se utilizan elementos de seguridad: casco, bandas reflectantes.

- **Problemas de congestión en las conexiones con la Ciudad**

Los accesos a la ciudad incluyendo los tramos de las principales autopistas en la primera corona y las conexiones con la malla viaria principal presentan situaciones de congestión que tienden a agravarse con el aumento de los viajes en vehículo particular.

- **Estacionamientos privados sin regulación municipal.**

Mientras la oferta de plazas de aparcamiento a precios competitivos no esté controlada, será difícil ejercer un control sobre los flujos que penetran a diario en la ciudad central.

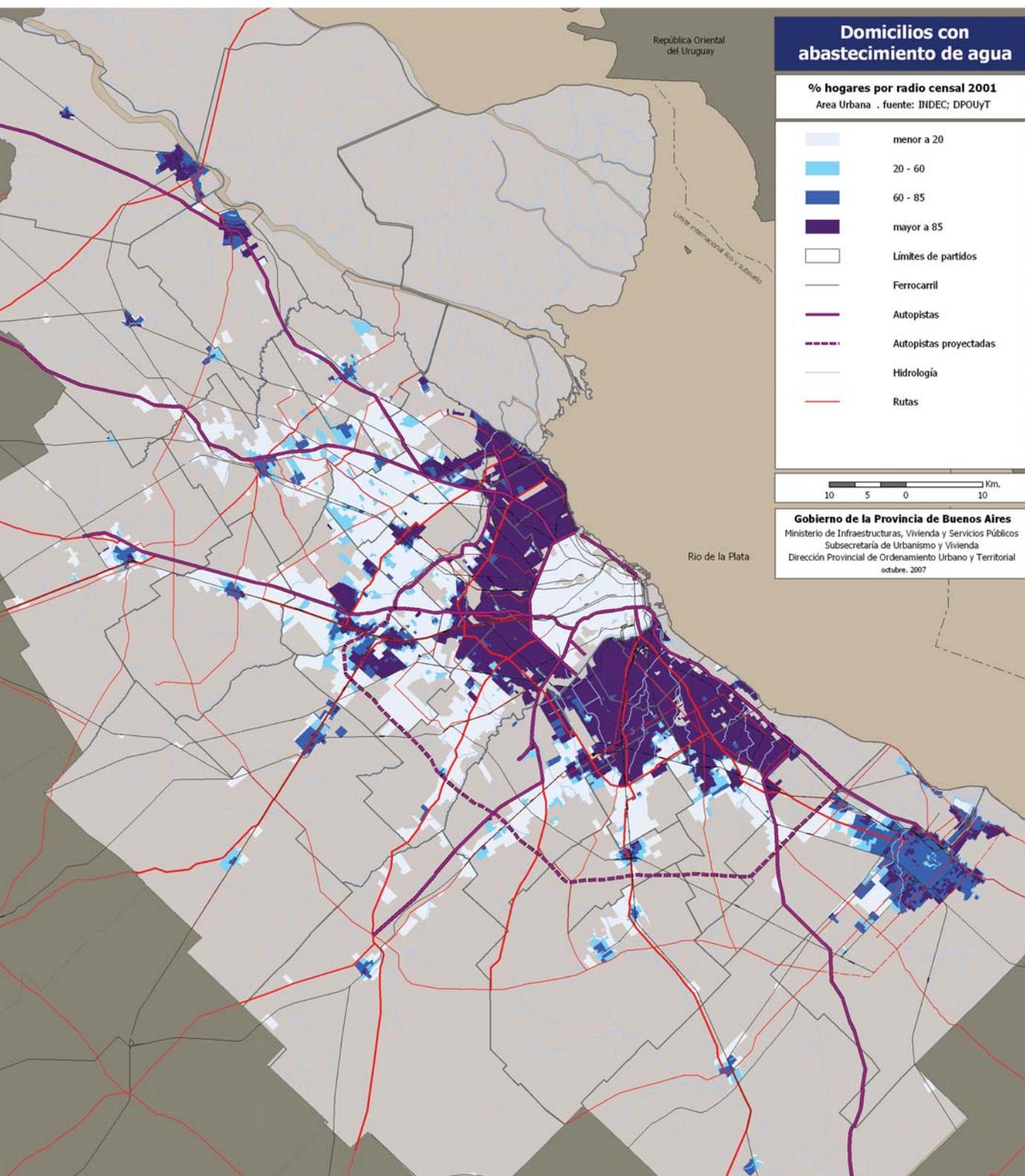
Este conjunto de problemas no representa una suma de cuestiones independientes, sino diversos aspectos de una “problemática” compleja. Casi todos ellos están vinculados por una trama de relaciones causa-efecto que que los planificadores y decisores deben tomar en cuenta en el diseño de estrategias de superación.



## 4.2.5 Los Servicios Básicos (redes de agua y saneamiento, manejo de residuos)

4.34 MAPA Domicilios con Abastecimiento de agua.

### Redes de Abastecimiento de Agua y Saneamiento





Las deficiencias en la cobertura de las redes de agua y saneamiento representan una de las principales debilidades de la RMBA, en primer lugar por la relevancia de su impacto social, y también por su importancia para los procesos de consolidación urbana. En esta sección se describen los principales aspectos del sistema, como base para un diagnóstico y la formulación de lineamientos estratégicos.

### **Cobertura y calidad del servicio**

Las cuestiones básicas a la hora de evaluar el nivel de un determinado servicio son las de cobertura del servicio en relación a la demanda, la calidad y el coste. La prestación de un servicio público básico, como es el agua, requiere además que la repercusión de los costes en los usuarios se realice siguiendo los principios de eficiencia y equidad.

En 2001, según los datos del Censo, los hogares con servicios de agua corriente alcanzaban el 71% del total de hogares en la RMBA (2.023.000 en un total de 2.862.000). Entretanto los hogares no servidos, unos 839.000, representaban una población de 3,7 millones de habitantes viviendo sin agua corriente.

En el decenio 1991-2001, el aumento de la cobertura alcanzó a 647.000 hogares, y considerando el crecimiento demográfico, el déficit se redujo en aproximadamente 248.000 hogares. Los hogares servidos marcan una importante diferencia con la proporción existente en 1991, cuando apenas estaban servidos por agua corriente la mitad de ellos.

El déficit en la cobertura de la red de agua corriente es particularmente grave en algunos municipios: en Ezeiza, Ituzaingó, José C. Paz y Malvinas Argentinas los hogares servidos por agua corriente no llegan al 10%. Más aún, la población que carece del servicio, cada vez más, se concentra en los grupos sociales más pobres.

La situación del servicio de alcantarillado cloacal en el conjunto de la RMBA, excluida la Capital, en cuanto a cobertura es paralela al servicio de abastecimiento, si bien con niveles más bajos. Durante la década 1991-2001, los hogares servidos han pasado del 31% al 45%, es decir, se ha incrementado en un 45%, mientras que el crecimiento de hogares lo ha hecho en un 12%. No obstante, en todos los casos, el nivel de extensión del servicio es inferior al de abastecimiento de agua.

Particularmente, en el Conurbano, el 67% de la población carece del servicio. Al igual que con el agua corriente, el déficit de saneamiento alcanza niveles alarmantes en algunos municipios: por ejemplo en Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz y Malvinas Argentinas, el porcentaje de hogares servidos apenas alcanza al 5%.

Si se comparan para los subtotales de partidos los crecimientos en los hogares atendidos con agua y cloacas por parte de los diferentes prestadores, se advierte que en las empresas privadas (incluyendo a ABSA, que es una sociedad anónima), el incremento de hogares abastecidos entre 1991 y 2001, es siempre mayor en agua corriente que en los servicios cloacales y, es justamente al revés en el caso de los municipios y las cooperativas. Se estaría entonces frente a una estrategia empresarial, movida por la rentabilidad relativa entre uno y otro servicio, que se opone a la lógica actual del saneamiento.

En cuanto a la organización del sistema, se observa que desde mediados del siglo XIX, la empresa de aguas se empeñó en expandir una única gran red capaz de prestar servicios a toda la aglomeración. En la Provincia, en cambio, existían algunos municipios que habían desarrollado las redes de sus áreas



céntricas antes de la conurbación, dando origen a una empresa provincial de obras sanitarias (OSBA) que tomaba agua de los acuíferos y trataba los efluentes con plantas desvinculadas de la red general.

En la década de los '90, los pliegos de los procesos de privatización exigieron la definición de planes de crecimiento, especificando plazos para alcanzar el completamiento de la red, y para la construcción de una planta de tratamientos capaz de procesar las aguas negras de toda la aglomeración. A más de diez años de esta experiencia, los resultados son desalentadores. Las grandes obras no se han realizado, la expansión de las redes fue limitada, y el sistema presenta índices de deterioro por falta de inversión en mantenimiento. En estas condiciones, es razonable cuestionarse la validez del paradigma centralizado y evaluar alternativas basadas en sistemas autónomos asociados a cuencas y a subregiones metropolitanas.

### **Impacto social y ambiental**

El número de hogares sin servicio y la población que continúa careciendo de agua corriente y alcantarillado cloacal se concentra en los grupos sociales más pobres. Más de 800.000 son los hogares desprovistos del sistema de agua corriente en el Territorio Metropolitano de Buenos Aires. Este volumen de hogares representa una mejora respecto al proceso previo, en el que ni siquiera se llegaba a acompañar el crecimiento demográfico registrado entre censos, pero por otra parte, también resulta negativo, al menos por dos motivos: (1) el número de hogares sin servicio aún impresiona por su magnitud, y (2) la población que continúa careciendo de agua corriente, cada vez más se concentra en los grupos sociales más pobres.

O sea, que los hogares sin agua corriente, comienzan a ser, cada vez más, sinónimo de impotentes para defenderse de las enfermedades como parasitosis, diarrea, cólera, disentería, fiebre tifoidea, hepatitis A, metahemoglobinemia, asociadas con la baja calidad del agua. Estos están, por ejemplo, materialmente imposibilitados de comprar, al menos de una manera sistemática, agua pura embotellada, debiendo normalmente contentarse con la extraída de los acuíferos más contaminados, como son el freático o el Pampeano.

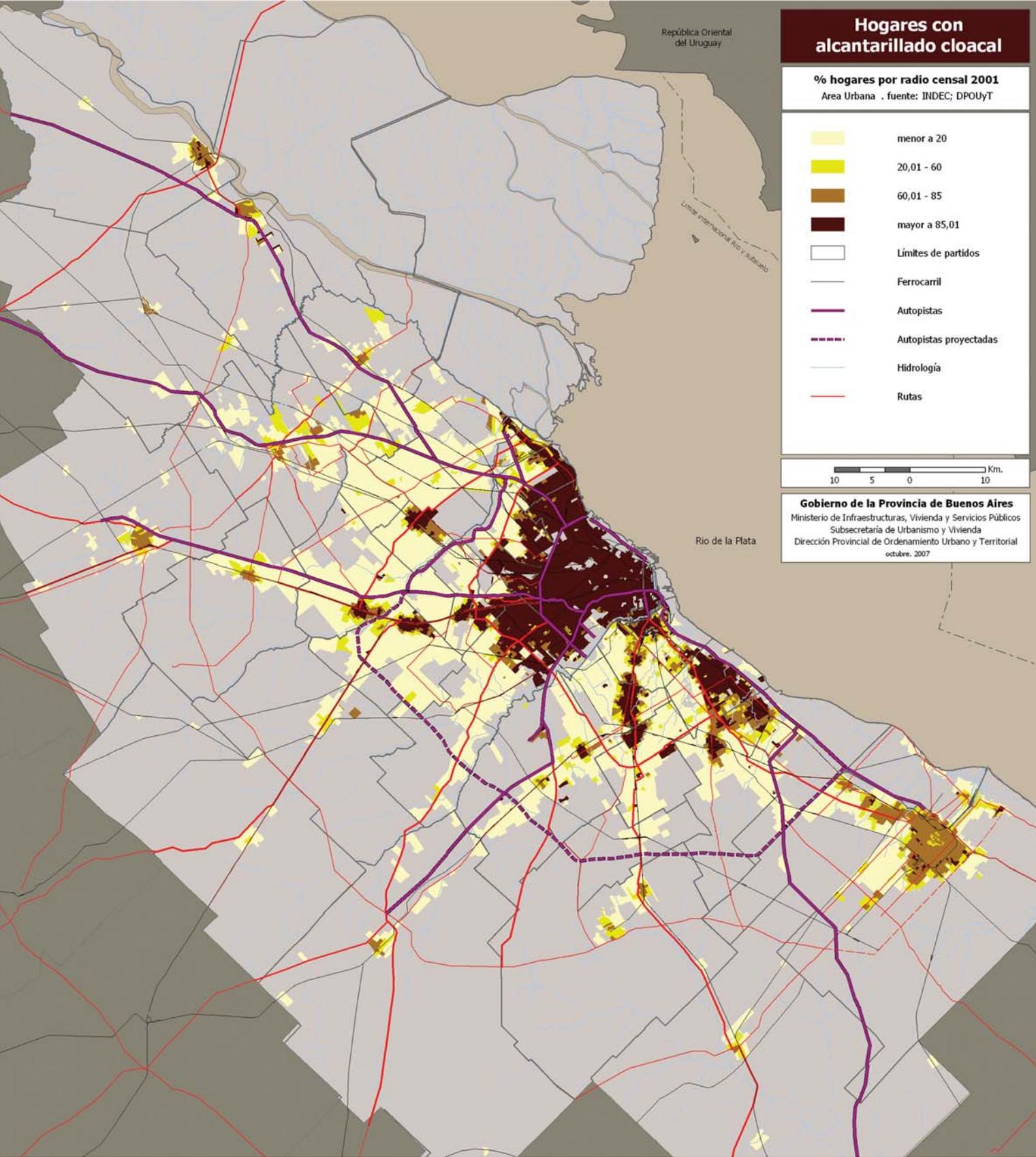
Esta situación contrasta con la de los estratos mejor ubicados en la escala socio-económica, que pueden acceder con sus perforaciones al acuífero Puelchense, que se encuentra a mayor profundidad, pero cuyas impurezas son muchísimo menores que las de los otros 2 acuíferos antes mencionados, sin contar con que estos grupos menos vulnerables de la sociedad, disponen, además, de capacidad económica para efectuar algún tipo de tratamiento.

La calidad del agua subterránea en el Territorio Metropolitano de Buenos Aires, en especial en su subespacio Gran Buenos Aires, está fuertemente comprometida por la presencia de contaminantes químicos como, los nitratos y otros, y biológicos como, entre otras, las bacterias coli. Y son estos contaminantes los que provocan las enfermedades arriba citadas.

La presencia de contaminantes deriva de la existencia de pozos absorbentes o sépticos (vulgarmente llamados "pozos ciegos"), la introducción de aguas superficiales contaminadas en las subterráneas, la lixiviación producida hacia el subsuelo por los vaciaderos a cielo abierto, la inyección clandestina de aguas residuales industriales en el subsuelo, etc.

Como ya se ha referido, especialmente en el caso de los servicios privatizados como los operados por Aguas Argentinas, ABSA, AGBA, Sudamericana de Aguas SA, Aguas de Campana SA, el problema más grave es la cobertura a la población más pobre, y sobre todo a la que reside en asentamientos irregulares.

4.35 MAPA porcentaje de hogares con alcantarillado cloacal 2001.





En los casos de la población más pobre, aunque resida en lotes regulares el problema se encuentra en los costos de acceso al servicio, pero en los asentamientos irregulares, las empresas no parecen encontrar formas de gestionar el servicio. Todo esto es particularmente grave en el contexto socio económico del crecimiento inédito de la pobreza y el crecimiento de los asentamientos irregulares que ha ocurrido en paralelo a los procesos de privatización. Uno de los casos más conflictivos ocurre en el área de AGBA, donde una mayoría de población es de bajos ingresos, con lo cual se dificulta la implementación de mecanismos de subsidio cruzado (como sí puede ocurrir en los casos de las demás privatizaciones).

Como ya referimos, el incremento de hogares abastecidos, entre 1991 y 2001, es siempre mayor en agua corriente que en los servicios cloacales y, al revés en el caso de los municipios y las cooperativas, por tratarse de una estrategia empresarial, movida por la rentabilidad relativa entre uno y otro servicio, que se opone a la lógica actual del saneamiento.

Pero más allá del efecto directo de la disponibilidad o no de agua corriente para los hogares, los procesos de integración de importantes cantidades de habitantes a la red parece haber influido en la generación de un proceso ambientalmente negativo que actualmente tiene lugar en la Región: el ascenso de los acuíferos. Aunque se considera que este fenómeno obedece a la conjunción de una serie de factores como la ocurrencia de un ciclo húmedo y la desactivación de gran parte de la industria que tradicionalmente consumía elevadas cantidades de agua del subsuelo, se le atribuye al nuevo proceso de extensión de los servicios de agua corriente un peso significativo. El ascenso de los acuíferos es un fenómeno que afecta a buena parte del Territorio Metropolitano de Buenos Aires, generando afectaciones en los subsuelos con peligro para las estructuras de sostén de los edificios y grandes costos para controlar su avance.

### **Análisis institucional**

En los años '80, a partir de la descentralización de las funciones administrativas, las redes nacionales pasan a manos de las provincias, en este caso Obras Sanitarias de la Nación y es a partir de los '90 que las empresas se privatizaron, transfiriéndose la provisión de los servicios en manos de terceros. Esto produjo la paralización de las obras de infraestructura para extensión de las redes, implicando déficit en materia de agua y cloacas, muy marcado en los últimos años. Sólo se continuó la expansión en áreas donde la tarifa podía devolver parte de la inversión, mostrando los más altos porcentuales de riesgo sanitario en los asentamientos de los sectores más vulnerables de la población. En estas áreas críticas sólo se ha avanzado a partir de algunos financiamientos externos.

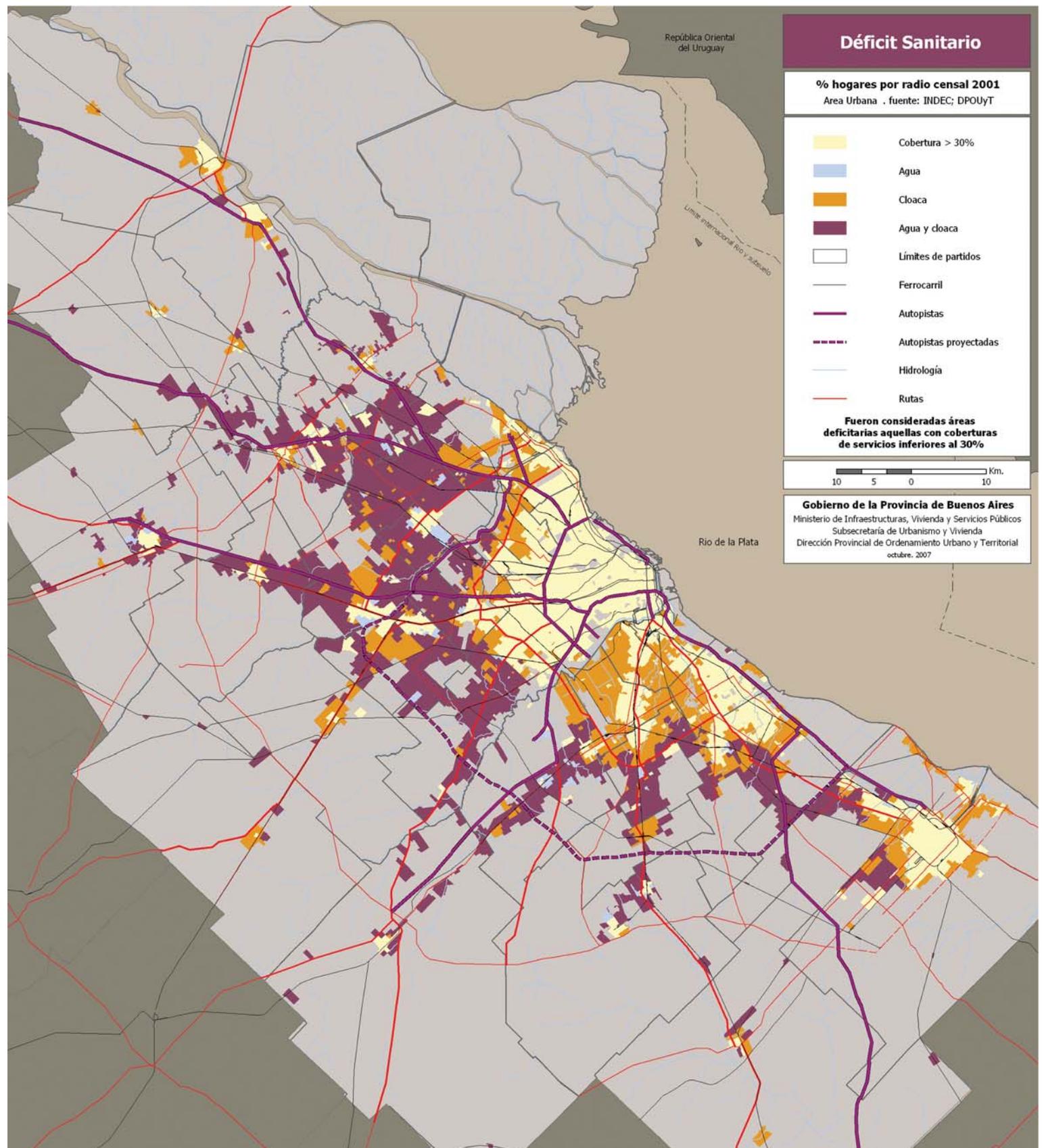
Actualmente conviven dos esquemas:

- Un sistema centralizado de grandes establecimientos, depuradores y potabilizadores de agua, que abarca la CABA y los partidos de la Primera Corona.
- En cambio, a partir de la Segunda Corona del conurbano, el sistema se organiza en torno a establecimientos de menor magnitud y con redes más chicas.

En relación con las **redes de agua**, los principales operadores que conviven en el territorio metropolitano son:

- Aguas Argentinas: opera desde 1993, y con un contrato por 30 años, los servicios en el área de la ex empresa pública Obras Sanitarias de la Nación, además del Partido de Quilmes, agregado luego de 1993.

4.36 MAPA Déficit Sanitario  
(agua y saneamiento)



- **ABSA:** es una sociedad anónima con mayoría de la Provincia de Buenos Aires que opera desde 2002, y apenas como una parte de su sistema, los servicios en parte de la zona de la ex Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA), constituida por los 6 partidos de: Berisso, Ensenada, Florencio Varela, La Plata, Presidente Perón y San Vicente.
- **AGBA:** es una empresa privada que opera, desde fines de 1999, los servicios, también en parte de la zona de la ex AGOSBA, constituida por los 7 partidos de: Escobar, General Rodríguez, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno y San Miguel.
- **Municipales:** se trata de los 5 servicios atendidos en la actualidad — históricamente— por los propios municipios en los siguientes partidos. La mayoría de los municipios están fuera de la mancha urbanizada con centro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **Cooperativas:** se trata de los 2 servicios atendidos en la actualidad por cooperativas de los propios usuarios en los partidos de Brandsen y Gral. Las Heras.
- **Otras empresas privadas:** se trata de los casos de Pilar y Campana, atendidos respectivamente por Sudamericana de Aguas S.A. y por Aguas de Campana S.A. Se trata de municipios de mayor escala que los atendidos por cooperativas, que disponen de una significativa demanda solvente.

El área atendida por Aguas Argentinas es la más gravitante en el número de hogares servidos del total del Territorio Metropolitano de Buenos Aires ya que involucra algo más del 60% de los hogares totales, y en torno del 70% de los servidos por agua corriente. En la jurisdicción de esta empresa privada se ha pasado, entre 1991 y 2001, de una cobertura de algo más del 60% de los hogares a otra cercana al 80 %. Al interior del área de la concesión, si bien ha ocurrido un crecimiento de los usuarios repartido entre los diversos partidos incluidos, no se observa ninguna correlación entre magnitud del déficit en 1991 y el incremento entre 1991 y 2001 por partidos.

### **Síntesis de los principales problemas**

- A pesar de recientes extensiones de las redes, el déficit de cobertura sigue siendo muy elevado en el conjunto de la RMBA: un 29% de los hogares carece de agua corriente por red, y un 55% de los hogares carece de alcantarillado cloacal.
- Los hogares servidos con alcantarillado cloacal continúan fuertemente rezagados con respecto a los servidos con agua corriente.
- El nivel de cobertura en los distintos partidos del Conurbano es heterogéneo, destacándose la presencia de niveles extremadamente bajos en varios partidos de la periferia, en torno al 10% en agua potable y al 5% en saneamiento.
- Las áreas que cuentan con el menor porcentaje de hogares servidos constituyen el borde de la aglomeración urbana del Gran Buenos Aires y de sus corredores radiales consolidados, borde territorial al que aún no han llegado las redes.
- El grueso de los hogares sin servicio y la población que continúa careciendo de agua corriente y alcantarillado cloacal se concentra en los grupos sociales más pobres.
- Las lógicas empresariales en los servicios privatizados favorecieron una planificación de las extensiones de las redes basada en un cálculo de

rentabilidad, dejando de lado criterios de tipo social y sanitario, y desactivando mecanismos de redistribución y solidaridad territorial.

- La calidad del agua subterránea en el Gran Buenos Aires está fuertemente comprometida por la presencia de contaminantes químicos, como los nitratos y otros, y biológicos. La presencia de contaminantes deriva de la existencia de pozos absorbentes o sépticos, la introducción de aguas superficiales contaminadas en las subterráneas, la lixiviación producida hacia el subsuelo por los vaciaderos a cielo abierto (existe la sospecha, también, sobre la impermeabilidad de los llamados rellenos sanitarios), la inyección clandestina de aguas residuales industriales en el subsuelo, etc.
- El ascenso de los acuíferos es un fenómeno que afecta a buena parte del Área Metropolitana de Buenos Aires, generando afectaciones en los subsuelos con peligro para las estructuras de sostén de los edificios y grandes costos para controlar su avance.

### **Desafíos y oportunidades<sup>9</sup>**

Las deficiencias actuales para el suministro de agua potable y la evacuación de aguas residuales, mezclados con las dificultades de carácter institucional, económicos y sociales, hacen de la gestión del agua en el Gran Buenos Aires un problema inmenso. Está claro que hoy, ni la organización ni los recursos se acomodan a los objetivos de mínimos para resolver los problemas básicos de la población en relación al agua.

Dadas las características de la distribución de competencias en el territorio del Gran Buenos Aires, se propone evaluar la creación del Consorcio de Aguas Metropolitanas (CAM) que reúna en su seno a la Provincia, la Ciudad y a una representación de municipios. El cometido del CAM sería: planificar, ejecutar y mantener las redes en alta del suministro de agua potable y la evacuación de aguas residuales y su depuración.

Aunque sería conveniente, por el principio de subsidiariedad, que las redes en baja corrieran a cargo de los municipios (la realidad pone en evidencia que los déficits son enormes) la CAM se haría cargo de las redes en baja cuando el municipio manifestara la imposibilidad de abordarlo.

### **Escenarios y oportunidades**

Uno de los escenarios plausibles para el suministro del agua a la región bonaerense se basaría en el desarrollo de infraestructura de suministro centralizada y con distribución en árbol, desde el centro a los centros de potabilización (pozos). Una operación de estas características representa una inversión muy elevada sin que se asegure el mantenimiento del sistema por diversas razones, entre otras, socioeconómicas. Los tiempos de puesta en marcha, en principio, serían mayores.

Un escenario alternativo se basaría en un sistema interconectado de nodos de potabilización de suministro descentralizados que captarán agua de las fuentes subterráneas o superficiales en función de la cantidad y calidad.

Un escenario como éste, permitiría abordar el suministro de agua a aquellas áreas de la región con un mayor déficit infraestructural y con un mayor riesgo sanitario. El tiempo de ejecución de estas operaciones puede ser relativamente corto. La actual captación, por parte de los ciudadanos, de agua contaminada del Freático y el Pampeano, se revela como uno de los problemas más acuciantes para la vida de cientos de miles de argentinos, más si cabe, cuando estas captaciones se realizan en un acuífero con inyecciones contaminantes tanto

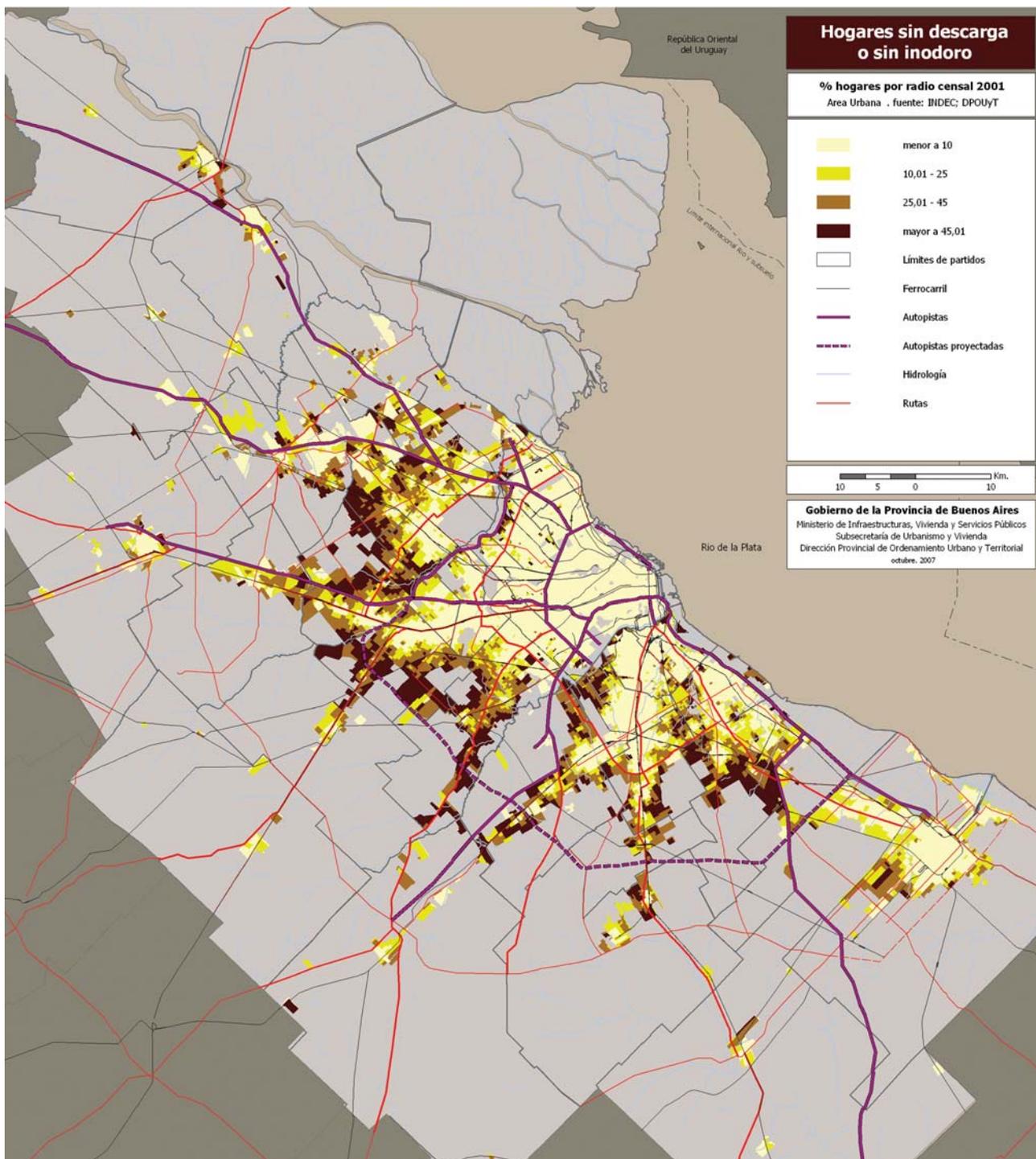


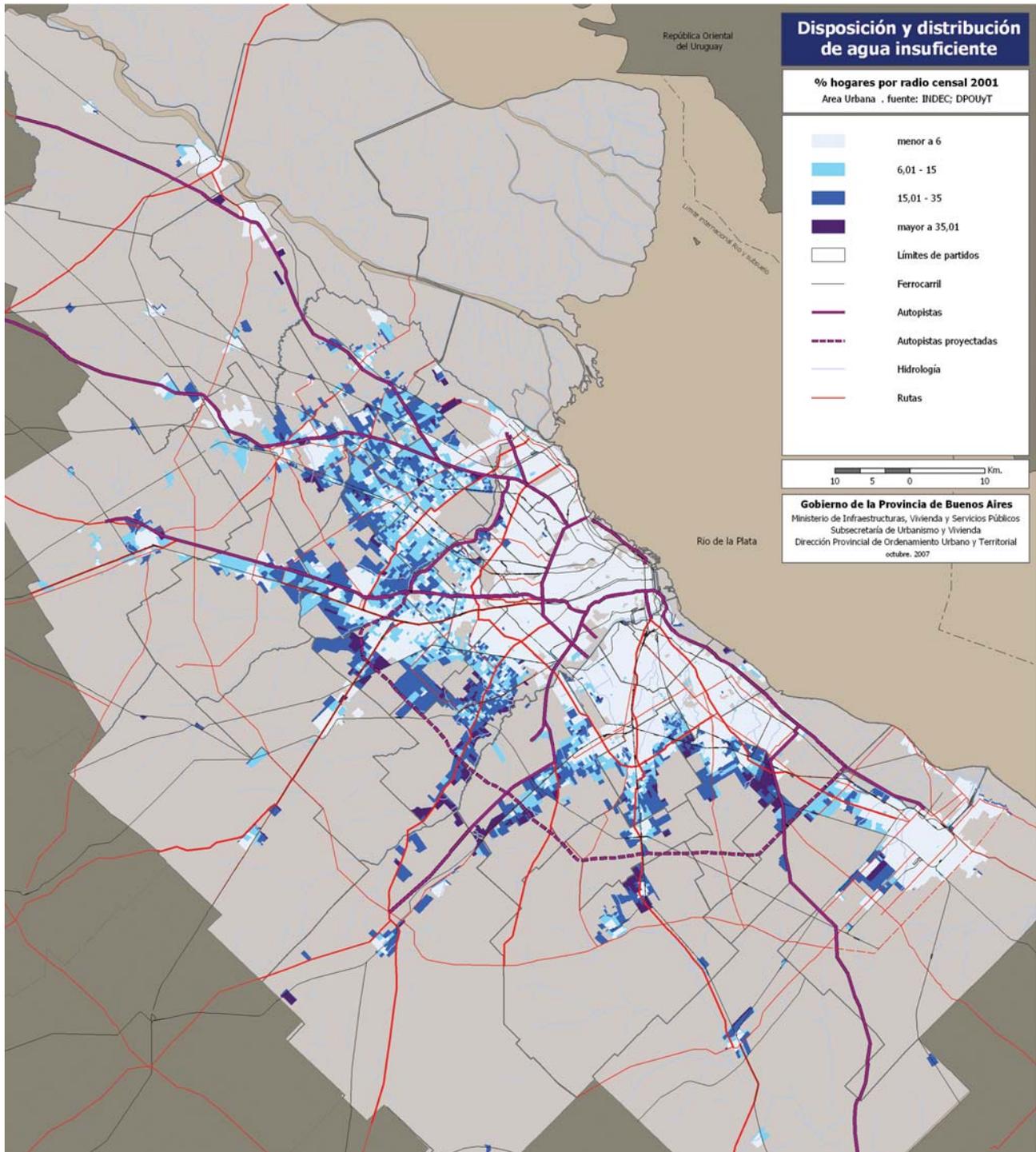
urbanas (muchas áreas no cuentan con sistema de evacuación de aguas residuales) como industriales.

La existencia en la mayor parte de la Provincia de los acuíferos: Freático, Pampeano y Puelche, con agua suficiente para el suministro de la región entera<sup>10</sup> permite ordenar el sistema en red tanto de la captación, necesariamente del Puelche, y descentralizada que evite conos de captación demasiado elevados que induzcan a la penetración de aguas superiores contaminadas, como del suministro.

En relación a la implantación de las redes de suministro, podría ser interesante buscar fórmulas de participación con la población con el fin de

4.37 MAPA Servicio Sanitario: vivienda sin descarga o sin inodoro





implicarlos en un proceso que necesariamente tiene que acabar con éxito, cuestión ésta fundamental en un escenario de nueva gobernanza, tal como se plantea en el capítulo dedicado a ello.

En síntesis, actualmente puede ser revisada la idea de una red única, priorizando la expansión de redes autónomas sobre áreas con más de 100 hab/ha. Se considera la posibilidad de abastecer la red potabilizando, tanto agua de río, como agua proveniente de acuíferos subterráneos. Puede, asimismo, pensarse que el tratamiento de aguas servidas no se va a resolver con una única planta que recoja, a través de una cloaca máxima, todos los efluentes de la aglomeración,

4.38 MAPA Disposición y Distribución de agua insuficiente



sino con un sistema de plantas de tratamiento autónomas que vuelcan aguas tratadas sobre las diferentes cuencas.

### Manejo de Residuos Sólidos Urbanos

En la actualidad, la Región Metropolitana de Buenos Aires cuenta con una:

- Superficie aproximada de: 14.000 km<sup>2</sup>
- Población aproximada de: 13 millones de habitantes

El 36% de la población total de Argentina vive en el Gran Buenos Aires y el 40% de los residuos totales de Argentina se genera en la Región, de los cuales 12.600 toneladas se generan diariamente como residuos domiciliarios, es decir, alrededor de 1 kg/hab/día (940 gr/hab/día en el año 2004). También, el 40% de las industrias radicadas en Argentina están localizadas en el Gran Buenos Aires.

El 88% de los residuos sólidos urbanos (RSU) generados en el Gran Buenos Aires son gestionados por CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana) una Sociedad del Estado de carácter interjurisdiccional, creada por la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 1977, perteneciendo su capital social a ambos por partes iguales.

### La generación de residuos en la RMBA

A los efectos del diagnóstico resulta fundamental conocer con exactitud el origen y los tipos de residuos sólidos urbanos, así como sus composiciones y fuentes de generación, para la correcta gestión de este tipo de residuos.

Los factores que inciden en los volúmenes de generación de basura están asociados a condiciones económicas, sociales y culturales. En las últimas décadas, la sucesión de fases de crecimiento, estancamiento y crisis en la economía se reflejó en variaciones apreciables en el volumen total de los residuos generados.

Cuadro 4.14 Orígenes y Tipos de residuos sólidos urbanos

Orígenes y Tipos de residuos sólidos urbanos		
Fuente	Actividad o Institución donde se generan	Tipo de residuos sólidos
Domiciliario y/o municipal	Casas de familia, colegios, instituciones públicas y privadas	Residuos sólidos orgánicos, papel y cartón, plásticos, textiles, residuos de jardín, vidrios, latas, etc. Limpieza de calles.
Comercial	Comercios, supermercados, oficinas, hoteles, restaurantes	Residuos sólidos orgánicos, papeles, plásticos, cartones, vidrios, madera.
Construcción y demolición	Construcciones nuevas, remodelaciones de edificios ya existentes o demoliciones	Hormigón, escombros, maderas, metales
Industriales	Pequeños comercios Talleres industriales	Industriales compatibles con domiciliarios

Como puede observarse en el sintético cuadro presente, la disposición final de residuos sólidos urbanos (R.S.U.) se incrementó sensiblemente en los últimos tres lustros (1991 – 2004/5) tomando como base ese año de comienzos de los noventa donde la economía urbana se normalizó en parte después de la crisis de hiperinflación 1989/1990.

Como puede observarse, la disposición final (generación) de residuos registró un fuerte incremento en la década 1991/2001, a partir de la cual se manifestó una fuerte disminución debido a la gran crisis socio-económica de fines del 2001. En la región, la Segunda Corona registró la mayor tasa de disposición final (+ 114 %) siendo importante el crecimiento de la zona periférica que siguió aumentando en el registro de RSU a favor de que la Ciudad de Buenos Aires, la Primera y Segunda Corona disminuyeron sensiblemente la disposición final. Puede observarse que, en tanto la Ciudad de Buenos Aires disminuye su

disposición final en un - 26 % entre 2001/2004, el Gran Buenos Aires lo hizo en - 14 %. A pesar de esta situación, la actual recuperación de la producción y de la economía está determinando nuevamente una mayor generación de RSU.

Así se observa que se pasó de 2.765.700 millones de toneladas en 1991 a 4.143.600 toneladas en 2004, es decir un incremento del 50 % en las toneladas de residuos dispuestas. En este mismo período, la población del área se incrementó de 12.405.000 habitantes a 13.603.000 en 2004, o sea poco menos del 10 % en ese

período. Este incremento tan importante en la disposición de residuos se explica por la expansión de la economía de principio de los '90 y la mejora en el servicio de gestión de los residuos, fruto de mayor cobertura y mayor conciencia ambiental en los sectores municipales.

Al no existir información estadística fehaciente sobre generación de residuos, se transcriben los datos de la disposición final que registra CEAMSE, en el entendimiento que en estas cifras no está todo el universo de generación, dado los desvíos que hay hacia el reciclaje y recuperación, como así también hacia los vuelcos ilegales (los basurales ilegales de la Región superan el centenar). En términos muy generales, puede estimarse que los desvíos oscilan entre el 5 y el 20 % del total generado, según los años.

En cuanto a las distintas zonas del área analizada, según se puede observar en el mapa que representa la generación *per cápita* de cada municipio, la generación oscila entre menos de 500 gramos hasta más de dos kilogramos diarios por habitante. Los municipios ricos generan mucho más RSU que los pobres. Así, sobre una media regional de 0,83 Kg/hab./día en el año 2004, la Ciudad de Buenos Aires genera 1,47 Kg/hab./día al igual que San Isidro (1,47), Vicente López (1,20) y Morón, Itzaingó y Tres de Febrero con 1 Kg/hab./día. Todos los demás distritos están por debajo del kilogramo/día, siendo los mas pobres Florencio Varela (0,38), Ezeiza (0,39), Moreno (0,40) y Merlo (0,42). Este mapa es una verdadera radiografía socio-económica de la Región Metropolitana.

El caso de la CABA merece un comentario distinto ya que recibe diariamente más de un millón de personas. Por lo cual no es posible utilizar esta unidad de medida para esta división política, ya que no refleja la realidad de lo que realmente genera cada habitante de la Ciudad de Buenos Aires.

### Organización del sistema

La disposición final del 88% de los residuos sólidos urbanos generados en esta Región la realiza CEAMSE - Coordinación Ecológica Área Metropolitana, una Sociedad del Estado de carácter interjurisdiccional, creada por la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, perteneciendo su capital social a ambos por partes iguales.

#### Fase de disposición

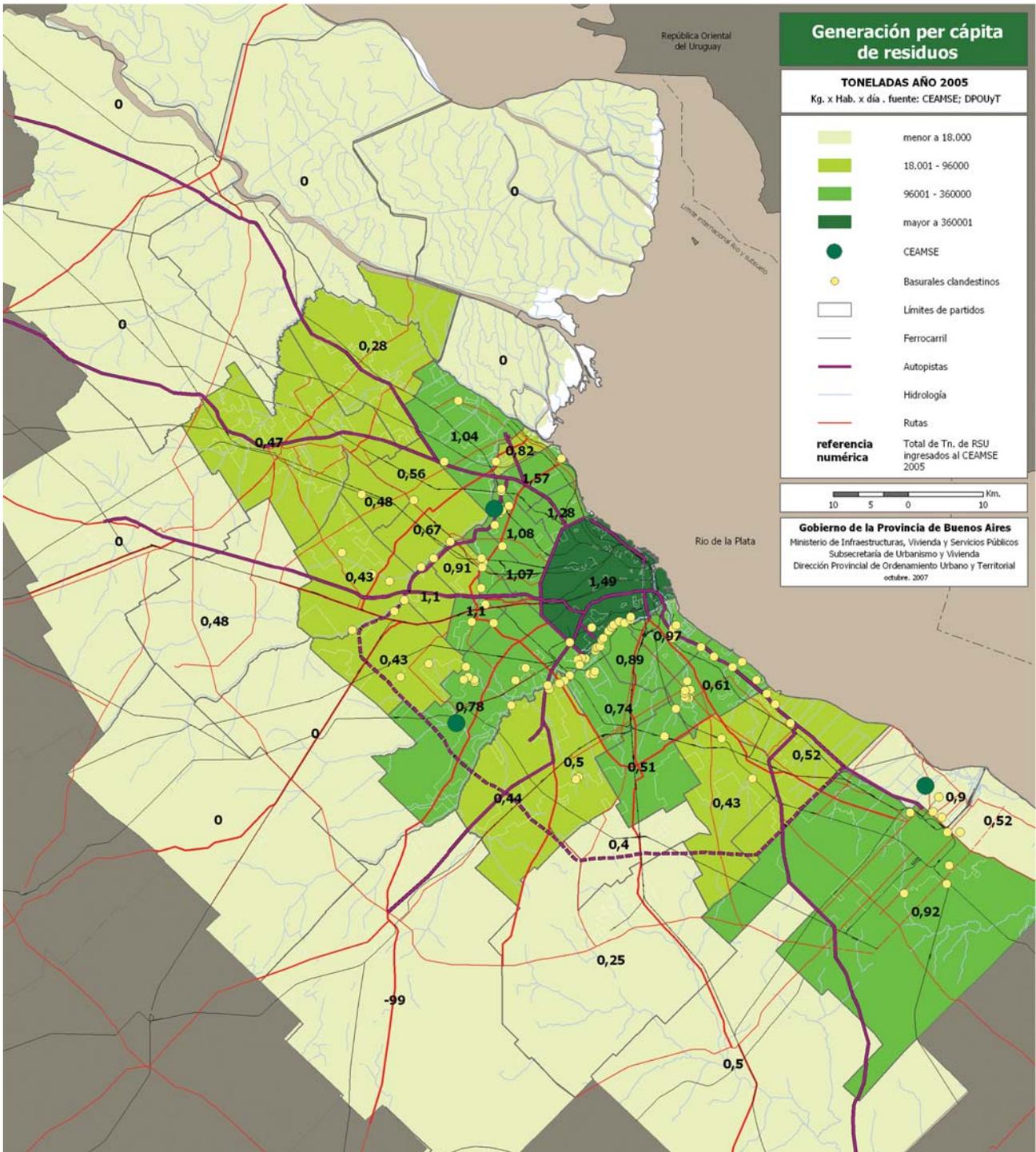
La disposición final del 88% de los residuos sólidos urbanos generados en esta Región la realiza CEAMSE.

**Cuadro 4.15** Disposición de residuos sólidos urbanos en el período 1991/04

Area	1991	2001	2004	Incremento % 1991/2004
Ciudad de Buenos Aires	1.207.140	1.835.934	1.492.867	23,6
Primera Corona	894.546	1.572.240	1.318.029	47,4
Segunda Corona	541.542	1.354.926	1.161.010	114,4
Tercera Corona	122.469	165.104	171.708	40,2
<b>TOTAL:</b>	<b>2.765.697</b>	<b>4.928.204</b>	<b>4.143.614</b>	<b>49,8</b>

*Fuente: CEAMSE.*

Cuadro 4.15 Disposición de residuos sólidos urbanos en el período 1991/04



4.39 Generación *per capita* de residuos.

Una de las primeras medidas tomadas fue la clausura y demolición de las 3 usinas incineradoras de residuos que funcionaban en la Ciudad de Buenos Aires. En su lugar se construyeron sendas estaciones de transferencia, al mismo tiempo comienza el saneamiento del depósito de cenizas y basura de la ciudad para posteriormente implantar el actual parque Roca, y paralelamente se inauguran, en Bancalari y en Villa Dominico, los primeros rellenos sanitarios.

En 1979, se pone en funcionamiento el relleno sanitario de González Catán, casi completando la puesta en régimen del sistema. Ese mismo año se llamó a licitación para la construcción de una autopista para vincular la Autopista Ing.

Pascual Palazzo (Panamericana) con Au. Gaona (actual RN 7), resultando adjudicado SIDECO S. A., quien fue la encargada de construir el Camino Parque del Buen Ayre, comenzando a funcionar el 11 de septiembre de 1982.

El sistema regional de disposición final se completa con la inauguración del relleno sanitario de Ensenada, en el año 1982, habiendo dispuesto hasta fines de ese año la cantidad total de 9.686.106,2 ton (en todos los rellenos) que de otra manera estarían saturando los recursos naturales.

Desde el inicio de las actividades de CEAMSE, más de 800 ha han sido destinadas para relleno sanitario, eliminándose las quemas a cielo abierto y el volcado indiscriminado de residuos en la mayor parte del territorio. Hasta el año 2004, se calculaba en 91.600.000 las toneladas que fueron dispuestas en los Rellenos Sanitarios de CEAMSE.

### **Fase de recolección y transporte**

En el año 1979, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, firmó un convenio con CEAMSE para el llamado a Licitación Pública Internacional a los efectos de la adjudicación de los servicios de recolección de residuos domiciliarios y los originados a partir de la limpieza de calles. Desde entonces, la recolección ha estado a cargo de concesionarios. A partir del 20 de febrero de 2005, rigen cinco nuevos contratos de recolección y transporte de residuos domiciliarios en las zonas de la división del ejido urbano, dispuesta a los efectos, existiendo además una sexta zona, cuya recolección está a cargo del Gobierno de la Ciudad.

En cuanto al resto del Área Metropolitana, aproximadamente el 96% tiene cubierta la recolección. El sistema de recolección que se aplica en general consiste en la utilización de camiones compactadores que cuentan con una cuadrilla de recolectores. Otros métodos, como la colocación de contenedores que se cargan mecánicamente, coexisten con la recolección manual.

En el Conurbano Bonaerense, la operatoria se realiza de varias maneras. Algunos municipios contratan el servicio completo (sistema privado), otros lo llevan a cabo en forma mixta (una parte por administración y la restante mediante el sistema privado) y el resto por administración en su totalidad.

Tanto en el ámbito del Conurbano Bonaerense como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad sobre la calidad de los residuos recolectados es de los municipios. El CEAMSE receptiona los residuos de origen municipal (domiciliarios, barrido y limpieza de calles, poda) de la CABA y de 31 municipios del Conurbano Bonaerense. Los servicios de recolección son responsabilidad de cada uno de los municipios, que ejecutan esta prestación en forma autónoma.

Los residuos provenientes de los municipios del Gran Buenos Aires ingresan directamente a los centros de disposición final. En cambio, en el caso de la CABA, los camiones transportan los residuos recolectados hasta las tres Estaciones de Transferencia, ubicadas en lugares estratégicos de la ciudad: Pompeya, Flores y Colegiales. En esas instalaciones, los residuos de los vehículos recolectores se transfieren a equipos de transporte (*trailers*) de gran capacidad de carga, los que se encargan de llevar los residuos al Centro de Disposición Final. Las estaciones de transferencia tienen como finalidad disminuir los costos de transporte, evitar mayores inconvenientes de tránsito y procurar un eficaz sistema de recolección.

### **Síntesis de los principales problemas**

- *Tendencia al crecimiento en la generación de residuos*



Existe una tendencia sostenida de crecimiento en la generación de Residuos Sólidos Urbanos, habiéndose registrado históricamente una correlación directa entre la evolución del PBI y la disposición final. Hoy, a pesar de la incidencia de los recicladores urbanos (cartoneros), la disposición final tiende a crecer a una tasa mensual de aproximadamente el 1 %. En consecuencia, la demanda sobre el sistema de manejo continuará su expansión en el próximo decenio, con mayores tasas cuanto más fuerte y estable sea el crecimiento económico.

- *Aumento en los costos de transporte*

Con relación a los sistemas de transporte de RSU, puede señalarse que el mismo, en términos generales, tiende a encarecerse. En esto contribuyen:

1. La marcada modernización de los equipos de recolección domiciliaria.
2. La mayor distancia del transporte masivo (contenedores viales) a los centros de disposición final, especialmente de la Zona Sur del Gran Buenos Aires.
3. Las mayores regulaciones y costos de peajes del transporte vial.

Este factor contribuye a poner en crisis el sistema centralizado vigente.

- *Creciente conflicto socio-ambiental en torno a la disposición final*

La disposición final de RSU está alcanzando actualmente una fase crítica, no tanto por la supuesta “colmatación” de los rellenos sanitarios, sino por la presión social del entorno urbano para expulsar estos centros de tratamiento final fuera del área urbana. El reciente cierre de Villa Dominico (Avellaneda) agravó más aún esta situación. También es notable la proliferación y permanencia de basurales ilegales en la región, que se mantienen en una cantidad que supera el centenar. El desvío de residuos, no solo domiciliarios, hacia los mismos es una fuente permanente de problemas e impactos sociales negativos.

- *Una crisis global del modelo de gestión*

El conjunto de los problemas identificados está poniendo en crisis el modelo de gestión en sus aspectos técnicos, económicos, institucionales y socioterritoriales.

## **Desafíos y oportunidades**

Una de las conclusiones más importantes que puede inferirse del estado de conciencia ambiental de la sociedad es que, hoy en día, se tiene una clara noción de la Gestión Integral de Residuos (G.I.R.), es decir, que la comunidad se debe hacer cargo, no solo de los bienes y servicios productivos, sino también de sus desechos, tratamiento y eliminación. En esta última fase de la gestión – la disposición final – aún hay fuertes discrepancias entre el deber ser y el hacer.

Actualmente no es posible concebir un sistema integral sin que se incluya, en primer término, el concepto de las “Tres R” (reciclaje, reuso y reducción), de modo tal que la disposición final sea la última e inevitable etapa de aquellos residuos que sean absolutamente carentes de valor. Para el logro de esta realidad es necesario aprovechar al máximo las potencialidades que ofrecen esas acciones de reducción, reuso y reciclaje.

La reducción es posible, si existe un sistema que logre educar y hacer comprender a los generadores de residuos la importancia y beneficios que produciría reducir notablemente los niveles actuales de generación. Es un trabajo que lleva tiempo, como lo demuestran las experiencias de otras grandes áreas metropolitanas de países con mejores recursos socioeconómicos que el nuestro; sin embargo también se sabe que es posible. (Berlín logró reducir su generación de residuos en un 17 % en el término de 10 años).

La adopción extendida de prácticas de reuso es posible, si se adopta una política activa de fomento, mediante el uso adecuado de herramientas fiscales que generen los efectos deseados en la actividad económica. En otros términos,

se requiere una legislación que estimule el reuso de materiales y castigue la producción innecesaria de bienes con recursos naturales limitados.

El mismo concepto merece, desde una concepción social, la actividad de reciclaje. Es decir que la actividad de reciclaje debe realizarse independientemente de su factibilidad económica, porque la prioridad la tiene el cuidado del medio ambiente respecto de cualquier especulación económica. El Estado deberá también crear las condiciones favorables para su implementación, desarrollo y establecimiento definitivo, como un servicio público.

#### **Síntesis de los principales desafíos**

Desde el punto de vista del servicio:

- a. Apertura de nuevos CDF (Centros de Disposición Final) fuera de la Región Metropolitana.
- b. Desactivación paulatina de los actuales rellenos sanitarios (Norte III – Ensenada – González Catán).
- c. Localización de nuevas Estaciones de Transferencia en el Conurbano Bonaerense.
- d. Eliminación y saneamiento de los basurales ilegales de la Región Metropolitana (más de 100 en 2004).
- e. Mejora de los servicios de tratamiento de residuos industriales y peligrosos.
- f. Mejora del servicio de residuos patológicos de la Región.

Desde el punto de vista de la política de saneamiento:

- a. Políticas integrales de minimización de residuos.
- b. Políticas integrales de reciclaje y reutilización de residuos.
- c. Internalización de los costos ambientales de la generación de residuos en la estructura de costos industriales y de servicios.

#### **4.2.6 El sistema ambiental (gestión de cuencas, sistema de áreas verdes, espacios periurbanos)**

##### **Gestión de Cuencas**

La Región Metropolitana está asentada sobre un territorio sin grandes accidentes geográficos, pero fuertemente estructurado por su relación con el Río de la Plata y por las cuencas hidrográficas que definen bandas perpendiculares a la costa platense. Estas cuencas han jugado históricamente un rol importante en la organización del asentamiento y las redes de comunicación, en la diferenciación de los usos del suelo y en los modos de crecimiento. La urbanización y los espacios verdes metropolitanos responden a esta superposición entre la matriz radial de las vías ferroviarias y las rutas que convergen hacia el Puerto, y la estructura en bandas de las cuencas hidrográficas. Hoy, éstas se presentan como espacios de alta complejidad, que reúnen algunos de los problemas socio-ambientales más críticos de la región, a la vez que representan oportunidades para un modelo territorial renovado.<sup>11</sup>

##### **Descripción del sistema**

En el territorio metropolitano se distinguen las siguientes cuencas:

1. Cuenca del río Reconquista en el Norte, con sus afluentes principales, el arroyo Morón y el arroyo Basualdo;
2. Cuenca del río Luján, en la zona norte de afluencia al río de la Plata, en los partidos de San Fernando, San Isidro y Vicente López y cuencas afluentes al río Luján (arroyo Escobar);

3. Cuenca del río Matanza-Riachuelo, como límite Sur de la capital, con sus afluentes principales: el arroyo Las Orquídeas (Esteban Echeverría) y el arroyo del Rey Falucho (Lomas de Zamora);
4. Zona sur de afluencia al río de la Plata, canales Sarandí y Santo Domingo, emisario de Berazategui y Río Santiago.

El Río de La Plata es el receptor de los aportes de estas cuencas. En particular, la Franja costera sur, que se encuentra ubicada en la margen del río de La Plata Interior y Medio y se extiende entre el Partido de San Fernando, al norte y la ciudad de Magdalena, al sur; recibe aportes de contaminantes de diverso tipo y origen, tales como nutrientes, metales pesados, plaguicidas organoclorados, PCBs, hidrocarburos, bacterias coniformes fecales, etc. provenientes de dichas cuencas metropolitanas.

Según el Informe realizado por FREPLATA en 2004, las zonas más problemáticas son las cuencas antes mencionadas discriminando los aportes, la cuenca del Matanza-Riachuelo aporta aproximadamente 5m<sup>3</sup>/s de efluentes cloacales y los efluentes de numerosas industrias contaminantes incluyendo el Polo Petroquímico de Dock Sud, así como contaminantes provenientes de la actividad portuaria y es la primera en orden de aportes de contaminantes al la Franja Costera Sur; luego la cuenca del Reconquista-Luján, los Canales Santo Domingo y Sarandí que reciben efluentes de origen cloacal como industrial y la descarga de Berazategui, que vuelca sin tratamiento los efluentes provenientes de unas 5.000.000 millones de personas a una distancia de la costa de 2,5 Km y colector mayor de Berisso vuelca efluentes sin tratamiento de unas 200.000 personas y Río Santiago que recibe aportes de contaminantes cloacales, industriales, mayoritariamente del Polo Petroquímico y de la actividad portuaria del Puerto de La Plata.

Las diferentes descargas afectan la calidad del agua, entre la línea de costa y los 500 y 2000 metros de la misma, aunque con condiciones hidrometeorológicas extremas puede alcanzar hasta los 10 km. (Figuras A y B).

A continuación, se presenta una síntesis descriptiva de cada una de las cuencas metropolitanas.<sup>12</sup>

### **Cuenca del río Reconquista**

El río Reconquista, se desarrolla de sudoeste a noreste y se conecta al río Luján desaguando finalmente en el Río de la Plata. Comprende 167 mil hectáreas, quedando incorporados en su superficie, 18 partidos del área de estudio. La cuenca cuenta con 134 cursos de agua que recorren un total de 606km, de los que 82km corresponden al río Reconquista (Federovisky, 1988).

El área de drenaje hasta el río Luján es de 1.738Km<sup>2</sup>. El 60% es de características rurales y corresponde al tramo superior y medio, mientras que el 40% restante, perteneciente a la parte inferior, tiene características de cuenca urbana y periurbana. Las características de este río son típicas de un curso de llanura.

Esta cuenca ha sufrido una marcada alteración antrópica producto del progresivo avance de la impermeabilización, la pérdida de los espacios abiertos y de la vegetación, el relleno de zonas deprimidas y numerosos obstáculos que obstruyen el libre escurrimiento de las aguas. El curso principal de unos 50Km, desde la Presa Roggero hasta el río Luján, está atravesado por 42 puentes, muchos de los cuales estrangulan notablemente el escurrimiento al producirse grandes crecidas.

En el área de la cuenca habitan cerca de 4.250.000 personas ocupando unas 95.000ha urbanas, concentradas en las cuencas baja y media. Entretanto, en la cuenca alta las áreas en uso agropecuario alcanzan las 72.000ha.

#### Cuenca del río Luján

Es el sistema hídrico mas importante del área de estudio con un desarrollo superficial de 2.940km<sup>2</sup> y un volumen de 5,37m<sup>3</sup>/seg en su caudal medio y el máximo se acerca a 400m<sup>3</sup>/seg; a pesar de estas características, no ha constituido un elemento de fuerte interacción en el proceso de configuración espacial, al estilo de las cuencas de los ríos Reconquista y Matanza-Riachuelo, las cuales imprimen limites a la expansión urbana y generan continuos conflictos ambientales.

Las nacientes se localizan en el partido de Suipacha y recorre unos 139km antes de verter sus aguas al Río de La Plata, constituyendo el límite norte del partido de San Fernando.

Desde el curso superior y hasta el curso medio, corre encajonado; en el tramo inferior, adquiere características de llanura, al igual que sus afluentes, los que desarrollan meandros que discurren por una amplia planicie de inundación. En este tramo, la gradiente disminuye notablemente y ya, en el partido de Tigre, el área cobra un aspecto deltaico.

El recorrido, que inicialmente tiene una dirección SSE-NNE (perpendicular al cauce del Paraná de las Palmas), se desvía bruscamente al sudeste para afluir pocos kilómetros aguas abajo con el Río de La Plata.

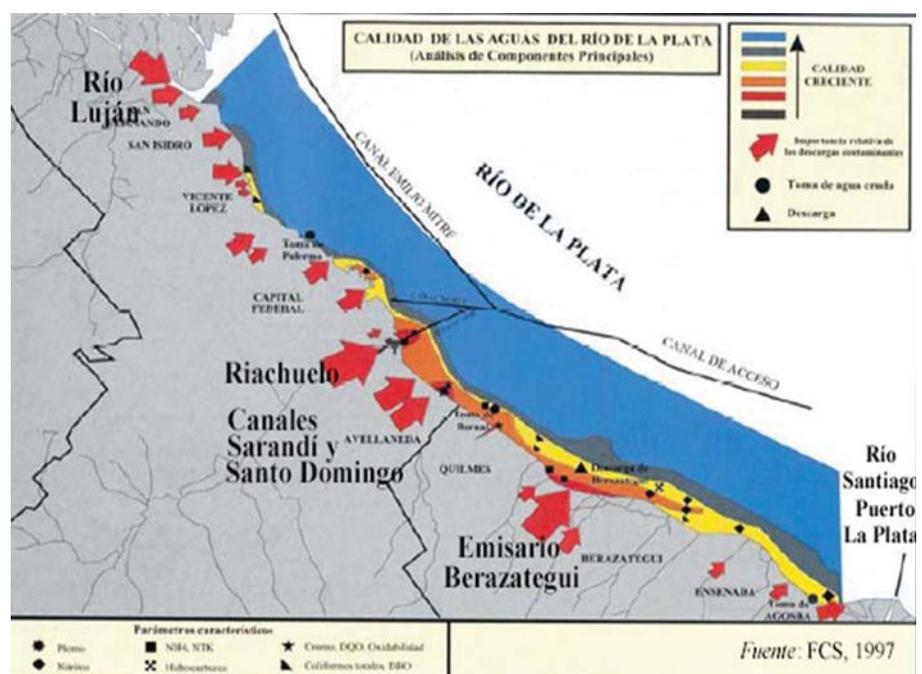
Al río Luján tributan numerosos arroyos (Escobar, Garín, Claro y de las Tunas) que van modificando su patrón de drenaje al tiempo que se estabiliza la pendiente. El diseño rectangular de las cabeceras se transforma, aguas abajo, en dendrítico, y algunos arroyos, como el Escobar y Garín, han requerido trabajos de canalización para favorecer su escurrimiento.

#### Cuenca del río Matanza-Riachuelo

El sistema de los ríos Matanza-Riachuelo ocupa una superficie de 2.034km<sup>2</sup>, área en la que recorre unos 80km antes de desaguar en el Río de la Plata. Su cuenca presenta una forma irregular, con un ancho máximo de 40Km. En el tramo superior el río discurre sin mayores dificultades (solo se han construido algunos canales para orientar el escurrimiento disperso) pero desde que ingresa a la planicie baja, el cauce pierde sus características naturales.

El cauce principal del río se debe al aporte de los arroyos Rodríguez o de Los Pozos y Cañuelas. Al arroyo Rodríguez afluyen los arroyos La Paja, El Piojo, El Pantanoso y al Cañuelas, los Arroyos El Gato y Navarrete. Otros tributarios de segundo orden son los arroyos Chacón y Aguirre. Los accidentes

4.40. Franja costera Sur del Río de la Plata. Area Luján-Río Santiago.



topográficos más importantes los constituyen los terraplenes ferroviarios y carreteros que, dispuestos transversalmente a los cursos de agua, ocasionan notables alteraciones al funcionamiento de la cuenca en estado natural.

Un historial de encuentros entre el hombre y la naturaleza ha derivado en la necesidad de modificar el escurrimiento en el tramo inferior. Las reiteradas inundaciones originadas en abundantes aportes pluviales (facilitadas por el escurrimiento urbano) o el embalsado de aguas, debido a los efectos de la sudestada, indujeron a importantes obras de canalización y rectificación y a pesar de ello, causan grandes perjuicios a la comunidad, llegando en ocasiones a convertirse en verdaderos desastres que afectan poblaciones, industrias y vastos sectores agropecuarios de los partidos de Avellaneda, Lanús, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Cañuelas, General Las Heras, Marcos Paz y zonas ribereñas de la Capital Federal.

### **Cuencas de la zona Sur**

*Cuenca del arroyo Sarandí:* se extiende hasta las proximidades de la localidad de Longchamps, donde nace el curso con el nombre de arroyo de Las Perdices. Está entubado desde sus nacientes y en alrededor del 80% de su recorrido. Desde su cruce con las vías del Ferrocarril General Roca, en la localidad de Sarandí, hasta su desembocadura en el Río de la Plata, el arroyo se encuentra rectificado (Canal Sarandí). Esta cuenca comprende una superficie de 80Km<sup>2</sup> y se extiende sobre los partidos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Almirante Brown. La longitud de su cauce principal es de aproximadamente 20Km. La cota de la divisoria de aguas, en las nacientes, es de alrededor de 25m.

*Cuenca del arroyo Santo Domingo:* El arroyo Santo Domingo nace como arroyo de Las Piedras en una zona de bañados, en las proximidades de la localidad de Glew. Luego de recibir como único afluente de importancia al arroyo San Francisco, penetra en una zona de bañados (Cañada de Gaete), se bifurca en un curso natural y otro artificial, entra nuevamente en una zona de bañados (cerca de Villa Gonnet), continuando luego hasta verter sus aguas en el Santo Domingo, que está canalizado. La superficie de la cuenca es de aproximadamente 160Km<sup>2</sup>, abarcando parte de los partidos de Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela y Almirante Brown. La cota media en las nacientes es de alrededor de 28m y baja hasta cotas algo mayores que 1m en su parte inferior, sobre una extensión de aproximadamente 23Km, resultando una pendiente media algo superior a 1m/Km.

*Cuencas de Quilmes:* El área total de la cuenca es de alrededor de 35Km<sup>2</sup>, que se desarrollan mayoritariamente en el partido de Quilmes, aunque ocupa algo del partido de Avellaneda. La parte sur muestra una pendiente relativamente importante, de alrededor de 5m/Km, que disminuye notoriamente en la parte norte, lo que origina la formación de bañados; esta zona, comprendida entre las cuencas de los arroyos Santo Domingo y Jiménez, no presenta un drenaje bien definido en situaciones normales. En la actualidad, existen varios canales artificiales que se reparten los drenajes del área. Aquí el drenaje ha sido establecido artificialmente, mediante la construcción de entubamientos y canales.

Los rellenos del CEAMSE definen la posibilidad actual de drenaje hacia el río de la Plata. Sobre la base de los canales existentes, se puede subdividir la cuenca de Quilmes en tres sectores: Sector Don Bosco, Sector Bernal, Sector Quilmes.

*Cuenca del arroyo Jiménez:* El arroyo Jiménez nace como un curso de agua intermitente en la localidad de Bosques, manteniendo esa condición durante

gran parte de su recorrido. En las cercanías de Villa Elisa, recibe por su izquierda un afluente que nace en las proximidades de Florencio Varela. A la altura de Ezpeleta, se bifurca en el cauce natural y el canal aliviador. La cuenca cubre una superficie de alrededor de 80Km<sup>2</sup>, sobre los partidos de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela. La cota máxima en las nacientes es aproximadamente 20m. Su pendiente media es cercana a los 2m/Km.

### Afectaciones a la calidad de las aguas

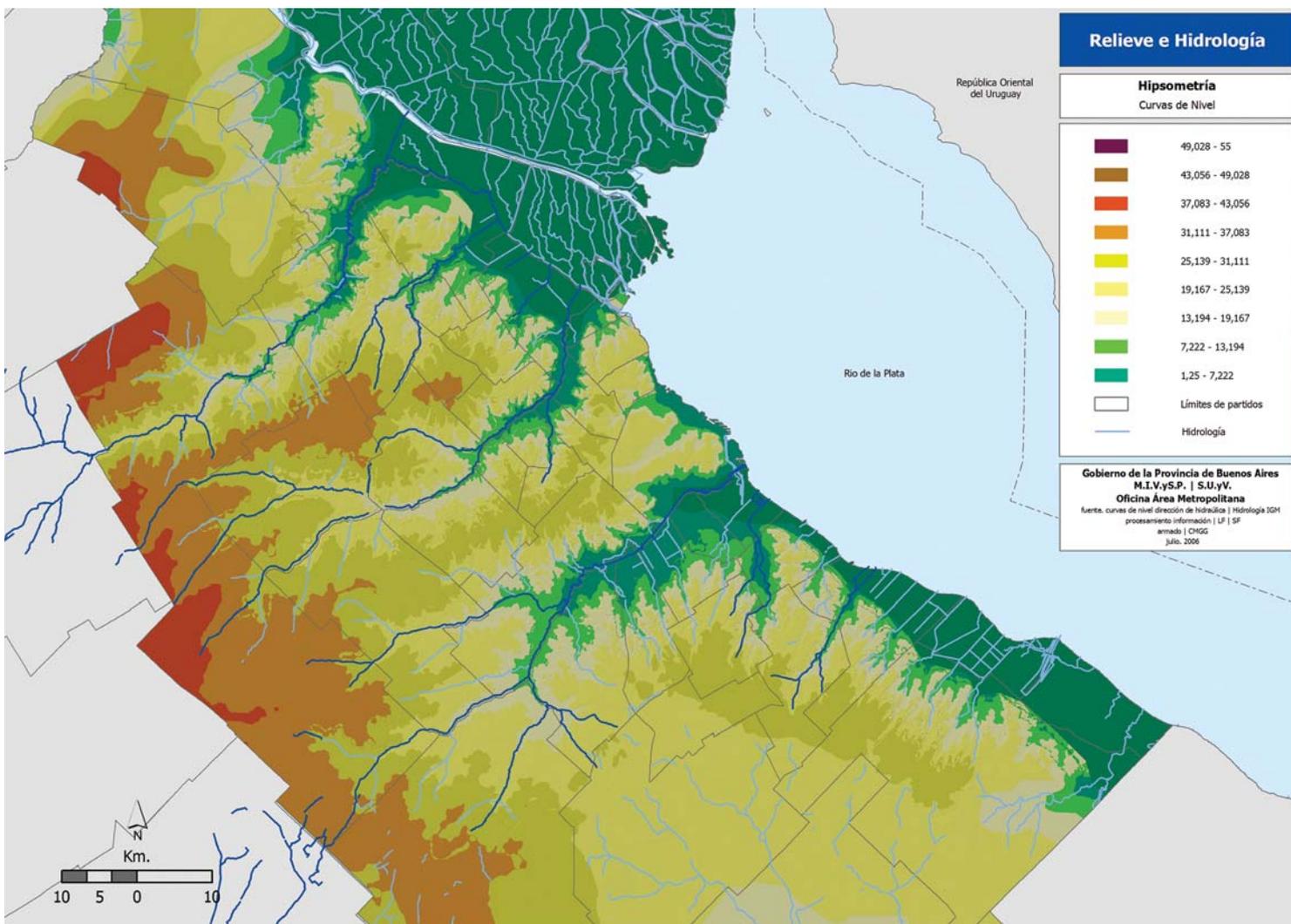
Cuatro vectores resultan decisivos a la hora de evaluar las afectaciones a la calidad de las aguas originadas en las actividades humanas. Ellos son: el vertido de efluentes industriales, el uso de agroquímicos, los lixiviados provenientes de residuos sólidos, y los efluentes cloacales.

#### Calidad de las aguas afectada por efluentes Industriales

La Secretaría de Política Ambiental (SPA) de la Provincia de Buenos Aires cuenta, hasta el 2002, con un total de 20.324 industrias registradas de los partidos que integran la Región Metropolitana.

La Ley de Radicación Industrial 11.459 de la Provincia de Buenos Aires, establece una clasificación de los establecimientos industriales, diferenciando tres categorías. Los establecimientos industriales clasificados como de primera, segunda y tercera categoría, son los considerados inocuos, incómodos y peligrosos, respectivamente. La ecuación polinómica integrada por cinco

4.41 Hipsometría





términos (rubro, efluentes y residuos, riesgos, dimensión y localización) determina el Nivel de Complejidad Ambiental (NCA) que define la categoría que integra cada establecimiento.

De acuerdo con la información oficial, las industrias consideradas más peligrosas (las de tercera categoría) de la Región Metropolitana de Buenos Aires, se localizan fundamentalmente en los partidos de Lanús (13,5%), La Matanza (10,5%) y General San Martín (9,3%). La mayor parte de los establecimientos de primera y segunda categoría, se localiza también en los partidos hasta ahora mencionados: General San Martín (16,2 y 19,4%, respectivamente), La Matanza (11,8 y 14,4%), 3 de Febrero (9,2 y 11,1%) y Lanús (9,7 y 10,2%).

La mayoría de los establecimientos industriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires se vinculan a las cuencas del Río Reconquista-Luján y a la del Matanza-Riachuelo. Considerando cada cuenca, se observa que los partidos de 3 de Febrero y General San Martín concentran la mayor parte de las industrias en la Cuenca del Río Reconquista-Luján; los partidos de La Matanza y Lanús, concentran la mayor cantidad de industrias en la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, mientras que el Partido de Quilmes adquiere relevancia en la Zona Sur.

El estudio de la densidad de industrias en las distintas cuencas y de la información sobre la carga contaminante de sus efluentes, permite señalar que, en la Región Metropolitana de Buenos Aires, los principales aportes de este tipo de efluentes se concentran en la primera corona de la región, siendo la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo la más comprometida en términos de impacto ambiental.

### **Calidad de las aguas afectada por el uso de agroquímicos**

En el término genérico de agroquímicos se incluyen fertilizantes y plaguicidas. Los fertilizantes aportan nutrientes a los agroecosistemas (fundamentalmente nitrógeno y fósforo) y están compuestos por formas iónicas fáciles de absorber. Los fertilizantes aportan nitratos y fosfatos al suelo, afectando la calidad de las aguas tanto superficiales como subterráneas.

Una característica fisicoquímica muy común en la mayoría de los plaguicidas es la liposolubilidad que les confiere, entre otras propiedades, la de ser absorbidos a través de la piel y membranas de los animales y de las paredes externas de las plantas, pasando a la vía sistémica sin requerir un ingreso por la vía oral o radicular; la mayoría son neurotóxicos

Los plaguicidas pueden ser transportados de tres maneras distintas: absorbidos por materiales sólidos, en solución o como vapor, sin embargo, las formas más comunes son la absorción por sólidos (especialmente la materia orgánica del suelo) y en solución disueltos en el agua, lo que permite su migración hacia las freáticas y bien su escurrimiento hacia cursos de agua superficiales.

Hay dos grandes tipos de contaminación por plaguicidas: a) episodios de derrames accidentales o similares, puntuales y generalmente graves, que pueden ocurrir incluso, fuera de las fincas agrícolas y aún, del medio rural y b) los continuos, en concentraciones menores, debidos a las aplicaciones de plaguicidas en los propios cultivos.

Para evaluar los aportes diferenciales de distintas zonas a la contaminación por agroquímicos se construyeron sendos índices, en función de la superficie cultivada por partidos y de la presencia de cultivos, que dada su máxima intensidad, requieren suministros mayores de agroquímicos (hortalizas, flores, especies ornamentales y de viveros).

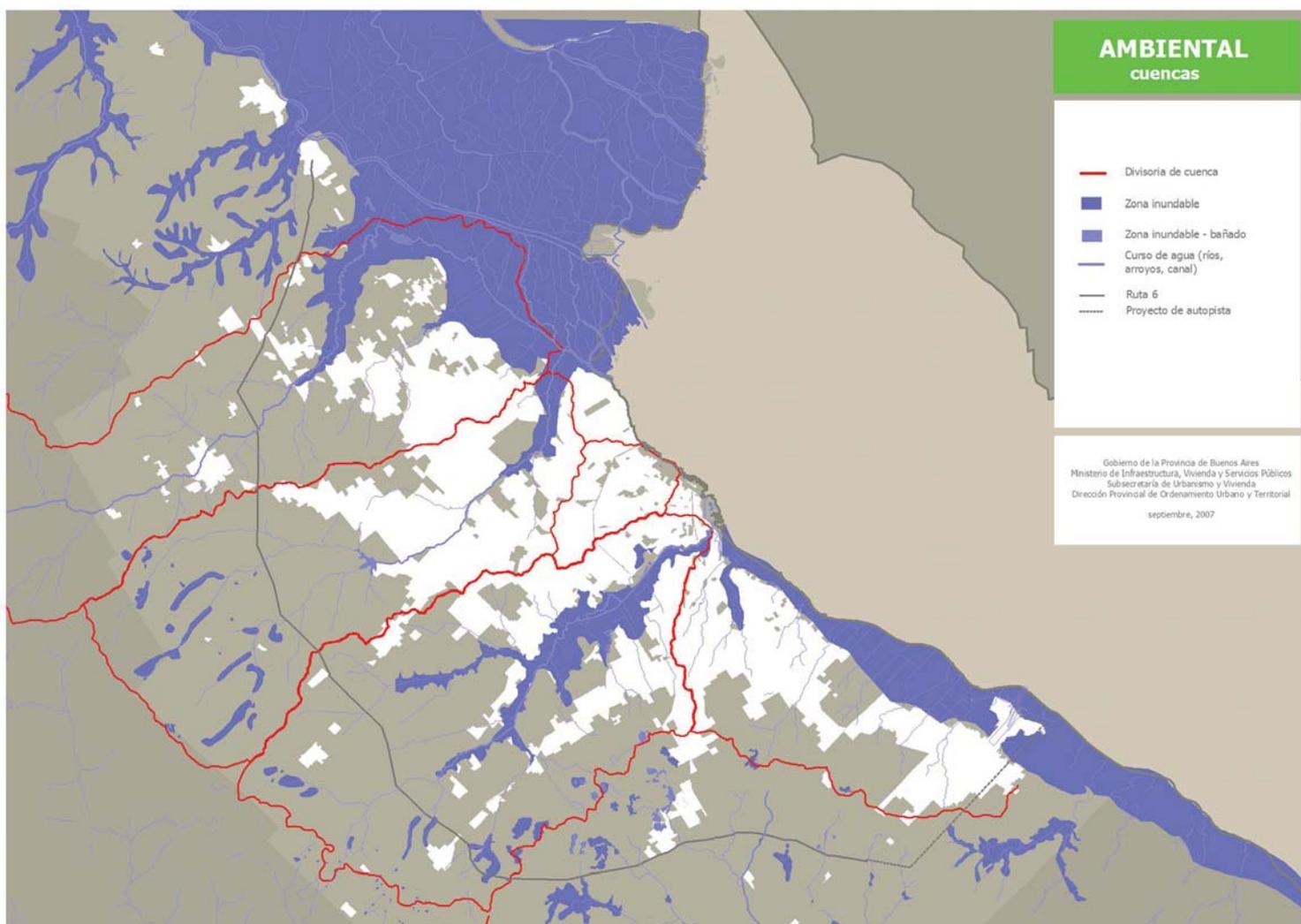
La clasificación de los partidos, según grados de contribución a la contaminación de las aguas por uso de agroquímicos en función de la superficie cultivada, permite apreciar que, en un grado de contribución “alto”, se ubican los partidos de Exaltación de la Cruz, Luján y Zárate, pertenecientes al grupo que integra las cuencas de los ríos Reconquista-Luján, en tanto que los partidos de Brandsen, Campana, Cañuelas, General Las Heras, General Rodríguez, La Plata y Marcos Paz presentan un grado medio de contribución. El resto de los partidos contribuye de manera baja.

Utilizando el segundo indicador, derivado de cultivos intensivos en el uso de agroquímicos, se observa lo siguiente: La Plata es el único partido que alcanza un grado de contribución alto; le siguen Florencio Varela y Escobar, con un grado medio.

### **Calidad de las aguas afectada por lixiviados de residuos sólidos**

Los residuos sólidos urbanos e industriales afectan, directa o indirectamente, la calidad del recurso hídrico. El proceso de percolación, la humedad de los desechos, el contacto directo con aguas subterráneas por fallas en operaciones o nulos controles y el agua de lluvia que pudiera penetrar en el vertedero, generan lixiviados, que tarde o temprano, llegan a las aguas superficiales y subterráneas. Los lixiviados contienen y arrastran diversos constituyentes derivados de la solubilización de los materiales y de los resultados de diversas reacciones químicas o bioquímicas que se producen en los vertederos.

4.42 Plano de identificación de las cuencas





En relación a los residuos generados en la Región Metropolitana de Buenos Aires, una publicación de la Fundación Metropolitana (2004) señala que no existen mecanismos de monitoreo sobre la producción de desechos a nivel municipal y provincial. Sólo existen algunas estimaciones que varían de acuerdo a los autores; de lo que sí hay una certeza generalizada es que la generación de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires, supera ampliamente a lo dispuesto.

En esta área, la responsabilidad de la disposición está a cargo del CEAMSE, que posee tres centros de disposición final: Norte III, en el municipio de General San Martín; González Catán, en el municipio de La Matanza, y Ensenada, en el municipio que lleva el mismo nombre. Treinta y siete municipios, más la CABA disponen sus residuos en estos rellenos.

Un estudio realizado por Sabaté (1999), registró en el área de estudio la presencia de unos 30 basurales clandestinos de residuos sólidos urbanos, localizados fundamentalmente en el Partido de Merlo y en menor número en Florencio Varela, Quilmes, Ezeiza, Esteban Echeverría, Moreno, José C. Paz, Ituzaingó, Hurlingham, Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Ensenada y Berisso.

En cuanto a los residuos industriales específicamente, la publicación de la Fundación Metropolitana señala que no hay estadísticas al respecto, pero se estima que la generación total del país ascendería a 600.000 toneladas/año. En la Región Metropolitana, estos residuos, son depositados junto con los domiciliarios, en los rellenos del CEAMSE. Algunos cálculos estiman que constituyen alrededor del 10% de los residuos tratados en esos rellenos.

#### Calidad de las aguas afectada por efluentes cloacales

Los efluentes cloacales constituyen otra de las principales fuentes de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. Dichos efluentes son vertidos en los cursos de agua muchas veces, sin haber sido sometidos a procesos de tratamiento.

El contenido de materia orgánica derivada de los efluentes cloacales en los cursos de agua puede dimensionarse en términos de DBO, contenido de nitrógeno total Kjeldahl, nitritos, nitratos, amonio, fosfato y coliformes fecales. Los datos totales no permiten discriminar la materia orgánica proveniente específicamente de fuentes cloacales, industriales o de fertilizantes; sin embargo quienes más afectan la calidad de las aguas en relación a las altas concentraciones de materia orgánica, son los vertidos domésticos.

En la cuenca del Reconquista, por ejemplo, el 40% de la población no tiene agua potable de red, y el 63% de los habitantes no están conectados a la red de cloacas, siendo servidos por camiones atmosféricos o zanjas a cielo abierto. Se puede afirmar, que más del 90% de los efluentes cloacales no recibe tratamiento previo de depuración, de ningún tipo, sino que se vuelca directamente al sistema hídrico.<sup>13</sup>

El estudio realizado por el FREPLATA (2004) en la Franja Costera Sur del Río de La Plata, cita los resultados de esos indicadores obtenidos en campañas de fines de la década del '90. En ese sentido, se puede destacar entre sus conclusiones lo siguiente:

- La DBO5 medida en el Río Luján, Riachuelo, Canal Sarandí, Canal Santo Domingo, Descarga de Berazategui y Río Santiago, es, en todos los casos, superior a los niveles guía de calidad de agua para la protección de la biota.
- Los coliformes totales medidos en el Río Luján, Riachuelo, Canal Sarandí, Canal Santo Domingo, Descarga de Berazategui y Río Santiago, alcanzan concentraciones superiores al límite máximo de bacterias coliformes

totales, sugerido para aguas de uso recreativo con contacto directo, por la Organización Mundial de la Salud.

En relación a las aguas subterráneas, los pozos negros constituyen una de las más importantes fuentes de contaminación. En ese sentido, sobre un total de 2.862.238 hogares registrados en los partidos que integran la Región Metropolitana de Buenos Aires, el 44,7% está conectado a la red cloacal, mientras que el porcentaje restante posee otras formas de evacuación, fundamentalmente pozos negros que afectan de manera significativa el acuífero freático.

En base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2001), se deduce que los mayores aportes a la contaminación del acuífero freático por este tipo de efluentes en función de la cantidad de hogares que no poseen conexión a red cloacal, provienen de los partidos de La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo y Lanús.

### **El problema de las inundaciones y el ascenso de las napas**

Las causas directas de las inundaciones del área de estudio son las intensas precipitaciones y el fenómeno de las sudestadas, pero no como procesos naturales aislados, sino como el resultado de una inadecuada interacción entre estos procesos y el proceso urbano (como espacio natural adaptado por la sociedad para el desarrollo de su vida social y productiva).

La limitación de definir el problema de las inundaciones como “desastre natural” implica reducir el tratamiento de la problemática, únicamente al análisis de los efectos desequilibrantes del ambiente, sin tener en cuenta la participación humana. La expresión “inundación urbana” da la impresión de que el río se mete en la ciudad, cuando en realidad lo cierto es lo contrario: la ciudad se ha metido en el río.

Los factores que intervienen en los procesos de inundación en la RMBA son:

#### **Factores naturales**

- La situación climática: El fenómeno climático de mayor incidencia sobre la costa es la “sudestada”, que ocurre generalmente entre los meses de abril y agosto. Estas tormentas por su sentido de propagación (SE-NO), empujan las aguas del Río de la Plata en la misma dirección, formando una especie de tapón hidráulico que inhibe las descargas provocando una invasión sobre el continente. Las intensas lluvias que acompañan al fenómeno, colman la capacidad instalada de los desagües pluviales y provocan anegamientos y desbordes de los arroyos.

- El régimen mareológico: La acción de las mareas disminuye la capacidad de descarga hídrica y produce un embalse de las aguas. El río responde elevando su nivel por encima de los valores naturales, anegando las zonas bajas.

- Las pendientes del terreno: El área ocupada, en general llana, con escasa pendiente y con límites de cuenca de drenaje muy poco definidos, está caracterizada por una fuerte urbanización. Ante excesos hídricos, el escurrimiento hacia el río resulta lento y dificultoso. Cuando el Río de la Plata sube su nivel por encima de los 2,70m sobre el cero de referencia, el cauce del Riachuelo se desborda en su planicie aluvial (bañados). El Río de la Plata, en el que desemboca, puede subir hasta 4m a partir de su nivel habitual (llamado cero del Riachuelo), con un máximo registrado de 4,44m, el 15 de abril de 1940.

#### **Factores inducidos**

Algunos de los factores inducidos que han incrementado la magnitud y frecuencia de las inundaciones son: la inadecuada planificación urbana, el



incumplimiento de las normas de uso del suelo, la insuficiente red de desagües pluviales, la mayor cantidad de producción de residuos domiciliarios, los rellenos y la disminución de los espacios verdes.

El acelerado y anárquico crecimiento de la ciudad, con ocupación e impermeabilización de las planicies aluviales y valles, alteró el derrame natural de las aguas pluviales, produciendo anegamientos en los sectores bajos. Al incrementarse el porcentaje de suelo cubierto de techos, pavimentos y cemento, se impide la infiltración y aumenta la escorrentía.

Los impactos de la inundación se dan generalmente sobre la población de ingresos más bajos. Debido a la falta de alternativas, los grupos más pobres ocupan tierras bajas e inundables, ambientes expuestos a riesgos permanentes. Pero también afecta al conjunto de la población urbana con impactos directos sobre la vida cotidiana, las actividades productivas, los servicios y la infraestructura de la ciudad.

En los mapas adjuntos se comprueba el relieve eminentemente llano de la Región del Gran Buenos Aires. Los crecimientos urbanos se han ido implantando ocupando en muchas ocasiones terrenos de desagüe, como se puede comprobar en el mapa que muestra la hidrología de la Región y los asentamientos urbanos.

En el mapa hidrología e infraestructura hidráulica queda reflejada la cota de inundación >5m y también las inundaciones del año 2006. En los mapas siguientes, se comprueba el solapamiento de las áreas de inundación con las áreas ocupadas, principalmente, por población con escasos recursos y las necesidades básicas insatisfechas.

Pero aparte de los procesos recurrentes de inundaciones, debidas a los fenómenos anteriormente expuestos, en el Territorio Metropolitano de Buenos Aires se está produciendo un fenómeno cada vez más acentuado de anegamiento de sótanos, cocheras, etc. por ascenso de los acuíferos.

Las causas que se citan para explicar el ascenso de las napas de agua son:

- o La ocurrencia de un ciclo húmedo con lluvias de mayor intensidad
- o La desactivación de gran parte de la industria muy consumidora de agua
- o La disminución del uso de las napas para la provisión de agua potable, por extensión de los servicios de agua corriente
- o El uso de agua del Río de la Plata que llega a través de la red de agua corriente a zonas que aún no cuenta con cloacas
- o El mayor consumo de los usuarios de la red respecto a los usuarios que bombean su propia agua
- o La falta de red de alcantarillado

Los problemas derivados del acceso a los acuíferos son diversos, entre ellos cabe destacar:

- o Inundación de sótanos aún en zonas altas
- o Destrucción de cocheras, pavimentos y pisos
- o Problemas en los cimientos
- o Inundación de terrenos bajos
- o Pérdida de forestación
- o Revenimiento de pozos ciegos
- o Aguas contaminadas en contacto con la población
- o Potencial riesgo sanitario.

### **Análisis institucional y procesos de gestión**

La gestión integrada de las cuencas resulta hoy un concepto y un objetivo compartido por la mayoría de los actores públicos y privados metropolitanos.

Sin embargo, la implementación de esta idea no es una tarea sencilla, en la medida en que supone procesos de construcción de consensos, de planificación y de gestión colaborativa, entre múltiples instancias gubernamentales, actores sociales y actores empresariales, que se manejan con distintos intereses, puntos de vista y criterios de valoración a la hora de definir y priorizar acciones.

El análisis de las propuestas, las políticas adoptadas y las experiencias recientes en las cuencas de la RMBA pone en evidencia estas dificultades, pero a la vez, es una base para la construcción de escenarios de gestión integrada más viables.

El Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires, sancionado en el año 1999 (Ley 12.257) creó la Autoridad del Agua como ente autárquico a cargo de la planificación, el registro, la constitución y protección de los derechos, así como la policía en relación al recurso. El Código establece la potestad de creación de “comités de cuencas hídricas” por parte de la Autoridad del Agua, la que deberá proveer el apoyo técnico y operativo para el funcionamiento de los mismos. Los comités deben integrarse por un representante de cada municipio incluido en su área geográfica de competencia, tal como ésta resulte definida en la resolución de creación.

### **Cuenca del Río Reconquista**

En el marco del Código de Aguas, fue creado en 2001, el COMIREC (Comité de Manejo de Cuenca del río Reconquista) por la Ley Provincial N° 12.653. Su objeto se define como “*prestar servicios y realizar acciones conducentes a la gestión integral y preservación del recurso hídrico de la Cuenca del Río Reconquista*” (art. 3°). Uno de los productos de la acción del COMIREC ha sido la obra de control de inundaciones en la cuenca baja del río. Esta obra ha sido cuestionada por sus efectos ambientales sobre el área del Delta, en particular en el reciente informe del Defensor del Pueblo (2007).

Con todo, los temas más críticos se ubican en la evaluación del propio mecanismo de gestión y su eficacia. El citado informe, por ejemplo, señala que de las sucesivas versiones del Comité de Cuenca del Reconquista, “*ninguno ha tenido OPERATIVIDAD, ni ha sido convocado efectivamente, ni producido acción o efecto alguno en la cuenca del Río Reconquista.*”<sup>14</sup> También se discute la conformación del Comité, y la necesidad de una mayor incidencia de los municipios y las organizaciones sociales.

Se plantea, con este ejemplo, un tema más general: el desafío en el manejo de cuencas de combinar un modelo de inclusión de actores diversos, como corresponsables del proceso de gestión, y a la vez la necesidad de contar con ámbitos dotados de capacidades ejecutivas, recursos, poderes normativos y potestad de control, con respaldos políticos fuertes.

### **Cuenca del Matanza-Riachuelo<sup>15</sup>**

La cuenca Matanza-Riachuelo conforma un escenario complejo, con una gran superposición de responsabilidades gubernativas en lo que hace a la planificación y a la implementación de políticas medioambientales y relacionadas a los recursos hídricos.

El extremo oriental de la cuenca está bajo la autoridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto que la parte central y occidental están bajo la autoridad de la Provincia de Buenos Aires. Estos gobiernos tienen, además, sus propios ministerios o secretarías de Obras y Medio Ambiente, y su propia legislación local en materia de zonificación, permisos y control ambiental. A su vez, entran en juego las reglamentaciones de 15 municipios,

aunque estas están supeditadas a la legislación provincial en materia de medio ambiente.

También la legislación del Gobierno Nacional establece normas ambientales mínimas que deben respetarse en la legislación provincial. La superposición de jurisdicciones no hace más que agravar la situación y obstaculiza las posibilidades de intervención, evidenciando la carencia de una visión integral y el tratamiento sistémico del territorio. Son múltiples los aspectos que a nivel institucional o legal obstaculizan una intervención interjurisdiccional adecuada sobre la cuenca:

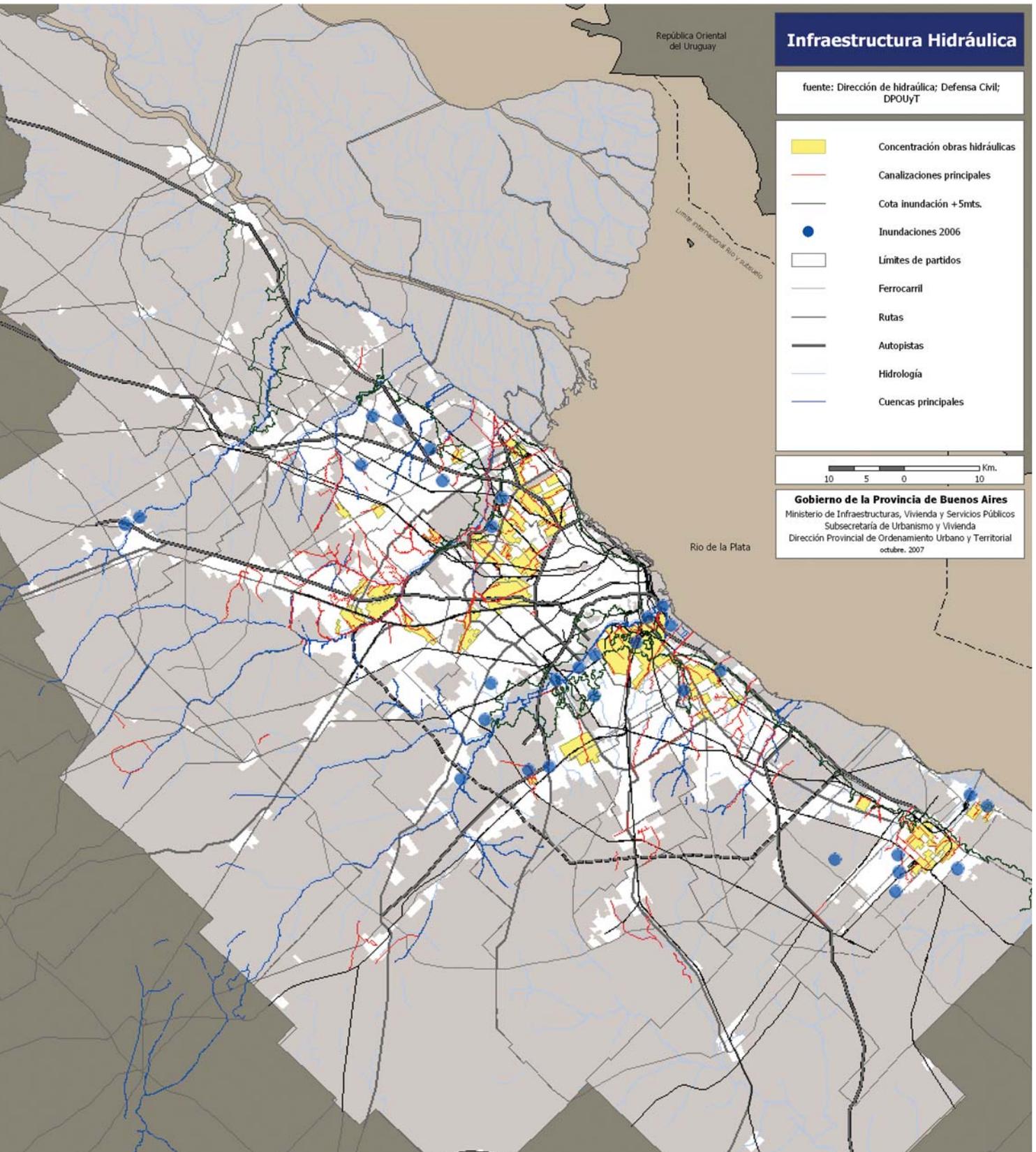
- Indefinición legislativa a causa de la superposición de normas de origen diverso, tanto sectorial como local.
- Dificil aplicación y vacíos e inconsistencias normativas que hacen muy difícil su aplicación.
- Superposición de competencia jurisdiccional en materia de regulación del área.
- Heterogeneidad del área debido a la presencia de zonas de alta concentración urbana e industrial y de zonas suburbanas y rurales; con diferente normativa.
- Ordenamiento sistemático poco efectivo e ineficiente debido a la distribución de competencias y funciones en distintas jurisdicciones.
- Falta de coordinación entre los planes municipales, provincial y nacional.
- Incapacidad de los organismos para planificar y llevar a la práctica el desarrollo sostenible, y de relacionar la tendencia actual de promover la participación de la comunidad, inclusión de la iniciativa privada y el rol del estado.
- Ausencia de mecanismos integradores entre la política ambiental y económica a nivel provincial, nacional y de la CABA.

En 1993, por el Decreto N° 482/95, se creó el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la cuenca Fluvial Matanza–Riachuelo (CEMR), como dependencia de la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía, un ente tripartito con representantes de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA. El CEMR recibió el mandato de formular un plan de gestión ambiental de la cuenca Matanza–Riachuelo, en 1995, presentó un borrador de propuesta con tres alternativas de programa, y finalmente se optó por un enfoque que priorizaba la inversión en la defensa contra las inundaciones y la reducción de la contaminación ambiental. Las lentitudes en la preparación del proyecto llevaron a que el Poder Ejecutivo optase por transferir la responsabilidad a la Secretaría de Recursos Ambientales y Ambiente Humano, que en adelante, se encargó de la coordinación de la labor del CEMR. En los años siguientes se realizaron grandes inversiones en estudios y propuestas y en algunas obras de descontaminación, y en 1999, se creó el Programa de Control de la Contaminación Industrial (PCCI). Este programa formuló recomendaciones no vinculantes para las industrias instaladas en la zona, pero no mejoró la capacidad de fiscalización y control.

En el período 1995-2005, el CEMR desarrolló actuaciones que no corresponde analizar en detalle, baste con anotar que éstas no llegaron a constituirse en un plan de manejo integrado de la Cuenca, y que sus resultados fueron muy parciales en algunas dimensiones e inexistentes en otras. La relevancia de los factores de gobernanza en estos resultados es crecientemente admitida, reconociéndose que las dimensiones institucional y política resultan claves para viabilizar actuaciones colaborativas en contextos tan complejos.

En el año 2006, la Auditoría General de la Nación realizó un Informe de Auditoría de la actuación del CEMR, en el período 1995-2005, el cual, en sus conclusiones principales establece:

#### 4.43 Infraestructura hidráulica



*“Aunque el Comité Ejecutor nunca fue constituido como una Autoridad de Cuenca (Comité de Cuenca), y carecía de las funciones necesarias para cumplir con su cometido, se pretendió que llevara adelante una programa de saneamiento ponderado en más de 800 millones de dólares y que originó un préstamo BID que junto a los aportes argentinos significaba un presupuesto de 500 millones de dólares. Tampoco tuvo nunca el CEMR la jerarquía institucional suficiente para coordinar las tareas con los múltiples de organismos de las tres jurisdicciones involucradas (Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios). El Plan de Gestión Ambiental no resultó operativo y se tradujo en un programa de obras que no estaban destinadas al saneamiento.*

La recuperación ambiental del área será posible si se constituye una autoridad de cuenca con recursos propios y funciones en materia de:

- control de la contaminación,
- planificación del uso del suelo,
- determinación de niveles de calidad del recurso y de límites de vertidos de acuerdo a la capacidad de autodepuración del río,
- *planificación de la gestión de la cuenca en miras a la protección de los recursos naturales.*” (Auditoría General de la Nación, 2006)

En este contexto, se torna imprescindible la definición de los objetivos a los que se quiere llegar con el saneamiento de la cuenca, y el diseño de una instancia institucional interjurisdiccional que concentre y delegue atribuciones y responsabilidades en un mismo organismo, de carácter tripartito y autosuficiente.

Tales atribuciones y responsabilidades deberían consistir en:

- Contar con una asignación presupuesto y la capacidad para manejarlo de manera autónoma.
- Formular un plan de gestión, no sólo para la implementación de acciones para el control de la contaminación, sino fundamentalmente dirigidas al saneamiento de la cuenca, determinando prioridades y fijando plazos para su cumplimiento; y
- capacidad de fiscalización y poder de policía frente a quienes viertan en la cuenca líquidos sin tratamiento.

### **Conclusiones del diagnóstico**

A partir de la información analizada se formulan las siguientes conclusiones, las que se han agrupado en dos niveles de observación:<sup>16</sup>

#### **Generales**

La elección del recurso agua, como temática prioritaria, pone de manifiesto la transversalidad de las problemáticas asociadas al mismo y la necesidad de identificar puntos de cruce con otros subsistemas, a fin de abordar una estrategia de ordenamiento territorial para el área de estudio. La articulación entre los subsistemas debe estar mediada por la gestión pública como instrumentación de políticas públicas.

El estudio realizado reivindica a las cuencas como unidades territoriales idóneas para la gestión pública del área, habida cuenta que el sistema físico de soporte está regido por las particularidades de la red hídrica. Esta indica un patrón de comportamiento casi perpendicular a la costa del Río de La Plata, en tanto que los municipios están organizados en sentido radial (coronas) con epicentro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto da lugar a la existencia de dos lógicas diferentes (naturaleza/organización social del territorio), que seuxtaponen.

Los marcos legales, en tanto instrumentos de comando y control del Estado, disponibles en la Provincia son abundantes, sin embargo, los resultados generales

no parecen ajustarse a esa legislación vigente, mostrando la combinación de falta de ajuste a la realidad de las normas, leyes o decretos y el incumplimiento o violación de las mismas. El resultado final es la pérdida de control sobre el territorio por parte del Estado.

Al analizar la situación actual, verificamos que las cuencas carecen, en general, de un plan de manejo que defina criterios claros de tratamiento para cada una de las problemáticas (inundaciones, contaminación, usos del suelo, áreas verdes). Si bien en los últimos años, en la Provincia de Buenos Aires fue sancionada una Ley de Aguas que busca establecer criterios de manejo que retoman las experiencias más avanzadas a nivel internacional, la puesta en práctica de estas premisas tiene enormes atrasos.

El desempeño de los comités de cuenca, creados para la gestión integrada de estos sistemas, no ha sido el esperado. En algunos casos, porque no se llegaron a conformar los comités como espacios de cooperación entre actores (intergubernamentales, intersectoriales, público-privados), quedando el manejo de cuencas sujeto a perspectivas muy parciales; y por otro lado, cuando se experimentaron formatos con participación muy amplia y con responsabilidades muy distribuidas, porque se produjo una dilución de los compromisos y una enorme dificultad para decidir y ejecutar proyectos, verificando que experiencias que se inician con gran entusiasmo, poco a poco se van debilitando sin lograr grandes resultados.

El control de inundaciones, no sólo no ha contado con recursos para la realización de las obras, sino que carece aún de los estudios básicos para definir el perfil de cada proyecto. El control de contaminación no ha logrado aun establecer un mecanismo de seguimiento capaz de sistematizar los controles de los efluentes, incluyendo el control de policía de las costas necesario para eliminar el volcado clandestino o la localización de basurales irregulares.

El gobierno del territorio, como premisa central de la problemática ambiental, supone un cambio de enfoque profundo en el manejo de la cuestión hidráulica, identificando al conjunto de las cuencas como áreas prioritarias de intervención en el corto plazo, entendiendo que entorno a esta cuestión se juega una de las piezas claves del futuro de la aglomeración.

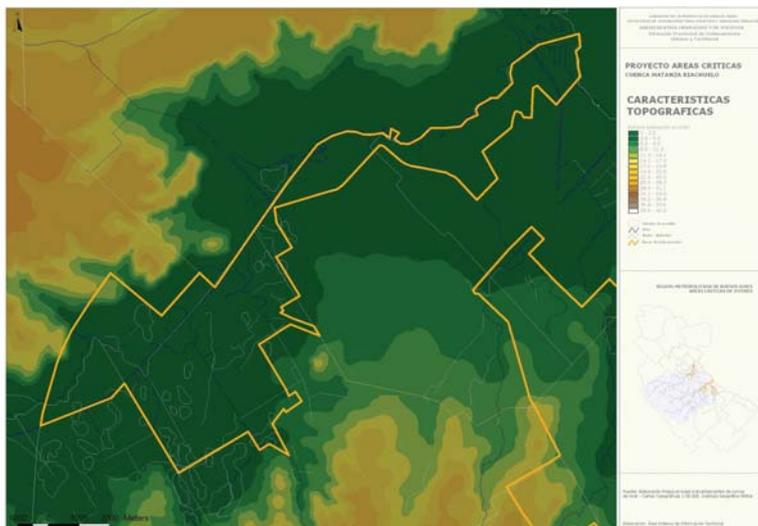
### Conclusiones Particulares

Los partidos que se podrían señalar como las zonas rojas, en los que confluyen todas las problemáticas abordadas, son General San Martín, La Matanza, Lanús y 3 de Febrero.

EL acuífero freático (pampeano) tiene problemas de contaminación proveniente de efluentes cloacales sin tratar, lixiviado de basurales clandestinos y fugas de los rellenos sanitarios, organoclorados y metales pesados.

El aumento de los niveles piezométricos en el arco costero entre La Plata y los partidos del norte, también es un problema, pero circunscrito al sector mencionado. Es un claro ejemplo de una problemática derivada de la gestión pública en el manejo del agua potable. La privatización del servicio cambió el modo de producir el agua, se pasó de obtenerla

Fig.4.44 Planos de cada cuenca





de pozos a extraerla en casi su totalidad del Río de La Plata. Es inevitable que los conos de depresión producidos por el bombeo, al dejarse de bombear recuperen sus niveles.

El acuífero Puelche no presenta problemas importantes en la disponibilidad de agua para el abastecimiento de la población. En cuanto a la calidad, hay problemas puntuales detectados, pero se carece de estudios abarcativos.

En cuanto a las cuencas que tributan en el Río de La Plata, los datos muestran que tienen altos niveles de contaminación orgánica, metales pesados, hidrocarburos totales y materiales en suspensión. Asimismo, todo el sector correspondiente a la Franja Costera Sur se encuentra comprometido significativamente, en especial el sector sur al Matanza-Riachuelo de la Franja.

En la actividad industrial, parecen conjugarse los extremos menos convenientes; en un extremo, la actividad, un sector industrial conformado por muchos establecimientos medianos y pequeños con baja capacidad de reconvertirse hacia procesos tecnológicamente “amigables con el ambiente” o de solventar los gastos de mitigación y reparación ambiental. En el otro, la contracara social del desempleo, (la modernización tecnológica implica disminución en la contratación de personal y aumento del desempleo), pocas industrias grandes y bien tecnificadas, y por lo tanto, con procesos industriales ajustados ambientalmente.

Los metales pesados, hidrocarburos totales provienen de las industrias, especialmente las de tercera categoría; los partidos que mayores vertidos aportan a las distintas cuencas son: Lanús, La Matanza y San Martín. Sin embargo, se destacan por su trascendencia los Polos Petroquímicos de Avellaneda y Ensenada.

Con referencia a la actividad agrícola, se destacan tres partidos con uso intensivo del suelo y de agroquímicos: La Plata, Florencio Varela y Escobar, aunque con una notable disminución de las superficies cultivadas, si se compara el Censo de 1988.

Con referencia a la urbanización, y siempre en términos de aportes, se destaca la baja cobertura de red cloacal en casi todos los partidos. Casi el 45% de los hogares del área de estudio carece de este servicio, aunque algunos de los partidos superan ampliamente esa cifra (Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora y Merlo), constituyendo el principal problema a abordar con miras a una estrategia de ordenamiento territorial, dada su vinculación extrema con la salud de la población.

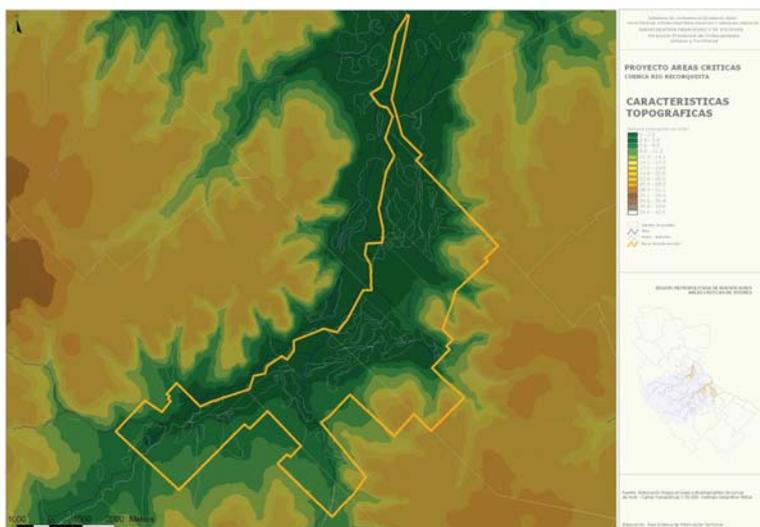
población.

El Sector Sur de la Franja Costera Sur se encuentra comprometido en la medida que los efluentes cloacales provenientes de la red cloacal son volcados crudos (especialmente en el Emisario de Berazategui) y en los diferentes canales.

### Sistema Metropolitano de Areas Verdes

En este tema se parte de constatar que las masas vegetales de una cierta entidad en el Gran Buenos Aires se encuentran aisladas sin conexión entre ellas. Su existencia se ha debido a motivos distintos sin que haya habido ni plan ni programa que le diera sentido y coherencia. Del mismo modo, no

Fig.4.44\_a Planos de cada cuenca



existen lazos entre las masas vegetales y el verde urbano en la mayoría de ocasiones.

No obstante, la situación actual se presenta como una oportunidad para plantearse a nivel regional una estrategia que conduzca a la construcción progresiva de un sistema de áreas verdes, poniendo en valor e integrando el patrimonio público existente, e incorporando nuevos elementos mediante acciones públicas y privadas coordinadas.

### **Situación actual**

Si bien existen sectores donde el patrimonio natural se ha mantenido, y que a lo largo de la historia han existido políticas donde la plantación y desarrollo de áreas verdes ha tenido relevancia, se comprueba que las masas vegetales de una cierta entidad en el Gran Buenos Aires son escasas, están deterioradas y no constituyen un sistema que las vincule entre sí o con las áreas libres circundantes. Tienen asimismo problemas de equipamiento, de accesibilidad y de mantenimiento. Su creación, en general, ha coincidido con algunos momentos históricos en que la problemática de las áreas verdes fue considerada central, lo que no implica que su estado actual guarde relación con algún plan que les de sentido y coherencia dentro de una visión de conjunto del área metropolitana.

El crecimiento de la ciudad ha ido dejando amplios sectores de tierra vacante, gran parte de la cual era de propiedad pública administrada por diferentes jurisdicciones. Sin embargo, una mínima parte de esta superficie puede ser considerada como un área verde de uso activo, en tanto no prestan un servicio efectivo respecto de las necesidades de la población. El análisis de las áreas efectivamente habilitadas da cuenta de un promedio de 2.95 m<sup>2</sup>/hab afectando un total de 3.767has. Considerando que la normativa vigente requiere 4m<sup>2</sup> (Ley 8912) y que los estándares internacionales recomiendan entre 5 y 10m<sup>2</sup> por habitante, corresponde revisar las modalidades de gestión de los espacios verdes, para que en el marco de otros criterios, permita relacionar las diferentes jurisdicciones, volviendo a estos espacios accesibles al uso y disfrute de la población.

Es lógico que en este contexto, las áreas verdes existentes no estructuren una red de parques y espacios verdes metropolitanos puesto que para que ello se debiera haber mediado un Plan que dispusiera una red de corredores y parques urbanos interconectados.

### **Oportunidades y desafíos para las políticas territoriales**

Una rápida evaluación permite considerar que, de incorporarse los espacios vacantes de propiedad pública al sistema metropolitano (luego de haber desarrollado un plan de manejo que pondere su contribución), la dotación de áreas verdes alcanzaría rápidamente los 10m<sup>2</sup>/hab, pudiendo ampliarse (en función de las características y acondicionamiento que se pueda proporcionar a estos espacios) hasta 20m<sup>2</sup>/hab. La red verde metropolitana contaría con los bosques Palermo, Almirante Brown, Ezeiza, Pereyra Iraola y sobre los futuros probables INTA-Castelar, Ciudad Universitaria, las Facultades de Agronomía de Buenos Aires y La Plata, pudiendo incluso afectar partes de grandes instalaciones ferroviarias o militares. La dimensión de cada una de estas piezas es considerable y debería hacerse un esfuerzo para su conexión a través de

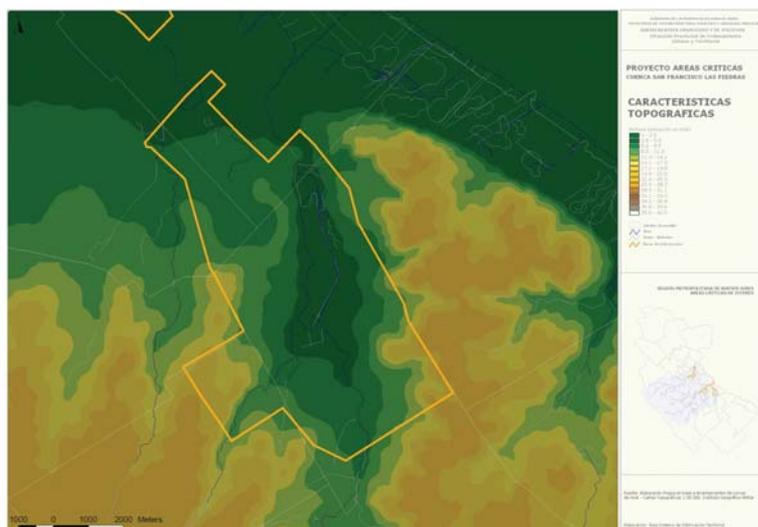


Fig.4.44\_b Planos de cada cuenca



corredores que pueden tener características muy distintas en tamaño, espesor y calidad (a veces una buena avenida arbolada puede hacer las veces de conector).

Se busca enlazar las zonas forestales con las agrícolas, los pastos y los bosques de ribera con el fin de formar, junto con las digitaciones y parques metropolitanos, una trama de valor ecológico que interaccione con la trama urbanizada. Obviamente, no se trata de extraer estos predios de las jurisdicciones en las que actualmente prestan servicios, sino de convenir con cada una pautas de manejo, que garanticen su contribución al sistema metropolitano, y pautas de uso, que habiliten su utilización por los vecinos de la aglomeración en el marco de modalidades pautadas con cada uno de los organismos (deportes, recreación, visitas, cultivo de huertas u otras actividades productivas, etc).

En diversas ciudades del Mundo, el éxito en el proceso y el mantenimiento de una red verde metropolitana ha estado íntimamente ligada a la creación de la organización adecuada que tuviera la capacidad de:

- o Establecer el marco conceptual y teórico
- o Desarrollar los instrumentos técnicos y tecnológicos
- o Planificar
- o Ejecutar la planificación
- o Gestionar y mantener la red de espacios verdes

Sin la organización adecuada la presión de intereses cruzados: inmobiliarios, institucionales, políticos, etc. hace imposible planificar, ejecutar y conservar la red verde, por un motivo u otro.

### **Recomendaciones para la gestión de las áreas verdes**

La gestión de las áreas verdes y la biodiversidad es un tema complejo, pero es oportuno señalar algunos aspectos de especial relevancia.

En los grandes parques urbanos, debería preservarse su superficie y continuidad interna, mantener sus conexiones con la red de corredores y las zonas naturales periféricas y crear zonas interiores más protegidas y menos transitables para el público, como refugio de especies.

En las áreas agrícolas urbanas o periurbanas, la biodiversidad depende en gran parte del mantenimiento de un sistema de setos vivos entre los cultivos. Es altamente recomendable que estos setos sean reconstruidos si han desaparecido o conservados si aún existen.

Las áreas abandonadas y/o erosionadas deberían ser objeto de restauración mediante plantaciones, las cuales deberían tener presente criterios de eficacia en la revegetación y de mejora de la biodiversidad en su composición de especies y en la producción de recursos y refugio para la fauna.

Dentro del campo del conocimiento, deberían disponerse de estudios sobre catálogos y procesos que afectan a la biodiversidad y de emplear indicadores que permitan controlar la evolución de esta biodiversidad y juzgar de la bondad de los procedimientos de la gestión destinada a promoverla.

#### **1. La red verde y las inundaciones**

Como se ha indicado en el apartado dedicado al agua, las zonas inundables en las partes bajas de las principales cuencas hidrológicas se han colonizado por población eminentemente pobre.

Parece del todo razonable que las políticas de reubicación de la población de las villas y asentamientos en otros lugares de la Región coincidan con un rescate de estos espacios inundables que tienen la vocación geográfica de convertirse en áreas verdes, conformando una parte importante de la red verde metropolitana.

La conformación de áreas extensas con el desarrollo de vegetación de ribera es el mejor antídoto para frenar la fuerza de las aguas y el daño que puedan hacer las inundaciones aguas abajo. La laminación y la retención del flujo hídrico permiten reducir la energía y también (en parte) la contaminación orgánica de los cursos de agua.

## 2. La red verde y la preservación de los acuíferos

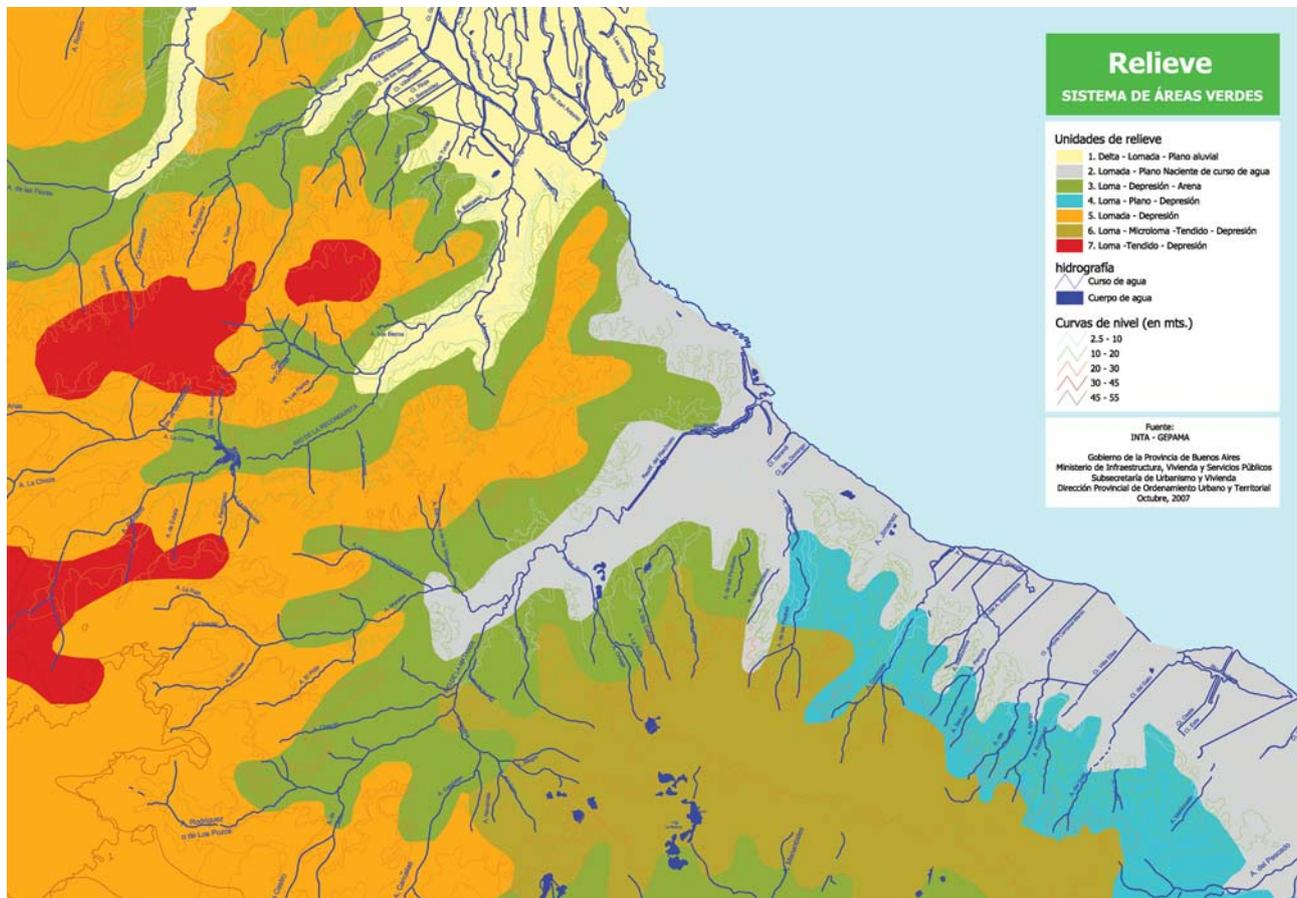
El análisis detallado de las zonas de infiltración del agua en la Región Metropolitana debería promover de inmediato su reserva verde para tal fin. Ampliar las zonas filtrantes supone reducir el impacto que sobre el ciclo hídrico del Gran Buenos Aires tiene el sellado e impermeabilización del territorio. Con la ampliación de la red verde, el efecto combinado de la evapotranspiración (que no es menor), la extracción de agua por bombeo y la captación de agua para ser potabilizada de manera descentralizada (ver apartado agua) deberían ser suficientes para reducir el nivel de las napas freática y pampeana en los lugares que inundan los sótanos, infraestructuras, etc.

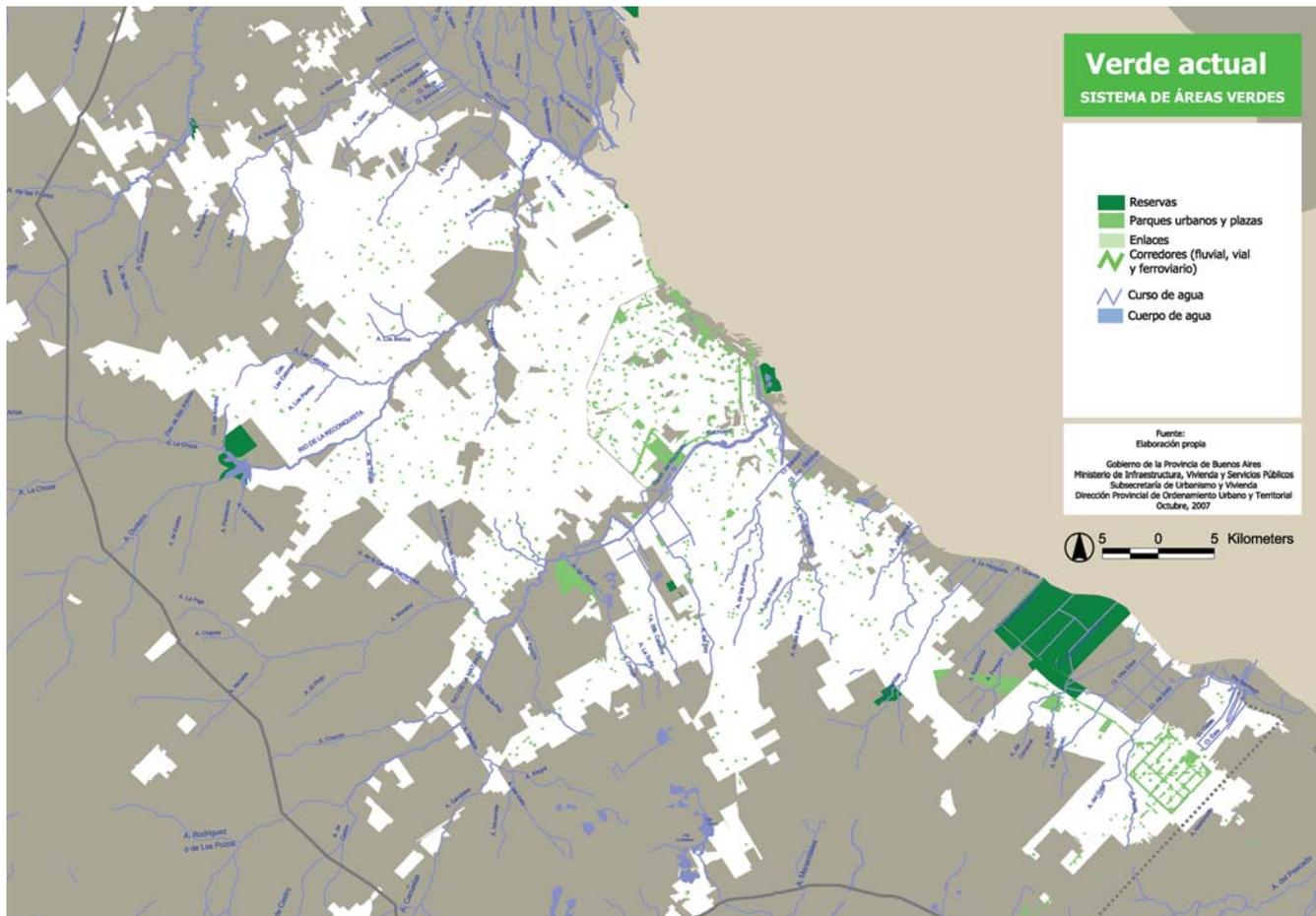
## 3. La red verde en la frontera con el río de la Plata

Vista la experiencia de la Reserva Ecológica de la Costanera Sur, y el proceso de relleno en el litoral en los municipios al norte de Buenos Aires, con la aparición de parques urbanos lineales, parece que la creación de una franja con profundidades variables en contacto con el río podría proveer a la Región de un cinturón verde con posibilidades de renaturalización, cerrando el anillo por el Norte, el Noroeste y el Oeste.

La reconstrucción naturalizada del frente fluvial, del contacto de la costa con el río, es más que factible y debería estar incluido en el Plan de Ordenación del Territorio y en el conjunto de Planes Urbanísticos de los municipios costeros.

Fig. 4.45 Matriz Abiótica





#### 4.46 Espacios Verdes Preexistentes

La posibilidad de crear áreas recreativas en estos espacios libres y desarrollar iniciativas de carácter turístico se multiplica con el cinturón verde del Río de la Plata. La biodiversidad, tal como ha quedado patente en la Costanera Sur, también aumenta significativamente.

#### 4. El anillo verde y el Delta del Paraná

La potencia natural y el grado de conservación del Delta del Paraná en contacto con la zona urbana del Gran Buenos Aires es un privilegio que pocas ciudades poseen. Es, sin duda, el verdadero pulmón verde de la Región. No obstante, y tal como ha ocurrido en otras metrópolis, la amenaza de impactos irreversibles por un uso indebido es obvia.

Preservar el Pulmón Verde en el seno del Anillo Verde del Gran Buenos Aires es primordial y las figuras de protección propuestas para el conjunto del Anillo Verde deberían contar aquí con planificación específica para regular los usos y preservar el capital biológico de esta gran reserva.

#### 5. La red verde y el mosaico de parques metropolitanos

La red verde metropolitana contaría con los bosques de Ezeiza, el Parque Pereyra Iraola y sobre los futuros probables INTA-Castelar, grandes instalaciones militares, etc.

Las dimensiones de cada una de estas piezas es considerable y debería hacerse un esfuerzo para su conexión a través de corredores que pueden tener características muy distintas en tamaño, anchura y calidad (a veces una buena avenida arbolada puede hacer las veces de conector). Lo importante es enlazar las zonas forestales con las agrícolas, los pastos y los bosques de ribera con el

fin de formar, junto con las digitaciones y parques metropolitanos, una trama de valor ecológico imbricada con la trama urbana y envolviéndola.

#### 6. La red verde y el arbolado

El arbolado urbano de Buenos Aires constituye una verdadera riqueza patrimonial que debe incorporarse, sin duda, en el primer capítulo del Plan de Acción sobre la Biodiversidad.

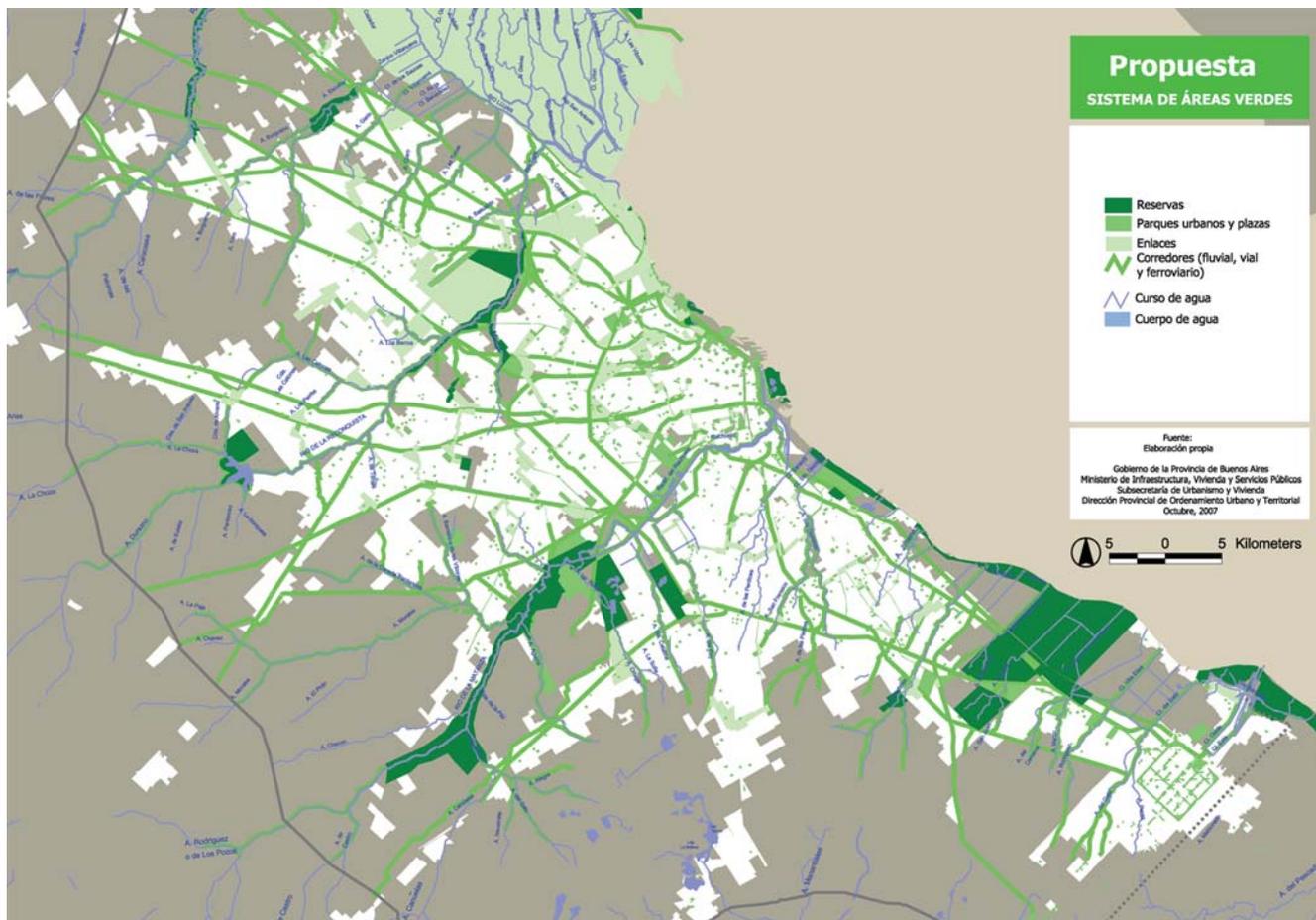
Catalogarlos, preservarlos y mantenerlos adecuadamente permite dibujar una red única de una gran potencia vegetal. El arbolado existente inserto en un plan de espacios públicos que suponga un aumento de su calidad (hoy día la mayoría de espacios públicos relacionados con el viario son manifiestamente mejorables), permitiría trazar una red de espacios peatonales y ciclables que pocas ciudades del mundo pueden presentar.

### Los Espacios Periurbanos en la RMBA

Los espacios periurbanos ocupan una franja de territorio entre los bordes externos de la urbanización y los espacios de la producción agropecuaria extensiva. Su característica definitoria es el carácter complejo, multifuncional, dinámico y conflictivo que resulta de la coexistencia de una variedad de usos urbanos dispersos con usos agrícolas intensivos y con espacios vacantes que se encuentran a la espera de su transformación.

En la RMBA, el alcance actual de los espacios periurbanos puede asimilarse a las áreas no urbanas que se extienden entre la Ruta 6 como límite exterior y los bordes de la aglomeración como límite interior. El periurbano entonces no es una simple corona externa, sino que penetra a modo de cuñas verdes en los intersticios entre los corredores urbanizados de la metrópolis.

4.47 Espacios Verdes Propuesta





Tradicionalmente, el periurbano es un espacio en el que se combinan actividades agropecuarias de diferente intensidad, con algunos usos y funciones de carácter más urbano, como grandes equipamientos y segunda residencia. La novedad de los últimos decenios es doble: por un lado se produjo una retracción y a la vez una transformación importante de los usos agrícolas, y por otro, los usos con lógicas más urbanas se diversificaron y se multiplicaron, ocupando más espacios y desplazando a la agricultura.

El desafío que estos cambios plantean a las políticas territoriales es muy importante, porque la amenaza de un progresivo deterioro ambiental y paisajístico y de una creciente fragmentación y conflictividad sociourbana está presente en las tendencias observadas.

#### Actividades agropecuarias.<sup>17</sup>

En la actualidad, la estructura agraria del AMBA se compone de poco más de 4000 explotaciones, que abarcan una superficie de 606.479 ha, con una superficie media de 144,4 ha. La mayor concentración de explotaciones (55,7 %) y de la superficie de la tierra (52,0 %) se encuentra localizada en la zona Sur.

Si comparamos la situación actual (2002) con la información que nos provee el CNA 1988 (es decir, 14 años atrás), podemos apreciar una caída importante en el total de las explotaciones (-50,3 %) en el período, y una caída un tanto menor (-36,1 %) de la superficie, con lo que el tamaño medio de las explotaciones pasa de 112,3 ha, en la primera fecha, a 144,4 ha en 2002; registrándose un incremento de ésta del 28,5 %, en un claro



Fig.4.48 Vacas.

proceso de aumento del tamaño medio de las explotaciones.

La explotaciones por estrato de tamaño se distribuyen de la siguiente manera: en ambas fechas, las explotaciones de 25 ha y menos representan un porcentaje cercano al 60 % del total (58,5 % en 1988 y 56,2 % en 2002); en tanto que las de 100 ha y más representan el 20 % en 1988 y el 26,2 % en 2002; este crecimiento relativo estaría indicando cierto proceso de concentración de la tierra.

Respecto de la forma jurídica que adquieren estas explotaciones, el mayor porcentaje en ambas fechas corresponde *persona física* (poco más del 70 % de las explotaciones), a la que le sigue la forma jurídica *sociedad de hecho* (20 % en 1988, y 16 % en 2002); mientras que las *sociedades formalizadas* no llegan a alcanzar el 10 % en ambas fechas.

Al analizar la forma de tenencia de la tierra según superficie se puede apreciar que el porcentaje de tierras en *propiedad privada* es muy elevado (más del 70 % en ambos censos); con una tendencia a la disminución entre 1988 y 2002 (84,4 % y 74,1 % respectivamente). En el mismo período crece la modalidad del *arrendamiento*, que aumenta en superficie entre las fechas consideradas, en un proceso inverso al que muestra la superficie de la tierra en general, que desciende fuertemente. La figura del arrendamiento pasa del 9,7 % en 1988 al 16,5 % del total en 2002.

Se observa, en general, en el área un perfil socio-productivo dominado por productores en edades centrales o avanzadas y con bajo nivel educativo, cuyas explotaciones están registradas como personas físicas. La tenencia de la tierra



mayormente es en propiedad, y algo más de 7 de cada 10 establecimientos tienen hasta cien hectáreas. Una alta proporción de los productores viven en sus establecimientos y no desempeñan otra actividad económica.

A través de la década del '90, se observa una caída de los establecimientos y de la superficie agropecuaria. Sin embargo, en torno de la Ciudad de Buenos Aires existen todavía, a pesar del avance urbano, actividades agropecuarias de relevancia social y productiva, se trata tanto de producciones agrícolas intensivas como de otras más típicamente pampeanas. De esta manera, la suma de las explotaciones hortícolas, florícolas y ganaderas superan los 2/3 del total de los establecimientos. La práctica de agricultura para granos es de menor importancia con respecto al total de explotaciones, pero la superficie dedicada a estos cultivos se incrementó entre ambos censos.

En este marco, las actividades agropecuarias de mayor difusión en el área son la horticultura y la ganadería de cría, que involucra a más de la mitad de los establecimientos. La actividad ganadera incluye diferentes situaciones: por un lado, aparecen los productores que viven en el campo, mayormente de origen rural y, por otro, sujetos extra agrarios que se incorporan a la producción agropecuaria desde otra profesión.

Por su parte, las quintas hortícolas presentan diferencias en lo que respecta a sus características socio-productivas, según zona y tipo de establecimiento. En todas las zonas se observa alta presencia de explotaciones familiares, aunque en el Norte son la mayoría de los establecimientos. La zona Sur, que explica gran parte de las unidades de producción del cinturón, se caracteriza por la presencia de relaciones de mediería y la difusión del invernáculo. El Oeste, por su parte, presenta como rasgos distintivos la utilización del trabajo asalariado en las explotaciones empresariales y el carácter extensivo de la actividad.<sup>18</sup>

En la zona Sur actualmente se concentra la mayor parte de la actividad hortícola, que se realiza con los niveles tecnológicos más avanzados. Esto se refleja en la amplia difusión del invernáculo. En los últimos años se observa un desplazamiento de antiguos productores y su reemplazo por productores de nacionalidad boliviana. Estos mayormente se encuentran al frente de explotaciones familiares cuya forma de tenencia corresponde al arrendamiento en exclusividad.

Los totales registrados de mano de obra en ambos censos muestran una aguda caída (-7,6 %). De todas formas, esta información debe ser cuidadosamente analizada considerando que el último censo se realizó en el año 2002, y se ve afectado por la profunda crisis social y económica que nuestro país experimentó en esos años.

Específicamente en relación con el Cinturón Hortícola, se observan las siguientes tendencias.

- Algo más de 7 de cada 10 quintas del Área Hortícola Bonaerense se encuentran en la zona sur.
- En el conjunto del Área se observa una importante presencia de establecimientos familiares.
- En tanto que, en la zona sur se destaca la presencia de empresas que incorporan a medieros, mayormente de origen boliviano, como trabajadores dependientes para la organización del trabajo.
- En el oeste, en los establecimientos empresariales es mayoritaria la presencia de trabajo típicamente asalariado.



4.49 Invernaderos.

- El cultivo bajo cubierta, asociado a mejores niveles tecnológicos, se encuentra ampliamente difundido en el sur y escasamente presente en las otras dos zonas.
- El 39% de los productores del área hortícola bonaerense son de nacionalidad boliviana. En la zona sur este valor es del 32%, el 54% en la norte y el 53% en la oeste.

### **Síntesis de los problemas y desafíos vinculados con la actividad agropecuaria**

1.- La presencia de un segmento importante de productores que residen en sus explotaciones, las cuales generalmente no superan las cien hectáreas, situación que plantea la necesidad de desarrollar una política para los mismos en función de su papel en la ocupación de los espacios rurales y en su configuración. Estas políticas podrían estar ligadas tanto a aspectos productivos como a políticas sociales. Sería importante favorecer la permanencia de este tipo de productor y de explotación para otorgar al territorio un perfil con diversidad de usos frente al avance de la ciudad o de los countries sobre la tierra en producción.

2.- Puede apreciarse que la agricultura intensiva (horticultura, fundamentalmente, y floricultura) se ha asentado predominantemente en la zona Sur, y de acuerdo con el proceso migratorio observado en los últimos años, se constata que los inmigrantes de origen boliviano están reemplazando a los portugueses como quinteros en un proceso en el que aún predomina la informalidad. La maduración de este proceso espontáneo requiere nuevas políticas de integración social, formalización de relaciones de trabajo y los procesos de distribución, y controles ambientales de los procesos productivos.

3.- Los mencionados problemas de control sobre la producción y distribución de hortalizas también se encuentran presentes en otras producciones. Esta falta de regulación efectiva, ya que la normativa existe y se encuentra vigente, se extiende a otros ámbitos, como el mundo laboral y el impositivo. Con respecto a este último, la significativa producción ganadera en términos zonales demandaría cierta formalización de la misma, tomando en cuenta las particularidades de los productores. Para avanzar en esta dirección, se podría intentar vincular intervenciones que consideren tanto los aspectos sociales previamente detallados como cuestiones productivas e impositivas.

### **Nuevos usos, fragmentación y deterioro del espacio periurbano**

En las últimas décadas se viene produciendo una diversificación de los usos y las morfologías del espacio periurbano. La extensión de usos residenciales bajo las modalidades de quintas, countries y barrios cerrados para las clases altas, y de asentamientos informales de los sectores de bajos ingresos, sumada a nuevas formas de localización industrial, a las grandes superficies comerciales y a nuevos equipamientos e infraestructuras segregados por la ciudad, más los usos extractivos como ladrilleras y tosqueras, está dando por resultado un territorio desordenado y cargado de conflictos y contradicciones. El futuro de estos espacios no está definido con claridad, porque los cambios referidos se están produciendo en un marco de ausencia total o parcial de planificación.

Los procesos de expansión dispersa, ya analizados en los capítulos referidos a los espacios industriales y a los crecimientos urbanos, convergen en el

periurbano en forma no planificada y se superponen a espacios rurales en desuso, y a los espacios de agricultura intensiva que aún permanecen y se renuevan, como se vio en el punto anterior. Los nuevos usos, en particular los barrios cerrados y los equipamientos y grandes superficies, buscan condiciones de máxima accesibilidad desde los ejes de las rutas y autopistas. La agricultura periurbana no puede competir con ellos en estos espacios, en razón de las enormes diferencias que pueden generarse en los precios del suelo entre las franjas de mayor accesibilidad y los espacios más alejados de los nuevos ejes. Por su parte, los barrios carenciados y los asentamientos informales se producen en los “patios de atrás”, es decir en las zonas menos accesibles desde las autopistas, y en general coincidiendo con zonas bajas cercanas a los cursos de agua, y a menudo inundables.



4.50 Carenciados en zonas bajas.  
Arroyo Las Piedras.

El resultado no es sin embargo un territorio “zonificado” por las lógicas del mercado, sino más bien un territorio fragmentado, con la novedad de que la fragmentación se produce ahora en la microescala, entre piezas que son cada vez más cerradas sobre sí mismas. Las distintas lógicas y los grupos sociales cohabitan el periurbano pero casi no interactúan entre ellas, salvo en términos de conflicto: conflicto por el suelo, conflicto ambiental, y distancia social que se impone sobre la cercanía física.

Actualmente el borde periurbano es un espacio de especulación, en el que se subdivide más tierra de la que absorbe el mercado, promoviendo un modelo de expansión de muy baja densidad y orientado a los sectores de mayor poder adquisitivo. Económicamente este posicionamiento desalienta el desarrollo de actividades agrícolas intensivas, y admite la localización de industrias con instalaciones precarias.

### **Análisis institucional**

En el espacio periurbano, la disponibilidad de grandes contingentes de suelo vacante coincide con la debilidad de las oficinas técnicas de los municipios que experimentan esta transición, siendo frecuente el desequilibrio entre la envergadura de los actores sociales que entran en escena frente a la debilidad institucional de sus interlocutores gubernamentales.

La promesa de inversiones, empleo y poblamiento de sectores con capacidad adquisitiva es para los gobiernos locales una perspectiva tentadora, que compite con la presión que ejerce la aglomeración por trasladarle funciones no deseadas (residuos, industrias contaminantes, cárceles, poblaciones carenciadas).

Además, la ausencia de lineamientos estratégicos definidos a nivel provincial para la protección y ordenamiento del periurbano se traduce en planes municipales sin un marco de referencia de escala superior, por lo que no es de extrañar que el tratamiento normativo de dichos espacios carezca de una visión de conjunto.

Por otra parte, las acciones del Gobierno Nacional, particularmente la construcción de nuevos

4.51 Cárceles.





ejes viales de gran capacidad, impactan sobre los espacios locales creando áreas de oportunidad teóricas para emprendimientos que, en ausencia de regulaciones fuertes, estimulan la especulación con los precios del suelo y la localización de nuevos proyectos.

### **Problemas, desafíos y oportunidades**

El periurbano ha pasado de ser un espacio en el que predominaban los usos agropecuarios, a un espacio en el que coexisten conflictivamente usos muy diversos, en un contexto de ausencia de planificación. La combinación de los procesos vigentes proyectada hacia el futuro prefigura escenarios de mayor fragmentación y conflicto, negativos para la sostenibilidad ambiental, para la preservación de los usos agrícolas y para el potencial de usos colectivos del periurbano.

Se impone en estas condiciones atender al desafío de dotar al periurbano de una visión de desarrollo y de un orden territorial en distintas escalas que resulte compatible y funcional a esa visión. En el marco de posibles estrategias metropolitanas, el periurbano se presenta como un área de oportunidad, como la disponibilidad de tierra abundante para compensar, desde el punto de vista ambiental, la concentración de personas y actividades del área urbanizada.

Surge así el concepto de Anillo Verde como un enfoque a explorar en los lineamientos estratégicos. Su delimitación aproximada coincidiría con el espacio situado entre la Ruta 6 y la Av. Presidente Perón que ha de prolongar el Camino del Buen Ayre hacia el sur.

La construcción de un escenario alternativo a lo que se percibe como un creciente deterioro y fragmentación del periurbano requiere de una estrategia integrada, capaz de abordar los aspectos ambientales, urbanísticos, sociales y productivos en forma coherente. Algunos componentes de una posible estrategia son:

- un control de los desarrollos inmobiliarios en términos de su localización, dimensión y morfología, restringiendo las urbanizaciones residenciales y comerciales a suelos calificados como área complementaria en los planes municipales;
- captación de plusvalías generadas por la transformación de suelo rural en urbanizaciones residenciales, comerciales o industriales, y aplicación de los recursos generados a proyectos de desarrollo local y equilibrio territorial en áreas programa del periurbano;
- líneas de promoción orientadas a los sistemas de producción agropecuaria existentes, particularmente la agricultura intensiva, contemplando las dimensiones productiva, social y ambiental, y abarcando las fases de cultivo, procesamiento y comercialización;
- actuaciones orientadas a la consolidación de barrios precarios y urbanización de asentamientos, articuladas con las políticas para las redes de agua y de saneamiento, transporte y vivienda.

Este conjunto de acciones deberá apoyarse sobre una coordinación entre todos los niveles de gobierno, articulando recursos y poderes normativos de la Nación, el Gobierno Provincial y los Municipios. Será también necesario definir áreas programa que trasciendan límites entre Municipios para poder abordar en la escala adecuada la gestión de los grandes componentes espaciales y funcionales del periurbano. Y finalmente, para estas áreas deberá preverse un modelo de participación de los actores sociales y productivos interesados.

### 4.3 Permanencia y Cambios en el Modelo Territorial

Qué entender por modelo territorial

Al hablar de **modelo territorial** se hace referencia a dos cuestiones interdependientes:

- a) Los modos de producir y de gestionar el territorio, lo que remite al análisis de los actores, sus relaciones, las reglas de juego, los recursos, etc.;
- b) Los resultados en términos de estructuras, morfología y dinámicas territoriales, la organización espacial de la producción, el habitat, el consumo y la movilidad, resultados que a la vez se convierten en la matriz de los nuevos crecimientos.

Entre unos y otros existe una relación de tipo recursivo, ya que el territorio “resultado” no es meramente un soporte o una expresión de fenómenos ajenos, sino una estructura socioespacial que comporta lógicas de reproducción. En otras palabras, el orden territorial es a la vez **estructurado** por las prácticas y **estructurante** de las mismas, y a la recíproca, las prácticas son condicionadas por el orden territorial vigente, a la vez que contribuyen a transformarlo.

Una consecuencia de lo anterior es que los modelos territoriales se asocian a ciclos de media y larga duración.

Por otra parte, el territorio nunca es una página en blanco, y el orden heredado tiene siempre una gran inercia. En consecuencia aún después de un cambio radical en los modos de producción y gestión, los resultados de estos nuevos modos no se imponen de inmediato sino que más bien coexisten con el orden previo, generando transiciones, superposiciones y solapamientos entre viejas y nuevas realidades.

#### Constatación de permanencias y cambios

Las transformaciones socio-territoriales observadas se sintetizan en el contraste entre un modelo territorial de tipo radial-concéntrico, de urbanización continua, con sistemas y jerarquías convergentes, que predominó durante un siglo como matriz espacial de los crecimientos, y un modelo disperso-fragmentario, de urbanización discontinua, y con sistemas y jerarquías divergentes, que se gestó en los años 80 y se impuso durante los años 90.

Si bien es cierto que la inercia del primer modelo es muy fuerte, y que para la mayoría de la población sigue vigente, también lo es que las manifestaciones del modelo alternativo han tenido un impacto cualitativo de la mayor importancia, marcando el futuro de la metrópolis para los próximos años.

El cuadro resume los rasgos contrapuestos de estos modelos, comenzando por los modos de producción, regulación y gestión, y siguiendo por los componentes y ordenamientos territoriales que los caracterizan.

El modelo tradicional se extiende por un largo ciclo que se inaugura con la construcción del sistema ferroviario en la década de 1890. Los rasgos comunes del ciclo son la contigüidad de los crecimientos y la diferenciación clara entre la aglomeración y su entorno rural. Sin embargo se diferencian, dentro de este ciclo, una primera fase hasta 1960, en la cual el ferrocarril predomina como medio de transporte y el crecimiento se concentra en la primera corona, y una segunda fase marcada por la expansión en el uso del automóvil, y por el predominio de los crecimientos sobre los corredores radiales.

Una primera forma de crecimiento denominada compacto, o en forma de “mancha de aceite” claramente expresada por la mayor parte del territorio de la ciudad de Buenos Aires y los partidos de la primera corona del Conurbano Bonaerense. Es el tipo de crecimiento que predominó hasta los años sesenta y daba cuenta de un metrópolis de unos 8 millones de habitantes que habitaban



unos 800 km<sup>2</sup> de suelo urbanizado en una circunferencia de alrededor de 25 km desde el centro de la ciudad de Buenos Aires. Esta tipología de crecimiento representa bastante bien el modelo territorial dominante durante el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, con un claro predominio de ciertos elementos estructuradores del espacio, del paisaje y del tejido urbano, tales como el transporte público, la fábrica y los barrios y suburbios populares ligados a la presencia de las mismas. En la zona norte, y en algunos intersticios de la zona sur y oeste, ya se insinuaba también la consolidación y compactación de barrios de clase media alta y alta. En síntesis, el modelo sustitutivo contribuyó al proceso de expansión horizontal, compactación y suburbanización predominantemente popular de la formación metropolitana de Buenos Aires, es decir, a su proceso de metropolización.

La segunda tipología del crecimiento metropolitano, se da a partir de los años setenta hasta fines de los ochenta, en un radio que alcanzó hasta los 50km de distancia al centro de la ciudad de Buenos Aires, poblada por unos 11 millones de habitantes y con un espacio urbanizado de unos 1.800 km<sup>2</sup>. Se trata de una forma de crecimiento lineal, siguiendo las principales avenidas y accesos rápidos del conurbano bonaerense. Si bien en los tentáculos se reproduce la compacidad de la forma de crecimiento anterior, en escala metropolitana el resultado es una mancha urbana discontinua con hiatos significativos entre cada tentáculo. Esta tipología de crecimiento representa muy bien la crisis del modelo sustitutivo y la transición hacia otro modelo de desarrollo económico aún difuso y poco consolidado, pero que ya no se asienta en el sector industrial, sino en los servicios y en el consumo. Este tipo de crecimiento va completando el proceso de metropolización de Buenos Aires, sumando nuevas jurisdicciones a la mancha urbana continua, aunque no compacta.

### **Modelo Territorial metropolitano: la fractura de los 90**

Finalmente, el modelo incipiente desde fines de los años '80 corresponde a un modo de crecimiento que podríamos denominar "insular" o en forma de archipiélago. Este modelo se consolida en los años '90, en función de la multiplicación de urbanizaciones cerradas, centros comerciales, centros de entretenimiento, parques industriales, centros logísticos, ampliación de la red de autopistas metropolitanas, etc. hacia la difusa tercera corona. Es el tipo de crecimiento que comienza a conformar un archipiélago urbano, con grandes discontinuidades, ya sea de tejido compacto o lineal, en un paisaje que alterna suelo urbano y suelo rural conformando un área total de unos 14.000 km<sup>2</sup>, con unos 2.500 km<sup>2</sup> de suelo urbano y unos 13 millones de habitantes en un arco de más de 75 km de distancia desde el centro de la ciudad. El archipiélago contribuye a formar una megalópolis o una región metropolitana gigantesca que incorpora una tercera corona de 15 partidos. Esta región metropolitana expresa un modelo económico basado en el consumo y en un proceso de reindustrialización organizado en base a establecimientos mediano-grandes emplazados preferentemente en parques industriales, aislados de la trama urbana compacta. Los fragmentos especializados (UC, centros comerciales, parques industriales, etc.), las autopistas, la aparición de subcentros complejos, van dando forma a este nuevo tipo de territorio metropolitano en forma de red o archipiélago

El resultado del ciclo de los '90 no es la sustitución del modelo tradicional por el nuevo, sino más bien la coexistencia de:

a) una versión del modelo tradicional deteriorado por falta de inversión pública, desindustrialización, crisis del comercio, decadencia de las estructuras



barriales y multiplicación de las áreas de precariedad, entre otros factores de crisis surgidos a partir de los '80; y

b) un avance del modelo disperso-reticular que se manifiesta especialmente en los espacios centrales, en los corredores de modernidad, y en los nuevos archipiélagos periféricos de urbanizaciones privadas y nuevas centralidades.

A partir de inicios de los años '90, se constatan transformaciones socio-territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), que afectan particularmente la estructura y la morfología urbana, la centralidad, el sistema de subcentros, la estructura socio-habitacional, la movilidad de la población, y las tendencias de suburbanización y expansión metropolitana.

El fenómeno de expansión territorial metropolitana, y la persistente concentración de la industria y las nuevas actividades avanzadas en la metrópolis se combinan, en lo que ha sido llamado un proceso de *concentración expandida* (de Mattos, 1997). La concentración alude a la escala nacional, mientras que la expansión alude a la formación de una "ciudad regional", que trasciende los límites de la aglomeración o "área metropolitana".

Por otra parte, la expansión ya no se manifiesta como un crecimiento continuo, en mancha de aceite, sino más bien como una dispersión de los procesos urbanos a escala de la región. Esta dispersión lleva a pensar que el *modelo de ciudad europeo*, más compacto desde el punto de vista físico y equitativo en términos de apropiación social, estaría cediendo paso al *modelo de ciudad americano*, más disperso y estructurado en "islas" conectadas a través de las redes de autopistas.

También es cierto que las nuevas formas de crecimiento disperso y fragmentado responden a tendencias de alcance mundial, resultado de cambios tecnológicos y culturales que afectan en forma parecida a las grandes ciudades en todos los continentes. En este contexto, el impulso de la ciudad dispersa y la nueva suburbanización se vincula con la creciente importancia de los "territorios de redes", contrapuestos a los tradicionales "territorios de áreas", o para usar la expresión de Castells, los "espacios de flujos" que se imponen sobre los "espacios de lugares". La tensión entre áreas y redes define así un nuevo campo para los fenómenos urbanos, en el que se manifiestan también las nuevas tensiones entre las escalas local, regional y global.



	<b>Modelo Concéntrico - Radial (tradicional)</b>	<b>Modelo Disperso – Fragmentado – en Red</b>
	<b>1890 – 1960 – 1990</b>	<b>1990 - 2005</b>
<b>Lógica espacial dominante</b>	Aglomeración; Contigüidad.	Homogeneidad; Separación y Conectividad en Red
	Jerarquías Convergentes, Monocentralidad.	Jerarquías Múltiples, Policentralidad.
<b>Gobernanza y regulación</b>	El Sector Público “marca la cancha” en la producción de ciudad mediante regulación, inversión y gestión directa.	El Estado se retrae y transfiere a los agentes privados locales-globales la producción de la ciudad formal, y los sectores populares empobrecidos organizan la ciudad informal.
<b>Planificación</b>	Predomina la planificación sectorial pero las doctrinas urbanísticas influyen sobre las grandes decisiones. Urbanismo local de zonificación.	La planificación se reduce a lógicas de mercado en un contexto de privatización y desregulación de la gestión urbana. Urbanismo de proyectos y marketing.
<b>Componentes típicos: centros, áreas y distritos</b>	Centro principal compacto	Area central expandida
	Subcentros abiertos sobre ejes ferroviarios	Nuevas centralidades controladas sobre autopistas
	Socialización en espacios públicos con diversidad	Socialización en espacios privados homogéneos
	Barrios como unidades de integración y desarrollo social	Islas de riqueza (urbanizaciones privadas) vs islas de precariedad (villas miseria y barrios precarios)
	Concentraciones industriales asociadas al tejido residencial	Parques Industriales como islas de producción
	Espacios rurales mayormente agrícolas	Periurbano como mosaico fragmentado de usos agrícolas, urbanos y baldíos
<b>Componentes típicos: flujos y movilidad</b>	FFCC y ATP	Automóvil privado
	Rutas como estructuradores periféricos	Autopistas segregadas
	Puerto concentrado	Sistema regional de puertos
<b>Componentes: estructuras intermedias</b>	Coronas concéntricas	Nodos y redes a distancia
	Corredores radiales continuos	“Campos” de dispersión y
	Cuñas verdes	Archipiélagos segregados
<b>Segregación socioespacial</b>	Macro Segregación entre Centro y Periferia	Macro Segregación entre Centro Periferia y Norte Sur Nueva Micro Segregación acentuada entre “islas” de riqueza y precariedad Segregación acentuada entre circuitos de movilidad
<b>Ambito metropolitano</b>	La aglomeración	La región extendida

Cuadro 4.18. Síntesis de los modelos territoriales en el Siglo XX

## NOTAS

1 ver el capítulo 2 para una historia de las ideas urbanas y los hitos en materia de planificación

2 *“Este sesgo de las inversiones hacia el norte de la RMBA (...), obedece (...), a las condiciones de sitio y posición de este espacio metropolitano, configurado a través del Acceso Norte (...), posee el mejor acondicionamiento en infraestructura de circulación en la escala intra e intermetropolitana (sitio), y por el otro, al constituirse en la ruta del MERCOSUR, por su posición estratégica, se presenta con las mejores posibilidades de articulación productiva con espacios externos.”* (Fritzsche y Vio, 2005).

3 *“(...) los PI no se establecieron sólo en la tercera corona (...), sino que también han surgido en los bordes de la segunda corona (por ejemplo, Tortuguitas, en Malvinas Argentinas y CIR-2, en Berazategui) y en la primera (La Cantábrica, en Morón). En este sentido, creemos que el surgimiento de parques industriales en la tercera corona está asociado al avance del proceso de metropolización, mientras que los que aparecen en la primera y segunda están más vinculados a procesos de refuncionalización y reestructuración del espacio urbano.”* (Briano, Fritzsche y Vio, 2003)

4 *“... , su desarrollo y consolidación se sustenta mayormente en una oferta conveniente de localización (...), y no necesariamente debido a una oferta basada en nuevas formas organizativas de la producción. Esto se observa (...) por ejemplo, en la escasa relación que presentan las firmas entre sí en cada uno de los parques, en la casi nula articulación con los actores locales (a excepción de La Cantábrica) y en la presencia de ramas de actividad que no obedecen a un intento planificado de estimular eslabonamientos productivos.(...) la presencia de parques industriales en la RMBA (...), parecen expresar la fuerte competencia intrametropolitana por atraer inversiones industriales. Esto se pone de manifiesto a partir de la gran diversidad de iniciativas municipales y privadas fragmentadas que, si bien se enmarcan en normas provinciales, no responden a una política industrial articulada en una escala mayor (provincial o nacional), es decir, en función de una planificación estratégica.”* (op.cit)

5 Op.cit.

6 De acuerdo con el Plan Maestro actualmente la entrada/salida de cargas se distribuye entre modos de forma tal que sólo el 6% corresponde al ferrocarril, mientras los camiones concentran el 79-82% y el restante 12-15% corresponde al transporte fluvial. El plan se propone modificar la distribución para que el ferrocarril alcance el 10-15%, el transporte fluvial el 25-30%, y los camiones reduzcan su participación al 55%-65% del total.

7 Se conoce por ABC a algunos de los municipios que conforman la Gran San Pablo: A Santo André, B Sao Bernardo, C Sao Caetano y Diadema)

8 Decreto N° 656/94

9 Esta sección recoge los aportes contenidos en el informe Salvador Rueda para los Lineamientos Estratégicos.

10 Estas afirmaciones deberán ser contrastadas con los expertos argentinos en aguas subterráneas.

11 El tratamiento del tema Cuencas recoge principalmente el trabajo realizado por Rosana Ferraro (Ferraro, 2005) y el análisis de Salvador Rueda (Rueda, 2006), ambos para el Programa de Lineamientos Estratégicos de la RMBA.

12 Ferraro (2005) toma esta descripción del trabajo de de Gustavo Devoto: Hidrología de las crecidas del AMBA, B.M. 2001

13 Según el Informe presentado por el Defensor del Pueblo en 2007.

14 En Defensor del Pueblo (2007), pp 222.

15 Se retoman los aportes de Groisman, V. y Maciel, M. (2005)

16 Según Informe de Avance de Rosana Ferraro (2005) realizado en el marco del presente proyecto.

17 En base al realizado por Benencia y Quaranta (2005) para el Programa Lineamientos Estratégicos, a partir de la la información de los censos nacionales agropecuarios de 1988 y 2002, y los censos hortícolas bonaerenses 1998 y 2001.

18 La delimitación de las tres zonas es la siguiente: El Sur comprendido por los siguientes partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Plata, Lomas de Zamora, Monte, Presidente Perón, Quilmes, San Vicente. El Oeste: Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, La Matanza, Lujan, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Tres de Febrero. El Norte: Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz, Gral. San Martín, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Pilar, San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López, Zárate.



#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADMINISTRACIÓN General de Puertos. **Plan Maestro 2030**. Buenos Aires, Puerto de Buenos Aires, s.d.
- CLUSA, J. y MUR, S. **Las Transformaciones de la Estructura Productiva de la Aglomeración y la Promoción del Desarrollo Económico Local**. Barcelona, 2006.
- DEFENSOR del Pueblo de la Nación y otros. **Informe Especial Cuenca del Río Reconquista**. Primera Parte. Buenos Aires, 2007
- ESCOLAR, M. y PÍREZ, P. *¿La cabeza de Goliath? Región metropolitana y organización federal en Argentina*. In: **XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos**, Washington DC., 2001
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M. **Análisis de Escenarios de Desarrollo Urbano. Área de Reconfiguración de la Estructura Espacial**. Madrid, 2006
- FERRARO, R. **El medio físico: diagnóstico de situaciones ambientales críticas en relación a los recursos hídricos**. Informe de avance. Programa Lineamientos Estratégicos para la RMBA. Buenos Aires, 2005.
- GROISMAN, V. y MACIEL, M. *Cuenca hídrica Matanza-Riachuelo*, In: **La Gran Ciudad N° 1**. Buenos Aires, Fundación Metropolitana, 2005.
- HERZER, H. y CLICHEVSKY, N. *El impacto ambiental de las inundaciones*. In: KULLOCK, D.; KREIMER, A. y VALDÉS, J. **Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires**. Disaster risk management working paper series N° 3. Washington DC, The World Bank, 2001, pp. 250.
- KLINK, J. y LÉPORE, W. C. *Regionalismo e reestruturação no grande ABC Paulista - São Paulo. Uma perspectiva brasileira de governança metropolitana*. **Revista Ecco**. num. 69, pp.89, 2003
- KOUTOUDJIAN, A. *Residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. In: **Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires**. Mimeo. Buenos Aires, 2005.
- MONZON, A. **Diagnóstico de Movilidad y Propuestas de Intervención – Región Metropolitana de Buenos Aires**. Madrid, 2006.
- Proyecto FREPLATA. **Río de La Plata y su Frente Marítimo. Contaminación de Aguas, Sedimentos y Biotas**. Informe Final. Buenos Aires, 2004
- ROLNIK, R. y SOMEKH, N. *Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva*. **Metrópole e Globalização** num 14, pp. 83-90. São Paulo, 2000
- RUEDA, S. **Los Lineamientos Estratégicos para el Conurbano Bonaerense**. Informe Final. Barcelona, 2006.

## Dilemas

Como ya fue explicado en el capítulo III, que trata de la metodología, con este trabajo se ha buscado identificar aquellas cuestiones que pueden ser asumidas como los problemas centrales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), sobre la base de relevamiento de campo y reuniones de trabajo con responsables sectoriales, y responsables del planeamiento de la Capital Federal y de los Municipios del Conurbano; fueron destacadas 12 de ellas, dentro de un universo de 15 o 18, consideradas como relevantes.

Podemos constatar, a partir de estos antecedentes, que el sistema de presiones que ha ido conformando la agenda de prioridades está organizado por sector y que los dispositivos institucionales que procesan este sistema de actores e intereses, no tiene la complejidad suficiente para dar cuenta de la conformación de una problemática global. En este marco, resultan evidentes los efectos del desmantelamiento de las estructuras de planeamiento que llevaron al Estado a perder de vista una visión de totalidad, e incluso, a resignar la posibilidad de tener un pensamiento autónomo del pensamiento de sus interlocutores sectoriales. Queda claro que el objetivo principal de este ejercicio es proponer un abordaje que pondere los efectos de algunas decisiones sectoriales sobre el comportamiento del conjunto, lo que también implica ponderar cuales son las herramientas de que disponemos para promover estas intervenciones sectoriales.

### Dilemas

Entendiendo que se trata de una realidad especialmente compleja, en la que entran en juego intereses poderosos e intervienen demasiados actores, no se ha buscado inventar una nueva realidad, proyectar la ciudad que deseáramos, sino analizar las opciones que frente a cada una de las cuestiones han sido presentadas o discutidas en algún momento como alternativas para la toma de decisiones. Hemos constatado que, en cada caso, las opciones que se presentan no son muchas, que en la mayoría pueden reducirse a dos, y en algunos casos a la opción de tomar, o no, una determinada medida.

Consideramos que la combinación de estas opciones permite conformar escenarios alternativos, y analizar los efectos de cada uno en términos de condiciones de viabilidad, resultados e impactos sectoriales y resultados e impactos globales.

Corresponde señalar que este análisis se efectúa en un contexto de crecimiento económico, en el que la mayoría de los problemas identificados comienzan a volverse críticos, ya sea porque constituyen obstáculos al crecimiento, o porque sus efectos se agravan al aumentar la magnitud de los



factores que les dan origen. Sin embargo, el contexto es profundamente diferente del de la década del '90 cuando la problemática de la ciudad también se inscribía en un contexto de crecimiento económico: después de la crisis del 2001 se constata un cambio de enfoque respecto del papel del Estado y su relación con el desarrollo económico, resultando evidente que el tratamiento de la problemática social es una condición ineludible de la gobernabilidad.

Demográficamente, también la aglomeración ha de experimentar un crecimiento. Los últimos censos señalan que, aunque con un ritmo más moderado, la ciudad sigue creciendo, y que en términos de extensión de la mancha urbana en las últimas décadas experimenta una notable expansión (*sprawl*). En el nuevo contexto, puede preverse que entre el año 2000 y el 2020, la aglomeración incorporará alrededor de 3 millones de nuevos habitantes, incrementando aún más las demandas de tierra, vivienda, infraestructuras, equipamientos y servicios.

Desde el punto de vista ambiental, el crecimiento de la producción, la movilidad y el consumo, supone un incremento de las demandas de energía, de la producción de emisiones, efluentes y residuos, acelerando el proceso de deterioro de las condiciones ambientales de la aglomeración. Si a estos datos se agregan los efectos de procesos más abarcadores como el calentamiento global, la contaminación del medio rural, el panorama se vuelve preocupante. La vulnerabilidad del asentamiento vuelve a presentarse en la agenda como un tema central, aunque su tratamiento en los últimos 30 años presenta más retrocesos que avances. Se constata, sin embargo, un crecimiento de la conciencia ambiental, multiplicándose las iniciativas y los reclamos, que como en el caso de la Agenda 21<sup>1</sup> proponen un nuevo orden de prioridades: es, por ejemplo el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo, donde los reclamos de la población llegaron a ser asumidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Puede afirmarse, que en el marco de las tendencias actuales, el desarrollo de la región presenta los signos característicos de la mayoría de las grandes aglomeraciones latinoamericanas. Ciudades que experimentan una ruptura de la estructura espacial tradicional, compacta y con un centro único, para expandir sus periferias conformando un nuevo tejido difuso y policéntrico.

Al analizar cada una de las cuestiones se pueden reconocer dificultades técnicas, donde el tratamiento de los problemas puede ser asumido desde una o varias alternativas tecnológicas. Existen, asimismo, algunos problemas cuya resolución enfrenta dificultades de financiamiento, generalmente porque su envergadura presenta cierta desproporción con los recursos con que se dispone. Sin embargo, en la mayoría de los casos constatamos que la dificultad se presenta en la ausencia, debilidad, superposición u obsolescencia de los dispositivos institucionales dirigidos al tratamiento de cada una.

Después de un largo período de debilitamiento del Estado, el gobierno del territorio se presenta como un problema central, que refiere a la existencia o no de una voluntad política dispuesta a priorizar los intereses de la sociedad respecto de los diferentes intereses sectoriales y de las inercias y resistencias que tienden a mantener este estado de las cosas.

Resulta urgente explicitar un marco conceptual que preceda y presida las acciones del Estado, reafirmando criterios básicos de convivencia y garantizando el ejercicio de derechos humanos como el acceso al trabajo, a la salud, la educación, o a una vivienda digna. Un marco conceptual que proponga consignas capaces de orientar las iniciativas particulares en el marco de un proyecto común, logrando que la capacidad de transformación de los recursos del Estado se multiplique con el aporte de los recursos de la sociedad.

## Propuesta

Como punto de partida, se propone trabajar sobre un número acotado de cuestiones (dilemas) que constituyen problemas relevantes para el futuro de la ciudad, en los que nos interesa conocer cuales son las opciones que se nos presentan como alternativas para el tratamiento de cada una.

Un primer conjunto guarda relación con los problemas del desarrollo, y de la provisión de condiciones generales de soportes materiales para el desarrollo económico. Un segundo conjunto refiere al crecimiento y estructuración del espacio urbano y el tercero a la relación entre la ciudad y su ambiente.

Cuadro 5.1. Dilemas por eje de diagnóstico.

### 1- Debilidad estructural de la matriz de soporte del sistema productivo frente a las nuevas condiciones de localización de las actividades económicas

#### 1.1- El futuro del puerto

De más está señalar que, desde sus orígenes, el puerto es la razón de la existencia de esta ciudad, y que a lo largo de la historia la vigencia de las instalaciones portuarias ha sido un tema de carácter estratégico para su desarrollo.

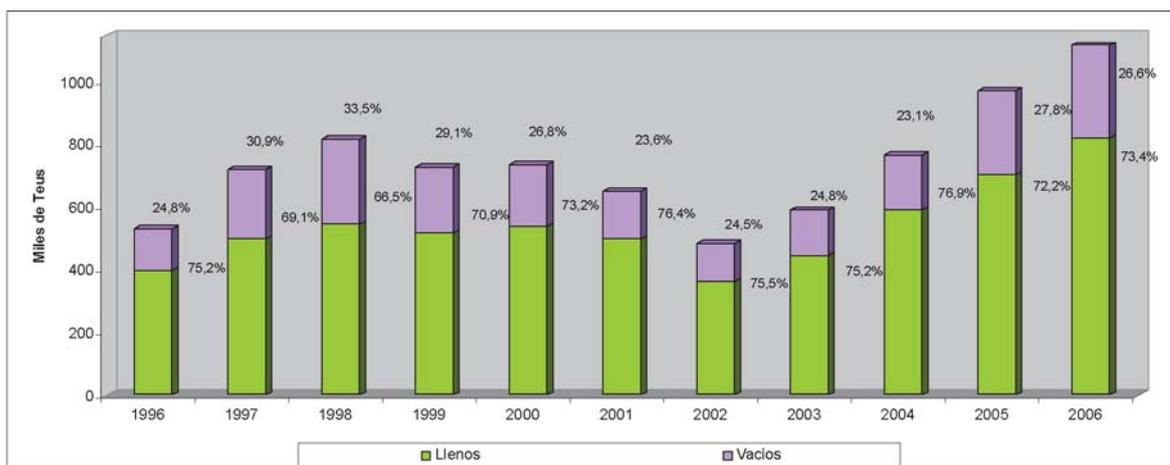
Partiremos analizando que existe una contradicción entre la posición estratégica de la ciudad

respecto de los territorios que se articulan en torno de la cuenca de los ríos Paraná y el Uruguay y las condiciones de navegación en el Río de la Plata (con una profundidad media de 4.5m). A lo largo del tiempo, los intereses de la región han buscado resolver el problema, realizando obras que compensan las restricciones del medio. La implementación de obras de dragado, la construcción de frentes portuarios y la implementación de servicios (remolcadores, prácticos, etc.) dan cuenta de la necesidad de asumir grandes esfuerzos<sup>2</sup> para sostener una actividad, que además está señalar, es considerada fundamental para la economía de la región.

En la década del '80, la estructura portuaria había hecho crisis; existía una notable falta de inversión en un puerto que resultaba ineficiente. La apertura de un amplio frente de nuevos puertos privados ponía en crisis los criterios tradicionales de gestión de la operatoria portuaria. En la década del '90, la mayor parte de los puertos de país fueron transferidos del Gobierno Nacional a las Provincias, a la vez que se promovía la privatización de la operación de los muelles.

En este marco se produjo una profunda transformación del frente litoral, consolidándose, entre La Plata y Santa Fe, un importante sistema de puertos especializados. Puertos graneleros, petroquímicos, siderúrgicos, automotrices,

	Eje de diagnóstico	Cuestión
1	Debilidad estructural de la matriz de soporte del sistema productivo frente a las nuevas condiciones de localización de las actividades económicas	1.1 Futuro del puerto 1.2 Restricción energética 1.3 Conformación de la estructura vial 1.4 Configuración del espacio industrial
2	La construcción de la ciudad no progresa al ritmo de las necesidades de la población, y evoluciona siguiendo patrones de exclusión	2.1 Estructuración del sistema de centros 2.2 Organización del sistema de transportes 2.3 Expansión de la red sanitaria 2.4 Crecimiento de la aglomeración
3	La problemática ambiental se agrava y congrega entorno a sus áreas más críticas a los sectores más desfavorecidos de la población	3.1 Manejo de cuencas 3.2 Tratamiento de residuos 3.3 Provisión de áreas verdes 3.4 Protección del borde peri urbano



Cuadro 5.2. Movimiento de Contenedores del Puerto de Buenos Aires. Variación 1996-2006.

etc., correspondiendo al segmento costero de la aglomeración la especialización en cargas generales (contenedores).

Como resultado de esta reorganización, se incrementó la inversión y el volumen de contenedores que se mueven, generando en torno al centro de la ciudad una nueva dinámica de desplazamientos. La transformación del Puerto

de Avellaneda demuestra la potencia de la actividad, capaz de reconvertir unos muelles desafectados en uno de los puertos más dinámicos y competitivos de Sudamérica.

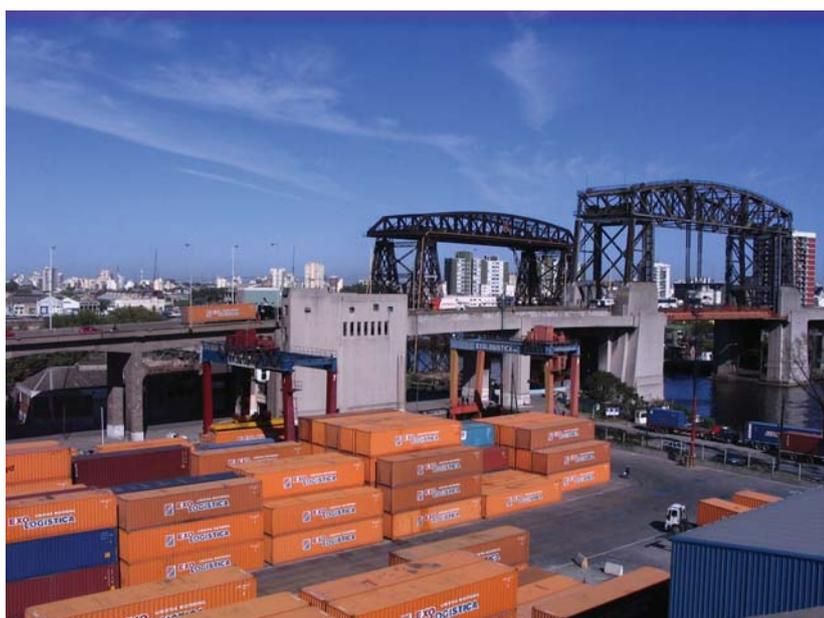
Sin embargo, los efectos del crecimiento de la actividad producen serios problemas al funcionamiento de la ciudad (el complejo Puerto Nuevo-Dock Sur movilizó durante 2006 1.624.077 TEUs<sup>3</sup>, posicionándose en el cuarto lugar entre los puertos con mayor movimiento de carga contenerizada de América Latina y el Caribe<sup>4</sup>).

Las inversiones necesarias para mejorar la eficiencia del sistema de accesos y el valor de la tierra urbanizada en los alrededores hacen sumamente costosas las obras de acceso y ampliación de Puerto Nuevo. Debe, a esto, agregarse

que en la desembocadura del Riachuelo se localiza un puerto petrolero y muelles en los que se manipula material inflamable, lo que acrecienta un cierto nivel de vulnerabilidad al puerto de Avellaneda.

Un balance de las inversiones que se deben hacer para mantener el puerto operativo frente al costo de un eventual nuevo puerto para la región difícilmente pueda ser favorable *statu quo*. En la perspectiva del futuro crecimiento de la actividad no caben dudas respecto de la necesidad de prever transformaciones de magnitud. De las posibles opciones de relocalización, el desarrollo económico de la región llevaría a descartar las opciones que supongan un alejamiento substancial de la actividad portuaria de la estructura de la aglomeración.

Desde el punto de vista técnico, las localizaciones hacia el norte presentan dificultades para embarcaciones con una eslora superior a 280m. El trazado del canal impone esta restricción en ciertas curvas donde la baradura de un buque



5.1 Contenedores en el Puerto del Dock Sud

impondría la suspensión temporaria del tráfico por la hidrovía. La profundización del dragado y el consecuente peaje son, asimismo, motivos de pérdida de competitividad. Como contraparte, se destaca el crecimiento del Puerto de Avellaneda en Dock Sud y las potencialidades de un puerto aguas abajo aprovechando la existencia del Canal de la Magdalena.

Cuadro 5.3. El futuro del Puerto.

Cuestión		EL FUTURO DEL PUERTO	
<b>Desafío</b>		<b>Ampliar la capacidad del sistema portuario</b>	
<b>Opciones</b>		Modernizar y ampliar Puerto Nuevo	Generar una alternativa portuaria para cargas generales en la zona sur del aglomerado
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	Interés de los actuales operadores portuarios	Interés de actores de la región vinculados a la actividad portuaria Aprovechamiento de condiciones naturales más adecuadas
	-	Proximidad de un puerto petrolero agrega vulnerabilidad. Requerimiento de nuevo suelo afectable al uso portuario Alto costo de la inversión en obras de acceso y ampliación. Crecientes conflictos con la ciudad.	Alto valor de áreas urbanas a desafectar. Desaprovechar la inversión existente Características del sector de Río Santiago
<b>Resultados e impactos sectoriales</b>	+	Ampliación de la capacidad operativa.	Construcción de un nuevo puerto de última generación. Tiempos de acceso y atraque más cortos. Reorganizar el sistema de accesos, dinamizar logística.
	-		Rentabilidad de muy largo plazo Pérdida de una infraestructura consolidada. Pérdida de empleos.
<b>Resultados e impactos globales</b>	+	Afianzamiento de la condición de centralidad económica de la ciudad	Recuperar áreas urbanas en el centro de la ciudad (relación con el río) Reorganización de factores estructurantes de la economía metropolitana. Impulsar nuevas actividades en la zona sur y equilibrar el desarrollo de la aglomeración. Complementario con nueva vialidad concéntrica. Aprovechamiento de la nueva infraestructura viaria de la Ruta 6 ("Camino de la Producción") con capacidad para articular nodos del sistema portuario e incorporar los flujos de carga del interior de la provincia a través de las vialidades radiales.
	-	Hace necesario retirar suelo de inestimable valor para otros usos urbanos.	Afecta un área de protección ambiental o dedicada a la explotación agropecuaria de baja intensidad



Las tendencias de desarrollo del sistema de cargas llevarían a plantear un primer escenario, donde el crecimiento del intercambio con Brasil orienta la localización de actividades productivas sobre el sector norte, integradas al sistema de puentes que marca la preeminencia del corredor de cargas del MERCOSUR. En este marco, se debería encarar un conjunto de acciones tendientes a mantener la operatividad del puerto de Buenos Aires, desarrollando algunas obras de gran envergadura, como las necesarias para facilitar el acceso y para ampliar las áreas logísticas adyacentes.

Un segundo escenario que apunte a la descompresión del Puerto de Buenos Aires, promoviendo un desarrollo integrado de las diferentes subzonas de la aglomeración, requiere la promoción de nuevas actividades en la zona sur, destacando la posibilidad de localización de un nuevo puerto aguas abajo, en condiciones de localización más ventajosas, respecto a la proximidad a la boca del estuario del Río de la Plata y con una conexión franca a la Ruta del MERCOSUR (Puente de Zárate-Brazo Largo mediante), a través de la renovada infraestructura de la Ruta 6.

Al analizar los antecedentes se fortalece la segunda opción, existiendo estudios<sup>5</sup> que evalúan las posibilidades de desarrollar un puerto de cargas generales exterior al Puerto de La Plata sobre el Canal de la Magdalena<sup>6</sup>.

Queda por lo tanto planteada la necesidad de una opción entre consolidar el puerto de Buenos Aires en torno a sus actuales localizaciones o promover su ampliación o eventual traslado hacia el sur de la aglomeración.

La segunda alternativa no es sin embargo taxativa en tanto supone un proceso relativamente prolongado de sucesivos desplazamientos, que dentro del horizonte previsto para la definición de estos lineamientos estratégicos - 2020-, se deba prever que una parte considerable de la actividad va a seguir desarrollándose donde está, y que la construcción de un nuevo frente portuario tendrá, en el corto y mediano plazo, pocos resultados. Sin embargo, desde una perspectiva de mediano y largo plazo también es necesario evaluar cuáles son los límites del Puerto de Buenos Aires y cuáles han de ser las dificultades del sector si no logra resolver sus problemas de acceso y sus necesidades de crecimiento.

Corresponde señalar, que esta discusión entorno a la localización de grandes infraestructuras de transporte tiene consecuencias sobre el funcionamiento de la estructura ferroviaria, y respecto del interés por reafirmarla como un importante medio de transporte de cargas.

Por último, la posibilidad de ponderar un eventual traslado del puerto, pone también en discusión la relocalización de otras grandes infraestructuras, como el Aeroparque Metropolitano, y las características del crecimiento del sistema de aeropuertos tanto de cargas como de pasajeros.

## **2.2- Restricción Energética**

Dos factores confluyen para explicar las dificultades por que atraviesa el sistema energético de la aglomeración:

- La ausencia de obras estructurales que incrementen la capacidad de producción del sistema nacional,
- y el paulatino traspaso de otras fuentes de energía a gas, volviendo al sistema vulnerable a las evoluciones del costo o aprovisionamiento de gas.

Respecto de las obras estructurales, puede señalarse un incremento de la restricción del gasto público en estas obras (pérdida de participación de la obra pública en la conformación del PBI), la transferencia de responsabilidades al

sector privado (que sólo las asume en el caso que garanticen su rentabilidad), existencia de cambios en el imaginario social, que pasó a cuestionar el desarrollo de proyectos de generación de energía nuclear así como la construcción de grandes obras hidroeléctricas que impliquen alteraciones significativas de los ambientes en los que se insertan. Como resultado, el incremento de la importancia del gas como fuente energética produjo un notable incremento de la demanda, que no fue acompañado con el incremento de la producción ni con la construcción de gasoductos que lo transporten en condiciones adecuadas a los centros de consumo. Debe a esto agregarse que la exportación de gas a los países vecinos se convirtió en una fuente significativa de divisas que priorizó la construcción de gasoductos destinados a la exportación.

En un contexto de recesión económica, la caída de la demanda de energía compensaba los problemas de aprovisionamiento, pero en el nuevo contexto de expansión, donde crece tanto el consumo domiciliario como el industrial, la cuestión energética se ha convertido en uno de los principales cuellos de botella del desarrollo de la región. Debe a esto agregarse que en términos relativos, el costo de la energía se mantiene muy por debajo del de la mayor parte de los países de la región, existiendo un sistema de subsidios que desalienta la producción de energías alternativas, manteniendo pautas de consumo que no consideran la precariedad del sistema.

En los hechos, en verano, el incremento de las temperaturas amenaza la capacidad de producción de electricidad, haciéndose necesarios programas de contención del consumo, que imponen restricciones a la industria el comercio y los servicios. La aparición de eventuales cortes del suministro da cuenta del nivel de movilización con que la comunidad expresa su descontento frente al problema. En el invierno, el incremento de la demanda de calefacción pone en crisis el suministro de gas, estableciendo cupos al suministro para actividades industriales e induciendo la utilización de combustibles alternativos en las usinas termoeléctricas.

En rigor, en este punto, el dilema refiere a la capacidad que tengan los gobiernos de la Nación y las Provincias para encarar un programa de obras<sup>7</sup> que haga frente a estas restricciones, priorizando la afectación de una cantidad significativa de recursos al tratamiento de esta cuestión.



5.2 Torre de alta Tensión en la Reserva de Hudson



5.2a Las tres primeras torres de alta tensión del sistema. El Chocón



5.2b Detalle de transformadores de alta tensión. El Chocón

Cuadro 5.4. Abastecimiento de energía.

Cuestión		ABASTECIMIENTO DE ENERGIA	
<b>Desafío</b>		<b>Superar las actuales restricciones energéticas</b>	
<b>Opciones</b>		No desarrollar inversiones y mantenerse en el límite de la restricción	Invertir para ampliar y diversificar la oferta
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+		<p>Existen variadas fuentes posibles de poner en valor</p> <p>Existe interés en el desarrollo del sector energético</p> <p>Hay posibilidades de promover un uso más racional de los recursos</p> <p>Fuertes empresas interesadas en invertir en el sector</p> <p>El incremento de la demanda mejora la rentabilidad de las inversiones</p> <p>La presión social es grande</p>
	-	La situación de crisis y déficit energético ha ingresado a la agenda social y política.	<p>El monto de las inversiones es muy elevado</p> <p>Debilidad del sistema de planificación (programa energético claro)</p> <p>Excesiva concentración en pocas empresas</p> <p>Algunas obras suponen costos ambientales (Atucha, Yaciretá)</p>
<b>Resultados e impactos sectoriales</b>	+		<p>Disponibilidad de energía suficiente para el crecimiento esperado.</p> <p>Posibilidad de desarrollar fuentes alternativas (p/ej. en transporte público)</p>
	-	Restricción y cortes de energía a sectores de la producción	Los resultados de las inversiones no son inmediatos
<b>Resultados e impactos globales</b>	+		El desarrollo industrial y los crecimientos urbanos no enfrentarán restricciones energéticas.
	-	Imposibilidad de sostener los niveles de crecimiento económico al ritmo de los últimos 5 años	

### 2.3 - Conformación de la Estructura Vial

El análisis de la estructura vial da cuenta de un sistema radial que confluye sobre el puerto. Se ven asimismo vestigios de un sistema de vialidades concéntricas que no llegan a conformar una malla capaz de vincular eficazmente las diferentes centralidades. Se observa una diferenciación entre las antiguas rutas nacionales y provinciales, y la nueva red de autopistas por peaje, en las que se circula con otros estándares de velocidad y seguridad.

Salvo algunas excepciones, el completamiento de la estructura vial ha priorizado la construcción de ejes radiales. Esta ha sido la inversión priorizada durante la década del '90, con el ensanche del Acceso Norte, la terminación del Acceso Oeste y la autopista a La Plata, y la prolongación de la autopista Ricchieri hasta Cañuelas. También en los últimos emprendimientos, con la prolongación de las autopistas hasta Mercedes y Junín, se reafirma este mismo criterio. Como contraparte, los intentos de habilitar vialidades concéntricas se han producido integrando tramos existentes, como en el caso del Camino de Cintura, o sobre la traza de la antigua Ruta 6. El caso de la Av. General Paz y del Camino del Buen Ayre son los ejemplos más elocuentes de la debilidad que han tenido estas iniciativas a la hora de establecer prioridades.

Al analizar los efectos de estos cambios de la estructura vial verificamos que existe una relación directa entre la construcción de estas autopistas y el desarrollo de un nuevo tipo de suburbio (barrios cerrados, clubes de campo), constatando que las vialidades por peaje, construidas durante la década del '90, han promovido una nueva expansión de la mancha urbana que ha duplicado la superficie de suelo urbanizado. El crecimiento de este nuevo tejido de muy baja densidad, siguiendo el desarrollo lineal de las principales vialidades, extiende la influencia de la aglomeración hasta localidades como Luján, Exaltación de la Cruz, Marcos Paz, Chivilcoy, Brandsen o Chascomús.

En la actualidad, el Gobierno Provincial ha contratado los trabajos de ampliación de la Ruta 6 y el Gobierno Nacional ha dado curso a una iniciativa privada para la construcción de la Av. Presidente Perón<sup>8</sup> que prolonga el camino del Buen Ayre hasta completar todo el arco. Ambas iniciativas promueven un cambio substancial en el sistema vial, transformando el esquema radial en una malla de vinculaciones. A la luz de la experiencia internacional, se puede prever que la extensión de las vialidades radiales promueva la expansión de la aglomeración hasta alcanzar una distancia de 100 Km y que la apertura de ejes concéntricos promoverá la urbanización hasta el último de los anillos.

Desde una perspectiva de planeamiento que busque integrar los diferentes procesos, se debería considerar que las vialidades concéntricas contribuyen a mejorar la estructura de vinculaciones, favoreciendo los desplazamientos dentro de la trama urbanizada. En este marco, se podría compensar la tendencia a la expansión del área urbana con la sanción de una normativa que controle esta tendencia, estableciendo los límites entre el área urbanizada y el borde periurbano.

Si bien puede seguirse analizando la debilidad de las vinculaciones interiores del sistema, o la ausencia de una vialidad rápida que mejore la accesibilidad de la zona sur (que actualmente circula sobre Av. Pavón), el interés por mejorar las condiciones de circulación por algunas radiales como las rutas 3, 8, y concéntricas como las rutas 23, 197 o por el Camino de Cintura, y el mejoramiento de la conectividad norte sur en el centro de Buenos Aires (por Puerto Madero o Av. Nueve de Julio), el cambio que se propone tiene efectos estructurales.

En la perspectiva de una reestructuración del sistema de vinculaciones, la nueva vialidad abre la posibilidad de incorporar un sistema de transportes rápido sobre las autopistas, permitiendo acceder a la nueva estructura de vinculaciones



a los que no tienen automóvil. De modo que la construcción de nuevas vialidades supone una oportunidad, que a la luz de las experiencias anteriores, puede concretarse o no. Puede suceder que el sistema de presiones priorice la extensión de las líneas radiales, o que la estimación de la demanda actual y potencial no confirme la factibilidad de las rutas transversales como concesiones de obra pública con pago de peajes. La realización, o no, de los anillos concéntricos plantea, para el futuro de la aglomeración, dos perspectivas claramente diferentes cuyos efectos se proyectan sobre otras dimensiones de su desarrollo.

Cuadro 5.5. Conformación de la estructura vial.

Cuestión		CONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA VIAL	
<b>Desafío</b>		Definir la organización futura a escala de la RMBA	
<b>Opciones</b>		Continuar extendiendo los ejes radiales	Promover el desarrollo de ejes concéntricos
<b>Viabilidad</b>	+	Ha sido la lógica dominante en los últimos decenios.	Proyectos con principio de implementación Requiere nuevos mecanismos de financiamiento
<b>Resultados e impactos sectoriales</b>	+	Propicia la instalación de actividades que se benefician de las economías derivadas	Facilita las conexiones transversales y norte sur sin atravesar el área central
	-	Afirma el desequilibrio de la accesibilidad metropolitana. Afianza la prevalencia del automóvil particular por sobre otros medios de transporte masivos (ferrocarril)	Es una estructura externa y no resuelve las relaciones internas Rompe la continuidad de la trama dividiendo una y otra margen Favorece el uso del automóvil No mejora la conectividad del transporte colectivo
<b>Resultados e impactos globales</b>	+		Permite un sistema de transporte colectivo rápido de tipo transversal vinculando los ejes de crecimiento Habilita la creación de nuevos centros y desarrollos integrados. Puede sustentar nuevos parques industriales.
	-	Estimula la expansión de la aglomeración en baja densidad y el proceso de suburbanización con eje en el automóvil Afirma el modelo de crecimiento fragmentado	

## 2.4 - Configuración del Espacio Industrial

Al analizar el perfil productivo de la aglomeración, se ven claramente los efectos de una profunda mutación que en el marco de las condiciones macroeconómicas de la década del '90 transformó el perfil de las industrias y los patrones que definieron la selección de sus localizaciones. Durante ese



período, la paridad cambiaria alentó las inversiones en productos destinados a competir en el mercado global, y por lo tanto, en la renovación de bienes de capital que incrementaban la productividad de la mano de obra (que en ese contexto constituía un insumo particularmente costoso), y la relocalización de los establecimientos en otro tipo de ambientes industriales. Como resultado de este proceso, a comienzos del año 2000, la aglomeración presentaba un número acotado de establecimientos altamente competitivos, emplazados en nuevos condominios industriales, localizados preferentemente sobre el eje norte del aglomerado y una cantidad enorme de industrias desmanteladas, insertas en suburbios con serios pasivos ambientales, en el contexto social de un país que superaba el 40% de desempleo.

La crisis del año 2001 y la redefinición de las políticas de desarrollo abren nuevas perspectivas para el desarrollo productivo, orientado a satisfacer las demandas de un mercado común sudamericano, y del consumo local. En este marco, se observa un notable crecimiento de la economía, que en un primer momento, se apoya en la capacidad productiva ociosa del sector industrial pero que en un segundo, exige un nuevo ciclo de inversión en bienes de capital.

Frente a esta perspectiva se abre un nuevo dilema. Por un lado, el crecimiento de la actividad ha de apoyarse en la consolidación del modelo de organización industrial vigente, por lo que continúa la tendencia a la revitalización del tejido industrial tradicional en condiciones de conflictividad urbano ambientales<sup>9</sup>, acompañado de un patrón de distribución locacional de las nuevas inversiones industriales focalizadas sobre el eje norte del aglomerado. Por otro lado, se plantea una opción en la que el Estado orienta la modernización de la plataforma productiva industrial, en el marco de objetivos de desarrollo urbano ambiental sustentables, con una doble orientación: a la vez que reacondiciona el tejido tradicional, se habilitan nuevos espacios de industria agrupada -parques industriales y sectores industriales planificados- según un razonable criterio de localización, en torno a las vialidades concéntricas (Camino Parque Presidente Perón y Ruta 6), favoreciendo la distribución de la oferta de empleo.

La primera de las opciones marcaría, entonces, una continuidad del modelo impulsado por la actividad durante la fase de recuperación posterior al largo período de crisis y recesión económica. En términos generales, ello tuvo, como efecto, la rehabilitación de buena parte del tejido industrial vinculado a la etapa sustitutiva de importaciones (en general de la zona sur de Capital Federal o de la primera corona metropolitana). Su particular situación, en entornos de neto carácter urbano, supuso la recuperación de antiguos polígonos de tecnología obsoleta, con ciertas limitaciones para la expansión de sus instalaciones y para la recuperación de sus pasivos ambientales. La reciente localización de la empresa automotriz Honda en Campana es una muestra de las actuales tendencias de localización industrial sobre el eje norte metropolitano, así como la proliferación de parques industriales, como los de Pilar, Garín, y Tortuguitas y el complejo industrial-portuario de Zárate y Campana<sup>10</sup>, durante los años '90.

En la segunda opción deberían considerarse las acciones de política pública que permitirían revalorizar los polígonos de la industria insertos en el tejido residencial de la primera corona metropolitana, con todas las previsiones urbanísticas y ambientales requeridas para evitar o minimizar los actuales conflictos de vecindad entre usos, capitalizando las posibilidades que plantea este tipo de inserción dentro de la ciudad<sup>11</sup>; a su vez, deberían analizarse los patrones de localización de los parques industriales que han resultado exitosos,<sup>12</sup> a fin de reproducir las condiciones que estimularon la localización de empresas dentro de sus perímetros. La experiencia internacional en la materia indica que



la conglomeración de empresas en asociación con las áreas de logística constituye una modalidad de plataforma de producción en consolidación, altamente demandante de suelo vacante,<sup>13</sup> pero también de condiciones de accesibilidad franca, lo que fuerza su traslado hacia los bordes del aglomerado.

Cuadro 5.6. Configuración del espacio industrial.

Cuestión		CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO INDUSTRIAL	
<b>Desafío</b>		<b>Integrar viejas y nuevas centralidades en un sistema coherente y dinámico</b>	
<b>Opciones</b>		Se consolida el modelo actual de organización territorial de la industria (de marcada concentración locacional, precintos industriales y conflictividad ambiental)	El Estado orienta la modernización de la plataforma productiva con una doble orientación: rehabilitación del tejido industrial existente y creación de nuevos parques industriales sobre las vialidades concéntricas
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	Existe una inversión ya realizada en estructuras y redes de servicios	Las nuevas tecnologías exigen cambios en los establecimientos Los nuevos procesos deben ser ambientalmente limpios La nueva red vial habilita suelo abundante
	-	La situación dominial del suelo está fragmentada La capacidad de ampliación está limitada por la disponibilidad de suelo Los pasivos ambientales suponen un costo elevado La vinculación con el entorno residencial genera conflictos	El crecimiento económico todavía no induce inversión en bienes de capital Cuesta relocalizar clusters industriales Hay pocas experiencias exitosas en nuevos Parques Industriales No hay una estructura crediticia que acompañe la relocalización Las industrias prefieren localizarse en la zona norte y desechan la zona sur
<b>Resultados e impactos sectoriales</b>	+	Se reutilizan equipamientos existentes	Las nuevas plantas se insertan en espacios mejor servidos Se crean condiciones para nuevas economías de distrito
	-	Deja fuera parte de la demanda	
<b>Resultados e impactos globales</b>	+	En las viejas áreas industriales cierto nivel de recuperación puede ser necesario para sostener el tejido y la economía local	Se inscribe dentro de una nueva malla de transportes y logística El desplazamiento libera suelo recuperable para usos residenciales La nueva localización puede contar con infraestructuras adecuadas Puede aproximarse a las zonas con mayor demanda de empleo
	-	Un esfuerzo público en recuperación de áreas industriales interiores no evita una creciente polarización del sistema de parques industriales	Vuelcan efluentes sobre las cuencas altas Dejan tierras con graves pasivos ambientales (de difícil recuperación) En ausencia de otras condiciones (puerto, vialidad) conduce a reforzar la fractura norte sur



Asumiendo que la segunda opción representa una oportunidad para producir un cambio significativo en la sustentabilidad ambiental de estos procesos productivos, el desarrollo de una nueva lógica de localización no deja de aparecer como una amenaza para el desarrollo de la zona sur de la aglomeración, si se asume que en las actuales condiciones las empresas buscan relocalizarse en proximidad de la ruta del MERCOSUR, es decir, en proximidad del sistema de puentes que vinculan a la región con las rutas del litoral (puente Zárate/Brazo Largo, puente Rosario/Victoria, túnel subfluvial Hernandarias).

El verdadero dilema se presenta en torno a la capacidad del Estado de promover este proceso en el marco de objetivos de desarrollo urbano ambiental, que incluyan una distribución razonable de la oferta de empleos en función de la distribución territorial de la población, la provisión adecuada de condiciones generales y facilidades que estimulen la productividad de las empresas, y el desarrollo de mecanismos de evaluación y monitoreo de los procesos industriales que garanticen la protección del ambiente. En las antípodas, podría preverse un crecimiento de la producción sobre la base de la adaptación de la estructura industrial existente, con los consabidos costos sobre la calidad urbana y ambiental (sobre la cuenca del Matanza/Riachuelo y en los municipios de la primera corona), o que la modernización responda exclusivamente a las tendencias del mercado, multiplicando la oferta de nuevas localizaciones al norte de la aglomeración (Pilar, Escobar, Campana, Zárate, Ramallo, San Nicolás, etc.).

## **2- La construcción de la ciudad no progresa al ritmo de las necesidades de la población y evoluciona siguiendo patrones de exclusión**

### **2.1- Estructuración del sistema de centros**

La observación de los parámetros desarrollados durante la década del '90 destaca la aparición de áreas de nueva centralidad. Convergen en estas localizaciones la aparición de nuevos artefactos, como el supermercado o el paseo de compras, de nuevos centros de cines y entretenimientos, pero también de oficinas, universidades, centros de salud, etc. que, en general, convergen sobre puntos de articulación del nuevo sistema de autopistas.

En el nuevo contexto, observamos que, en rigor, los antiguos centros montados sobre la articulación de medios de transporte y los espacios de nueva centralidad no compiten porque se dirigen a públicos claramente segmentados, que dan cuenta de una fractura entre sectores que funcionan a diferentes velocidades.

La misma observación puede hacerse respecto de la evolución del área céntrica de la ciudad. Asumiendo que hasta la década del '70 el desarrollo de un centro "moderno" supuso la demolición sistemática del patrimonio edificado y que desde la década del '80 esa opción paso a ser inaceptable por el imaginario social, y que la paulatina subdivisión de la propiedad dificultó la obtención de parcelas para construir edificios de última generación, desplazando la construcción sobre las antiguas áreas residenciales de la zona norte donde se encontraba una parcelaria más generosa, a fines de la década del '80, las nuevas tendencias del mercado amenazaron con enorme virulencia a un centro urbano que se destacaba de sus pares de América Latina por su permanencia y vitalidad. Problemas de ruido, congestión y contaminación eran los ejes del discurso que lo convertía en la caricatura de la alienación urbana, mientras el deterioro de los edificios y del espacio público daban cuenta de su paulatino abandono.

La implementación de políticas de protección y puesta en valor del patrimonio edificado y la urbanización de sectores centrales desafectados, como en el caso de Puerto Madero, permitieron revertir esa tendencia, consolidar la centralidad sobre el antiguo casco urbano, convirtiéndolo en el principal centro de inversión y por lo tanto de valoración inmobiliaria.

Sin embargo, la crisis del 2001 y los nuevos fenómenos emergentes han modificado algunas de estas tendencias. La demanda de casas con jardín en nuevas urbanizaciones se debilita frente al incremento del valor en algunas áreas densas del tejido consolidado. Asumiendo que, coyunturalmente, el auge de la industria de la construcción induce un incremento del valor del suelo, observamos que en el centro de la ciudad y en algunas zonas residenciales se

Cuadro 5.7. Reorganización del sistema de centros.

Cuestión		REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CENTROS	
<b>Desafío</b>		<b>Integrar viejas y nuevas centralidades en un sistema coherente y dinámico</b>	
<b>Opciones</b>		Dejar la evolución del sistema librada a lógicas de mercado y a la regulación local	Aplicar políticas activas para dinamizar centros tradicionales y garantizar acceso a nuevos centros
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	Representa la continuidad del ciclo de los '90. Es coherente con un contexto de gestión territorial fragmentada. El proceso de concentración empresaria define nuevas formas de desarrollo comercial y de servicios.	La reactivación económica favorece a los centros suburbanos. El auge de la construcción ha priorizado los centros. Hay experiencias exitosas de rehabilitación del espacio público. (La reestructuración del sistema vial habilita nuevos puntos de intercambio)
	-	Se sostiene en el crecimiento de los sectores más dinámicos de la sociedad	Dificultades para universalizar el acceso a los grandes centros comerciales. Poco viable si se impone un modelo de crecimiento expansivo y si no existe una reforma del transporte.
<b>Resultados e impactos sectoriales / específicos</b>	+	Estas formas de centralidad "efímera" se difunden en el territorio	Los centros recuperan su función de espacios de integración social. Los centros tradicionales se renuevan y se fortalecen.
	-	Mayor deterioro de los antiguos centros por pérdida de vitalidad Las nuevas centralidades asociadas a los espacios de consumo masivo no cumplen con la función de integración social Adolecen de complejidad	
<b>Resultados e impactos globales</b>	+	Mayor segregación funcional y social entre dos sistemas de centros.	Se afirma un sistema más integrado entre centros tradicionales y nuevos. Se refuerza con un nuevo sistema de transporte radial-concéntrico. Contribuye a hacer viable el crecimiento por densificación.



multiplica la construcción de edificios en altura, lo que desencadena un frente de conflicto entorno a las consecuencias de la densificación.

Puede concluirse que durante la década del '80, el centro de la ciudad presentaba serios síntomas de deterioro y que las tendencias desplegadas durante la década del 90, si bien consolidaron el papel del centro de la ciudad, debilitaron la estructura de subcentros de la aglomeración.

En este contexto, se presenta un dilema entre volver a afirmar al sistema ferroviario como eje de la estructuración del sistema de centros, o si se ha de asumir la existencia de una nueva lógica de localización inducida por el desarrollo de la red de autopistas. En el caso de querer integrar ambas tendencias debería proponerse la habilitación de un sistema de transportes públicos por las autopistas. En la perspectiva de la construcción de nuevos ejes concéntricos (Ruta 6, Camino del Buen Ayre), la articulación entre medios de transporte abre oportunidades insospechadas.

## **2.2- Organización del Sistema de Transportes**

Al analizar el sistema de centros fue señalada su dependencia del sistema de transportes. Cabe señalar que, como saldo de la década del '90, observamos un profundo deterioro de la estructura de transportes, no sólo en términos de la obsolescencia de la infraestructura y equipos, sino también en términos de la ruptura de la ecuación económica que sostenía la rentabilidad de las empresas. La superposición de subsidios, que actualmente sostiene la prestación del servicio, da clara cuenta de la necesidad de promover una profunda reestructuración.

Si en la década del '90 la política para el sector hizo eje en su privatización, en el marco de las nuevas condiciones políticas y sociales se impone una reformulación del sistema, considerando que el Estado puede implementar cambios que contribuyan al mejoramiento del sistema, teniendo en cuenta la necesidad de incorporar parámetros de justicia redistributiva que permitan una reducción de la incidencia del costo del transporte en la economía de los sectores más humildes.

Concientes de la tendencia en expansión del uso del automóvil individual, a pesar del conocimiento de sus efectos sobre la economía y el medio ambiente, la expansión del sistema de transporte público dependerá de sus costos, calidad y eficiencia. El cuadro siguiente da cuenta de los cambios en la participación relativa de los distintos medios de transporte en el período 1970-2004, donde se destacan como extremos de variación la baja del autotrasporte público y el significativo incremento del uso del automóvil particular.

Después de la crisis del 2001, la relación entre los costos del sistema y el valor del salario han llevado a incrementar el porcentaje de subsidio estatal, que actualmente supera el 50% de la economía del sector<sup>14</sup>. En este contexto se puede avanzar en la institucionalización de una autoridad única del transporte metropolitano<sup>15</sup>. También puede pensarse en implementar un boleto intermodal que permita combinar diferentes medios de transporte pagando un único pasaje, incluyendo diferentes abonos semanales, quincenales o mensuales.

En un área metropolitana que cuenta con una oferta tan variada de actividades y servicios, el derecho a la movilidad para acceder a los mismos se presenta como un derecho ciudadano que el Estado debe garantizar y la sociedad financiar en base a un sistema solidario.

Concientes que esta modalidad incrementa el número de desplazamientos, puede entenderse esta innovación como un momento expansión económica del sector, que tiene el desafío de encontrar una modalidad adecuada de

Modo	1970	1995	2004
Autotransporte público (3 jurisdicciones)	54%	46%	32%
Ferrocarril	7%	5%	6%
Subterráneos (sólo en Capital Federal)	5%	5%	4%
Automóvil particular	15%	26%	33%
Taxis	7%	7%	8%
Remises, charters	1%	3%	4%
Motos y Bicicletas	3%	2%	4%
A pie	8%	6%	9%
Total Viajes (miles)	17428,2	18500	22800
Población RMBA (miles)	8352	11300	11700
Viajes / habitante	2,09	1,6	2,15

Cuadro 5.8. Transporte Metropolitano Evolución porcentual de la participación modal entre 1970 y 2004

El incremento del porcentaje de subsidio constituye una de las mayores fragilidades del modelo, que es objeto de fuertes cuestionamientos en la medida que obliga al Estado Nacional a transferir recursos federales a una de las regiones desarrolladas. La experiencia internacional demuestra que el financiamiento del transporte, además del costo del pasaje, puede involucrar un gravamen sobre los propietarios de inmuebles en relación a la cantidad y frecuencia de medios de transporte de que dispone (lo que incide sobre la valuación de sus propiedades), o imponer cargas sobre el uso de automóvil, consumo de combustibles o uso de la estructura vial, que a la vez contribuyen a desalentar el uso de vehículos individuales y estimular el uso del transporte público.

Cuestión	REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE METROPOLITANO	
<b>Desafío</b>	<b>Conformar un sistema integrado y aumentar la accesibilidad territorial</b>	
<b>Opciones</b>	Procurar mejoras manteniendo la estructura y el modelo de gestión vigente	Avanzar en la institucionalización del ECOTAM adoptar el boleto intermodal y reestructurar integralmente el sistema
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	Representa la continuidad del modelo vigente. Es coherente con un contexto de gestión territorial fragmentada.
	-	El subsidio se traslada a gastos de funcionamiento y no se invierte. La desinversión en el sector vuelve insostenible al modelo de gestión presente. La demanda social presiona por un cambio.
<b>Resultados e impactos sectoriales / específicos</b>	+	La importancia del subsidio define la preeminencia del interés público. La reactivación económica promueve un crecimiento del número de viajes. (La reestructuración del sistema vial abre la posibilidad de nuevas líneas y más combinaciones)
	-	Inercia de los diferentes nichos de poder El boleto intermodal puede no resultar atractivo para los sectores medios.
<b>Resultados e impactos globales</b>	+	El boleto intermodal es una medida de justicia social. Los sectores populares aumentan sus posibilidades de movilidad y acceso a empleos y servicios.
	-	Se privilegia el beneficio empresario El sistema tiene un bajo nivel de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.
	+	Se acortan las distancias, se redistribuyen los centros y se afianzan nuevos ejes de urbanización. La reorganización del transporte permite potenciar la recuperación de los centros tradicionales.
	-	Los sectores populares continúan siendo perjudicados por el sistema (altos costos y tiempos excesivos destinados a los desplazamientos)

Cuadro 5.9. Reorganización del transporte metropolitano.

Corresponde señalar que estas medidas de carácter general no exigen un tratamiento más fino de la problemática del sistema ferroviario y la necesidad de promover mejoras, como la electrificación de la totalidad de las líneas, el soterramiento de algunos tramos, el mejoramiento de los centros de intercambio, la renovación del material rodante, reducción del número de accidentes, reducción de los niveles de contaminación ambiental, etc.

### **2.3- Expansión de la Red Sanitaria**

A fines de la década del '80, el diagnóstico señalaba la existencia de un desfase entre los ritmos de urbanización y los de expansión de las redes de agua y cloaca, constando que más del 40% de la población carecía de red de agua y más del 60% de cloaca. Desde la propuesta del Ing. Batteman, a mediados del siglo XIX, la empresa de aguas se empeñó en expandir una única gran red que preste servicios a toda la aglomeración. En la Provincia, en cambio, existían algunos municipios que habían desarrollado las redes de sus áreas céntricas antes de la conurbación, dando origen a una empresa provincial de obras sanitarias (OSBA) que tomaba agua de los acuíferos y trataba los efluentes con plantas desvinculadas de la red general.

En la década del '90, los diagnósticos enfatizaban los problemas gestión, asignando al carácter público de las empresas la imposibilidad de implementar la expansión de las redes. Como en otras áreas, la política fue la privatización, licitando la prestación del servicio entre diferentes operadores internacionales. Los pliegos exigieron la definición de planes de crecimiento, especificando plazos para alcanzar el completamiento de la red, y para la construcción de una planta de tratamientos capaz de procesar las aguas negras de toda la aglomeración.

A más de diez años de esta experiencia, los resultados son desalentadores. Tras una primera etapa, donde el concesionario se dedicó a optimizar la operación del sistema existente (mejoramiento de la red en Capital Federal, eliminar fugas, mejorar la gestión, cobrabilidad, etc.), debió hacerse frente a la expansión de la red. Las primeras iniciativas priorizaban la realización de grandes obras civiles, como la operación de un trépano para construir un río subterráneo hasta la localidad de San Marín. Si bien la mayor parte de estas obras fue contratada a empresas constructoras asociadas al consorcio, en el financiamiento de las mismas estuvo el origen de un fuerte endeudamiento que después de la devaluación comprometió la rentabilidad de la empresa de aguas.

El contexto de la crisis del 2001 impuso nuevas prioridades: en el contexto de una gran movilización social, continuar mejorando la red existente resultaba inadmisibles. En el nuevo contexto, no resultaba aceptable el manejo del agua como una mercancía y la sociedad reivindicaba el acceso universal del servicio, en términos de derechos humanos. La empresa intentó hacer frente a las nuevas condiciones implementando nuevas dinámicas de ampliación de la red, con la participación de los usuarios, pero al poco tiempo, puso en duda la rentabilidad de un servicio cuya clientela se deslizaba de los sectores medios, en áreas consolidadas, a un suburbio metropolitano donde más del 50% de los habitantes se situaba por debajo de la línea de pobreza.

El incumplimiento de las cláusulas contractuales finalmente llevó a las autoridades nacionales y provinciales a rescindir los contratos de las diferentes empresas vinculadas con la privatización. Como saldo, encontramos que la red no sólo no ha experimentado el crecimiento previsto, sino que además presenta problemas de falta de mantenimiento, que existen problemas para sostener la operación y que el dispositivo institucional montado para supervisar la operación

ha quedado en desuso. Sin embargo, la crisis ha servido para revisar algunas antiguas concepciones.

Se ha consolidado la idea del acceso universal a estos servicios, destacando su condición de derecho sobre el de mercancía.

Actualmente, puede ser revisada la idea de una red única, priorizando la expansión de redes autónomas sobre áreas con más de 100 hab./ha. Se considera la posibilidad de abastecer la red potabilizando tanto agua de río como agua proveniente de acuíferos subterráneos. Puede, asimismo, pensarse que el tratamiento de aguas servidas no se va a resolver con una única planta que recoja, a través de una cloaca máxima, todos los efluentes de la aglomeración, sino con un sistema de plantas de tratamiento autónomas que vuelcan aguas tratadas sobre las diferentes cuencas.

Desde esta nueva perspectiva, puede concluirse que el diseño de un nuevo sistema que tenga como prioridad abastecer a las áreas críticas, deberá enfatizar la operación de plantas desvinculadas y las características del volcado, lo que lleva destacar la racionalidad de desarrollar una empresa por cuenca.

Cuadro 5.10. La extensión y cobertura de los servicios sanitarios.

Cuestión		LA EXTENSIÓN Y COBERTURA DE LOS SERVICIOS SANITARIOS	
<b>Desafío</b>		<b>Promover la expansión de los servicios</b>	
<b>Opciones</b>		Se insiste en la idea de una red única de gestión centralizada	Se avanza en la estructuración de redes autónomas y una empresa por cuenca
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	Representa la continuidad del modelo vigente.	Urgencia por expandir la red en áreas críticas (más de 120 hab./ha) Se acepta el abastecimiento con agua de napa debidamente tratada. De hecho se han conformado tres sistemas que se corresponden con las cuencas. Se accede a líneas de crédito para financiar la expansión de la red.
	-	Imposibilidad de construir a corto plazo un sistema cloacal unificado. Resistencia a la implementación de un sistema medido. Renuencia de la población a absorber un incremento de las tarifas.	Resistencia al cambio en las estructuras empresarias existentes. Resistencia a la implementación de un sistema medido. Renuencia de la población a absorber un incremento de las tarifas. Dificultad para garantizar el pago del servicio en áreas de expansión.
<b>Resultados e impactos sectoriales / específicos</b>	+		Permite dar respuestas de corto plazo en áreas críticas que no tienen perspectivas en el sistema actual.
	-	Colapso del sistema por falta de inversión o mantenimiento. Deterioro de la situación sanitaria de la población.	
<b>Resultados e impactos globales</b>	+		Posibilita una política de planificación de los nuevos crecimientos.

## 2.4- Características de la aglomeración

En los diagnósticos desarrollados hasta la década del '90, se afirmaba que la ciudad evolucionaba sobre patrones de urbanización claros que vuelven su futuro previsible. Las líneas de ferrocarril estructuraban el proceso de crecimiento y en torno de las estaciones se desarrollaba la estructura de centros. De estos centros a la periferia, la ciudad se va volviendo cada vez más precaria, encontrando sobre los bordes de expansión de la mancha urbana, los cuadros más preocupantes de pobreza extrema. El retraso en la construcción de redes, pavimentos y espacios públicos condenaba a sectores mayoritarios de la población a desarrollar su vida cotidiana en un ambiente precario.

En la década del '90, se observa una profunda alteración de estos patrones de urbanización. La apertura de nuevas autopistas alentó la expansión de un nuevo suburbio residencial dirigido a sectores que se desplazan en auto. En el marco de estas condiciones, ha sido urbanizada una superficie equivalente a la de la Capital Federal, en la que residen menos de 100.000 personas.

Cambios normativos que exigieron una mejora de los estándares de urbanización, retrajeron la oferta de suelo urbano dirigida a los sectores populares que, excluidos del crédito, no fueron los destinatarios de las nuevas urbanizaciones. La invasión de terrenos vacantes (asentamientos) y su posterior regularización dominial fue la modalidad dominante en la conformación de nuevas barriadas, concentrando sobre terrenos poco aptos nichos de pobreza extrema.

La difusión de estos nuevos patrones de urbanización impuso nuevas pautas de convivencia, desintegrando un tejido social que durante mucho tiempo supo ser integrado. En este marco, resulta indispensable impedir que estas tendencias se naturalicen, imponiendo pautas de segregación contradictorias con el carácter democrático de nuestra sociedad, lo que supone poner en discusión algunos productos inmobiliarios que promueven el desarrollo de una sociedad fragmentada.

En medio de estos procesos la información censal señala que la población del área metropolitana se seguirá incrementando, incorporando cada período intercensal más de 1.5 millones de habitantes. Tres millones durante el período establecido como horizonte de planeamiento (2000/2020).

En este marco, se plantea un dilema respecto de las características que ha de tener el crecimiento. Si predomina la expansión, de acuerdo con las actuales características del mercado de suelo, se profundizará el *sprawl*, incrementando la transformación de suelo rural en nuevas urbanizaciones destinadas a sectores medios y altos, quedando en manos del Estado el desarrollo de inmensos programas habitacionales destinados cubrir las demandas de la totalidad de los sectores excluidos del crédito. Como alternativa, hay quienes proponen impedir el desarrollo de nuevas urbanizaciones, induciendo la ocupación de las áreas ya urbanizadas y promoviendo la densificación del tejido que cuenta con infraestructuras. Ambas opciones presentan debilidades. La primera, porque tiende al deterioro de amplias áreas del tejido consolidado de la ciudad, que en competencia con los emprendimientos inmobiliarios de última generación, se presenta como un tejido deteriorado, con pocas posibilidades de rehabilitación. La segunda, porque profundizaría las dificultades de los sectores populares para acceder a un suelo, sumamente costoso en relación con el valor de un salario, imponiendo la necesidad de resolver con alta densidad la construcción de conjuntos de vivienda social.

Se plantea, por lo tanto, el desafío de proponer una opción que contenga la expansión del área urbanizable, lo que obliga a considerar que el crecimiento

de la población ha de ser absorbido incrementando la densidad del tejido existente. La búsqueda de una proporción entre los procesos de verticalización, densificación de la trama consolidada y expansión de nuevas urbanizaciones pasa a ser la cuestión central del futuro crecimiento

Sobre esta base, puede afirmarse que el dilema se plantea entre la continuidad de las pautas que rigieron la urbanización durante la década del '90, o la implantación de criterios de urbanismo que ordenen el crecimiento de la

Cuadro 5.11. Los cambios en los patrones de crecimiento.

Cuestión		LOS CAMBIOS EN LOS PATRONES DE CRECIMIENTO	
<b>Desafío</b>		<b>Organizar el crecimiento en su modalidad y localización</b>	
<b>Opciones</b>		Se fortalecen las pautas de expansión difusa y desregulada.	Se organiza el crecimiento en el marco de nuevas pautas de urbanización
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	Representa la continuidad del modelo de los '90	Se observa una vuelta a la ciudad como modo de vida
		Los inversores inmobiliarios no visualizan otros productos que la torre, el barrio cerrado y el club de campo.	Existen programas masivos de construcción de vivienda social.
		La construcción de nuevas vialidades promueve la expansión del área urbanizada.	La población reivindica el planeamiento urbano.
			(Se consolida una banda vial que materializa un límite de la urbanización. Dentro de este límite existe tierra suficiente para absorber el crecimiento de los próximos veinte años)
	-	Se ha generalizado la crítica respecto del modelo de urbanización de los '90	No existe financiamiento para los sectores populares. En los barrios populares una vivienda vale menos que los materiales usados para construirla.
<b>Resultados e impactos sectoriales / específicos</b>	+	Se favorece la lógica de los desarrolladores consistente en maximizar los beneficios con una muy baja inversión	Producir suelo urbanizado accesible a los sectores populares.
	-	Agotamiento del mercado a mediano plazo Subutilización del suelo "producido". Desarrollo de un tejido poco eficiente. Deja fuera del mercado a los sectores de menores ingresos.	
<b>Resultados e impactos globales</b>	+		Permite equilibrar los modos de expansión y densificación en la absorción del crecimiento. El crecimiento periférico se organiza en unidades integradas con buena accesibilidad y servicios. Se revitalizan barrios existentes que ya cuentan con los servicios. Parte del crecimiento contribuye a la recuperación de los centros tradicionales.
	-	Se afirma un modelo de crecimiento expansivo y disperso.	

aglomeración en el marco de la ley 8912, de los decretos que reglamentan su aplicación y del sistema de planes reguladores municipales. Estos instrumentos deberían promover la implantación de nuevos barrios residenciales, que conciban al espacio público como un ámbito de integración social, favoreciendo la habilitación de emprendimientos que permitan que los sectores populares accedan a un lote correctamente urbanizado. Debería asimismo promover la densificación del tejido ya urbanizado, sobretodo en los caso que ya cuenta con infraestructuras, alentando el incremento de los niveles de ocupación, con productos como el *duplex*, la casa al fondo o el desarrollo de otras formas de condominio de mediana densidad. Por último, debería alentar la transformación de centros y corredores en los que ya se observa la tendencia a la verticalización, separando las áreas de valor patrimonial, o en las que los vecinos reivindican y aún tiene sentido proteger su carácter residencial de baja densidad.

### **3 - La problemática ambiental se agrava y congrega en torno a sus áreas más críticas a los sectores más desfavorecidos de la población.**

La estructura territorial presenta como mayor vulnerabilidad el manejo de las cuencas interiores. Ríos meandrosos de poca pendiente, que en caso de sudestada tienden a salirse de cauce. A lo largo de los años, los criterios de tratamiento de estas cuencas han ido evolucionando, existiendo actualmente consenso en la necesidad de mantenerlos a cielo abierto, regularlos con lagunas de retención, y complementarlos con una afectación de las costas conformando corredores ambientales que vinculan el borde periurbano con el frente costero. Con el aporte de efluentes industriales y domiciliarios, las cuencas presentan problemas de contaminación. Debe a esto agregarse que sobre los bordes inundables, la presencia de tierra vacante de propiedad pública es percibida por sectores que carecen de tierra y vivienda, como una oportunidad para asentarse. La articulación de estos procesos definen a las principales cuencas como áreas críticas, en las que se asientan los sectores más desprotegidos de la sociedad. Frente a esta combinación de problemas, ha adquirido trascendencia el caso de la cuenca del Matanza/Riachuelo, donde la Suprema Corte de Justicia requirió a las distintas instancias de gobierno, la implementación de acciones inmediatas.

Esta problemática coincide, espacialmente, con la localización de áreas de volcado del sistema de recolección y tratamiento de residuos. Es el caso de José León Suárez, Gonzáles Catán y de Quilmes, donde en la periferia de las áreas de relleno sanitario (en zonas bajas) se desarrolla el “cirujeo”.

La aglomeración procesa diariamente 940 gramos de residuos por habitante por día, lo que implica un ingreso mensual a los rellenos sanitarios de 380 mil toneladas por mes, alcanzando en 2004 un total de 91.600.000 toneladas.

Hasta el presente, han sido afectadas 800 has al relleno sanitario, eliminando las quemas a cielo abierto y el vuelco indiscriminado en lugares no aptos. Sin embargo, en la actualidad, resulta difícil habilitar nuevas áreas de relleno sanitario, lo que marca los límites de una forma de procesar los residuos. El



5.3 Asentamiento precario.  
Comunidad toba en el Arroyo  
Pinazo



CEAMSE, como autoridad responsable de la operación del sistema, ha alertado recurrentemente sobre la necesidad de reformular los criterios que lo fundan, señalando que difícilmente pueda implementarse un tratamiento adecuado si sólo se está dispuesto a financiar el costo del transporte. La experiencia internacional da cuenta de otras formas de tratamiento que implican menos costos ambientales, siendo esta cuestión prioritaria en la agenda de gobierno de la aglomeración.

Corresponde, asimismo, mencionar que la calidad del aire experimenta un notable deterioro, debiendo asumirse con mayor seriedad el control de emisiones, siendo semejante la problemática de ruidos, sobre todo en los alrededores de los aeropuertos y en las áreas de mayor congestión del tránsito, en las áreas densas de la aglomeración.

El crecimiento de la ciudad ha ido dejando amplios sectores de tierra vacante, gran parte de la cual era de propiedad pública administrada por diferentes jurisdicciones. Sin embargo, una mínima parte de esta superficie puede ser considerada como un área verde de uso activo, en tanto no prestan un servicio efectivo respecto de las necesidades de la población. El análisis de las áreas efectivamente habilitadas da cuenta de un promedio de 2.9 m<sup>2</sup> por habitante, afectando un total de 3.767has. Considerando que la normativa vigente prevé una afectación de 10m<sup>2</sup> por habitante, corresponde, por lo tanto, revisar las modalidades de gestión de los espacios verdes, para que, en el marco de otros criterios, permita relacionar las diferentes jurisdicciones volviéndolos accesibles al uso y disfrute de la población.



5.3a áreas críticas de asentamientos precarios. Villa de Autopista en Quilmes

La ausencia de áreas verdes en el interior de la trama tiene como complemento el paulatino deterioro de las áreas rurales periféricas de la aglomeración, dado que la expectativa de valorizarlas como suelo urbanizable promueve el abandono de las actividades agrícolas tradicionales. La expansión del área urbana induce un profundo deterioro ambiental del borde periurbano, que al asumir el carácter de suelo vacante, estimula la expansión del área urbanizada. La decapitación de suelo, la deforestación y el abandono de las tierras de labranza, impactan sobre la biodiversidad empobreciendo la oferta ambiental de la región.

Si bien el crecimiento de la ciudad ha consolidado una estructura radioconcéntrica, que se expande siguiendo las líneas del ferrocarril y de las grandes vialidades, la matriz ambiental sobre la que se asienta presenta un sistema de plataformas separadas por cuencas perpendiculares al eje del Río de la Plata. En los hechos, estos cauces meandrosos han permitido que la diversidad biológica que aporta la cuenca del Paraná penetre el territorio, incrementando la capacidad de este ambiente para albergar asentamientos humanos. En la medida que la expansión de la ciudad buscó imponer patrones de ocupación contradictorios con los que indica su matriz territorial, constatamos que la naturaleza reacciona, demostrando una enorme vitalidad frente a los limitados recursos con que cuenta el hombre para imponérselo. Pese a lo señalado, la ciudad existente da cuenta del desarrollo de esta contradicción, y su funcionamiento se apoya sobre determinaciones (naturales o antrópicas) difíciles de revertir. De modo que, ante la constatación de la coexistencia de dos

geometrías (en tanto las cuencas y la costa del Río de la Plata definen una matriz ortogonal y la estructura vial, el sistema de transportes y los ejes de crecimiento de la mancha urbana responden a una matriz radial) se impone la necesidad de establecer criterios de ordenamiento territorial que evite que ambas geometrías se interfieran.

En los hechos, los cauces de los ríos y arroyos de la región conforman corredores ambientales que conectan las áreas, todavía rurales del borde periurbano, con la costa del Río de la Plata, definiendo segmentos de áreas verdes que interrumpen de diferente manera la continuidad del tejido urbano.

Paralelamente, el crecimiento de la ciudad forzó el retroceso de las áreas de cultivo, en la medida que la expectativa de mayor valor del suelo atenta contra la rentabilidad de la producción agropecuaria. La transformación del medio natural en agropecuario, introdujo cambios en la estructura ambiental originaria. La transformación del medio rural en urbano también introdujo cambios, definiendo una amplia faja de transición (periurbano), donde coexisten diferentes procesos: sectores donde se desarrollan actividades agrícolas intensivas, grandes paños de suelo vacante (sobre los que se desarrollan procesos de degradación como la explotación de ladrilleras y tosqueras) y la habilitación de zonas de quintas y otras formas segunda residencia, que a través de la forestación promuevan una paulatina transformación del medio rural en paisaje.

El periurbano se presenta, por lo tanto, como una gran superficie vacante sobre la que comienzan a desplegarse nuevos parámetros de ocupación. Ofrece una interesante oportunidad para mejorar las condiciones ambientales de toda la aglomeración. Es, por lo tanto, una área de expectativa sobre la que la ciudad tiende a expandirse con un uso bastante ineficiente del suelo que afecta, pero a la vez, es un territorio difícil de controlar, sobre el que tienden a localizarse todas las actividades desplazadas del área urbanizada.

El afán por avanzar más allá de los límites del área urbanizada, presiona sobre esta matriz ambiental poco consolidada. La identificación de gran parte de estos sitios como áreas inservibles, como vacíos, promueve su afectación como receptor de los desechos de las actividades urbanas, convierten a la cuestión ambiental en una de las dimensiones críticas del desarrollo del área metropolitana.

### 3.1- Manejo de cuencas

La matriz territorial presenta un conjunto de cuencas perpendiculares a la costa del Río de la Plata. Meandros con diferente caudal que atraviesan el área urbanizada conectando el borde costero con el borde periurbano, como ya señalamos.

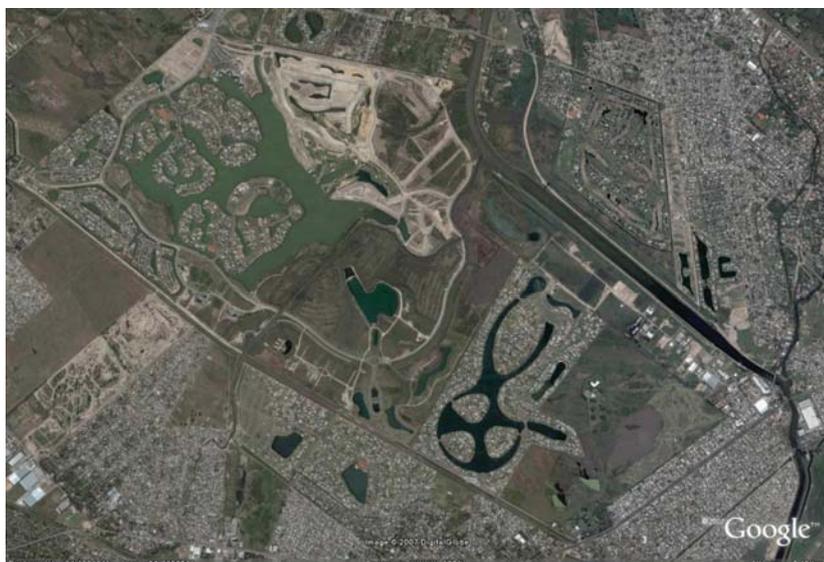
Si bien se constata que, la primera distribución de tierras (en el momento fundacional) asignó las suertes de estancias sobre una geometría que tuvo como base estas cuencas, el proceso de urbanización avanzó sobre sus márgenes ocupando tierras que regularmente se inundan. La coincidencia de vientos del sudeste (que taponan la desembocadura del Río de la Plata) con fuertes lluvias



5.4 áreas críticas de asentamientos precarios. Arroyo Las Piedras



sobre el territorio ponen en crisis los límites del sistema hidráulico, dando lugar a inundaciones sobre una parte considerable del área urbanizada. El control de inundaciones es, por lo tanto, una primera dimensión del problema de manejo de cuencas. A lo largo del tiempo, se ensayaron diferentes soluciones. Durante una primera etapa se optó por reconducir las aguas y agilizar su escurrimiento por medio de canales y entubamientos. Una segunda hipótesis optó por retener las aguas en los momentos críticos promoviendo la construcción de embalses y lagunas de retención (como en el caso de la cuenca del Río Reconquista donde se construyeron las presas Roggero, La Choza y el Durazno). Más recientemente se señala el interés por tratar las cuencas altas, reteniendo los escurrimientos a través de tratamientos ambientales (forestación) y la defensa de los usos agrícolas optimizando la recarga de napas a través del suelo absorbente.



5.7 Nordelta, alteración del paisaje natural. Cuenca del Río Luján

Reconquista, se constata la implementación de un plan hidráulico, que si bien ha recibido críticas por los criterios de derivación aplicados en su último tramo, es el resultado de estudios rigurosos en los que se evalúan las alternativas de tratamiento en función de la tecnología disponible. Es de señalar que paralelamente con la ingeniería hidráulica que se aplique, existe asimismo un marco legal que define criterios de afectación, estableciendo restricciones al dominio respecto de la ocupación de sus márgenes, así como restricciones, pautas de urbanización y criterios de trazado para resolver los escurrimientos de las aguas provenientes de las tierras circundantes.



5.5 Tierras anegadas a borde de Autopista Buenos Aires-La Plata

Una segunda dimensión del problema refiere a problemas de contaminación y a la calidad de las aguas que son volcadas sobre la cuenca. Se trata de aguas provenientes de drenajes pluviales, de redes cloacales, del vuelco irregular de tanques atmosféricos y del volcado de efluentes industriales. Puede, a esto, agregarse el escurrimiento de aguas provenientes del medio rural contaminadas por agroquímicos. Debe, asimismo, señalarse, en esta instancia, que en las

tierras bajas suelen localizarse basurales, que si bien no están autorizados, son en la actualidad una de las más serias causas de contaminación de las aguas.

La situación es, en este sentido, especialmente crítica, constatando en la Cuenta del Matanza o en el Arroyo Morón niveles de contaminación que implican una seria amenaza para la salud de los asentamientos circundantes. Prueba de ello han sido las actuaciones de la Suprema Corte de Justicia en el caso de la Cuenca del Riachuelo, responsabilizando como citamos anteriormente, a las diferentes instancias estatales (Nación, Ciudad, Provincia) de la implementación de medidas urgentes para mejorar su tratamiento.

Una tercera cuestión refiere a la ocupación de los bordes de rivera por los sectores más carenciados de la población. La penuria de tierras, como cuestión central de los sectores postergados durante las décadas del '80 y del '90, indujo la ocupación de las tierras vacantes, muchas veces públicas, localizadas a la vera de las principales cuencas. La regularización dominial de estas tierras (que en la mayoría de los casos han sido objeto de importantes trabajos de acondicionamiento), supone el desarrollo de grandes obras hidráulicas, no solamente costosas, sino que además imponen alteraciones al comportamiento natural de los cursos de agua cuyos efectos impactan sobre otras áreas. Debe, asimismo, señalarse que la habilitación de urbanizaciones costosas (dirigidos a sectores con alto poder adquisitivo) también ha admitido (o tolerado), a lo largo de tiempo, alteraciones que son en general tratadas como situaciones puntuales y no como parte de un plan general de manejo.



5.6 Degradación de cursos de agua con depósito de basura. Arroyo Las Catonas

Las cuencas tienen asimismo una importancia fundamental en el trazado vial y del sistema de transportes, discutiéndose los criterios que definen el diseño del sistema de puentes que da continuidad a la estructura vial, y en algunos casos, la viabilidad de desarrollar sus potencialidades para el desarrollo del transporte fluvial.

Por último, las cuencas juegan un papel determinante en el sostenimiento de la biodiversidad, conformando corredores fundamentales de fauna y flora, que le asignan un sentido estratégico en el diseño de un sistema de parques de escala metropolitana.

Al analizar la situación actual verificamos que las cuencas carecen, en general, de un plan de manejo que define criterios claros de tratamiento para cada una de estas dimensiones. Si bien en los últimos años, en la Provincia de Buenos Aires fue sancionada una Ley de Aguas que busca establecer criterios de manejo que retoman las experiencias más avanzadas a nivel internacional, la puesta en práctica de estas premisas tiene enormes atrasos. El control de inundaciones no sólo no ha contado con recursos para la realización de las obras, sino que carece aún de los estudios básicos para definir el perfil de cada proyecto. El control de contaminación no ha logrado aun establecer un mecanismo de seguimiento capaz de sistematizar los controles de los efluentes, incluyendo el control de policía de las costas necesario para eliminar el volcado clandestino o la localización de basurales irregulares.



5.6a Detalle de depósito de basura. Arroyo Las Catonas.

La creación de comités de cuenca, previstos por la ley, presenta asimismo resultados desparejos. En primer lugar, porque la mayor parte no se han constituido, y en los casos en que sí, la multitud de participantes tiende diluir responsabilidades y compromisos, verificando que experiencias que se inician

con gran entusiasmo poco a poco se van diluyendo sin lograr grandes resultados. El gobierno del territorio, como premisa central de la problemática ambiental, supone un cambio de enfoque profundo en el manejo de la cuestión hidráulica, identificando al conjunto de las cuencas como áreas prioritarias de intervención en el corto plazo, entendiendo que en torno a esta cuestión se juega una de las piezas claves del futuro de la aglomeración.

Puede, por lo tanto, concluirse que el dilema central refiere a la voluntad política de instalar este tema en el centro de la problemática ambiental, instaurando una autoridad con el poder político suficiente para hacer frente al problema.

Cuadro 5.12 La gestión de las cuencas.

Cuestion		LA GESTIÓN DE LAS CUENCAS	
<b>Desafío</b>		<b>Hacer realidad el manejo integrado de las cuencas</b>	
<b>Opciones</b>		El tema permanece postergado en la agenda de prioridades	El manejo integrado de cuencas estructura la política ambiental metropolitana
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	La experiencia muestra que los acuerdos declarativos no garantizan resultados en la gestión. El lobby de los contaminadores es muy poderoso.	La Ley de Aguas fija claros criterios de defensa del ambiente. La experiencia internacional muestra la viabilidad de un manejo integrado. Existe consenso social en la prioridad del tema. Pueden establecerse nuevas servidumbres y afectaciones. Hay capacidad de financiamiento de la obra pública. La política de viviendas hace posible la relocalización de asentamientos.
	-	La presión social reclama políticas con resultados. La Suprema Corte fuerza al Gobierno a tomar una decisión. Se abre una etapa de expansión y los inversores requieren criterios claros.	Es difícil hacer coincidir a las diferentes instancias del Estado y a los actores sociales y económicos. La experiencia de los comités de cuenca no ha sido exitosa (el poder se diluye) Las obras son costosas.
<b>Resultados e impactos sectoriales / específicos</b>	+		Sólo con un manejo integrado es posible un proceso sostenible de recuperación ambiental.
	-	El deterioro ambiental asociado a las inundaciones y la contaminación se continúa agravando.	
<b>Resultados e impactos globales</b>	+		El manejo integrado de las cuencas viabiliza políticas de superación de la pobreza extrema, extensión de las redes de agua y saneamiento y recalificación del espacio industrial.
	-	La contaminación y las inundaciones afectan áreas habitadas por la población con menores recursos.	



Queda en claro que, en la conformación de la agenda de prioridades, lo ambiental ha quedado siempre como una cuestión secundaria, que sólo hace crisis en el momento de las inundaciones. Paradójicamente, es el eje ordenador de cuestiones prioritarias de la agenda, como el desarrollo industrial, la extensión de las redes de agua y saneamiento y el tratamiento de la pobreza extrema. Es de señalar, que como amenaza, la problemática del calentamiento global tiende a agravar las condiciones actuales, y de no tomarse medidas se incrementa el riesgo sanitario.

### 3.2- Tratamiento de residuos

El 35% de la población total de Argentina vive en el Gran Buenos Aires y el 40% de los residuos totales de Argentina se generan en la Región, de los cuales 12.600 toneladas se producen diariamente como residuos domiciliarios, es decir, alrededor de 1 kg/hab/día (940 gr/hab/día en el año 2004). También, el 40% de las industrias radicadas en Argentina están localizadas en el Gran Buenos Aires dando lugar al volcado de residuos industriales.

El 88% de los residuos sólidos urbanos (RSU) generados en el Gran Buenos Aires son gestionados por CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana), una Sociedad del Estado de carácter interjurisdiccional, creada en agosto de 1977, por la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad, perteneciendo su capital social a ambos, por partes iguales.

Aparte de los flujos de residuos valorizados, se deben sumar los provenientes de vertidos ilegales que se calcula se depositan en más de 100 basurales clandestinos. Se estima que estos desvíos pueden suponer, según los años, entre un 5 y un 20% del total generado.

Las tendencias en la generación de RSU siguen siendo crecientes, habiéndose registrado históricamente una correlación directa entre la evolución del PBI y la disposición final, como se observa en el gráfico respectivo donde se marca la depresión de 1989/90, 1994 y 2001/2002. Hoy, a pesar del fenómeno impactante de los recicladores urbanos (“cartoneros”), la disposición final tiende a crecer a una tasa mensual de aproximadamente el 1%, como se observa desde fines del 2003 hasta el primer cuatrimestre del 2005.

Los residuos orgánicos generados en el Área Metropolitana de Buenos Aires constituyen cerca del 60% de la composición de la basura domiciliaria, por lo cual la recolección diaria resulta inevitable. La recolección se efectúa en su mayor parte en forma manual y en el caso de la recolección domiciliaria, se lleva a cabo en horario nocturno. En el Conurbano Bonaerense los servicios de recolección son responsabilidad de cada uno de los municipios, que ejecutan esta prestación en forma autónoma. La operatoria se realiza de varias maneras: algunos contratan el servicio completo (sistema privado), otros lo llevan a cabo en forma mixta (una parte por administración y la restante mediante el sistema privado) y el resto por administración.

Los residuos provenientes de los municipios del Gran Buenos Aires ingresan directamente a los centros de disposición final. En cambio, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los camiones transportan los residuos recolectados hasta tres Estaciones de Transferencia, ubicadas en lugares estratégicos de la Ciudad: Pompeya, Flores y Colegiales. En esas instalaciones, los residuos de los vehículos recolectores se transfieren a equipos de transporte (*traillers*) de gran capacidad de carga, los que se encargan de llevar los residuos al Centro de Disposición Final. Las estaciones de transferencia tienen como finalidad disminuir los costos de transporte, evitar mayores inconvenientes de tránsito y procurar un eficaz sistema de recolección.



La creación del CEAMSE concentró la responsabilidad del tratamiento de los residuos sobre una institución cuyo mandato implícito fue hacer desaparecer los residuos que diariamente produjo la aglomeración. Si bien para los municipios implicó un costo significativo (y sobre todo inequitativo) en el manejo de las finanzas locales, indujo una pérdida de compromiso con los efectos de la disposición final. En el esquema actual de funcionamiento, el costo principal lo constituye el transporte que tiende a encarecerse debido al incremento del costo de los equipos de recolección domiciliaria, al incremento

de la distancia a los centros de disposición final y el costo de peajes. En este contexto, la apertura de nuevos centros de disposición final fuera del Área Metropolitana implicaría la búsqueda de nuevos sistemas de transporte -como el ferroviario- y eventualmente del transporte fluvial.

La disposición final de RSU ha entrado en una fase crítica, no tanto por haber colmatado los rellenos

sanitarios, sino por la presión social del entorno barrial para expulsar estos centros de tratamiento final fuera del área urbana. El cierre del frente de Villa Dominico (Avellaneda) y la definición de plazos para cerrar el de Ensenada agravó esta situación.

Se propone revisar la implementación del relleno sanitario, estudiando la viabilidad de implementar procesos más complejos que partan por la reducción del volumen de desechos, separen y reciclen los residuos según su categoría, recuperen las emanaciones de gas metano y garanticen la disposición final de inertes con bajo impacto sobre los ambientes donde se los deposita. Corresponde, asimismo, revisar como intervienen los diferentes factores de la producción en el financiamiento del sistema. La experiencia internacional demuestra la posibilidad de implementar un conjunto de medidas que mejoren notablemente la gestión del sistema. Se trata, en primer lugar, de ordenar los grandes flujos de acuerdo con la naturaleza de los residuos: la materia orgánica (la primera en importancia en peso), los envases y residuos de envases (la primera fracción en volumen), y el papel y el cartón (la segunda fracción en peso). La implementación y ejecución de estas medidas supondrían una reducción del 80% en peso y en volumen de los flujos residuales con destino a vertedero, así como una mejora substancial de la limpieza del espacio público.

Los nuevos vertederos, diseñados con la tecnología y materiales que hoy existen en el mercado minimizan el aporte de materia orgánica (que es la fuente primera del reactor húmedo) y obliga a estabilizar lo que se aporte

	1991	2001	2004	Incremento %
Ciudad de Buenos Aires	1.207.140	1.835.934	1.492.867	23,6
Primera Corona	894.546	1.572.240	1.318.029	47,4
Segunda Corona	541.542	1.354.926	1.161.010	114,4
Tercera Corona	122.469	165.104	171.708	40,2
<b>TOTAL</b>	<b>2.765.697</b>	<b>4.928.204</b>	<b>4.143.614</b>	<b>49,8</b>

Cuadro 5.13. Disposición de residuos sólidos urbanos en el período 1991/04.

Cuadro 5.14. Identificación preliminar de los principales problemas de los servicios de tratamiento de residuos de la Región Metropolitana

<b>A. DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL SERVICIO</b>
1. Apertura de nuevos CDF (Centros de Disposición Final) fuera de la Región Metropolitana.
2. Desactivación paulatina de los actuales rellenos sanitarios (Norte III - Ensenada - González Catán).
3. Localización de nuevas Estaciones de Transferencia en el Conurbano Bonaerense.
4. Eliminación y saneamiento de los basurales ilegales de la Región Metropolitana (más de 100 en 2004).
5. Mejora de los servicios de tratamiento de residuos industriales y peligrosos.
6. Mejora del Servicio de residuos patológicos de la Región,
<b>B. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS</b>
1. Definición de políticas integrales de minimización de residuos.
2. Implementación de políticas integrales de reciclaje y reutilización de residuos.
3. Internalización de los costos ambientales de la generación de residuos en la estructura de costos industriales y de servicios

controlando su incidencia tanto en capacidad de reacción como de producir lixiviados.

Cuestion		EL TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	
<b>Desafío</b>		<b>Resolver los problemas identificados y mejorar el sistema</b>	
<b>Opciones</b>		Continuar expandiendo frentes de relleno sanitario	Organizar el sistema sobre la base de nuevos criterios
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	Representa la continuidad de las políticas seguidas en los últimos años.	Existen métodos de tratamiento más adecuados y menos contaminantes. La experiencia internacional muestra la eficacia del tratamiento separado.
	-	El sistema actual ha hecho crisis y requiere decisiones. Los vecinos se oponen a la apertura o mantenimiento de áreas de relleno sanitario.	Implica un incremento del costo. Los mayores costos no podrían ser asumidos por las tasas tradicionales ABL. Existen intereses que se resisten al cambio.
<b>Resultados e impactos sectoriales / específicos</b>	+	Se trata de procedimientos más económicos	Permite ordenar los sistemas informales de clasificación y recupero. Se puede recuperar combustible.
	-	Implica sostener y difundir un esquema de disposición altamente contaminante Hace necesario el traslado de los RSU a mayores distancias, incrementando los riesgos y los costos	Requiere la adopción de nuevos procesos y tecnologías, lo cual implica costos adicionales
<b>Resultados e impactos globales</b>	+		Reutilización de parte de los recursos producidos por la sociedad Mejora la relación de la sociedad con el ambiente
	-	Implica un perjuicio ambiental para la comunidad receptora	

Cuadro 5.15 El tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

### 3.3- Acondicionamiento de áreas verdes

Si bien existen sectores donde el patrimonio natural se ha mantenido, y que a lo largo de la historia han existido políticas donde la plantación y desarrollo de áreas verdes ha tenido relevancia, se comprueba que las masas vegetales de una cierta entidad en el Gran Buenos Aires son escasas, están deterioradas y no constituyen un sistema que las vincule entre sí o con las áreas libres circundantes. Tienen, asimismo, problemas de equipamiento, accesibilidad y de mantenimiento. Su existencia, en general, ha coincidido con algunos momentos históricos en que la problemática de las áreas verdes fue considerada central, lo que no implica que su estado actual guarde relación con algún plan que les de sentido y coherencia dentro de una visión de conjuntos del área metropolitana.



La dotación actual de áreas verdes apenas alcanza 2,95m<sup>2</sup> por habitante, por debajo de los 4m<sup>2</sup> exigidos por la ley 8912 y de los estándares internacionales que recomiendan entre 5 y 10m<sup>2</sup> por habitante.

Es lógico que en este contexto, las áreas verdes existentes no estructuren una red de parques y espacios verdes metropolitanos, puesto que para que ello ocurriese, debiera haber mediado un Plan que dispusiera una red de corredores y parques urbanos interconectados.

La experiencia internacional demuestra que el éxito de estas políticas ha estado íntimamente ligado a la creación de una organización que tuviera la capacidad de:

- Establecer el marco conceptual y teórico;
- desarrollar los instrumentos técnicos y tecnológicos;
- planificar, y
- gestionar y mantener la red de espacios verdes

Sin la organización adecuada la presión de intereses cruzados (económicos, políticos, institucionales) hace imposible planificar, ejecutar y conservar la red verde, con relativa eficacia.

Paradójicamente, al analizar la cartografía de la región, constatamos la existencia de una gran cantidad de áreas verdes de propiedad pública, que pertenecen a diferentes organismos estatales que las mantienen con las más diversas afectaciones. Una rápida evaluación permite considerar que de incorporarse estos espacios al sistema metropolitano (luego de haber desarrollado un plan de manejo que pondere su contribución), la dotación de áreas verdes alcanzaría rápidamente los 10m<sup>2</sup> por habitante, pudiendo ampliarse (en función de las características y acondicionamiento que se pueda proporcionar a estos espacios) hasta 20m<sup>2</sup>/hab.

La red verde metropolitana contaría con los bosques Palermo, Almirante Brown, Ezeiza, Pereyra Iraola y sobre los futuros probables INTA-Castelar, Ciudad Universitaria de la Universidad de Buenos Aires UBA, las Facultades de Agronomía de la UBA y de la Universidad de La Plata, pudiendo incluso afectar partes de grandes instalaciones ferroviarias o militares.

Las dimensiones de cada una de estas piezas es considerable y debería hacerse un esfuerzo para su conexión a través de corredores que pueden tener características muy distintas en tamaño, espesor y calidad (a veces una buena avenida arbolada puede hacer las veces de conector). Se busca enlazar las zonas forestales con las agrícolas, los pastos y los bosques de ribera con el fin de formar, junto con las digitaciones y parques metropolitanos, una trama de valor ecológico que interaccione con la trama urbanizada.

Obviamente, no se trata de extraer estos predios de las jurisdicciones en las que actualmente prestan servicios, sino de convenir con cada una pautas de manejo, que garanticen su contribución al sistema metropolitano y pautas de uso que habiliten su utilización por los vecinos de la aglomeración, en el marco de modalidades pautadas con cada uno de los organismos (deportes, recreación, visitas, cultivo de huertas u otras actividades productivas, etc).

En el caso del AMBA, la creación del CEAMSE incluye una cierta intención de contribuir a la expansión de un sistema de coordinación ecológica que incluye el gerenciamiento de una parte de las áreas verdes metropolitanas. Si bien la figura societaria, en su momento, resultó novedosa, en los hechos, la problemática del tratamiento de residuos hegemonizó la preocupación de este organismo, impidiéndole desarrollar sus competencias respecto de la creación y mantenimiento de parques.

Se propone la creación de un Consorcio (Sistema de Áreas Verdes Metropolitanas) participado por la Ciudad, la Provincia, articulando sus intereses con los Municipios y otros organismos propietarios de áreas verdes.

En los grandes parques urbanos, debería preservarse su superficie y continuidad interna, mantener sus conexiones con la red de corredores y las zonas naturales periféricas y crear zonas interiores más protegidas y menos transitables para el público, como refugio de especies.

Las áreas abandonadas y/o erosionadas deberían ser objeto de restauración mediante plantaciones, las cuales deberían tener presente criterios de eficacia

Cuadro 5.16 El sistema metropolitano de áreas verdes.

Cuestión		EL SISTEMA METROPOLITANO DE ÁREAS VERDES	
<b>Desafío</b>		<b>Incrementar en cantidad y calidad la dotación de áreas verdes por habitante</b>	
<b>Opciones</b>		Se deja bajo exclusiva responsabilidad de los municipios	Se crea un Sistema de Áreas Verdes Metropolitanas
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	El enfoque tradicional concibe la provisión de áreas verdes como una función municipal.	<p>Existe una demanda social.</p> <p>No implica la expropiación de tierras.</p> <p>Se apoya en la incorporación de áreas de propiedad estatal.</p> <p>Las nuevas urbanizaciones deben contribuir con un porcentaje de suelo para áreas verdes.</p> <p>Los corredores verdes pueden desarrollarse sobre líneas de ferrocarril y autopistas.</p>
	-	La gestión municipal sin coordinación no puede garantizar un sistema metropolitano integrado.	<p>Implica generar nuevos recursos para costos de operación y mantenimiento.</p> <p>Dificultad para acordar un tratamiento común con la Ciudad de Buenos Aires.</p>
<b>Resultados e impactos sectoriales / específicos</b>	+		<p>Un sistema metropolitano integrado de áreas y corredores verdes.</p> <p>Un modelo de gestión con participación de los distintos niveles de gobierno y acuerdos con privados.</p> <p>Un modelo de financiamiento que permita mantener y ampliar progresivamente el sistema.</p>
	-	Se desaprovechan grandes espacios verdes de propiedad estatal.	
<b>Resultados e impactos globales</b>	+		Se fortalece la matriz ambiental metropolitana complementando la gestión de cuencas y el ordenamiento del periurbano.
	-	<p>Escasa disponibilidad de superficie de espacios verdes por habitante</p> <p>Perjuicios a la calidad de vida de la población</p>	



en la regeneración y mejora de la biodiversidad en su composición de especies y en la producción de recursos y refugio para la fauna.

Dentro del campo del conocimiento, deberían disponerse de estudios sobre catálogos y procesos que afectan a la biodiversidad y de emplear indicadores que permitan controlar la evolución de esta biodiversidad y juzgar de la bondad de los procedimientos de la gestión destinada a promoverla. La implementación de itinerarios de naturaleza ha de servir tanto para facilitarle al ciudadano el conocimiento de la naturaleza como para canalizar el flujo de usuarios dentro de zonas que tengan una capacidad de carga limitada.

Como se ha especificado anteriormente, es de la mayor importancia que se establezca un Plan de Acción sobre la Biodiversidad de corto plazo, que incluya el tratamiento de áreas y la protección de las especies en situación más delicada. Este Plan ha de incluir el seguimiento de la biodiversidad urbana y ello significa disponer de un buen catálogo y de indicadores representativos

### **3.4 Tratamiento del borde periurbano**

La identificación del borde periurbano surge de diferenciar la problemática de las áreas de expansión de la mancha urbana, constatando que el paulatino retroceso de las áreas de cultivo dejan entre el borde agrícola y el área urbanizada un franja de suelo vacante, sujeto a todo tipo de especulaciones, en las que coexiste la radicación de nuevos emprendimientos inmobiliarios, la localización de funciones segregadas de las áreas urbanas, y tareas residuales de la actividad agropecuaria.

La disponibilidad de grandes contingentes de suelo vacante coincide con la debilidad de las oficinas técnicas de los municipios que experimentan esta transición, siendo frecuente el desequilibrio entre la envergadura de los actores sociales que entran en escena frente a la debilidad institucional de sus interlocutores gubernamentales.

La promesa de inversiones, empleo y poblamiento de sectores con capacidad adquisitiva es para los gobiernos locales una perspectiva tentadora, que compite con la presión que ejerce la aglomeración por trasladarle funciones no deseadas (residuos, industrias contaminantes, cárceles, poblaciones carenciadas).

Actualmente, el borde periurbano es un espacio de especulación, en el que se subdivide más tierra de la que absorbe el mercado, promoviendo un modelo de expansión de muy baja densidad y orientado a los sectores de mayor poder adquisitivo. Económicamente este posicionamiento desalienta el desarrollo de actividades agrícolas intensivas, y admite la localización de industrias con instalaciones precarias.

Desde otro punto de vista, el periurbano se presenta como un área de oportunidad, como la disponibilidad de tierra abundante para compensar, desde el punto de vista ambiental, la concentración de personas y actividades del área urbanizada.

Desde el punto de vista social, abre la posibilidad de contener la expansión del área urbanizada, administrando una dotación razonable de suelo urbanizable, y afectando el resto a actividades de manejo ambiental (forestación, control de inundaciones), deportivas, recreativas y de segunda residencia, que pueden ser complementadas con usos agrícolas intensivos, o de interés ambiental.

El dilema contrapone la posibilidad de reconstruir la matriz ambiental que sostiene el área metropolitana o permitir su paulatina descomposición, a través del desmembramiento de sus partes.

Se propone definir una política específica para el tratamiento del sector afectando la faja del territorio comprendido entre la Autopista Parque Presidente



Perón (recientemente licitada) y la Ruta 6, conformando un anillo verde exterior que se interponga (*buffer*) entre el área rural y la urbana. Este anillo puede vincularse con la costa del Río de la Plata, siguiendo las cuñas verdes conformadas por las cuencas naturales protegidas por el sistema de áreas verdes metropolitano.

La ampliación de las zonas de infiltración supone reducir el impacto que sobre el ciclo hídrico del Gran Buenos Aires tiene el sellado e impermeabilización del territorio. La implementación de programas de forestación puede contribuir a disminuir el aporte de las cuencas superiores a las crecidas críticas sobre el área urbanizada.

La estrategia para el Gran Buenos Aires no busca promover el abandono agrario con la esperanza de ganar espacios naturales; por el contrario, debe basarse en el mantenimiento de la actividad agrícola existente que favorecerá de modo viable el mantenimiento de una elevada biodiversidad.

Vista la experiencia de la Reserva Ecología de la Costanera Sur, y el proceso de relleno en el litoral en los municipios al norte de Buenos Aires, con la aparición de parques urbanos lineales, parece que la creación de una franja con profundidades variables en contacto con el río podría proveer a la Región de un cinturón verde con posibilidades de renaturalización, cerrando el anillo por el Norte, el Noroeste y el Oeste.

La potencia natural y el grado de conservación del Delta del Paraná en contacto con la zona urbana del Gran Buenos Aires es un privilegio que pocas ciudades poseen. Es, sin duda, el verdadero pulmón verde de la Región. No obstante, y tal como ha ocurrido en otras metrópolis, la amenaza de impactos irreversibles por un uso indebido es obvia.

Preservar esta gran reserva verde en el seno del Anillo Verde del Gran Buenos Aires es primordial y las figuras de protección propuestas para el conjunto del mismo deberían contar aquí con planificación específica para regular los usos y preservar el capital biológico del Delta.

Se propone por lo tanto, orientar estas áreas al desarrollo de usos turístico-recreativos, productivos, científicos, educativos, etc. evaluando los impactos positivos y negativos de la propuesta, adelantándose y evitando la simplificación y degradación que acompaña a los procesos de cambio que vienen de la mano del mercado a secas.



Cuadro 5.17 El ordenamiento y gestión del periurbano.

Cuestión		EL ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL PERIURBANO	
<b>Desafío</b>		<b>Consolidar el borde periurbano como un área de reequilibrio ambiental</b>	
<b>Opciones</b>		Se lo trata como un territorio remanente en el que se localizan las actividades segregadas por la ciudad	Se lo asume como un sector que contribuye al balance ambiental de la ciudad
<b>Viabilidad: condiciones favorables y desfavorables</b>	+	No hacer nada significa elegir este modelo.	<p>La construcción de ejes concéntricos recorta claramente un sector.</p> <p>Los nuevos accesos potencian su desarrollo.</p> <p>Los gobiernos locales están interesados en definir criterios de contención de la expansión del área urbanizada.</p> <p>Existe la posibilidad de concebir productos inmobiliarios más adecuados que la urbanización extensiva y fragmentada.</p>
	-	<p>La falta de planificación tiende a deteriorar sus potencialidades.</p> <p>La expectativa de valorización induce procesos de especulación con el suelo.</p>	<p>Los costos de proteger el ambiente y el paisaje requieren asignar valores de uso a los espacios vacantes.</p> <p>La expectativa de valorización urbanística desalienta los usos agrícolas.</p>
<b>Resultados e impactos sectoriales / específicos</b>	+		Se transforma en un activo de la ciudad
	-	<p>Subutilización del suelo. Especulación inmobiliaria</p> <p>Deterioro ambiental</p> <p>Competencia entre usos productivos y destructivos (huertas vs. cavas, hornos de ladrillo)</p>	Resistencia de los actores que hacen un aprovechamiento insustentable de este espacio
<b>Resultados e impactos globales</b>	+		Contribuye a reforzar y completar la matriz ambiental metropolitana
	-	Transforma al periurbano en un espacio residual, desvalorizado ambientalmente	

Cuadro 5.18 Cuadro síntesis.

	Eje de diagnóstico	Cuestión	Dilema	
1	<b>Debilidad estructural de la matriz de soporte del sistema productivo frente a las nuevas condiciones de localización de las actividades económicas</b>	Futuro del puerto	<b>Modernizar y ampliar Puerto Nuevo (accesos y logística)</b> <b>Generar una alternativa portuaria para cargas generales en la zona sur</b>	
		Restricción energética	<b>Contar con una oferta de energía abundante y diversificada</b> <b>No desarrollar inversiones y mantenerse en el límite de la restricción</b>	
		Conformación de la estructura vial	<b>Continuar extendiendo los ejes radiales</b> <b>Promover el desarrollo de ejes concéntricos</b>	
		Configuración del espacio industrial	<b>Se consolida el modelo actual de organización territorial de la industria (de marcada concentración locacional, precintos industriales y conflictividad ambiental)</b>	
			<b>El Estado orienta la modernización de la plataforma productiva con una doble orientación: rehabilitación del tejido industrial existente y creación de nuevos parques industriales sobre las vialidades concéntricas</b>	
			Estructuración del sistema de centros	<b>Deterioro de los antiguos centros y desarrollo de nuevas centralidades</b> <b>Consolidación de una estructura de centros a partir de la integración de líneas de transporte público radiales y concéntricas.</b>
				Organización del sistema de transportes
		Expansión de la red sanitaria	<b>Se insiste en la idea de una red única</b> <b>Se avanza en la estructuración de redes autónomas y una empresa por cuenca</b>	
2	<b>La construcción de la ciudad no progresa al ritmo de las necesidades de la población, y evoluciona siguiendo patrones de exclusión</b>	Afrontar cambios en los patrones de crecimiento de la aglomeración	<b>Se fortalecen las pautas que rigieron el crecimiento durante la década del '90</b> <b>Se controla el crecimiento en el marco nuevas pautas de urbanización.</b>	
			Manejo de cuencas	<b>El tema seguirá postergado en la agenda de prioridades</b> <b>El manejo de cuencas estructura la política ambiental</b>
		Tratamiento de residuos		<b>Continuar expandiendo frentes de relleno sanitario</b> <b>Organizar la disposición de residuos sobre la base de nuevos criterios</b>
		Provisión de áreas verdes	<b>Se deja bajo exclusiva responsabilidad de los municipios</b> <b>Se crea una entidad responsable de garantizar la provisión de áreas verdes de escala metropolitana</b>	
3	<b>La problemática ambiental se agrava y congrega entorno a sus áreas críticas a los sectores más desfavorecidos de la población</b>	Protección del borde periurbano	<b>Se lo trata como un territorio remanente en el que se localizan las actividades segregadas por la ciudad</b> <b>Se lo asume como un sector que contribuye al balance ambiental de la ciudad</b>	



## NOTAS

- 1 Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.un.org/esa/sustdev/documento/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>
- 2 En un estudio de la Universidad Politécnica de Valencia (2003 p. 402.) acerca de las condiciones de operación de los principales puertos de América del Sur, en el capítulo dedicado al Puerto de Buenos Aires se señala "...El principal problema que tiene el puerto en relación con la infraestructura náutica es el calado de los canales de acceso, su anchura y la superficie de espejo de agua. Este problema se ve agravado porque al estuario del Plata llegan anualmente millones de toneladas de sedimentos, y sólo mantener el calado de los canales a 32 pies cuesta millones de dólares..."
- 3 Acrónimo de la expresión *Twenty-foot Equivalent Unit*, unidad de medida equivalente a un contenedor de 20 pies.
- 4 Informe "Estadísticas portuarias. Informe provisional 2001-2006". División de Recursos Naturales e Infraestructura; Unidad de Transporte. CEPAL. Junio de 2007.
- 5 El *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina*, conocido como Informe Okita II, identifica al complejo Puerto Nuevo-Dock Sur-La Plata como una de las tres zonas de operación de cargas contenerizadas que deberían ampliar su capacidad.
- 6 De acuerdo a estudios realizados por el Servicio de Hidrología Naval hace casi un siglo, este canal admite, sin inconvenientes, ser dragado más allá de los 50 pies de profundidad; además presenta la bondad de tener una solera o ancho de 200 metros, mientras que los actuales canales Intermedio y Punta Indio no superan los 100 metros
- 7 En los últimos meses, el Gobierno Nacional ha anunciando un conjunto de proyectos con los que se propone paliar los efectos de la crisis energética que afecta al país. Estas obras implican una inversión global de unos \$10.500 millones para la construcción de cinco centrales térmicas que aportarán alrededor de 1.600 MW de energía al sistema nacional interconectado (Ensenada, Necochea, Campana, Santa Fe y Córdoba capital); una usina a carbón, una planta regasificadora en Bahía Blanca, la primera etapa del gasoducto del NEA y obras de interconexión eléctrica en tres regiones del país: NOA-NEA; Comahue-Cuyo y Pico Truncado-Río Turbio-Río Gallegos. Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- 8 Una vez completo el trazado de la autopista de dos carriles por mano, en una extensión de 117 km (de los cuales 94 km. corresponden a este nuevo tramo con una inversión aproximada de \$1.000 millones), quedarán conectados los partidos de San Fernando, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, La Matanza, Ezeiza, Presidente Perón, San Vicente, Florencio Varela, Berazategui, La Plata y Ensenada.
- 9 Luego de la profunda crisis en la actividad industrial, atravesada por décadas, y cuyas manifestaciones fueron la desarticulación del tejido industrial, el cierre masivo de empresas y la destrucción del empleo, se ha tendido a privilegiar la puesta en funcionamiento del aparato productivo, por sobre las consideraciones de naturaleza urbanística y ambiental.
- 10 Actualmente, funcionan en la región 16 parques industriales y sectores industriales planificados de gestión pública, privada y mixta, que en casi 2.000 hectáreas de superficie reúnen alrededor de 700 empresas.
- 11 Puede mencionarse como ejemplo de reconversión exitosa el caso de "La Cantábrica" (Morón), que funciona como un nuevo tipo de condominio de industrias.
- 12 ver SICA(2001), donde se analizan un conjunto de factores que explicarían las características diferenciales que hacen a la atractividad territorial de la industria en la Provincia de Buenos Aires. La metodología de la Matriz de atractividad territorial de la Industria Bonaerense (MATBA) evalúa once temas específicos para cada localización y su área de influencia inmediata (Perfil industrial, Disponibilidad de suelo, Nivel de inversión, Beneficios impositivos, Gestión Infraestructura, Accesibilidad, Entorno, Lógicas de ocupación, Relación con el medio físico).
- 13 ver CLUSA Y MUR (2006), donde se señala que la demanda de suelo industrial en los próximos años tanto de tipología "tradicional" como de tipología especializada en parques industriales alcanzará el equivalente a unos 10 m<sup>2</sup> por residente y unas 11.000 has. nuevas en 10-20 años. Para la localización de infraestructura logística los autores prevén la incorporación de 300 has./año o el equivalente a 4.700 has. para el mismo período.
- 14 La Capital y el Gran Buenos Aires recibieron un total de 1.047 millones de pesos durante los primeros 7 meses del año, lo que implica un incremento del 104 % (535 millones) respecto al 2006. Fuente: Defensoría del Pueblo de la Nación.
- 15 La institucionalización del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM) promovido por la Ley 25.031/98, es un tema pendiente en la agenda metropolitana; no obstante desde el "Proyecto de Modernización del Estado" impulsado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se impulsa la creación y puesta en funcionamiento del Ente Interjurisdiccional de Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires como paso previo a la institucionalización del ECOTAM. Fuente: Proyecto de Modernización del Estado. Memoria Institucional, octubre de 2006.

## Criterios para la construcción de escenarios

Al proponer un método para formular un plan nos apoyamos en la noción de dilema, cuyo concepto definimos anteriormente (capítulo III). Habiendo constatado que existen un número acotado de cuestiones que es necesario resolver, y que en torno a cada una se presenta un dilema, la propuesta es conformar una serie de **escenarios** que den cuenta de las diferentes maneras de combinar las posibles respuestas a la totalidad de las cuestiones, mediante un ejercicio de prospección, buscando prefigurar una imagen de lo que puede suceder y así orientar el proceso de toma de decisiones.

Para facilitar la comprensión hubiéramos deseado resumir el diagnóstico, acotar el número de dimensiones que intervienen en la conformación de la problemática metropolitana, pero los estudios y talleres de trabajo que sirvieron de base para la elaboración del diagnóstico señalaron 12 cuestiones<sup>1</sup>, que fueron jerarquizadas, introduciendo las nociones de **incertidumbre** y de **tracción**, que también fueron definidas en el capítulo que trata de la metodología. .

Si se analiza la evolución de la realidad durante el tiempo en que ha sido elaborado este plan (2005-2007), se puede afirmar que la cuestión energética, el manejo de cuencas, el tratamiento de residuos y la transformación de la estructura vial han sido objeto de decisiones, que en alguna medida encaminan la realidad en el sentido de alguno de los dilemas propuestos.

Constatamos que entre las 12 cuestiones identificadas, la estrategia de transformación portuaria, la unificación del sistema de transportes, y la transformación de los criterios de expansión de las redes, son los verdaderos nudos duros, problemas difíciles de resolver. Aquellas cuestiones que vale la pena discutir, porque (por lo menos en esta coyuntura) se juega en ellas el futuro del Área Metropolitana. Se puede afirmar que el sistema portuario, la estructura vial, el sistema de transportes y la gestión de las redes son los elementos que ejercen mayor influencia sobre el desarrollo de los otros elementos de la matriz territorial.

Esta constatación nos ha permitido comprender que las cuestiones vinculadas con la política urbana (modalidades de crecimiento, sistema de centros, promoción de parques industriales, política de áreas verdes y de manejo del borde periurbano), que generalmente constituyen el capítulo urbano ambiental de un plan estratégico, tienen una enorme dependencia de decisiones que se toman en ámbitos que escapan a sus competencias.

De este modo, podemos medir los efectos de los diferentes escenarios sobre la estructura urbana, evaluar, en cada caso, las posibilidades de actuación, las acciones que conviene emprender, las instituciones en las que nos podemos



apoyar y las herramientas que en esas condiciones resultan más adecuadas para actuar.

### Resultados

Sobre la base de los criterios que se acaban de exponer fueron construidos cinco escenarios.

El **primero** es el escenario **reciente** en el que se han buscado proyectar las tendencias que fueron observadas en el diagnóstico sin introducir cambios substanciales.

El **segundo**, que denominamos escenario **previsible**, resulta de la aplicación de las cuatro decisiones que presentan menor nivel de incertidumbre. Introduce, por lo tanto, cuatro decisiones, referidas a la cuestión energética, al manejo de cuencas, al tratamiento de residuos y a la transformación de la estructura vial (cuatro cambios)

El **tercer** escenario de **consolidación de una nueva matriz productiva** introduce, a las condiciones analizadas en el escenario anterior, los efectos del desplazamiento de la estructura portuaria (cinco cambios)

El **cuarto** incorpora seis cambios, pero sobre la base del segundo escenario, incorpora los efectos de dos temas de difícil resolución pero de gran efecto sobre el **desarrollo social** como son la expansión de las redes de agua y saneamiento y la reestructuración del sistema de transporte (seis cambios)

Por último, un **quinto** escenario, **desarrollo integrado**, propone evaluar los efectos de la incorporación de siete decisiones, es decir, las cuatro del escenario previsible más la construcción de un nuevo puerto, la expansión de las redes y la reestructuración del sistema de transporte.

Cuadro 6.1 Escenario 1. RECIENTE.

### Escenario 1. RECIENTE

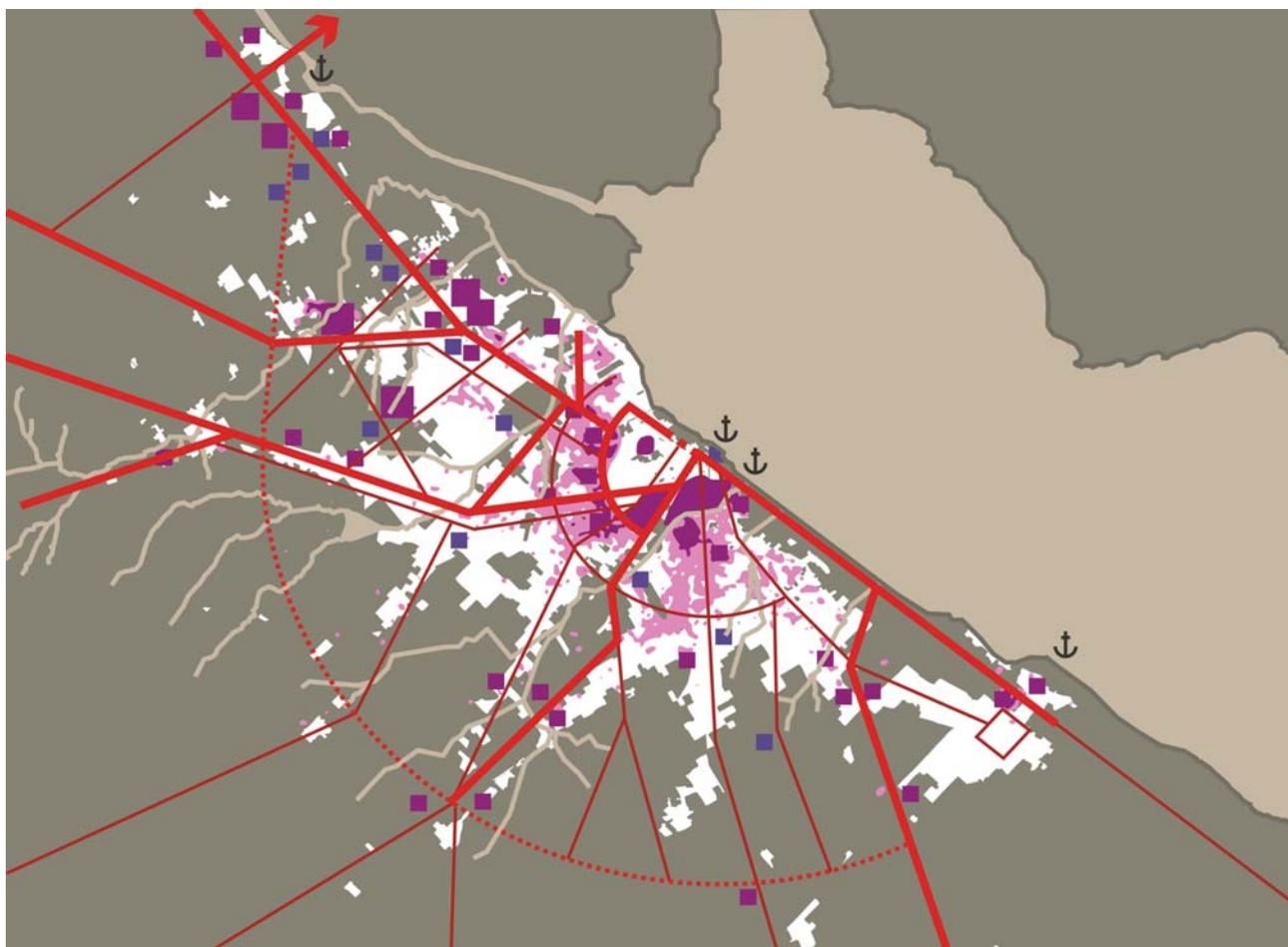
	Temática	Dilemas	
Producción	Puerto	<b>Invertir en el puerto existente</b>	Construir un nuevo puerto aguas abajo
	Energía	<b>Energía barata en base al gas</b>	Diversidad de fuentes y ajuste de las pautas de consumo
	Estructura vial	<b>Ensanchar autopistas</b>	Construir vialidades concéntricas
	Localización industrial	<b>Optimizar uso de la estructura industrial existente</b>	Promover nuevos parques industriales
Crecimiento	Centralidad urbana	<b>Promover el desarrollo de nuevas centralidades</b>	Fortalecer estructura de centros vinculados a las estaciones
	Transporte	<b>Respetar el sistema privado de transporte y recaudación</b>	Crear autoridad de transporte e implementar boleto intermodal
	Servicios sanitarios	<b>Mantener expansión de una única red</b>	Redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas
	Crecimiento	<b>Expansión de un suburbio de baja densidad</b>	Controlar la expansión y densificar el tejido urbano
Ambiente	Manejo de cuencas	<b>Organizar comités de cuenca con el modelo Unirec</b>	Designar autoridades de cuenca con el modelo matanza-riachuelo
	Residuos	<b>Sigue el relleno sanitario</b>	Se reformulan los criterios de tratamiento de residuos
	Áreas verdes	<b>Es una temática de responsabilidad municipal</b>	Organizar coordinación del sistema de áreas verdes
	Borde periurbano	<b>Se ocupa el borde periurbano como un área complementaria</b>	Se protege el borde periurbano como un área de protección

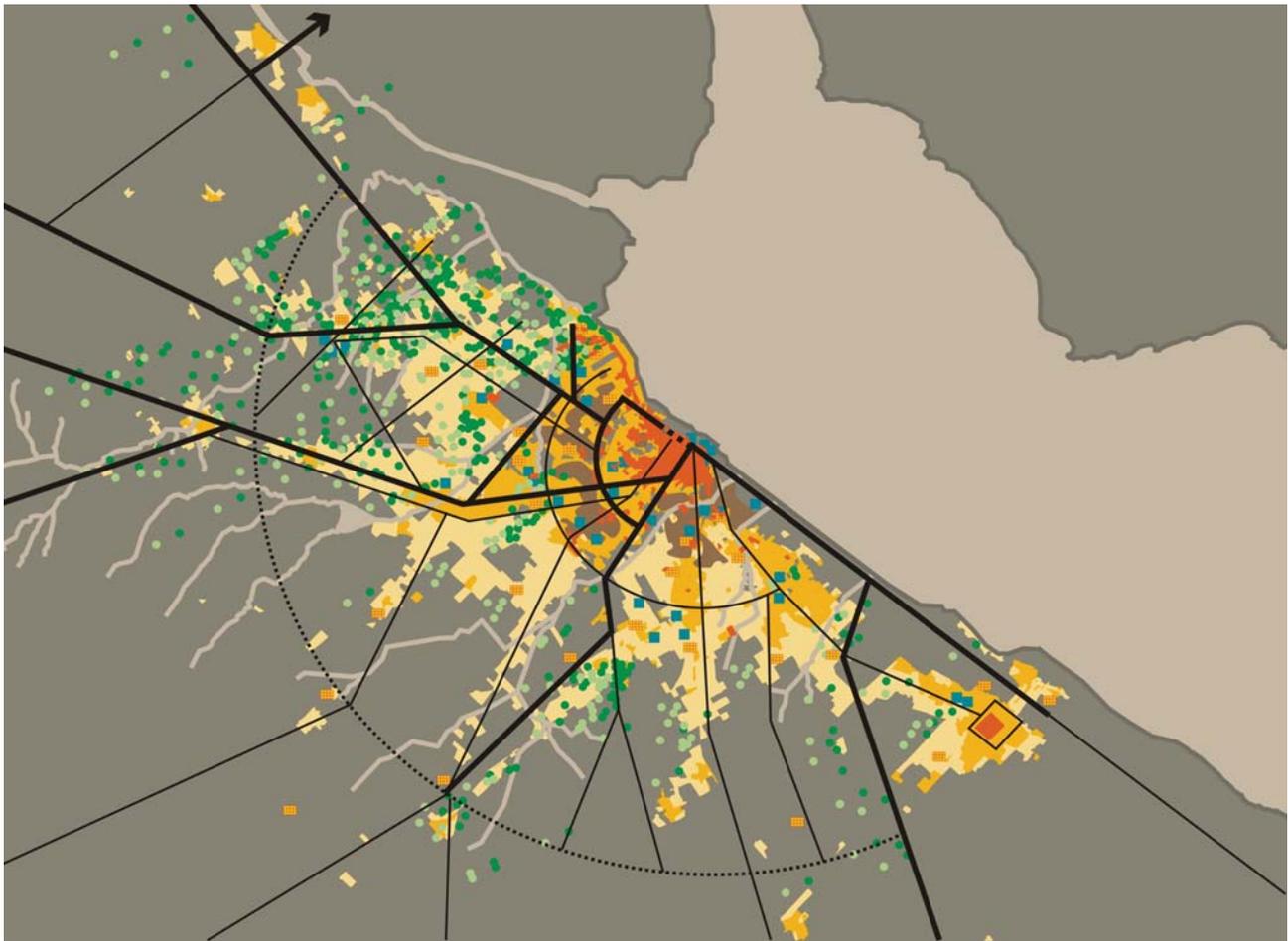
En el escenario reciente se han buscado proyectar las tendencias que presentaba la realidad como resultado de las políticas que caracterizaron la etapa anterior. Advierte sobre los efectos de continuar con estas políticas en el marco de las condiciones que presenta la realidad en la etapa actual. No se puede hablar estrictamente de dilemas, porque toma, como criterio general, ponderar los efectos que tienen sobre el presente decisiones que fueron tomadas en algún momento.

La proyección sobre el contexto actual de las tendencias que presentaba la realidad plantea algunos problemas: en el marco de un crecimiento anual del PBI superior al 7% la matriz de soporte del sistema productivo resulta vulnerable; el crecimiento disperso y desordenado de la mancha urbana (*sprawl*) con eje en las autopistas, acentúa la segregación espacial, la exclusión; el deterioro ambiental tiende a profundizarse, congregando entorno a sus áreas más críticas a los sectores más desfavorecidos de la población.

En este escenario, se supone que pasada la crisis, se vuelven a fortalecer las conductas que caracterizaron a la década del '90. La incertidumbre respecto de la sustentabilidad del crecimiento de la economía<sup>2</sup>, desalienta el incremento de la inversión física, obligando al sector productivo a programar su desarrollo apoyándose en la matriz existente; la ciudad acompaña las tendencias de mercado y el Estado abdica de su responsabilidad de regular el crecimiento de la aglomeración; tampoco promueve cambios de importancia en los criterios de manejo ambiental. Todas estas condiciones tienden a mantener su inercia, a menos que algunos temas hagan crisis y la realidad los imponga en la agenda de prioridades, forzando la introducción de acciones mitigatorias.

6.3 Escenario 1: RECIENTE.  
Matriz de Desarrollo





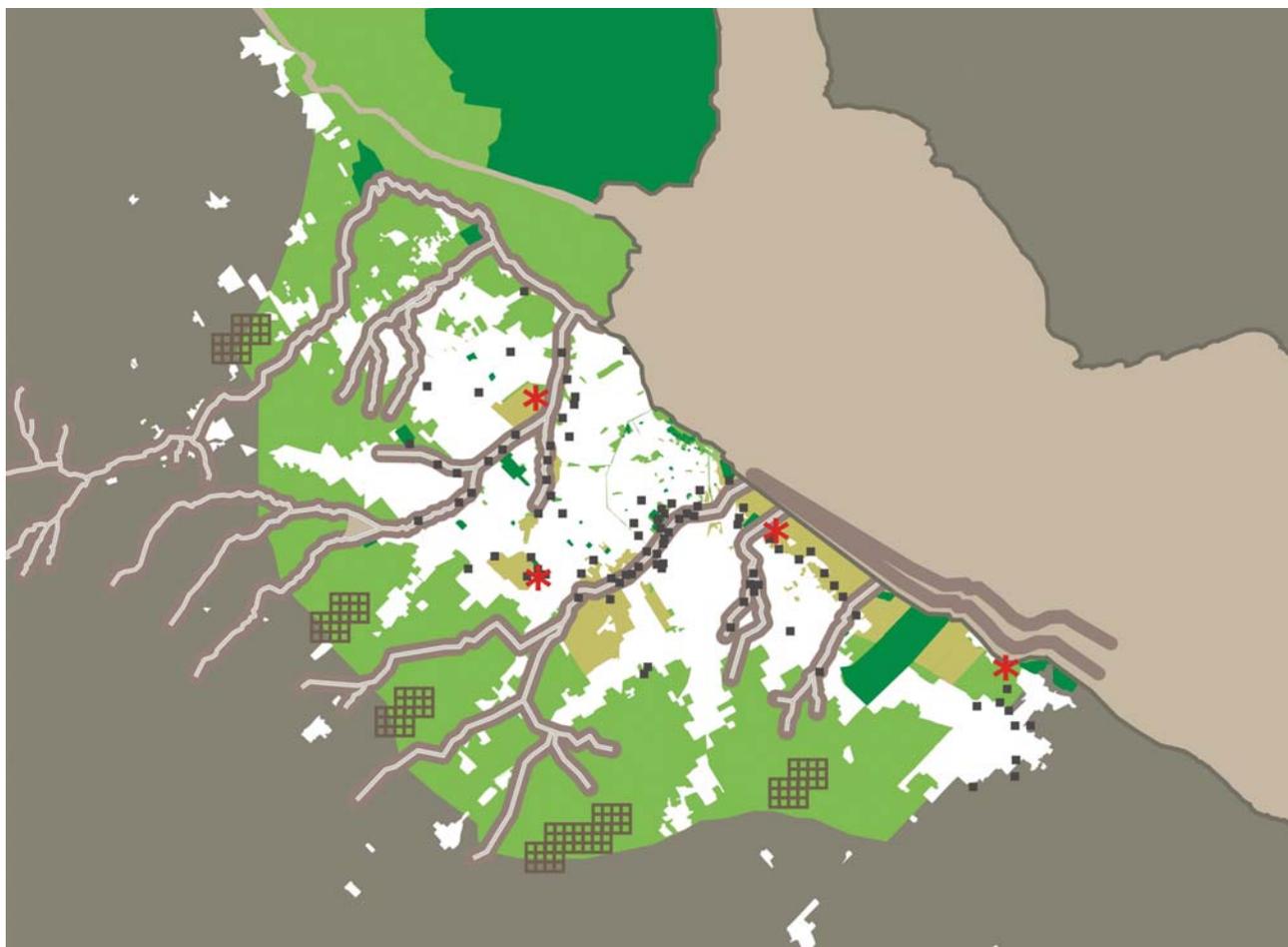
6.2 Escenario 1: RECIENTE.  
Matriz de Crecimiento

Como resultado, pueden producirse algunas mejoras: una modernización relativa del puerto, en la medida que el incremento de la actividad obliga a realizar obras que mejoren su operatividad en mediano plazo. El núcleo Puerto Nuevo – Puerto Avellaneda, tiende a incrementar la superficie operativa y a expandirse sobre sus bordes. La cuestión energética adquiere preponderancia y para resolverla se realizan nuevas obras de generación y eventualmente de transporte, buscando mantener un fuerte componente de subsidio al consumo. Se solucionan temporalmente los embotellamientos en los accesos a la Capital Federal (CABA) mediante el ensanche y extensión de las autopistas. El sector industrial opta por aprovechar la matriz fabril existente, devolviendo actividad a antiguas barriadas industriales, con lo que, la primera corona y la zona sur de CABA presentan un renovado clima productivo, permitiendo ahorros en la construcción de nuevas infraestructuras. Contemporáneamente, la demanda de espacios industriales más adecuados promueve, sobre el eje norte, la construcción de algunos nuevos parques industriales. La reticencia a incrementar la inversión en el sector productivo, canaliza los excedentes hacia el sector inmobiliario, que busca desarrollar nuevos productos y ensanchar su mercado, promoviendo un proceso de descentralización que fomenta el surgimiento de nuevas centralidades urbanas. La expansión del parque automotor y la facilidad de accesos multiplican los emprendimientos comerciales y administrativos en núcleos de nueva centralidad que tienden a crecer entorno de las autopistas. Pese a lo señalado, aparecen algunos fragmentos de revalorización del tejido consolidado, en áreas residenciales prestigiosas donde la actividad inmobiliaria

tiende a promover la construcción de edificios en altura y en el área central donde se promueve la mejora de los espacios públicos.

Entre los **inconvenientes** que presenta este escenario podemos citar el mantenimiento de los problemas de interferencia del tránsito en el acceso al puerto; los problemas energéticos, en la medida que el consumo sigue en aumento y las soluciones suponen grandes inversiones y tiempo de desarrollo de los proyectos, permitiendo que las dificultades de abastecimiento se conviertan en un tema político. La reactivación industrial sobre los antiguos establecimientos presenta conflictos con las zonas linderas residenciales; el suelo disponible es costoso y estrecho. Las nuevas inversiones tienden a concentrarse sobre la zona norte en proximidad de la ruta del MERCOSUR. La falta de acciones de mejoramiento en lo ambiental, permite el incremento de las áreas críticas, donde se concentran contaminación, riesgo de inundación y pobreza extrema. Nuevos centros de disposición final de residuos (relleno sanitario) deben ser impuestos a municipios cuya población resiste la acción del CEAMSE. Este escenario alienta el uso del automóvil y el modelo de expansión suburbana, lo que, a mediano plazo, plantea la necesidad de expandir la red vial. La aparición de nuevas centralidades sobre las autopistas multiplica el número de viajes en automóvil, generando problemas de desplazamiento a quienes no lo tienen. El transporte ferroviario sólo atiende a los sectores populares y carece de financiamiento de obras de modernización, generando baja calidad de los servicios de transporte, que sumado al costo de los mismos, alienta la protesta social. El incremento de la densidad de construcción en algunos barrios abre una nueva conflictualidad con los antiguos vecinos, que defienden sus ventajas

66.1 Escenario 1: RECIENTE.  
Matriz Ambiental





y modos de vida en las áreas de baja densidad. Surge asimismo un conflicto en torno a la capacidad de soporte de la infraestructura existente. Las empresas de servicios públicos, que tienen dificultades para atender las áreas actuales de prestación de servicios, tienden a descomprometerse de la ampliación del servicio a los sectores en los que no pueden garantizar la cobrabilidad. El encarecimiento del suelo en la zona norte dificulta la localización de barrios de trabajadores, orientando esa búsqueda sobre áreas deterioradas del centro, la primera corona y la zona sur de la aglomeración. La seguridad se convierte en un atributo de las nuevas urbanizaciones y en un problema central de la agenda de gobierno.

Algunos **requisitos** son necesarios para la concreción del escenario. La renovación de la concesión a los actuales operadores del puerto; el progresivo incremento del gasto en energía; priorizar la prolongación o ensanche de la red radial con grandes obras financiadas por peaje; tolerancia frente a la circulación de un parque automotriz obsoleto; apertura de nuevas líneas de transporte público que garanticen el traslado a las nuevas centralidades y dentro de los nuevos circuitos de los que no tienen auto; revisión permanente de la normativa urbana, en la medida que la actividad inmobiliaria presiona sobre las autoridades, apelando a la necesidad de generar condiciones favorables al desarrollo de nuevas inversiones; subsidios cada vez mayores para las empresas de servicios y mecanismos de recaudación que sostengan los procesos de redistribución necesarios para garantizar la operatividad de la ciudad y el acceso de la población a condiciones básicas para el desarrollo de su vida por medio del Estado.

Las **consecuencias** previstas para este escenario, son, entre otras: serios problemas de acceso vehicular en el centro de la ciudad, con crecimiento de la congestión, el consumo de carburantes y la polución; consolidación de la cuenca del Riachuelo como un eje de concentración industrial y logística con la localización de los Puertos Nuevo y de Avellaneda y la apertura de la Avenida Costera; paulatino traslado de los sectores de mayor poder adquisitivo hacia la zona norte y el desplazamiento de los sectores más desfavorecidos hacia las zonas sur y sudoeste; crecimiento del mercado informal, ampliando las áreas comerciales sobre la vía pública en torno a las viejas estaciones de ferrocarril; expansión de la mancha urbana conformando islas de urbanización dispersa en urbanizaciones cerradas, de baja densidad, que multiplica los conflictos por el control del territorio entre diferentes sectores sociales, pero que a la vez, diluye la problemática del espacio verde público que no logra alcanzar importancia en la agenda de gobierno; pérdida de legitimidad de la normativa urbanística, en la medida que se multiplican los proyectos aprobados por la vía de excepción; borde periurbano marcado por la expectativa de valorización, y mientras tanto transformado en suelo apto para localizar los usos segregados por la ciudad como basurales, tosqueras, agricultura informal, industria contaminante, etc.

Paradójicamente, las inversiones que se escamotean para el soporte productivo se canalizan hacia la expansión de las áreas residenciales, que en el nuevo formato requieren mucho más suelo y desarrollo de la estructura vial y de servicio. De modo que mientras las partes consolidadas de la ciudad (Centro, primera corona) pierden valor y en algunos lugares recuperan interés para las localizaciones industriales y logísticas, sobre áreas rurales o de urbanización precaria se abren nuevos frentes de urbanización. Los sectores populares siguen teniendo dificultades para acceder al suelo urbano dentro del circuito formal, de no mediar una política de vivienda o los procesos de ocupación/regularización que han caracterizado a los asentamientos informales. Se profundiza el modelo de una sociedad dual, en la que existen dos sectores que funcionan a diferentes velocidades. El sector más dinámico se lanza a la valorización del suelo urbano y el menos dinámico sólo puede acceder a subproductos residuales, a la ocupación

y apropiación por la vía de los hechos y/o a auto-producción de su propio hábitat.

En este contexto, frente a la exclusión de las grandes mayorías de los mecanismos formales de acceso a la ciudad, las políticas públicas deben adquirir dimensiones poco probables. La conflictualidad se expresa públicamente incrementándose los niveles de movilización en torno a problemas como seguridad, transporte, infraestructuras, energía, residuos, contaminación, accidentes, tránsito, etc.

En este marco, la política urbana enfrenta serios problemas. El desarrollo de patrones de urbanización contradictorios consolida la división entre dos sociedades que funcionan a diferentes velocidades, como ya fue dicho: una que se desarrolla dentro de los parámetros del mercado y otra que requiere apoyarse en la acción estatal para resolver su vida cotidiana.

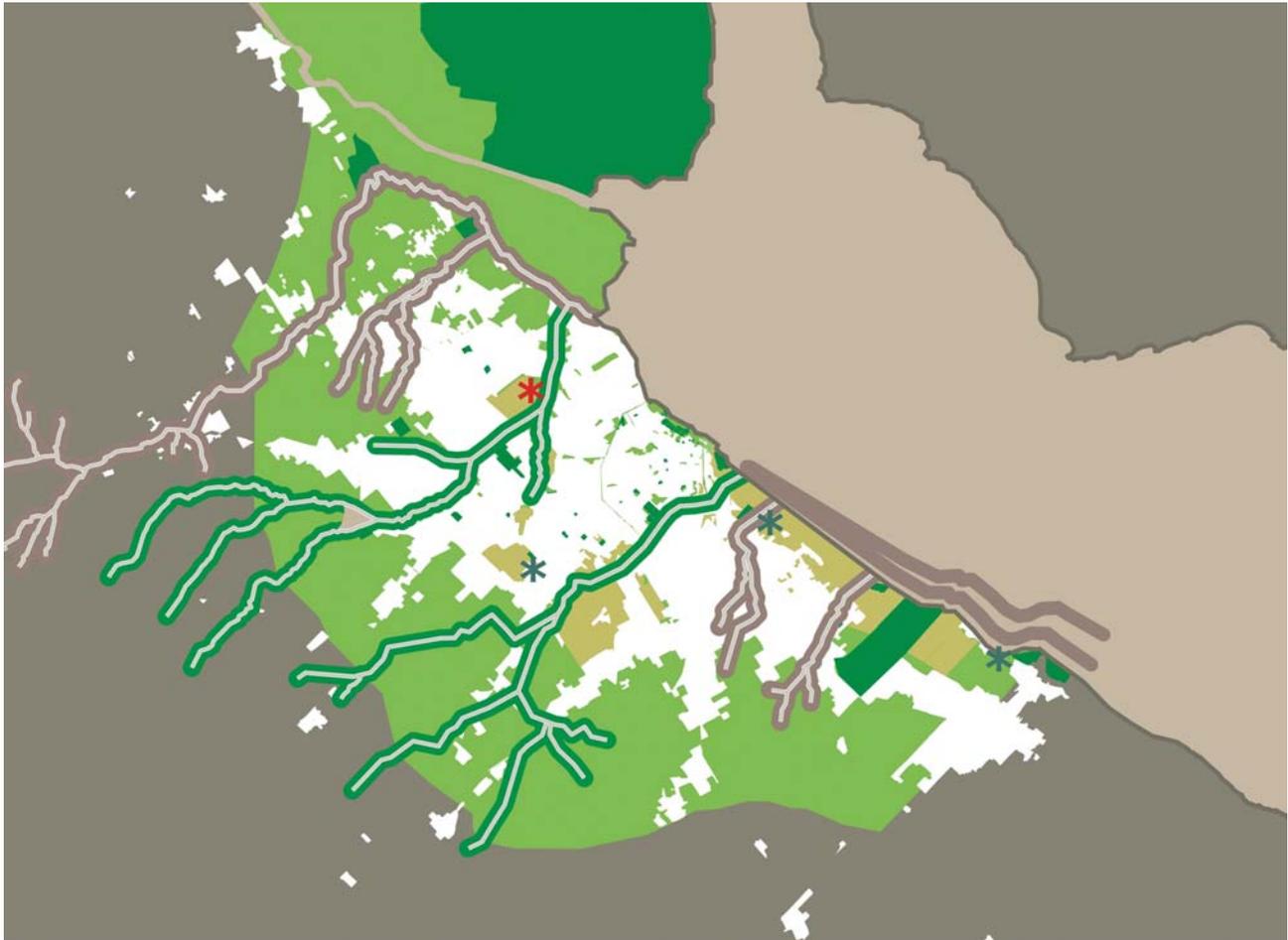
Resumiendo, el escenario **reciente** se apoya en un contexto de restricción en el que determinadas cuestiones terminaban siendo toleradas por la sociedad, pero cuando se lo adapta a un contexto de crecimiento, pone en crisis cuestiones de enorme sensibilidad social que ponen en duda su viabilidad.

Los niveles de injusticia que implica no son aceptables, induciendo un paulatino crecimiento de la conflictualidad social que pone en crisis la gobernabilidad. Las consecuencias han quedado demostradas durante la crisis del 2001, debiéndose destacar los niveles de movilización que alcanza la población en torno al desarrollo de estas conflictualidades. Corresponde asimismo destacar la capacidad de los sectores movilizados para imponer nuevas condiciones políticas al contexto. Sobre la base de esta experiencia se puede afirmar que este modelo no es viable, y a pesar de la existencia de sectores que consideran que en el nuevo contexto se puede volver a los parámetros que signaron a la década del 90, no se lo puede tomar como base para el desarrollo de la aglomeración en el marco de un proyecto democrático.

## Escenario 2. PREVISIBLE

	Temática	Dilemas	
<b>Producción</b>	Puerto	<b>Invertir en el puerto existente</b>	Construir un nuevo puerto aguas abajo
	Energía	Energía barata en base al gas	<b>Diversidad de fuentes y ajuste de las pautas de consumo</b>
	Estructura vial	Ensanchar autopistas	<b>Construir vialidades concéntricas</b>
	Localización industrial	<b>Optimizar uso de la estructura industrial existente</b>	Promover nuevos parques industriales
<b>Crecimiento</b>	Centralidad urbana	<b>Promover el desarrollo de nuevas centralidades</b>	Fortalecer estructura de centros vinculados a las estaciones
	Transporte	<b>Respetar el sistema privado de transporte y recaudación</b>	Crear autoridad de transporte e implementar boleto intermodal
	Servicios sanitarios	<b>Mantener expansión de una única red</b>	Redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas
	Crecimiento	<b>Expansión de un suburbio de baja densidad</b>	Controlar la expansión y densificar el tejido urbano
<b>Ambiente</b>	Manejo de cuencas	Organizar comités de cuenca con el modelo Unirec.	<b>Designar autoridades de cuenca con el modelo matanza-riachuelo</b>
	Residuos	Sigue el relleno sanitario	<b>Se reformulan los criterios de tratamiento de residuos</b>
	Áreas verdes	<b>Es una temática de responsabilidad municipal</b>	Organizar coordinación del sistema de áreas verdes
	Borde periurbano	<b>Se ocupa el borde periurbano como un área complementaria</b>	Se protege el borde periurbano como un área de protección

Cuadro 6.2 Escenario 2. PREVISIBLE.



6.4 Escenario 2: PREVISIBLE.  
Matriz Ambiental

Como fuera señalado, el segundo escenario **previsible** resulta de la aplicación de las opciones que suponen **menor incertidumbre**. Puede considerarse, que como respuesta a problemas que presenta la realidad, algunos dilemas se han ido resolviendo sobre la marcha. Son los dilemas relacionados con la inversión en energía y en la estructura vial; la asunción de compromisos en la gestión de las cuencas y de cambios en los métodos de tratamiento y disposición final de residuos.

Algunas de las **ventajas** que presenta este escenario ya fueron señaladas en el escenario anterior. La modernización del puerto en su localización actual, el reaprovechamiento de la matriz fabril existente y la revitalización de las antiguas barriadas industriales, permite ahorros en la construcción de nuevas infraestructuras. El traslado de los excedentes del sector productivo al inmobiliario fuerza el desarrollo de nuevos productos y la necesidad de ampliar el mercado, implementando mecanismos que faciliten el acceso al suelo y a la vivienda de sectores medios y bajos.

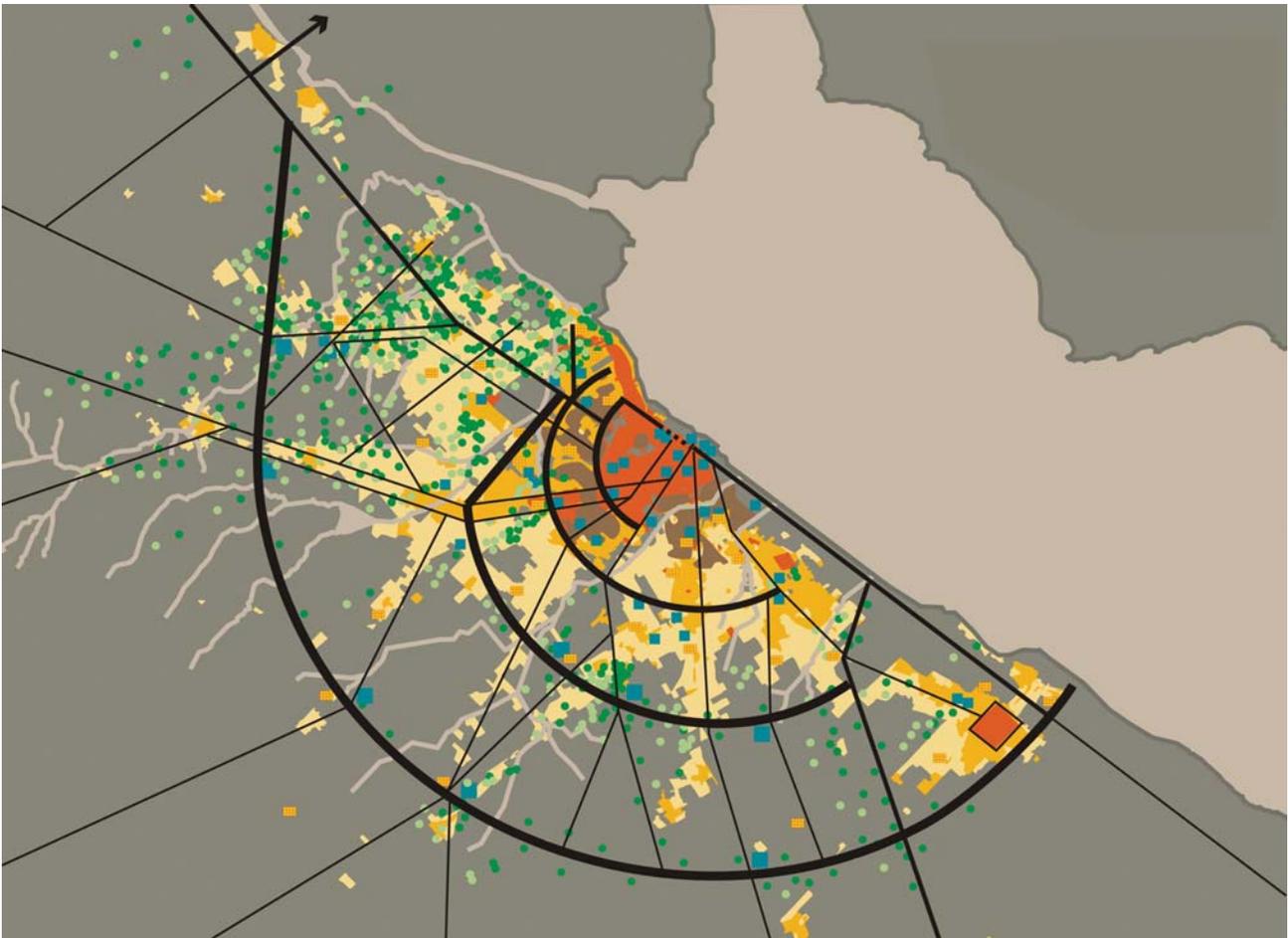
Las nuevas decisiones contribuyen a mejorar la perspectiva del escenario anterior. La inversión en obras de generación de electricidad atiende a la crisis energética, lo que devuelve competitividad industrial a la región. Nuevas inversiones promueven la transformación de la estructura vial, pasando de un esquema radial a una red de vinculaciones radio-concéntrica, que favorece la accesibilidad vial a la periferia y redistribuye flujos de transporte de cargas y de personas. Las nuevas autopistas concéntricas favorecen la localización de nuevos parques industriales y a la vez promueven el crecimiento de nuevas

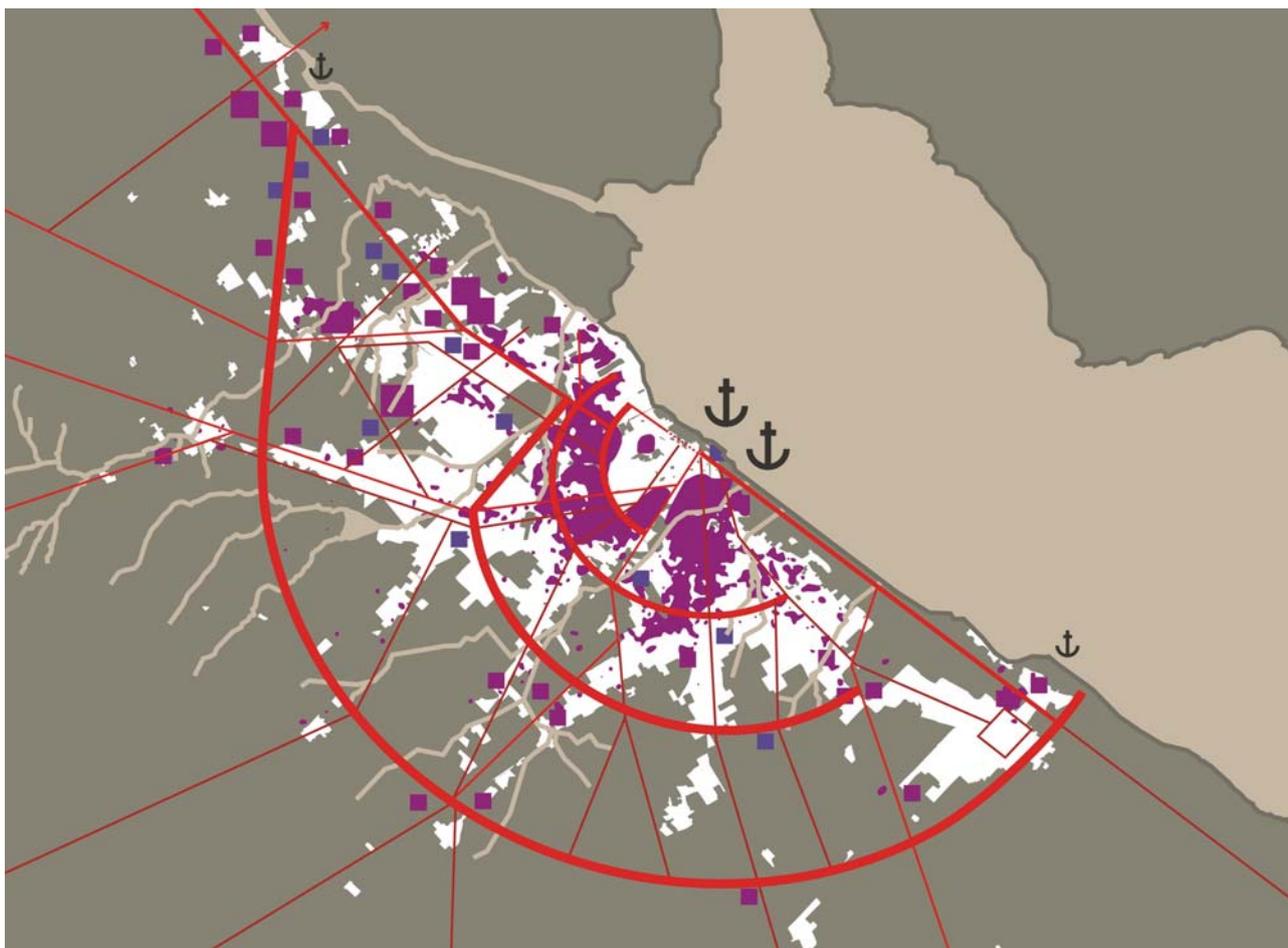
urbanizaciones. La cuestión ambiental pasa a ser un tema destacado en la agenda de prioridades. Se promueve el saneamiento de las cuencas implementando nuevas figuras de gestión y acciones concretas de mejoramiento. No se abren nuevos frentes de relleno sanitario y se reformulan los criterios de tratamiento de residuos.

Este escenario presenta también **inconvenientes**. La inversión sigue concentrándose sobre la zona norte. La realización de trabajos de adaptación del puerto no le da perspectiva de futuro; con problemas de espacio, el puerto presiona por crecer y distorsiona el comportamiento de los sectores aledaños. Se multiplican las interferencias entre el tránsito de automóviles y camiones, tanto en los accesos a la ciudad como en el sector del puerto. La nueva matriz energética no revisa el modelo de consumo ni considera la generación de energías alternativas de menor impacto ambiental. Las obras viales contribuyen a la redistribución de los flujos de tránsito, pero a la vez estimula el uso del automóvil individual, incrementando el consumo de energía y los niveles de contaminación. La industria sigue priorizando su localización en el eje norte. La trama vial radio-concéntrica habilita mayor superficie de suelo urbanizable que el escenario anterior; resuelve las relaciones externas pero no los conflictos de tránsito en el interior de la trama y fomenta la aparición de nuevas centralidades sobre los cruces de autopistas, donde se trasladan actividades centrales del terciario superior. Los nuevos métodos de tratamiento de residuos incrementan su complejidad y costos.

Para que este escenario se desarrolle deben quedar cubiertos algunos **requisitos**. Supone grandes inversiones en el sector energético; que los trabajos

6.5 Escenario 2: PREVISIBLE.  
Matriz de Crecimiento





6.6 Escenario 2: PREVISIBLE.  
Matriz de Desarrollo

de ensanche de la Ruta 6 se aceleren; que se concrete la concesión de la Autopista Parque Presidente Perón y se afecten las tierras para liberar la traza; que se estudie el ensanche y prolongación de la Av. General Paz. La implementación de nuevos criterios para la disposición de residuos implica un incremento de costos, que debe ser absorbido por la incorporación de otros agentes del proceso exigiendo un mayor compromiso de los usuarios y de los gobiernos locales. El tratamiento de cuencas debe mejorar la participación de los municipios.

Como **consecuencias**, la matriz ambiental experimenta un importante mejoramiento. Sin embargo, los criterios de manejo que se implementen para la cuenca Matanza/Riachuelo no pueden impedir que el sector se profile como industrial y logístico. Promueve y eventualmente organiza el crecimiento de la tercera corona y en el borde periurbano, que pasan a destacarse como las áreas que experimentan mayores transformaciones. Se abren nuevas condiciones para el desarrollo industrial y se eliminan restricciones energéticas que afectan la calidad de vida de la población. Permite el desarrollo de transportes colectivos sobre autopistas. Reorganiza centralidades comerciales, administrativas y residenciales. Promueve la localización de nuevos parques industriales. Permite precisar los límites de la región y del crecimiento del área urbanizada. Puede concluirse que organiza la periferia pero tiene pocos efectos sobre la estructuración interna del sistema urbano.

En el contexto del escenario **previsible**, la política urbana deberá hacer frente a una repentina expansión de las diferentes formas de urbanización cerrada sobre el borde periurbano y a la presión de los sectores populares por acceder al

suelo cerca de los lugares de trabajo. Deberá enfrentar la expansión del parque automotor y la alteración de los recorridos habituales, debiendo reestructurar el sistema público de transporte. Se deberá contener la expansión de las islas de urbanización ligadas a las nuevas vialidades concéntricas, Autopista Presidente Perón y Ruta 6, buscando definir los límites que compacten el crecimiento. Deberá compensar la ausencia de oferta de suelo urbano para los sectores medios y bajos promoviendo políticas públicas de acceso al suelo y la vivienda. Deberá promover operaciones de densificación y recalificación del tejido existente, fortaleciendo el sistema de centros apoyado sobre la red de transportes públicos metropolitanos.

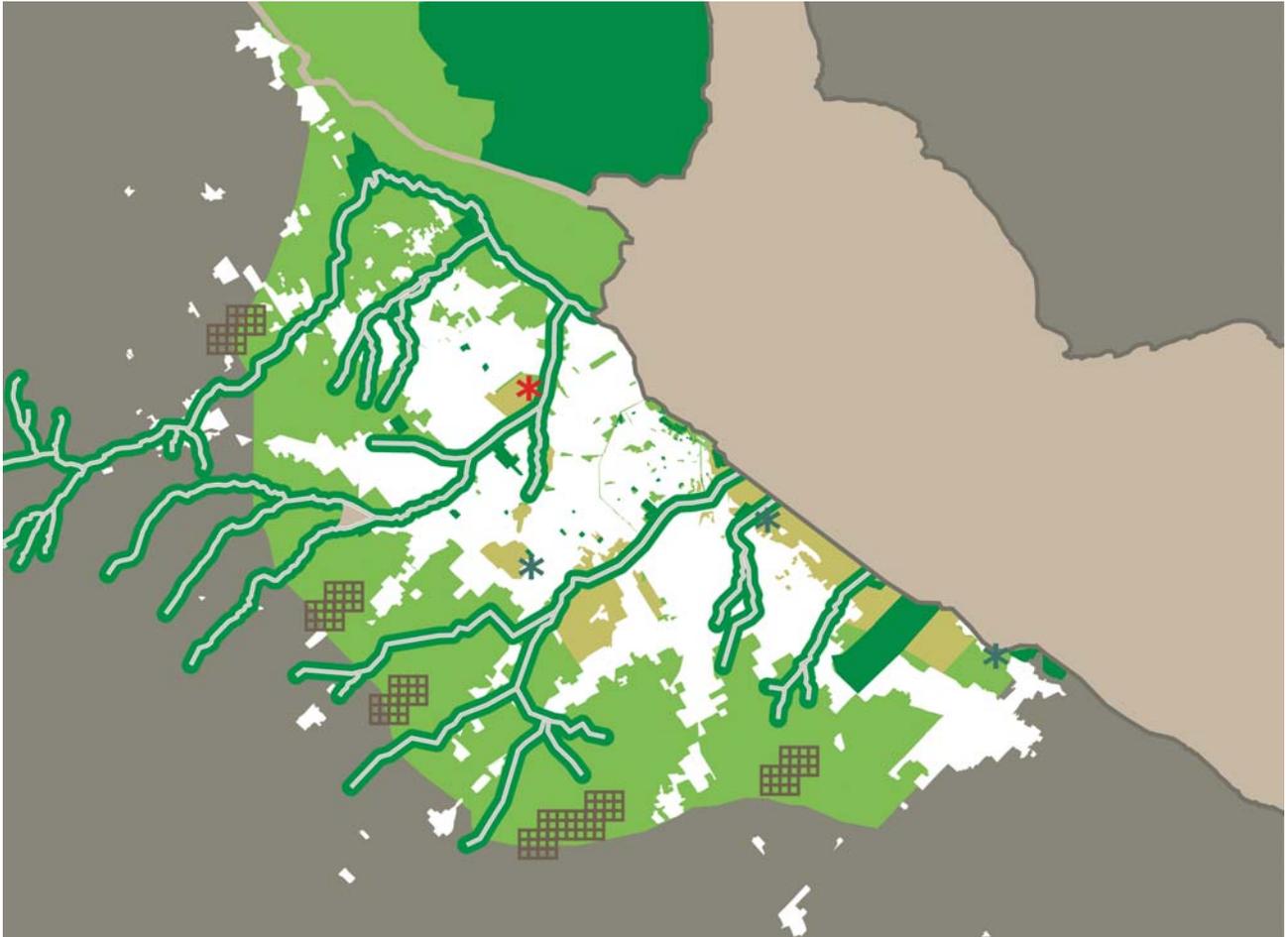
Debe prestar especial atención al desarrollo de la zona sur, promoviendo la localización de industrias u otras fuentes de empleo. En este marco, la política de manejo de cuencas puede contribuir al incremento de las áreas verdes públicas. Debe resolver la expansión de las redes de agua y cloaca en zonas con más de 100 hab/ha. Deben producirse ajustes a la normativa urbanística, garantizando las reglas de juego a las que deberá atenerse el desarrollo del sector. El tratamiento del borde periurbano cobra valor estratégico, en la medida que los instrumentos normativos pierden fuerza frente a la presión del mercado de suelo.

Puede afirmarse que este modelo implica mejoras, pero resulta muy insuficiente, en la medida que siguen predominando los patrones de urbanización de una sociedad escindida. En este marco se verifican mejoras sobre la matriz ambiental y la infraestructura productiva, pero posterga el desarrollo social, que como se ha visto en el escenario anterior, es el que presenta mayores problemas a la hora de ponderar la gobernabilidad de la aglomeración.

### Escenario 3. CONSOLIDACIÓN DE UNA NUEVA MATRIZ PRODUCTIVA

Cuadro 6.3 Escenario 3. CONSOLIDACIÓN DE UNA NUEVA MATRIZ PRODUCTIVA.

	Temática	Dilemas	
Producción	Puerto	Invertir en el puerto existente	<b>Construir un nuevo puerto aguas abajo</b>
	Energía	Energía barata en base al gas	<b>Diversidad de fuentes y ajuste de las pautas de consumo</b>
	Estructura vial	Ensanchar autopistas	<b>Construir vialidades concéntricas</b>
	Localización industrial	Optimizar uso de la estructura industrial existente	Promover nuevos parques industriales
Crecimiento	Centralidad urbana	Promover el desarrollo de nuevas centralidades	Fortalecer estructura de centros vinculados a las estaciones
	Transporte	Respetar el sistema privado de transporte y recaudación	Crear autoridad de transporte e implementar boleto intermodal
	Servicios sanitarios	Mantener expansión de una única red	<b>Redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas</b>
	Crecimiento	Expansión de un suburbio de baja densidad	Controlar la expansión y densificar el tejido urbano
Ambiente	Manejo de cuencas	Organizar comités de cuenca con el modelo Unirec	<b>Designar autoridades de cuenca con el modelo Matanza-Riachuelo</b>
	Residuos	Sigue el relleno sanitario	<b>Se reformulan los criterios de tratamiento de residuos</b>
	Áreas verdes	Es una temática de responsabilidad municipal	Organizar coordinación del sistema de áreas verdes
	Borde periurbano	Se ocupa el borde periurbano como un área complementaria	Se protege el borde periurbano como un área de protección



6.7 Escenario 3:  
 CONSOLIDACIÓN DE UNA  
 NUEVA MATRIZ  
 PRODUCTIVA. Matriz  
 Ambiental

Sobre la base del escenario anterior agrega el tratamiento de uno de los temas considerados de difícil implementación, o sea que se introducen cinco cambios. El tema duro en cuestión es la **construcción de un puerto aguas abajo**, en la zona sur de la aglomeración. En este caso, la construcción de un nuevo puerto privilegia la reconfiguración de la matriz productiva y dinamiza el proceso de relocalización industrial. Esta decisión apunta a compensar el desarrollo de la zona norte (Zárate - Brazo Largo), redistribuyendo la localización de actividades logísticas y productivas. Si bien la construcción del puerto y el traslado de la actividad es un proceso relativamente largo, la decisión tiene efectos inmediatos sobre la configuración territorial, mejorando notablemente la contribución de las vialidades concéntricas al desarrollo metropolitano. En términos estratégicos, esta intervención es equivalente a la que a fines del siglo XIX estructuró la conformación del área metropolitana en torno al puerto y el ferrocarril.

La construcción de un nuevo puerto aguas abajo reorganiza la matriz de soporte de la producción. En este escenario se privilegia el desarrollo económico, optimizando la reorganización del espacio de la producción. Tiene efectos sobre la distribución del empleo aproximando nuevas actividades a los municipios de la segunda corona y mejora el sistema de transportes, en la medida que reorganiza los flujos de desplazamiento en las horas pico.

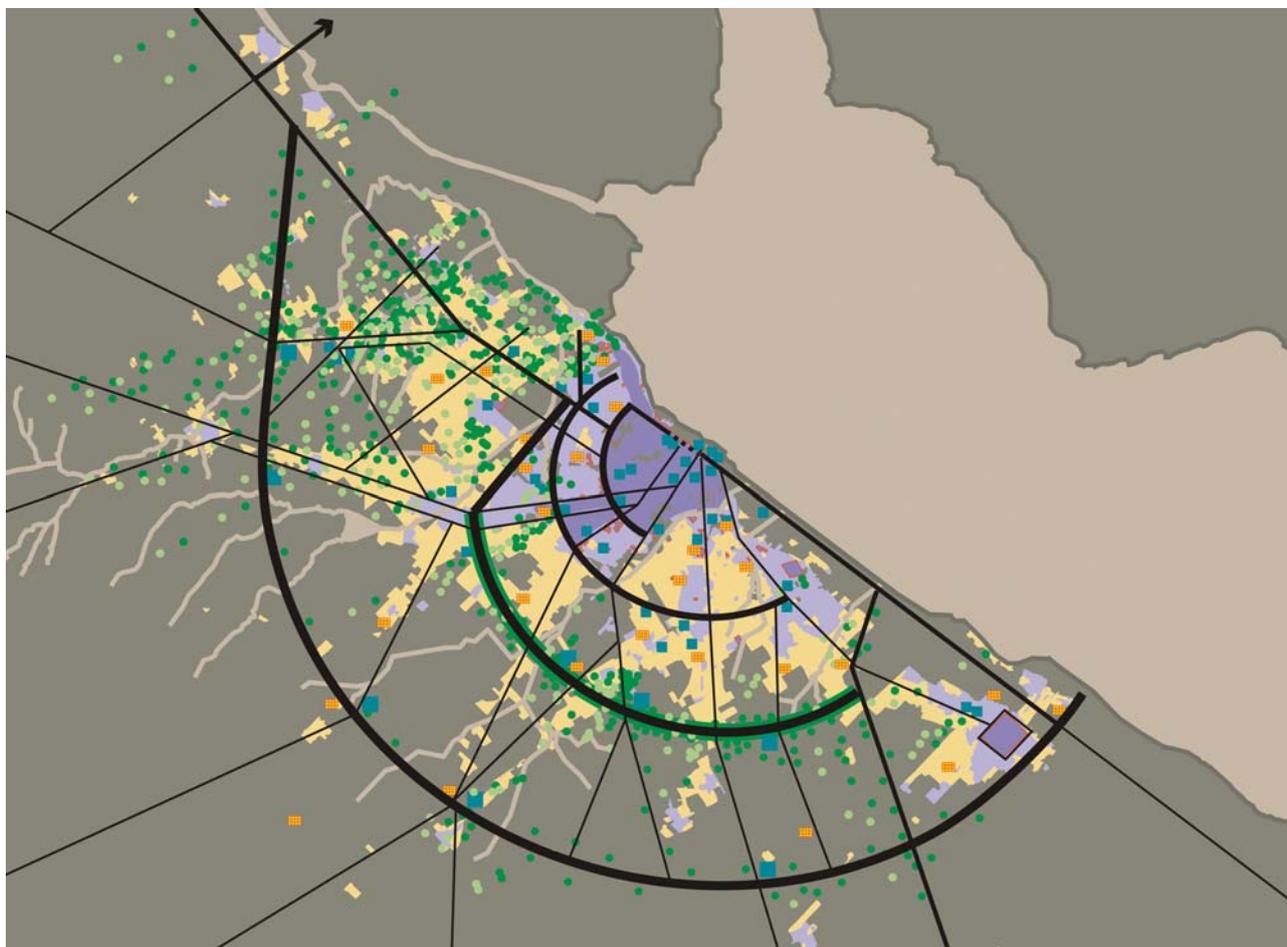
La decisión de la construcción de un puerto aguas abajo tiene **ventajas** notorias que consolidan una nueva matriz productiva. Moderniza el sistema portuario y abre un nuevo polo de actividad logística y productiva en la zona

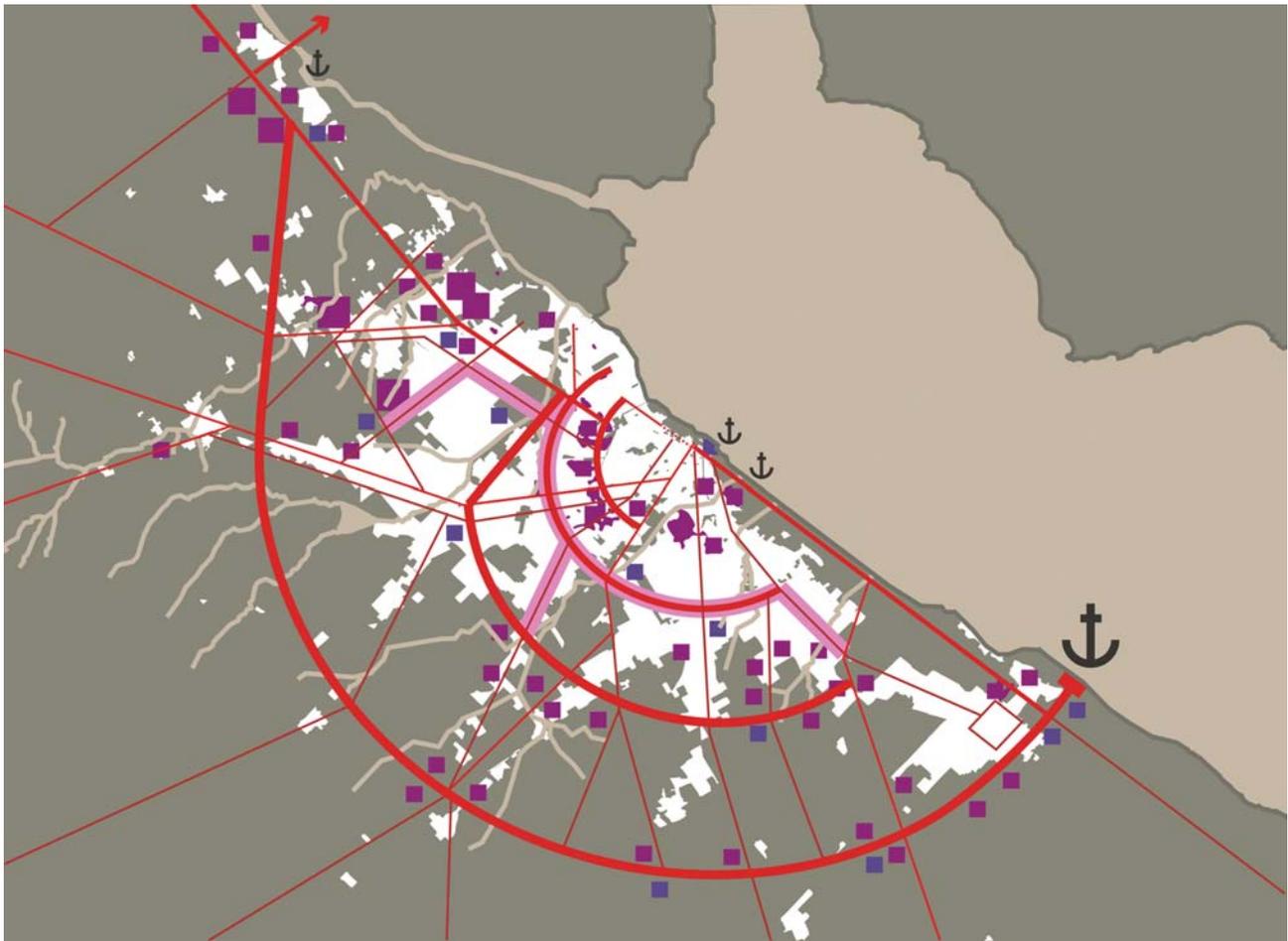
sur, que devuelve competitividad a la región, equilibrando el dinamismo que presenta la zona norte. Este nuevo polo en la zona sur induce mayor actividad sobre las autopistas concéntricas, convirtiéndolas en ejes atractivos para la localización de nuevos parques industriales y logísticos. La redistribución del tránsito de camiones favorece la accesibilidad vial desde la periferia. La aparición de nuevos desplazamientos hacia la periferia induce un mejoramiento de las condiciones de transporte en las horas pico. El desplazamiento de la actividad portuaria resuelve los conflictos de conexión en el centro de la ciudad y la paulatina recuperación de los espacios portuarios para usos urbanos favorece la consolidación del centro urbano. La desafectación de antiguas industrias habilita suelo disponible en el área consolidada.

Supone también **inconvenientes** que deben ser estudiados. La localización del nuevo puerto en el extremo sur de la aglomeración afecta el medioambiente actual de Berisso, multiplica y congestiona el tránsito en los alrededores de La Plata. La relocalización industrial deja cascarones desafectados dentro del tejido urbano consolidado. La priorización de las obras viales resta protagonismo al mejoramiento del sistema de transporte, persistiendo los problemas de movilidad dentro del tejido urbano.

Para poder configurar una nueva matriz productiva deberá cumplirse con ciertos requisitos. Supone el desarrollo de un proyecto portuario; la definición de un modelo de gestión que establezca los términos de la asociación entre diferentes jurisdicciones para la operación del nuevo puerto; la búsqueda de alternativas de financiamiento y la posibilidad de implementar un mecanismo de concesión de obra pública como contribución a su financiamiento. Supone

6.8 Escenario 3:  
CONSOLIDACIÓN DE UNA  
NUEVA MATRIZ  
PRODUCTIVA. Matriz de  
Crecimiento





6.9 Escenario 3:  
CONSOLIDACIÓN DE UNA  
NUEVA MATRIZ  
PRODUCTIVA. Matriz de  
Desarrollo

grandes inversiones en el sector energético y la consolidación de la estructura vial radio-concéntrica. Debe incrementarse el ejercicio del control ambiental de los volcados industriales en los nuevos parques industriales, revisando la participación de los municipios en el tratamiento de cuencas.

Como consecuencias de este escenario se destacan las siguientes. Se estructura una matriz industrial de última generación. Se produce una transformación de los parámetros de localización industrial que acelera los procesos de recuperación de las cuencas. La cuenca Matanza/Riachuelo debilita su perfil industrial y logístico, puede ser recuperada como un corredor ambiental de gran importancia. Se abren nuevas condiciones para el desarrollo industrial y se eliminan restricciones energéticas que afectan la calidad de vida de la población. El borde periurbano se presenta como un área de gran dinamismo que promueve y organiza el crecimiento de la tercera corona. Permite precisar los límites de la región y del crecimiento del área urbanizada.

La implementación del escenario 3 implica una profunda transformación de la organización del sistema logístico y productivo que re-equilibra el territorio y fortalece la competitividad de la región. Abre un importante proceso de redistribución de actividades del centro hacia la periferia, habilitando suelo disponible dentro del tejido urbano. Posterga, sin embargo, las decisiones estructurales que impactan dentro del tejido, lo que convierte a los nuevos anillos periféricos en áreas de oportunidad. En este marco, la política urbana debe buscar intervenir sobre el tejido consolidado, sobre la base de la expansión de las redes y el mejoramiento del sistema de transportes. Debe asimismo intentar contener la proliferación de islas de urbanización buscando acotar la

expansión de la mancha urbana promoviendo el crecimiento de un tejido más compacto.

Las oportunidades de urbanización siguen dirigiéndose a sectores con alto poder adquisitivo, debiendo el Estado resolver la provisión de suelo urbanizado y vivienda para los sectores populares.

La paulatina relocalización de gran parte de las actividades productivas y logísticas requiere la implementación de políticas de fortalecimiento de la matriz ambiental, priorizando la recuperación del entorno de las cuencas con la creación de corredores verdes, del borde costero y del periurbano. En este contexto cobran gran importancia las operaciones de rehabilitación en sectores de la trama consolidada.

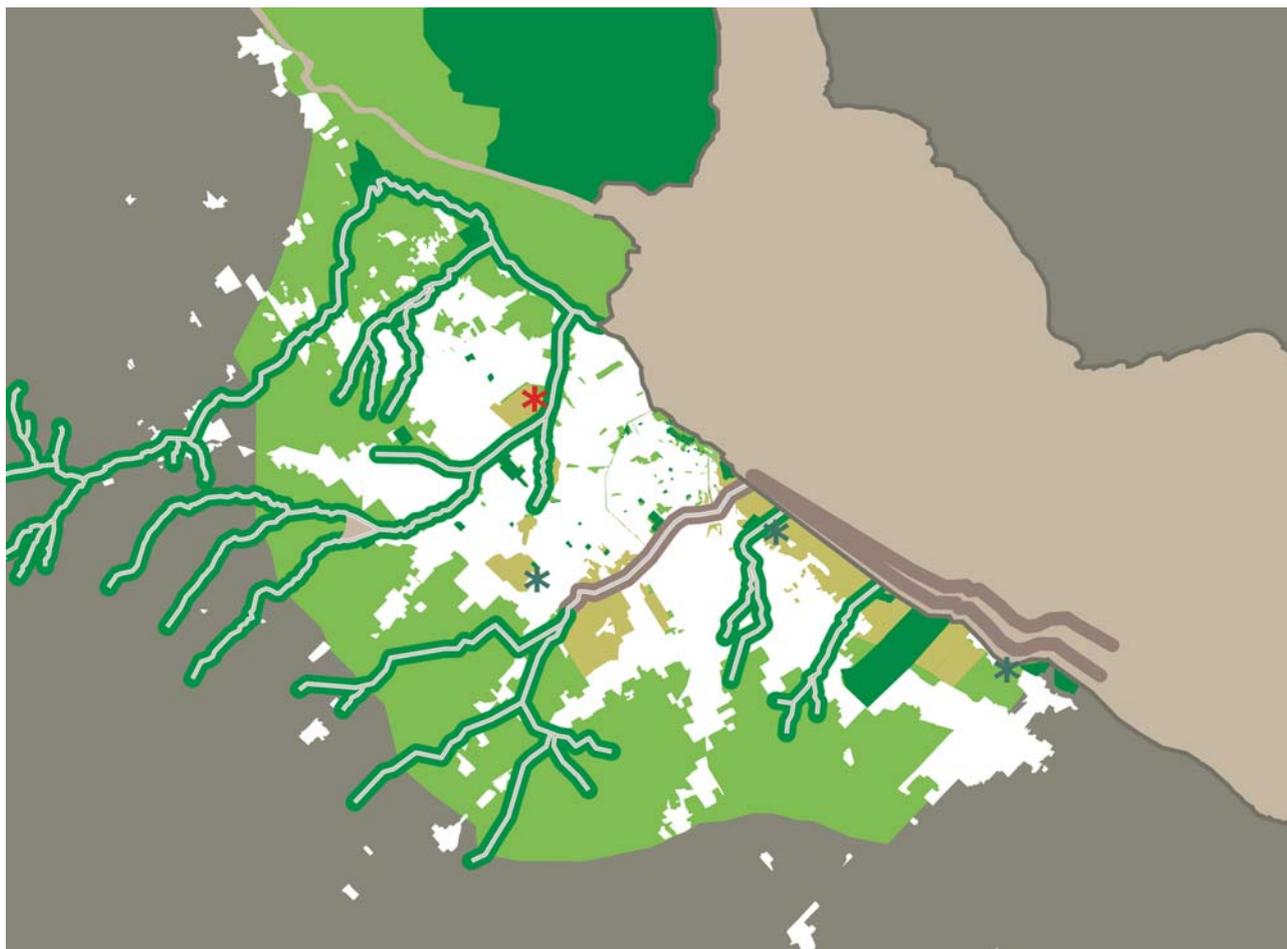
#### Escenario 4. DESARROLLO SOCIAL

	Temática	Dilemas	
Producción	Puerto	<b>Invertir en el puerto existente</b>	Construir un nuevo puerto aguas abajo
	Energía	Energía barata en base al gas	<b>Diversidad de fuentes y ajuste de las pautas de consumo</b>
	Estructura vial	Ensanchar autopistas	<b>Construir vialidades concéntricas</b>
	Localización industrial	Optimizar uso de la estructura industrial existente	Promover nuevos parques industriales
Crecimiento	Centralidad urbana	Promover el desarrollo de nuevas centralidades	Fortalecer estructura de centros vinculados a las estaciones
	Transporte	Respetar el sistema privado de transporte y recaudación	<b>Crear autoridad de transporte e implementar boleto intermodal</b>
	Servicios sanitarios	Mantener expansión de una única red	<b>Redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas</b>
	Crecimiento	Expansión de un suburbio de baja densidad	Controlar la expansión y densificar el tejido urbano
Ambiente	Manejo de cuencas	Organizar comités de cuenca con el modelo Unirec	<b>Designar autoridades de cuenca con el modelo matanza- riachuelo</b>
	Residuos	Sigue el relleno sanitario	<b>Se reformulan los criterios de tratamiento de residuos</b>
	Áreas verdes	Es una temática de responsabilidad municipal	Organizar coordinación del sistema de áreas verdes
	Borde periurbano	Se ocupa el borde periurbano como un área complementaria	Se protege el borde periurbano como un área de protección

En este escenario, a los cuatro dilemas del escenario **previsible**, se han agregado **dos medidas** de fuerte contenido social como la revisión de los criterios de **expansión de las redes** de agua y saneamiento, a partir de la construcción de redes y plantas de tratamiento desvinculadas, y la **reorganización del sistema de transporte** en torno a una autoridad metropolitana que implemente un boleto intermodal.

El escenario 4 agrega a la inversión en energía y en vialidad, la implementación de políticas de manejo de cuencas y la reformulación de los criterios de disposición de residuos, acciones de expansión de la red sanitaria y

Cuadro 6.4 Escenario 4. DESARROLLO SOCIAL.



6.10 Escenario 4:  
DESARROLLO SOCIAL.  
Matriz Ambiental

cambios sustantivos en la organización del sistema de transporte público. Si bien persiste la expansión de la mancha urbana, compensa el desarrollo de las formas de suburbanización (*sprawl*) vigentes en el mercado con acciones cuyo efecto induce mejoras en el tejido urbano consolidado.

Las **ventajas** propias de este escenario tienen un alto contenido social. La designación de una autoridad de transporte promueve un plan de mejoramiento ferroviario y de redistribución de las líneas de colectivos, que sumada a la implementación del boleto único intermodal redistribuye el costo del transporte en beneficio de los sectores que, para ir al trabajo, usan más de un medio de transporte. Se producen cambios en los criterios de gestión de las empresas de servicios, permitiendo a corto plazo, expandir las redes en áreas con más de 100 hab/ha. Estos cambios en las posibilidades de acceso a las infraestructuras y a la movilidad promueven el desarrollo de nuevas modalidades de urbanización, facilitando las posibilidades de acceso a suelo correctamente urbanizado para los sectores populares. La mejora del transporte público promueve la revalorización de los centros tradicionales, dinamizando las actividades comerciales y el incremento de la densidad. Las nuevas figuras de gestión y acciones concretas de mejoramiento promueven el saneamiento de las cuencas.

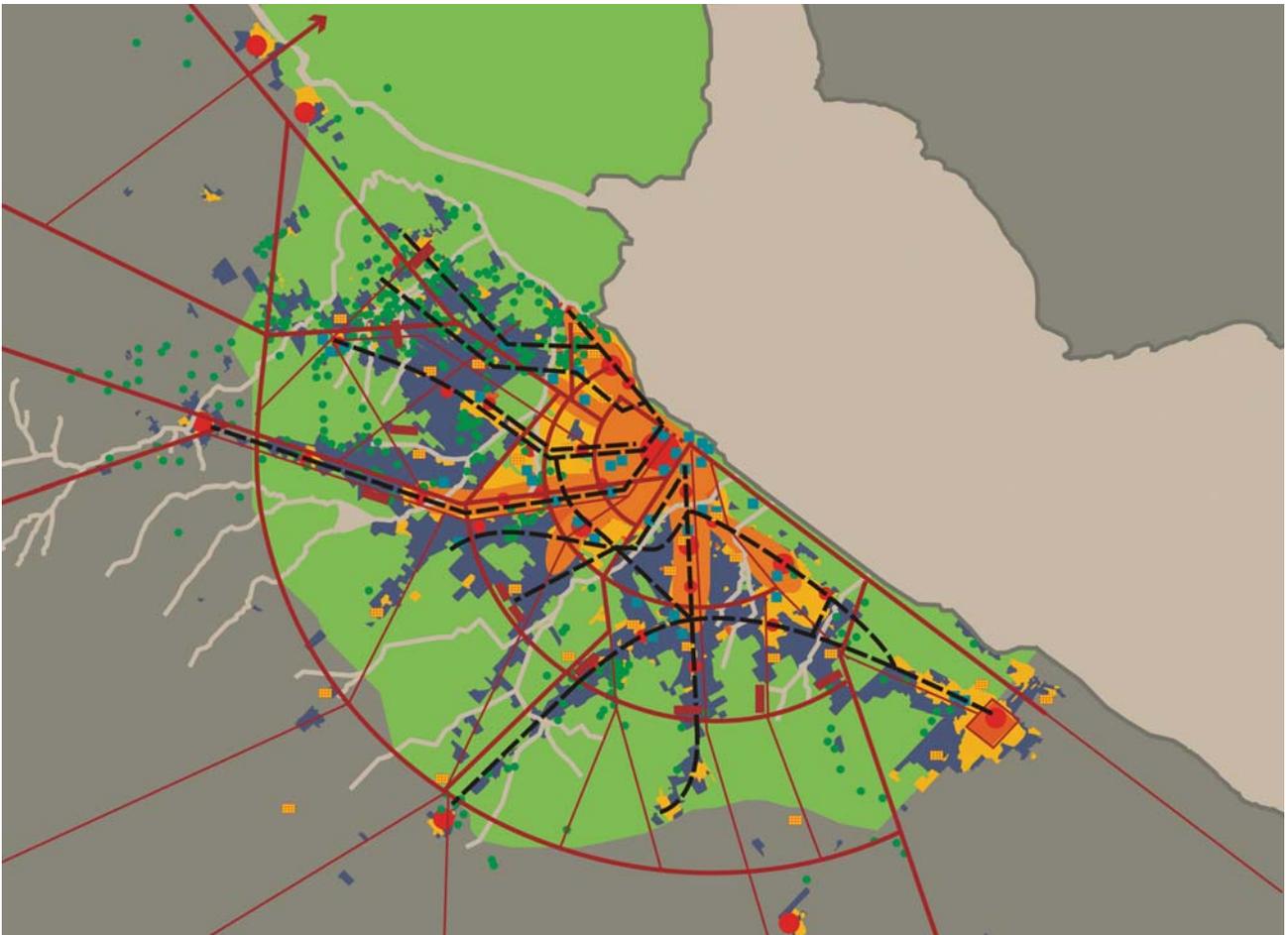
Uno de los **inconvenientes** de este escenario es el alto costo de las inversiones y la necesidad de establecer mecanismos que permitan recuperar el financiamiento. La transformación del sistema de transportes se implementa en forma gradual y a corto plazo da lugar a problemas de funcionamiento. La mayor facilidad de los sectores de menores ingresos para acceder a los medios

de transporte incrementa sus niveles de movilidad, saturando la capacidad del transporte público y agudizando los conflictos de tránsito en los cruces a nivel. Con relación a las redes, su crecimiento habilita el incremento de la densidad de construcción abriendo, en algunos barrios, una nueva conflictualidad con los antiguos vecinos que defienden sus modos de vida y las ventajas de la vida cotidiana en las áreas de baja densidad.

Entre los **requisitos** cabe destacar: la necesidad de designar una autoridad metropolitana de transporte que planifique, en forma integrada, la transformación del sistema; la designación de una autoridad con la capacidad política necesaria para sostener los conflictos que genera la transición; la implementación del boleto intermodal; la separación funcional y administrativa entre quien transporta y quien recauda. Estudiar la viabilidad de desarrollar un medio de transporte público sobre las autopistas. Con relación a las redes, será necesario introducir cambios en las pautas operativas de las empresas de servicios, adecuándolas para operar redes más pequeñas y más autónomas; encarar la construcción sistemática plantas potabilizadoras, redes autónomas y plantas de tratamiento. Habrá que evaluar si estas redes desvinculadas incrementan los riesgos de contaminación de las cuencas y, por lo tanto, definir los mecanismos para garantizar el control ambiental de los volcados industriales y domiciliarios.

Las **consecuencias** más notables de este escenario son las siguientes. La expansión de las redes permite un importante mejoramiento de la problemática ambiental. Los criterios de manejo de la cuenca Matanza/Riachuelo deben aceptar que el sector se profile como industrial y logístico. Se abren nuevas condiciones para el desarrollo industrial y se eliminan las restricciones

6.11 Escenario 4:  
DESARROLLO SOCIAL.  
Matriz de Crecimiento





energéticas que afectan la calidad de vida de la población. El dinamismo de las inversiones en el borde periurbano se ve compensado por la reactivación de las áreas linderas de las estaciones de tren, contribuyendo a la estructuración del sistema urbano, y eventualmente, al crecimiento organizado de la tercera corona. Si bien habilita el desarrollo de nuevas centralidades comerciales, administrativas y residenciales, fortalece la estructura de centros vinculada con las estaciones. Permite la expansión, a corto plazo, de las redes autónomas de agua y saneamiento en las zonas que tienen más de 100 hab/ha y también el desarrollo de nuevas urbanizaciones y la localización de nuevos parques industriales. Permite precisar los límites de la región y del crecimiento del área urbanizada.

Este escenario **desarrollo social** implica mejoras profundas, en la medida que introduce cambios sustantivos en las condiciones sanitarias y en las posibilidades de movilidad de sectores más vulnerables de la población. Agregando estas condiciones a las analizadas en el escenario **previsible**, la situación del Área Metropolitana experimenta profundas mejoras.

La designación de una Autoridad Metropolitana de Transporte pone en el centro de la discusión la formulación de un plan integral de transformación del sistema. Este plan debe tomar como elemento estructural la transformación del sistema ferroviario, que implica la electrificación de los tramos estructurales (Belgrano norte y sur, San Martín, Roca, etc.), el soterramiento de algunos tramos del Sarmiento, San Martín y Roca, la reapertura de tramos desafectados y el desarrollo de nuevas modalidades de transporte colectivo (autobuses sobre autopista, recorridos autónomos, carriles exclusivos, etc.). Incluye obras civiles (mejoramiento de centros de intercambio, cruces a nivel, etc.) y procesos de gestión (boleto único intermodal) que reformulen la articulación entre el sector público y el privado. Puede suponer una redistribución de los costos del servicio, acotando la carga sobre los pasajeros e incrementando la contribución de los impuestos (predial o a los hidrocarburos) y peajes, estructurando un sistema de subsidios cruzados que redistribuya la renta del suelo resultante de la accesibilidad y premie el uso del transporte colectivo. Implica, asimismo, la reprogramación de los recorridos. El incremento de la movilidad tiene efectos notables en términos del acceso al empleo, a la educación, la salud, la cultura y el entretenimiento, lo que significa un paso substancial en el desarrollo humano de la población.

Puede medirse un impacto semejante en términos del mejoramiento de las condiciones sanitarias, en la medida que la transformación de la cultura administrativa de las empresas sanitarias habilita la ampliación a corto plazo de las redes de agua y cloaca.

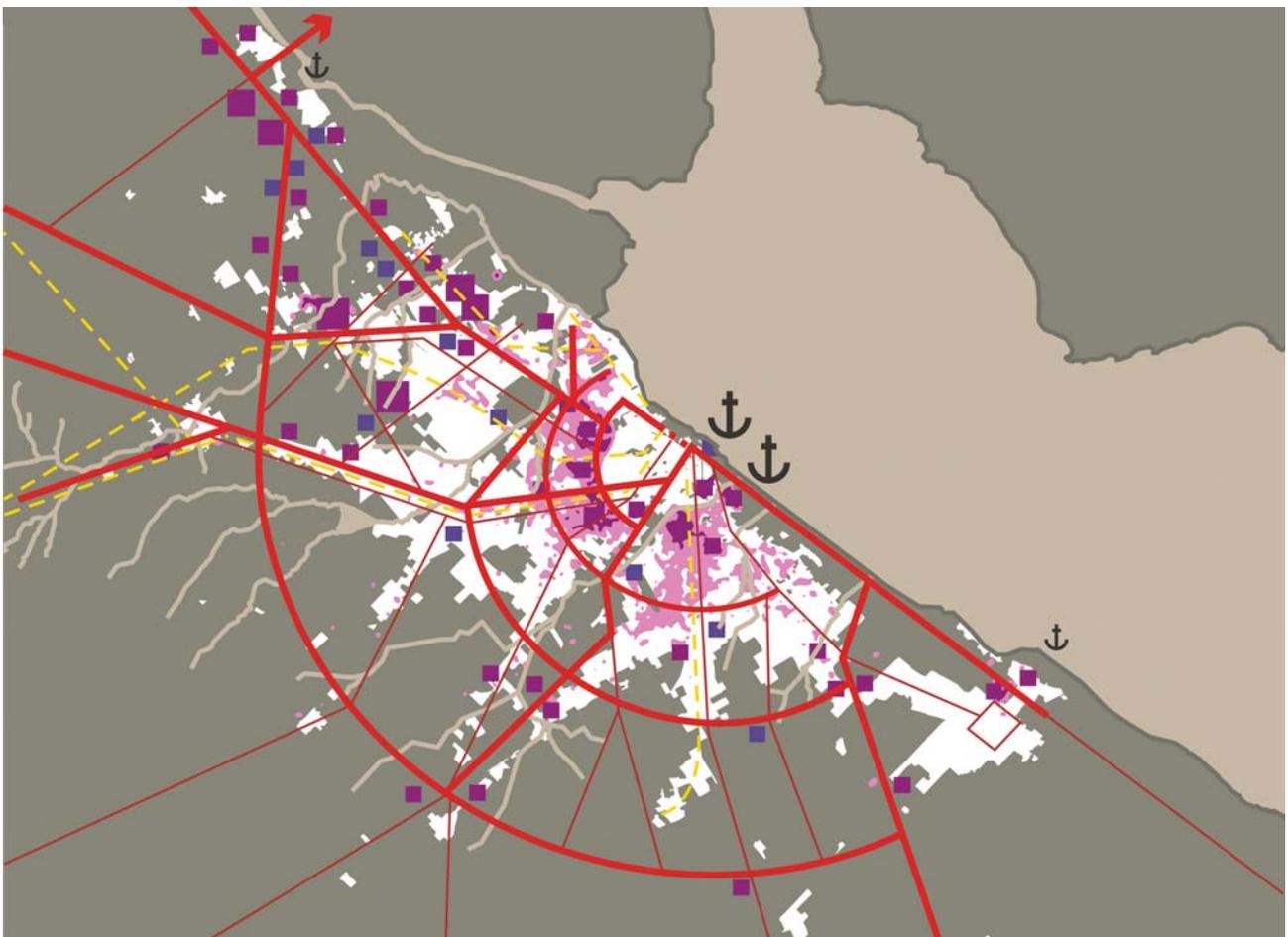
El abandono de las grandes obras civiles, como ríos subterráneos, emisarios y gigantescas plantas de tratamiento, permite canalizar las inversiones sobre sistemas pequeños y, por lo tanto, de menor costo y sofisticación tecnológica.

Puede encararse, a corto plazo, un programa prioritario de construcción de redes en las zonas que superan los 100 hab/ha. Puede, asimismo, alentarse la apertura de nuevas urbanizaciones de iniciativa pública o privada, provistas de redes autónomas y concebir estas redes considerando sus posibilidades de ampliación expandiendo las redes sobre las barriadas aledañas. Contribuye a la consolidación de barriadas que experimentan décadas de postergación. Contribuye al mejoramiento de las condiciones ambientales, regulando los niveles de extracción eliminando el problema de saturación de las napas.

De modo que en este escenario se equilibra la tendencia a la expansión inducida por el desarrollo de nuevas vialidades, y promueve la consolidación y estructuración del tejido ya urbanizado. La política urbana debe acompañar, a

través de planes de sector, la rehabilitación del tejido consolidado y la densificación en el área de influencia de las estaciones. Debe definir presupuestos mínimos que acoten la expansión de la mancha urbana y definan pautas de manejo para el borde periurbano. La política de construcción de vivienda pública debe acompañar la expansión de las infraestructuras contribuyendo al incremento de la densidad media del tejido urbanizado. Debe, asimismo, contribuir a la diversificación de la oferta de lotes urbanos, estimulando la aparición de nuevos productos inmobiliarios dirigidos a un sector más amplio del mercado. Entre las pautas de manejo de las cuencas, debe considerar el tratamiento de áreas críticas en las que coinciden problemas de inundación, deterioro ambiental y pobreza extrema como ocurre en la Cañada del Gaete, José León Suárez y Villa Dominico.

6.12 Escenario 4:  
DESARROLLO SOCIAL.  
Matriz de Desarrollo



## Escenario 5. DESARROLLO INTEGRADO

	Temática	Dilemas	
Producción	Puerto	Invertir en el puerto existente	<b>Construir un nuevo puerto aguas abajo</b>
	Energía	Energía barata en base al gas	<b>Diversidad de fuentes y ajuste de las pautas de consumo</b>
	Estructura vial	Ensanchar autopistas	<b>Construir vialidades concéntricas</b>
	Localización industrial	Optimizar uso de la estructura industrial existente	Promover nuevos parques industriales
Crecimiento	Centralidad urbana	Promover el desarrollo de nuevas centralidades	Fortalecer estructura de centros vinculados a las estaciones
	Transporte	Respetar el sistema privado de transporte y recaudación	<b>Crear autoridad de transporte e implementar boleto intermodal</b>
	Servicios sanitarios	Mantener expansión de una única red	<b>Redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas</b>
	Crecimiento	Expansión de un suburbio de baja densidad	Controlar la expansión y densificar el tejido urbano
Ambiente	Manejo de cuencas	Organizar comités de cuenca con el modelo Unirec	<b>Designar autoridades de cuenca con el modelo Matanza- Riachuelo</b>
	Residuos	Sigue el relleno sanitario	<b>Se reformulan los criterios de tratamiento de residuos</b>
	Áreas verdes	Es una temática de responsabilidad municipal	Organizar coordinación del sistema de áreas verdes
	Borde periurbano	Se ocupa el borde periurbano como un área complementaria	Se protege el borde periurbano como un área de protección

Cuadro 6.5 Escenario 5.  
DESARROLLO  
INTEGRADO.

En este escenario se considera la resolución de los cuatro dilemas del segundo escenario y de los que presentan mayor capacidad de **tracción**. La resolución de siete dimensiones fundamentales genera fuertes condiciones para la definición de una política urbana que resuelve de manera correcta los 12 dilemas señalados por el diagnóstico. El escenario 5 agrega la **construcción de un nuevo puerto aguas abajo**, acciones de expansión de la **red sanitaria** y cambios sustantivos en la **organización del sistema de transporte** público a la inversión en energía, a la inversión en la matriz de soporte territorial y a los nuevos parámetros de gestión ambiental. Si bien induce la expansión del borde urbano, promoviendo una reorganización del espacio de la producción, las acciones sobre el sistema de transportes y la operatividad de las redes introducen mejoras sustanciales en el tejido urbano consolidado.

A las **ventajas** enumeradas en el escenario anterior debe sumarse la decisión de la construcción de un puerto nuevo aguas abajo. Esta decisión abre un nuevo polo de actividad logística y productiva en la zona sur, equilibrando el dinamismo que presenta la zona norte. La modernización del sistema portuario devuelve competitividad a la región y sumado a esto la solución de la cuestión de la crisis energética con la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento de energía. La transformación de la estructura vial radial en una red de vinculaciones radio-concéntricas redistribuye los flujos de transporte de cargas y de personas,

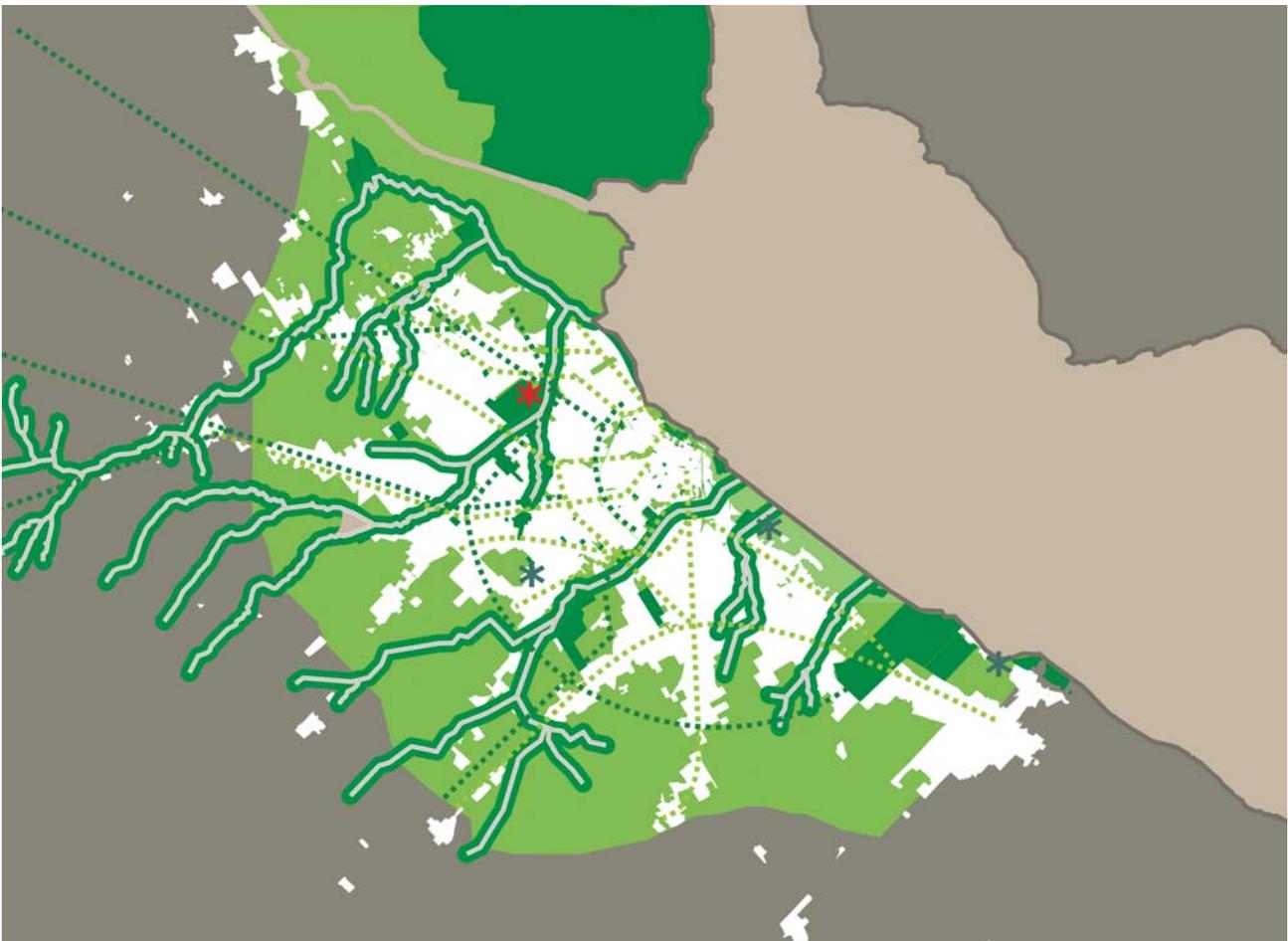
favoreciendo la accesibilidad vial desde la periferia. El nuevo polo portuario induce mayor actividad sobre las autopistas concéntricas, convirtiéndolas en ejes atractivos para la localización de nuevos parques industriales y logísticos. El sector industrial encuentra estímulos para encarar una relocalización de los establecimientos productivos y la implementación de nuevas tecnologías. El desplazamiento de la actividad portuaria resuelve los conflictos de conexión en el centro de la ciudad, dejando espacios ociosos cuya paulatina recuperación para usos urbanos favorece la consolidación del centro urbano; la desafectación de antiguas industrias también habilita suelo disponible en el área consolidada.

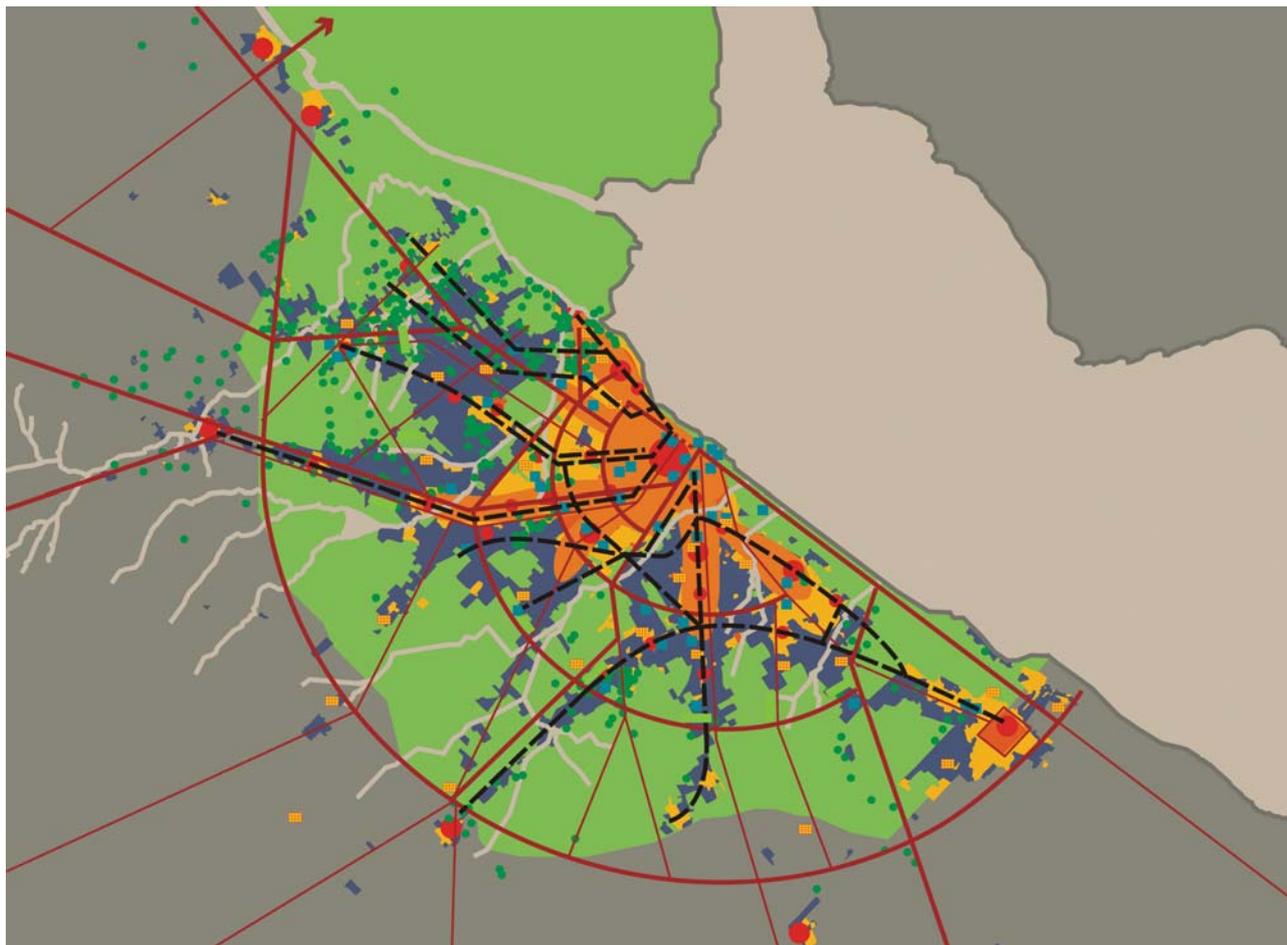
La designación de una autoridad de transporte promueve un plan de mejoramiento ferroviario y de redistribución de las líneas de colectivos que con la implementación del boleto único intermodal abarata el costo del transporte, incrementando los niveles de movilidad de los sectores populares. La aparición de nuevos desplazamientos hacia la periferia induce un mejoramiento de las condiciones de transporte en las horas pico con flujo en los dos sentidos. La mejora del transporte público promueve la revalorización de los centros tradicionales, dinamizando las actividades comerciales y alentando el incremento de la densidad de población.

Se producen cambios en los criterios de gestión de las empresas de servicios lo que permite expandir las redes en áreas con más de 100 hab/ha, promoviendo saneamiento de las cuencas mediante acciones concretas de mejoramiento.

Los cambios en la accesibilidad y las redes promueven el desarrollo de nuevas urbanizaciones, de tejido compacto dentro del área de influencia de las estaciones.

6.13 Escenario 5:  
DESARROLLO  
INTEGRADO. Matriz  
Ambiental





6.14 Escenario 5:  
DESARROLLO  
INTEGRADO. Matriz de  
Crecimiento

Si bien en este escenario se hacen presentes algunos de los **inconvenientes** identificados en los escenarios anteriores, también es cierto que otros desaparecen por la interacción de medidas de diferente índole. Por ejemplo la construcción del anillo vial fomenta la expansión de la mancha urbana, pero el mejoramiento del transporte público estimula el mejoramiento de las áreas consolidadas de la ciudad.

Para analizar en profundidad los inconvenientes de este escenario pueden repasarse los citados en los escenarios 3 **previsible** y 4 **desarrollo social**, entendiendo que algunos se morigeran. Lo mismo ocurre con los **requisitos**, pero en este caso se integran.

Las **consecuencias** propias de este escenario son más claras en el aspecto ambiental, cuya matriz experimenta mayores niveles de solicitud, pero a la vez, las autoridades de cuenca cuentan con más elementos para promover su mejoramiento. Se estructura una matriz industrial de última generación. La transformación de los parámetros de localización industrial aceleran los procesos de recuperación de las cuencas. La cuenca Matanza/Riachuelo pierde perfil exclusivo industrial y logístico y puede ser recuperada como un corredor ambiental de gran importancia.

Puede afirmarse que en este marco existen condiciones para reconfigurar las tres matrices que definen el desarrollo del Área Metropolitana: se reconfigura la matriz productiva (energía, vialidad, puerto) lo que induce la oportunidad de abrir un conjunto de nuevos parques industriales y logísticos. Reconstruye la matriz ambiental, clarificando el sistema de bordes y corredores que, a través

de las cuencas, vincula el eje costero y el borde periurbano. En este contexto es posible programar un sistema de parques urbanos metropolitanos.

Por último, en el marco de las nuevas condiciones, el problema del crecimiento deja de librarse solamente en la periferia, permitiendo encarar políticas de contención de la expansión y reorganización del espacio urbanizado. La reorganización de la estructura de transportes y la expansión de nuevas redes autónomas de agua y saneamiento permiten atender los problemas de movilidad y de mejoramiento de la situación sanitaria y ambiental de la mayor parte de la población.

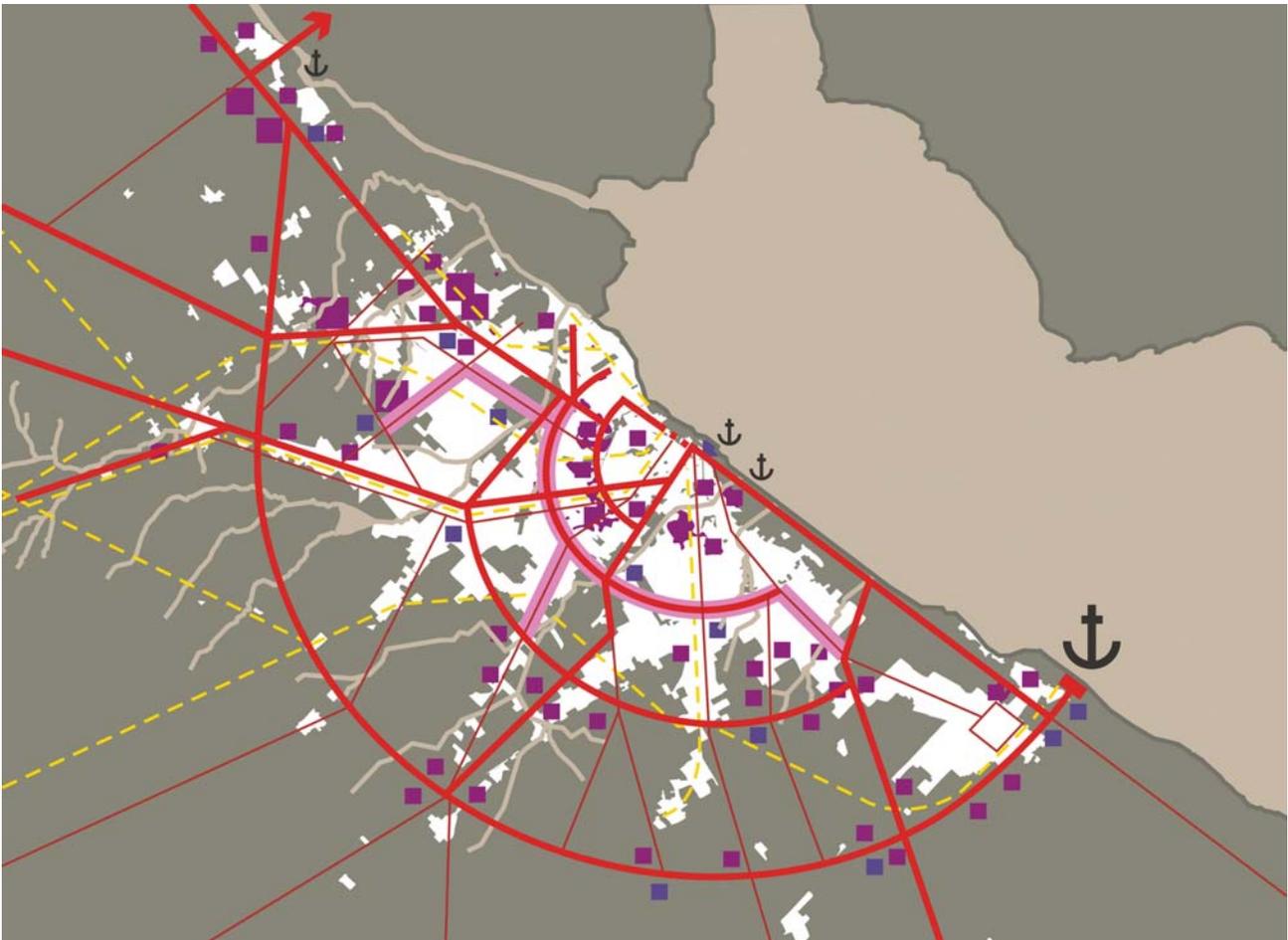
La política urbana puede organizarse en torno a la reconstrucción de las tres grandes matrices:

La primera organiza el crecimiento del área urbanizada sobre la base de la nueva matriz productiva, asumiendo a la Autopista Parque (Presidente Perón) como espina que una nueva infraestructura que redistribuye las actividades económicas por todo el territorio. Esta vialidad tiene a la vez la propiedad de establecer una referencia para contener la expansión del área urbanizada.

La segunda estructura el territorio en torno a la movilidad. Fortalece el sistema de centros, apoyado sobre las principales líneas del ferrocarril, identificando los antiguos puntos de trasbordo y los nuevos puntos de intercambio entre los ejes del ferrocarril y el transporte colectivo. La organización de un sistema de transporte colectivo sobre las autopistas contribuye a la promoción de nuevas centralidades.

La tercera reconstruye la matriz ambiental a partir de la afectación de un sistema de parques, que conecta áreas verdes de diferentes escalas, a través de

6.15 Escenario 5:  
DESARROLLO  
INTEGRADO. Matriz de  
Desarrollo





las cuencas, las vías y las grandes vialidades, vinculando ambientalmente el eje de la costa y el borde periurbano.

Esta reestructuración debe ser acompañada por acciones dirigidas a mejorar las condiciones de urbanización en el interior del tejido consolidado. Identifica un conjunto de áreas críticas (inundación, residuos y pobreza extrema), en las que deben realizarse, de inmediato, intervenciones de manejo integral; promueve asimismo operaciones de mejoramiento de barrios (construcción de redes, pavimentos, equipamiento y mejoramiento de la situación habitacional) y operaciones de densificación, tendientes a la recuperación de suelo vacante o rehabilitación de suelo desafectado, incrementando los niveles de ocupación del área consolidada. Incluye también acciones de reorganización del espacio industrial inserto en el tejido urbano y de recuperación de áreas industriales desafectadas que pueden ser rehabilitadas para usos residenciales. Por último, la reconstrucción de la matriz ambiental puede ser fortalecida con intervenciones dentro de la trama residencial, fortaleciendo el desarrollo de la masa vegetal y por lo tanto, su capacidad de armonizar la relación entre el medio natural y el construido.

#### NOTAS

1 En los anexos, se da cuenta de los trabajos de relevamiento y análisis que sirvieron de base a la elaboración del diagnóstico y las actas de los talleres desarrollados por la Ciudad de Buenos Aires, los municipios y referentes de las diferentes problemáticas sectoriales.

2 Asumiendo la existencia de crisis cíclicas que después de 5 años de expansión (veranitos) sumen al país en periodos de recesión.

# Estrategia Territorial

## Fundamentos

Al analizar la evolución del Área Metropolitana de Buenos Aires se reconoce la existencia de tres matrices<sup>1</sup>:

- 1- La primera es la **matriz** de soporte **ambiental**; es resultado de la relación entre el medio natural y la actividad antrópica.
- 2- La segunda es la **matriz** que sirve de soporte al **sistema productivo**; es resultado de la construcción de grandes infraestructuras (puerto, ferrocarril, vialidad, energía) y constituye un elemento determinante para la competitividad de un asentamiento.
- 3- Por último, existe una **matriz** de **crecimiento** que sirve de soporte a los procesos de expansión y densificación, conduciendo flujos de movilidad y estableciendo diferenciales de localización dentro del tejido urbanizado.

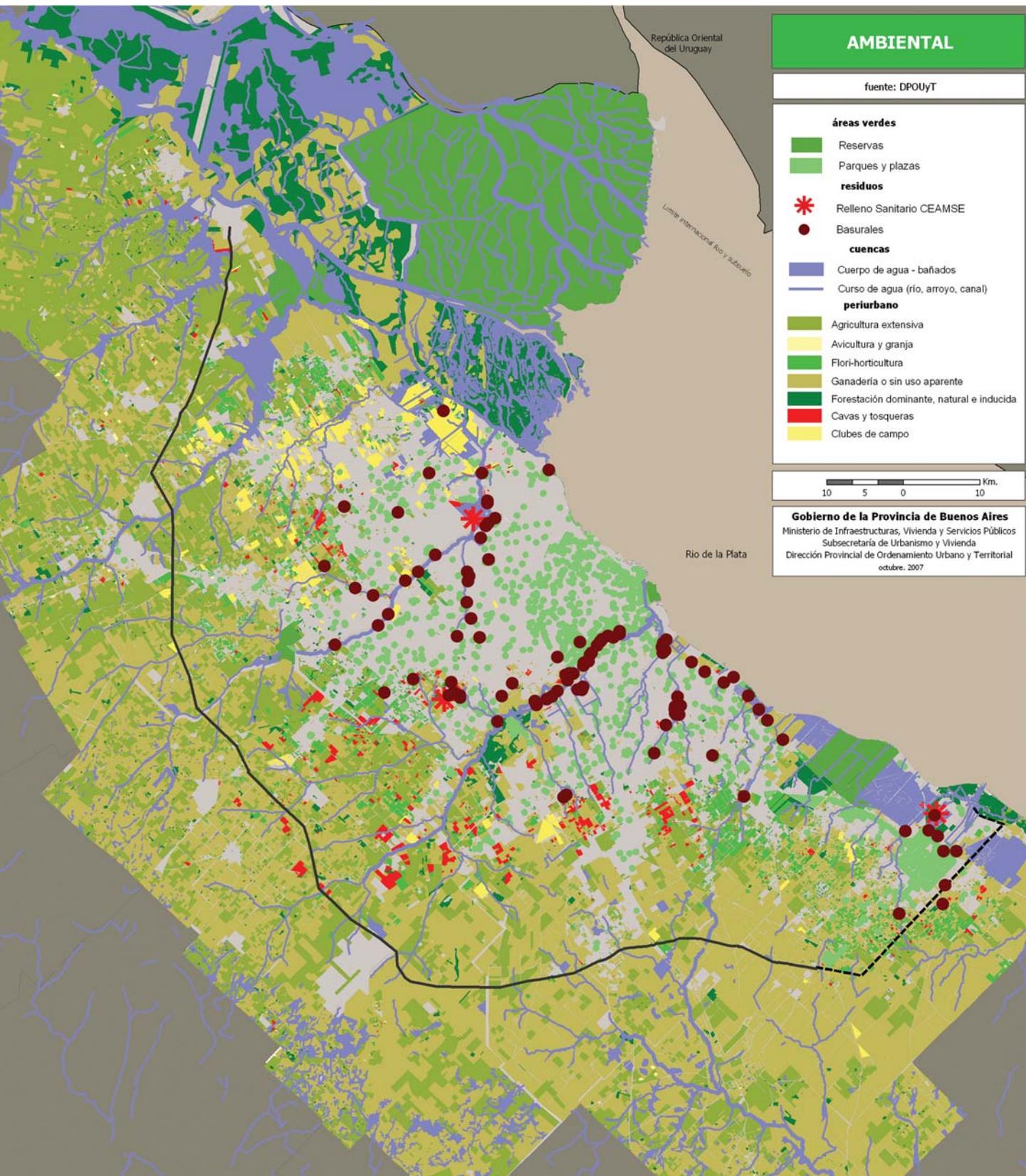
En las instancias de diagnóstico constatamos que el proceso de urbanización ha afectado estas matrices de manera diferente:

1- La **matriz ambiental** presenta un profundo deterioro. Ha sido transformada físicamente, alterado su perfil biológico, sobreexplotada, contaminada y perturbados los ciclos que definen su metabolismo. La expansión de las áreas urbanizadas han ido rompiendo la unidad del sistema de espacios naturales, dejando fragmentos aislados que tienden a transformarse o a desaparecer. Esta paulatina fragmentación, que comienza con la apertura de vías de comunicación, sigue con la cobertura de los polígonos habilitados por la vialidad y finaliza con la ocupación de ambientes valiosos. Actualmente, este proceso se acelera con la diseminación de asentamientos de tejido disperso (*urban sprawl*), con gran afectación de suelo y baja intensidad de ocupación, en zonas rurales o complementarias, e inclusive en zonas naturales, generando focos de perturbación que tienden a expandirse. Son especialmente sensibles los humedales del albardón que conforma la costa del Río de la Plata, las cuencas que atraviesan el área urbanizada y el borde periurbano. Sin lugar a dudas, las cuencas interiores presentan el máximo nivel de deterioro; la presión por ocupar sus riberas termina con la ocupación del área de inundación, que finalmente es remediada alterando el comportamiento natural de la cuenca. Debe a esto agregarse que estos ríos y arroyos han sido determinantes para la localización industrial, lo que ha dado lugar a décadas de contaminación que comprometen no sólo la calidad de sus aguas, sino también de sus fondos barrosos. La falta de claridad respecto del control de las orillas ha tolerado la utilización de estos espacios públicos como basurales, vertederos de tanques atmosféricos y



últimamente como asentamientos precarios. Esta combinación permite identificar algunos tramos<sup>2</sup> como áreas críticas en las que se concentran los mayores niveles de miseria y contaminación. Si bien la opinión pública manifiesta preocupación por la evolución de los indicadores que dan cuenta de

7.1 Matriz Ambiental.

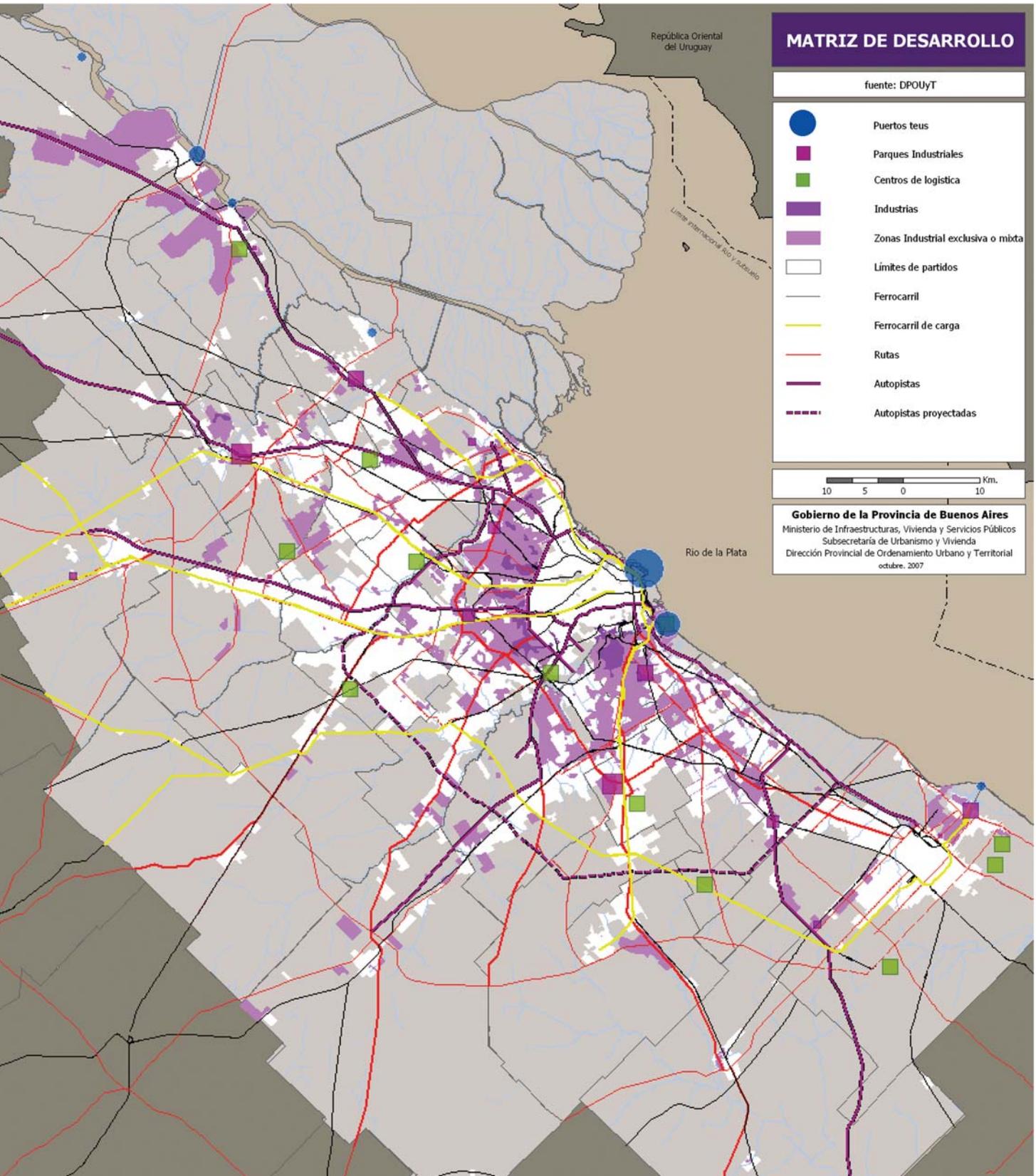




este deterioro, la problemática ambiental tiene dificultades para alcanzar un lugar relevante en la agenda de prioridades. Sin embargo, mientras el deterioro ambiental se profundiza, la preocupación de la sociedad no ha logrado todavía conformar un sistema de decisiones coherentes que actúe sobre la evolución de esta realidad, implementando medidas de la envergadura de la problemática que se pretende atender. La sanción de una nueva ley de aguas y el establecimiento de una autoridad provincial con competencias sobre el tema, la creación del comité de cuenca del Río Reconquista y más recientemente, la intervención del Estado Nacional constituyendo la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo, son acciones relevantes en el tratamiento de esta cuestión.

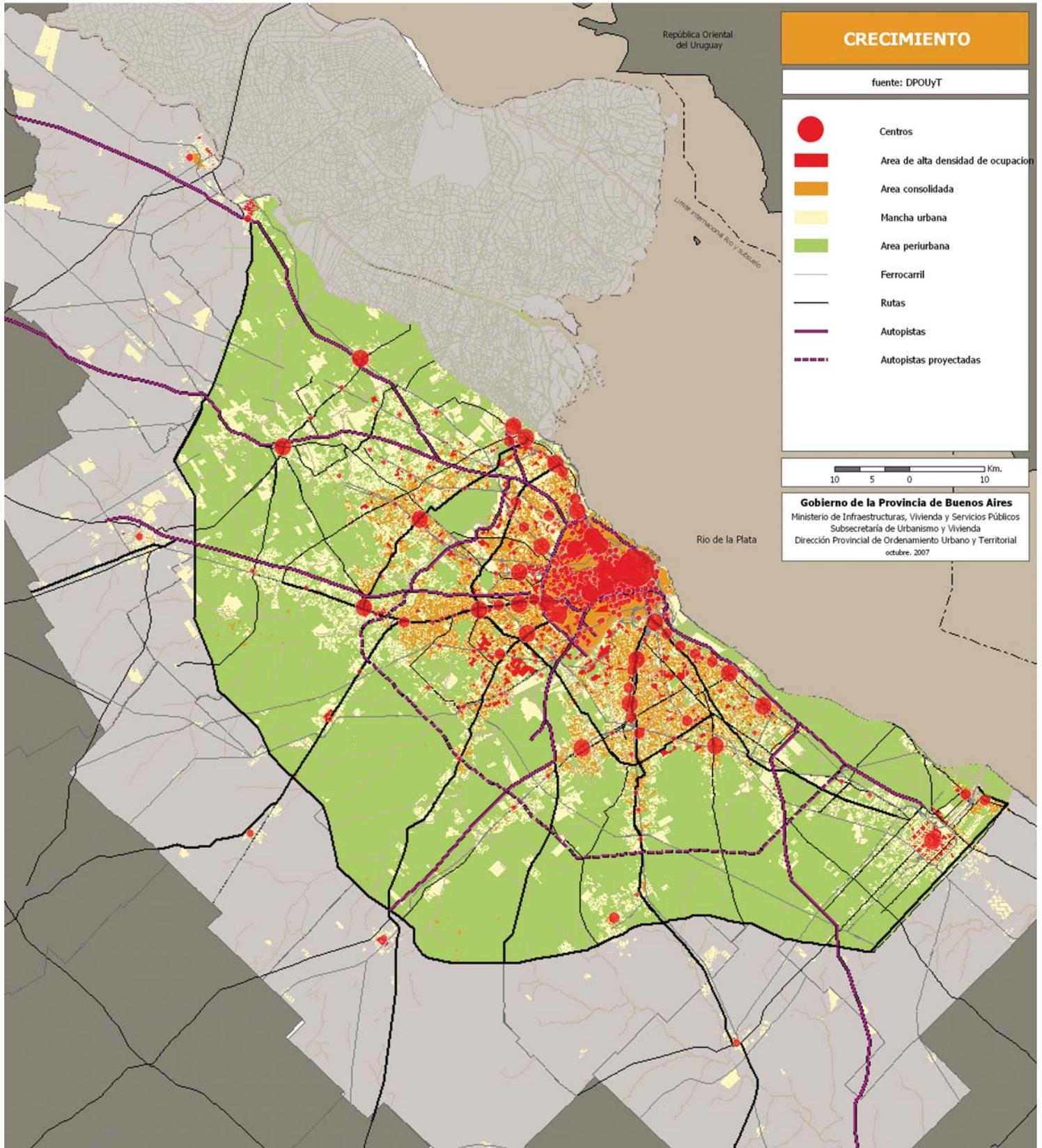
2- La **matriz productiva** está al borde del colapso. Resultado de la superposición de grandes infraestructuras, se basa en el sistema de puertos y ferrocarriles construidos a fines del siglo XIX. Durante el período sustitutivo de las importaciones, esta matriz creció en tamaño y complejidad, con la extensión de la red vial y con la incorporación al sistema nacional energético, fortalecido en la década del '60 y del '70, con la realización de grandes obras hidroeléctricas. En la década del '90 se modernizó, con las construcciones de nuevas autopistas, la expansión de la red de gas y la modernización de las comunicaciones. La consolidación del MERCOSUR induce un nuevo flujo de bienes y servicios sobre el sistema de puentes que vincula la región con el litoral, desplazando las zonas de mayor actividad sobre el eje norte del litoral metropolitano, definiendo nuevos patrones de localización de las actividades productivas. Debe tenerse en cuenta que, desde mediados del siglo XX, la extensión del área urbanizada se apoyó sobre esta misma estructura de soportes, forzando una superposición de funciones que suelen ser incompatibles. En la coyuntura actual, la reactivación de las actividades productivas ha incrementado los niveles de sollicitación sobre este sistema de soportes, exhibiendo sus profundas fragilidades. Con una economía creciendo a un ritmo del 9% anual, los problemas energéticos, la congestión del sistema portuario, el tránsito de cargas por áreas residenciales y la obsolescencia de las antiguas barriadas fabriles, señalan la conveniencia de conformar una nueva matriz de infraestructuras, que ofrezca ventajas competitivas para promover una reorganización de los espacios afectados a la producción.

3- La duplicación de los sistemas de movilidad desarticula la **matriz de crecimiento**. Durante el siglo XX, el proceso de urbanización acompañó el trazado de las vías del ferrocarril, promoviendo la expansión de una ciudad con "tentáculos" y el desarrollo de un sistema de centros coincidente con las principales estaciones. Crecimiento y movilidad se identificaron en torno a los patrones de desarrollo del transporte público. Los cambios introducidos durante la década del '90 definen nuevos patrones de localización, vinculado el desarrollo de nuevas formas de residencia y centralidad en torno de las autopistas. La expansión de islas de urbanización que conforman una nueva periferia ha afectado una superficie de más de 32.000 ha para sólo 30000 familias. Paralelamente, ausencia de una oferta accesible para el desarrollo del hábitat popular tiene, como consecuencia, la proliferación de asentamientos informales donde se concentran grandes proporciones de la población en condiciones precarias. El deterioro de los medios de transporte público incide sobre el perfil socioeconómico de sus usuarios y sobre la fortaleza del sistema de centros. La coexistencia de dos lógicas contradictorias de organización espacial tiende a conformar una estructura urbana dual que reproduce sobre el territorio las



7.2 Matriz de Desarrollo

inequidades del mercado. Resulta necesario volver a orientar el crecimiento de la ciudad, fortaleciendo el transporte público como eje estructurador de la movilidad y acotar la expansión de la mancha urbana, promoviendo la rehabilitación del tejido existente y la consolidación de una ciudad de tejido compacto.



7.3 Matriz de Crecimiento.

**Propuesta**

Es el propósito de estos lineamientos estratégicos, promover un mejoramiento general de estas matrices, de modo que la vida cotidiana de los



habitantes de la aglomeración se desarrolle en un contexto ambiental más adecuado, equilibrado y sustentable. Buscan estos lineamientos estratégicos, que los habitantes tengan la posibilidad de progresar, en el contexto de una sociedad que les ofrece oportunidades de trabajo; que puedan desplazarse con libertad, accediendo a la oferta de bienes y servicios educativos, culturales, recreativos de una ciudad compleja; que puedan echar raíces en un barrio que concuerde con el tipo de vida cotidiana que han elegido, un lugar correctamente equipado, donde el vecindario pueda desarrollar una convivencia solidaria.

### **Criterios generales para la reconstrucción de la matriz ambiental**

La primera operación para la definición de lineamientos estratégicos será identificar los terrenos que hay que retirar, es decir aquellos que deben ser sustraídos del proceso de urbanización como elementos fundamentales para la reconstrucción de la matriz ambiental.

La propuesta de reconstruir la matriz biofísica (ambiental) busca terminar con el proceso de fragmentación del medio natural, restableciendo los vínculos de tres espacios principales:

- La franja costera, en la que se desarrolla la interfase entre la ciudad y el Río de la Plata.
- El borde periurbano, que establece un área de amortiguación entre el medio urbano y el rural.
- Las cuencas interiores, entendidas como corredores ambientales que vinculan el borde periurbano y la franja costera.

Esta estructura básica se complementa con la recuperación de grandes espacios vacantes, promoviendo la conformación de un sistema de áreas verdes, el tratamiento de grandes corredores viales y ferroviarios que pueden complementar el sistema de conexiones biofísicas dentro del tejido urbanizado y la puesta en valor de microclimas barriales, con capacidad de contribuir al proceso regenerativo del ecosistema.

Desde una perspectiva territorial, puede entenderse que la problemática de la región se inscribe dentro de procesos mayores, como los ciclos del agua, el aire, la materia y la energía. La afectación de 350.000ha, como en el caso del AMBA, proyecta necesariamente efectos sobre un contexto mayor, interfiriendo, en algunos casos, significativamente sobre otros territorios no urbanos. El corrimiento del frente agrícola y la diseminación de núcleos aislados de urbanización establecen focos de distorsión en los ambientes periurbanos. La ausencia de pautas claras de manejo y la construcción de grandes vialidades, que aceleran la ocupación, promueven un mayor grado de desorden. Actualmente, como resultado de este proceso, se diferencian dos zonas: una, en la que se despliega la expansión de nuevos frentes de urbanización dispersa

(barrios cerrados, clubes de campo, hoteles, clubes, etc.) y otra, donde se localizan las actividades segregadas de las áreas densas del tejido consolidado (rellenos sanitarios, industrias contaminantes, tosqueras, ladrilleras, etc.).

Por esto, la afirmación de una voluntad deliberada de incrementar la biodiversidad en el medio urbano y de reducir los efectos nocivos de la urbanización sobre otros territorios circundantes, requiere líneas directrices

Cuadro 7.1 USOS en el periurbano.

<b>Uso</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Superficie (ha)</b>
Asentamientos	890	9853
Urbanizaciones Cerradas	571	16948
Basurales	103	573
Rellenos	3	386
Bañado		188418
Cavas y tosqueras	1138	11348

que orienten las políticas nacionales, provinciales y municipales, ofreciendo un marco de actuación en el que puedan converger las iniciativas del Estado y de la sociedad.

Dentro de este contexto, en la etapa de diagnóstico, fueron identificadas cuatro cuestiones, cuyo tratamiento cobra relevancia en la formulación de una estrategia de reconstrucción de la matriz ambiental.

- Manejo de cuencas, que implica la formulación e implementación de un plan de manejo de cada cuenca y, por lo tanto, la acción de una institución responsable de su ejecución.

- Tratamiento de residuos, que implica reformular los criterios actuales de operación de la institución responsable, incluyendo un crecimiento de las responsabilidades que asumen todos los actores que intervienen en la producción y tratamiento de residuos.

- Conformación de un sistema metropolitano de áreas verdes, que incluya una instancia de coordinación de carácter metropolitano.

- Formulación de una estrategia de manejo del borde periurbano, desarrollando políticas de protección, puesta en valor y desarrollo de sus potencialidades.

Esta agenda no elude la existencia de otras cuestiones (como el monitoreo de napas, la contaminación atmosférica o la producción de ruidos) que pueden también ser consideradas relevantes en el tratamiento de la matriz ambiental. Sin embargo, se ha considerado conveniente centrar la atención sobre un número acotado de cuestiones, entendiendo que su tratamiento tiene efectos sobre la evolución de los procesos ambientales con que se relacionan, pero también sobre procesos sociales de carácter económico, político o cultural que inducen cambios en el comportamiento de la población, permitiendo la construcción de nuevos consensos.

Cada cuestión implica, asimismo, un desagregado específico, que da cuenta de las diferentes dimensiones del problema y, por lo tanto, de la necesidad de actuar simultáneamente desde diferentes frentes sectoriales:

### **Manejo de cuencas:**

1- La cuestión hidráulica (prevención de crecidas e inundaciones, endicamientos, dragado, rectificación, definición de líneas de ribera, pautas de tratamiento de las márgenes, etc.)

2- Gestión de redes, calidad de las aguas y control de efluentes (contaminación, desagües pluviales, plantas de tratamiento, tanques atmosféricos, desagües cloacales e industriales, basurales clandestinos, tratamiento de residuos, etc.)

3- Relación con la estructura vial (puentes, vialidad de borde, navegabilidad, etc.)

4- Patrones de asentamiento y usos de suelo (impermeabilización de suelo absorbente, usos de suelo, densidades de población, asentamientos precarios, localizaciones industriales, etc.)

5- Afectación de áreas verdes y restitución de biodiversidad.

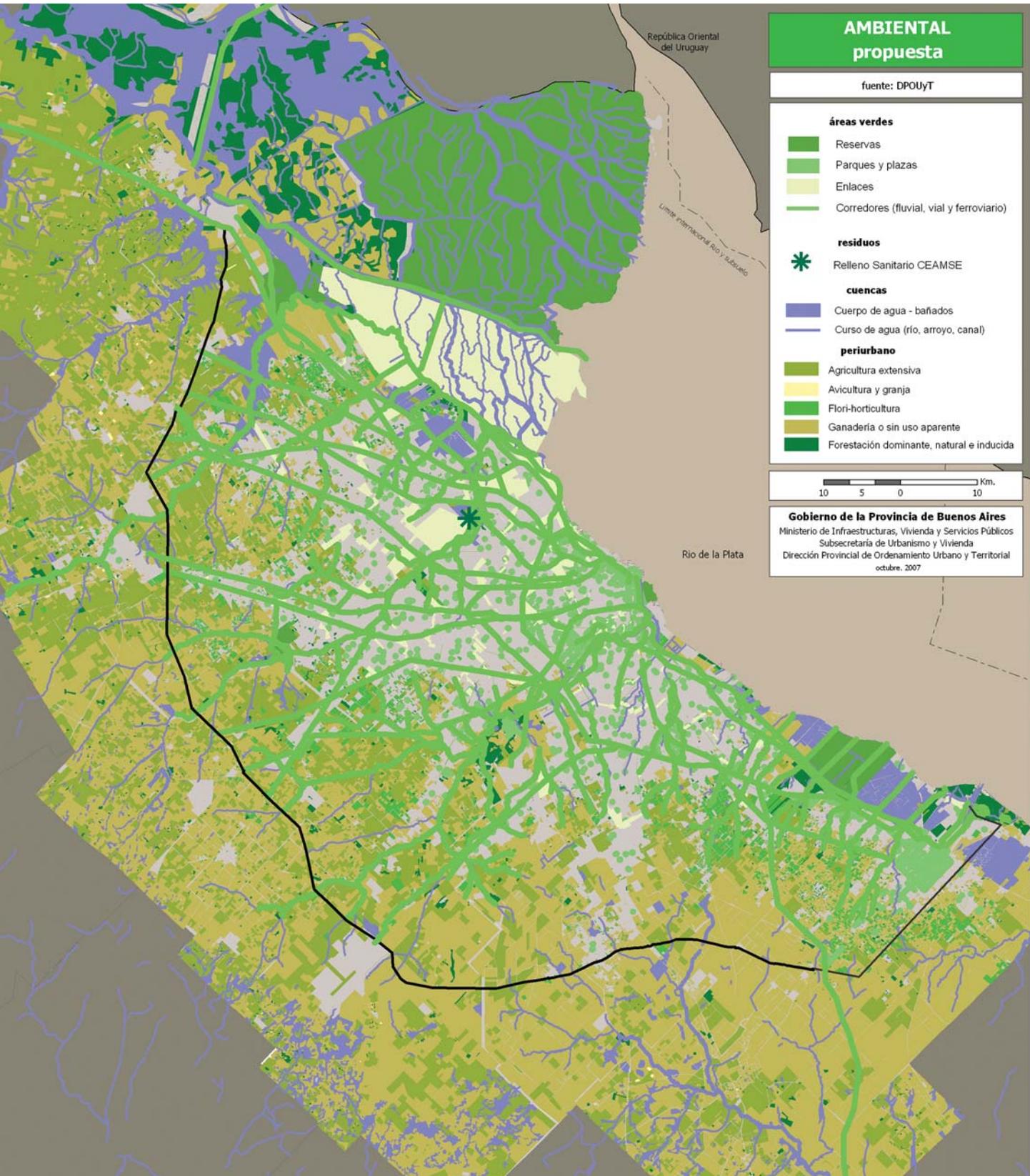
6- Elaboración de un plan de manejo para cada cuenca (Matanza-Riachuelo, Reconquista, Luján, San Francisco-Las Piedras, Las Conchitas, Samborombón y de las cuencas menores: Maldonado, Vega, El Gato, Cascabel, etc.)

7- Criterios de gestión, financiamiento y ejercicio del poder de policía.

### Tratamiento de residuos:

- 1- Reformulación de los criterios técnicos de recolección, clasificación, tratamiento y disposición de residuos domiciliarios, industriales y patogénicos.
- 2- Conformación de un nuevo marco normativo.

#### 7.4 Matriz Ambiental propuesta



- 3- Reasignación de responsabilidades institucionales en el proceso de gestión de residuos.
- 4- Criterios de gestión, financiamiento y ejercicio del poder de policía.

#### **Conformación de un sistema metropolitano de áreas verdes.**

- 1- Plan verde urbano.
- 2- Recuperar suelos de grandes predios de dominio público.
- 3- Tratamiento de vínculos, corredores verdes y conectores.
- 4- Reconstrucción de un sistema de espacios públicos de escala local.
- 5- Desarrollo de biodiversidad en el tejido urbanizado.
- 6- Acceso de los ciudadanos a la naturaleza.

#### **Tratamiento del borde periurbano:**

- 1- Defensa de uso agrícola (nueva ruralidad).
- 2- Operaciones de mejoramiento ambiental (forestación).
- 3- Áreas de usos específicos (parques industriales y logísticos).
- 4- Segunda residencia.
- 5- Desarrollo de actividades turísticas y recreativas.
- 6- Presupuestos mínimos.

#### **Criterios generales para la reconfiguración de la matriz productiva**

La historia de la aglomeración demuestra la importancia de la construcción de infraestructuras, como matriz estructuradora del desarrollo de la región. La matriz ferropuertaria, construida entre 1880 y 1930, ha sostenido el crecimiento de esta aglomeración permitiendo que su población se incrementara 10 veces. Analizando la situación de las 15 metrópolis de más de 10 millones de habitantes, constatamos que, un número significativo de ellas, son como Buenos Aires, un punto de articulación entre lo territorial y lo naval; la mayor parte comparte, además, el haber fortalecido esta potencialidad mediante la construcción de grandes infraestructuras que las convirtieron en puntos sobresalientes de la economía mundial. En la actualidad, la concentración de millones de habitantes confirma esta condición, siendo la potencia del mercado una enorme oportunidad, pero a la vez una amenaza, en la medida que el desarrollo de las fuerzas productivas no suscite una oferta de empleos de calidad que garanticen el progreso de estas poblaciones.

El AMBA está inscripta dentro de esta red de grandes ciudades, aunque con niveles de conectividad sumamente frágiles. La función portuaria ha desarrollado fuertes niveles de especialización, ha expandido sobre el río Paraná un frente litoral con más de 15 puertos especializados<sup>3</sup>. Sin embargo, la operación de cargas generales se sigue produciendo dentro de espacios acotados, sobre los que no puede desplegar proyectos de envergadura.

La infraestructura básica de la región tiene más de 100 años. Se trata de una inversión sobre amortizada, su vigencia sólo se explica por la falta de inversión que caracterizó a los últimos 30 años. En la etapa de diagnóstico han sido ponderadas las razones que sustentan la necesidad de construir una nueva matriz, adecuada a las nuevas lógicas del desarrollo industrial y logístico y a las nuevas condiciones que presenta el AMBA cien años después de la construcción de la primera matriz.

De más está señalar que la construcción de la red vial (que toma fuerza en la década del 30) ha sido el inicio de la transformación de la matriz original. Como la estructura ferroviaria, su diseño es el de un embudo que abre un esquema radial de rutas que conecta las diferentes regiones con el puerto. Sin



embargo, su trazado siempre contempló el desarrollo de anillos concéntricos, como la Av. General Paz, el completamiento del Camino de Cintura, el proyecto (inconcluso) del camino del Buen Ayre<sup>4</sup>, o el ensanche de la Ruta Provincial 6.

También contribuyó a la transformación de esta matriz, la apertura de nuevos puertos privados y la paulatina especialización de los que forman parte del sistema de puertos litorales del Río Paraná. Por último, puede afirmarse que el sistema de autopistas, tanto en las nuevas construcciones como en los sucesivos ensanches, termina de desplazar a la antigua matriz ferroviaria, fortaleciendo nuevamente su carácter radial.

La construcción del Camino de Cintura, por pequeños tramos y sin ninguna sistematización de los criterios de diseño es, en este contexto, un dato a destacar dada la importancia que cobró esta vialidad durante la década del '90, convirtiéndose en el eje de estructuración del sistema productivo. Actualmente el sector público<sup>5</sup> ha manifestado su interés por el desarrollo de vialidades concéntricas promoviendo la transformación del sistema radial en una red radio-concéntrica.

La transformación de la matriz productiva original obedeció también a la expansión del área urbana, en la medida que, en la operación ferroviaria, el transporte de pasajeros fue desplazando al transporte de cargas. Mientras la inversión hizo eje en la electrificación del servicio metropolitano, la estructura de cargas fue resignando protagonismo y la expansión de la estructura vial promovió el consumo de carburantes y la expansión del parque automotor de cargas.

Durante la década del '90, la estructura ferroviaria ha sido sistemáticamente desmantelada, hasta el punto que en la actualidad está en capacidad de transportar sólo el 20% de la producción de granos<sup>6</sup>. Como contraparte, la estructura vial se ha expandido y se ha modernizado. La consolidación de las rutas del MERCOSUR se apoya sobre un sistema de puentes internacionales, que han desplazado el eje de circulación sobre la zona norte del gran Buenos Aires<sup>7</sup>.

La estructura fabril ha sido sensible a estas transformaciones. A comienzos del siglo XX, la proximidad con las cuencas, con el ferrocarril y con el puerto fueron los principales factores de localización. Durante el periodo sustitutivo, las industrias crecieron en el seno de barriadas obreras, que en ese entonces se localizaban dentro de lo que hoy llamamos la primera corona (al interior del Camino de Cintura). En la segunda mitad del siglo XX, los cambios tecnológicos y las dificultades de convivencia entre las industrias y el tejido residencial, dan lugar a un proceso de relocalización. En la década del '90 esta tendencia se acelera, verificándose el crecimiento de parques industriales en los puntos donde se cruza un curso de agua y una autopista.

Los estudios de base de este trabajo señalan un notable incremento de la demanda de suelo para usos logísticos e industriales. En el contexto del nuevo crecimiento de la actividad industrial, todo indica que está próximo a desencadenarse un proceso de gran escala de relocalización industrial.

En este contexto, resulta oportuno pensar en la construcción de una nueva matriz que permita especializar la antigua matriz de estructura ferroviaria, como base del sistema de transporte de pasajeros y habilite una nueva trama multimodal en la que predomine la función logística y productiva.

Al analizar los dilemas, fue señalado que la construcción de esta nueva matriz depende de decisiones que exceden el campo de competencias de los responsables de la política urbana. Sin embargo, es indispensable señalar que el

desarrollo futuro tendrá restricciones serias si no se emprende, a corto plazo, una transformación radical de la matriz productiva.

Asumiendo que la vulnerabilidad de las infraestructuras se presenta como la principal restricción del crecimiento de la producción en la Región Metropolitana, resulta indispensable proponer un plan que organice las acciones dentro de un esquema conveniente.

En la etapa de diagnóstico fueron identificadas cuatro cuestiones, cuyo tratamiento cobra relevancia en la formulación de una estrategia de reconstrucción de la matriz productiva. Esto no quita que existen otras cuestiones, como el problema de los aeropuertos, de la informática o de las comunicaciones, cuya relevancia supone también la implementación de acciones tendientes a su tratamiento. Sin embargo, también en este caso, se ha considerado conveniente centrar la atención sobre un número acotado de cuestiones, entendiendo que su tratamiento (aunque parcial) induce efectos sobre la evolución de otras dimensiones del problema y también sobre procesos sociales de carácter económico, político o cultural que inducen cambios potenciando la capacidad de inversión de la sociedad, en la medida que se ofrece una propuesta que estructure las acciones del Estado con las iniciativas de las empresas y con las iniciativas de las personas.

Los cuatro temas son:

- **El problema del puerto** y las posibilidades de abrir un nuevo puerto de cargas generales aguas abajo, considerando que la actividad que induce este puerto contribuye a corregir los desequilibrios entre el norte y sur de la aglomeración.

- **La provisión de energía**, si bien excede la problemática regional siendo un tema central de la problemática nacional, resulta evidente que la región, que contribuye a producir más del 50% del producto bruto, necesita tener claridad respecto de este punto. Si bien coyunturalmente el problema refiere a la realización de obras de transporte de gas, la crisis vuelve a poner en discusión la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento, el modelo de consumo y consecuentemente la política de regulación.

- **El crecimiento de la estructura vial.** El paso de un esquema radial a uno en red tiene como eje priorizar la construcción de vialidades concéntricas. La nueva matriz abre la posibilidad de redistribuir las actividades logísticas e industriales a lo largo de la segunda corona, que es la zona donde se localizan las mayores demandas de puestos de trabajo.

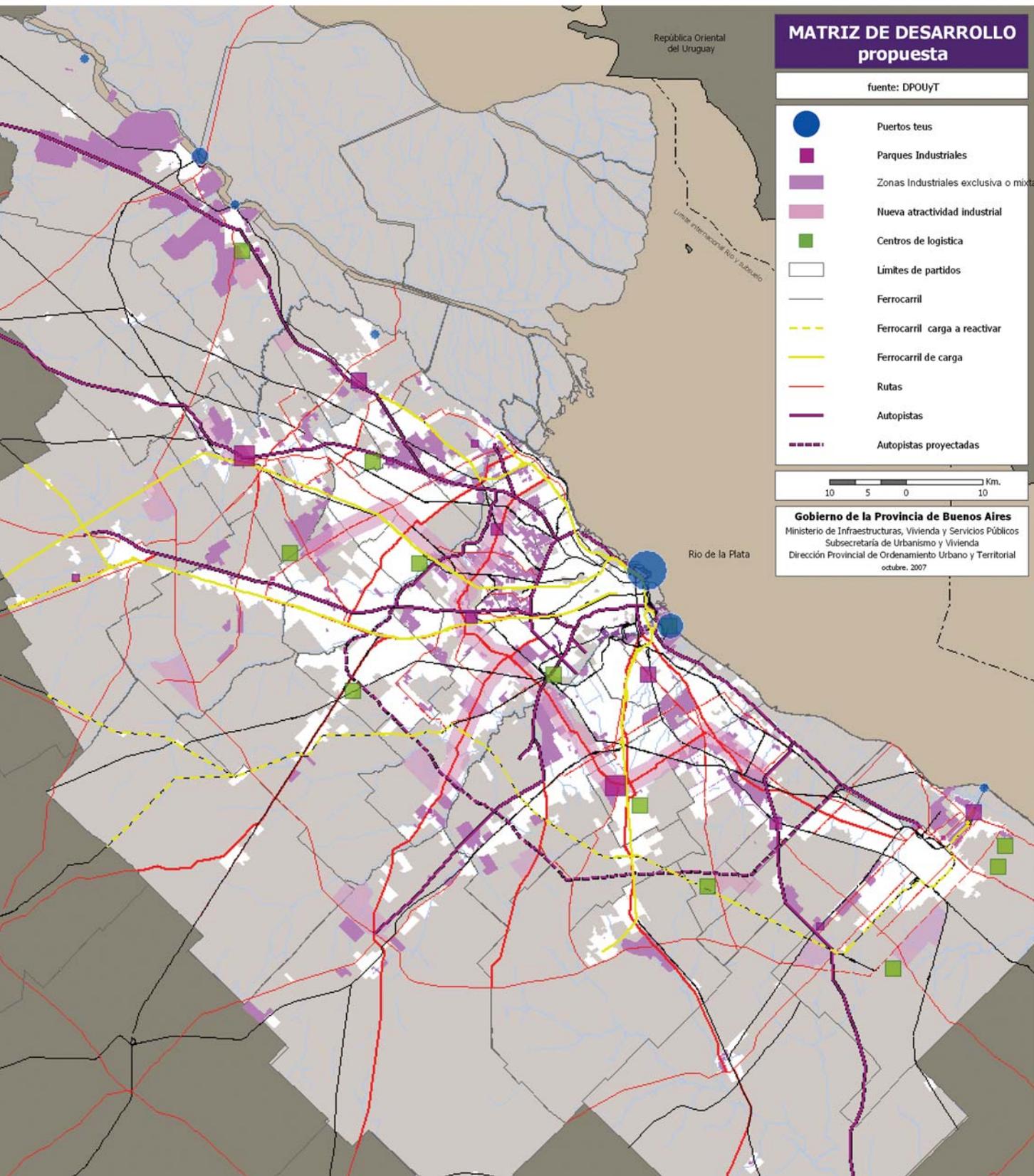
- **La localización industrial.** La obsolescencia de las instalaciones de las antiguas barriadas fabriles obliga a diferenciar los sectores del tejido consolidado donde tiene sentido fortalecer la permanencia de las fábricas, consolidando distritos industriales planificados de otros donde se pueda reacondicionar el suelo disponible para otros usos, promoviendo la relocalización de las empresas. Esto supone analizar, zona por zona, las fortalezas y debilidades de la estructura fabril existente y contar con una oferta considerable de nuevos parques industriales donde orientar la demanda de eventuales relocalizaciones.

En todos los casos, se trata de operaciones a mediano y largo plazo. La construcción de un nuevo puerto lleva años, durante los cuales se deberá seguir operando sobre el puerto de Avellaneda y el de Buenos Aires. La construcción de la avenida concéntrica supone etapas, las obras que complementen la provisión de energía son de gran envergadura y llevan tiempo y la construcción de nuevos parques industriales sólo es posible después de la ejecución de otras obras que habilitan las nuevas condiciones de localización (vialidades, puerto, etc.). Supone además sus propios proyectos, obras, y ocupaciones paulatinas. De modo que



nos sitúan en una real perspectiva de planeamiento, en la necesidad de optar donde se van a invertir los recursos y como se va a resolver la operación durante las incómodas etapas de la transición. Suponen asimismo un compromiso, donde las partes puedan tener confianza en qué se perseverará en esas decisiones, y se asuman riesgos en el marco de una perspectiva previsible.

7.5 Matriz de Desarrollo propuesta





Se propone, por lo tanto, que en los territorios vinculados con la Av. Parque Presidente Perón y sobre el arco de la Ruta 6 se estructure un nuevo anillo multimodal, que vincule el sistema de puentes del MERCOSUR con el nuevo puerto aguas abajo, habilitando una nueva oferta de suelo correctamente equipado para el desarrollo de actividades productivas y logísticas.

Puede concluirse, que con una planificación adecuada, en un horizonte de 10 años, la aglomeración contará con una nueva matriz productiva, adecuada para sostener el crecimiento de la economía y para organizar territorialmente la producción, que a la luz de la experiencia sirve de soporte para una etapa larga.

Cada cuestión implica asimismo un desagregado específico, que da cuenta de las diferentes dimensiones del problema y por lo tanto de la necesidad de actuar simultáneamente desde diferentes frentes sectoriales.

### **Criterios generales para la reconfiguración de la matriz de crecimiento y movilidad**

A lo largo de su historia, el crecimiento del Área Metropolitana ha permitido el desarrollo de diferentes maneras de vivir en la ciudad. Una ciudad densa fue creciendo sobre los cimientos de la ciudad original, distribuyendo, entre un número mayor de propietarios, el incremento del valor del suelo. Paralelamente, la expansión de la mancha urbana reprodujo un tejido de casas con jardín, donde la organización del vecindario constituye el motor del progreso de los barrios. Desde la segunda mitad del siglo XX, el Estado tuvo dificultad para acompañar el crecimiento de la población con una adecuada oferta de suelo correctamente urbanizado, tolerando la expansión de grandes suburbios de urbanización precaria. En las últimas décadas, la producción de suelo urbano presenta nuevas características, promoviendo el desarrollo de urbanizaciones cerradas de muy baja densidad, dejando en manos del mercado informal la producción de suelo para los sectores populares. De modo que el tipo de vida cotidiana dejó de ser una opción para pasar a ser una determinación del mercado que obliga a la mayor parte de la población a vivir en condiciones precarias y en algunos casos miserables.

La estructuración de estos territorios se apoyó en un sistema de centros que coincidía con los puntos de trasbordo entre medios de transporte, permitiendo que la población accediera, a través del transporte público, a los diferentes niveles de complejidad de bienes y servicios que ofrecía la ciudad. En las últimas décadas, el crecimiento del parque automotor reorganizó la movilidad entorno al sistema vial, induciendo una segunda lógica de estructuración alternativa, que sólo resulta accesible para los que tienen auto.

La experiencia internacional da cuenta de los efectos sobre la estructura territorial y sobre la convivencia social que acarrea la consolidación de este tipo de tendencia, señalando la necesidad de introducir medidas tendientes a corregir estos comportamientos.

Se trata, por lo tanto, de devolver a los habitantes de la ciudad la oportunidad de elegir, implementando mecanismos que faciliten el acceso a un barrio en el que la vida cotidiana se desarrolle de acuerdo con sus expectativas. Se busca, por lo tanto, promover el desarrollo de una ciudad diversa, en la que pueda expresarse la evolución de los modos de vida de una sociedad heterogénea. Una ciudad que ofrezca las ventajas de la proximidad y el acceso a todos los servicios, en las partes densas de su tejido urbano y que también pueda ofrecer zonas de tejido intermedio y de casas con jardín, donde la abundancia de espacios



naturales permita que el desarrollo de la vida barrial sea más intenso y el de la vida privada más distendido.

Asumiendo que urbanizar no es hacer ciudad, se propone que en todos los casos el tejido se apoye sobre una densidad neta superior a los 120 hab/ha buscando incrementar la densidad media entre 200 y 240 hab/ha. Esto supone acotar las posibilidades de expandir el área urbanizada con densidades bajas y de intervenir sobre el tejido urbanizado con operaciones tendientes a incrementar su densidad media. La aglomeración debe poder incrementar en 10 años una población de más de un millón de habitantes, a lo que debe agregarse un déficit estructural de alrededor de 300.000 viviendas. Es el propósito de estos lineamientos, establecer metas de crecimiento que pauten la habilitación de nuevo suelo urbanizable, entendiendo que deben implementarse mecanismos que permitan que el 50% del incremento poblacional contribuya a densificar el área ya urbanizada, debiendo alojar en nuevas urbanizaciones solamente el 50% restante. Promover la densificación implica un compromiso con el tipo de morfología que asuma el proceso de verticalización. Asumiendo que esta es una decisión de los planes urbanos de escala municipal, se propone que el proceso de densificación se produzca en sectores programados, en el marco de planes particularizados, que contemplen la capacidad de soporte de las infraestructuras construidas y las morfologías admisibles. Se busca que los planes particularizados contemplen la diversidad de usos y volumetrías, proponiendo tejidos urbanos atractivos, en donde el incremento de la densidad sea compensado con una proporción mayor de espacios públicos. En este marco, los planes municipales deberán revisar los criterios de asignación de premios a la edificabilidad en función de las volumetrías propuestas por los planes particularizados, recomendando el predominio de edificaciones que no superen la altura de la copa de los árboles.

Se propone un compromiso con la ciudad construida, promoviendo un mejoramiento global de la calidad del espacio urbano. Esto implica revisar la normativa de las áreas que se densifican incidiendo particularmente sobre el desarrollo del espacio público y promover la implementación de programas de mejoramiento barrial tendientes a producir un incremento sustancial de los niveles de provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios a las áreas de urbanización precaria. La reformulación de los criterios operativos de las empresas proveedoras de agua y cloaca cumple un papel decisivo en la ampliación de las redes, incluyendo la construcción y operación de sistemas autónomos en sectores del tejido urbanizado que superen los 100 hab/ha. Este proceso será acompañado por el desarrollo de nuevas urbanizaciones, que también deben quedar inscriptas en el marco de planes particularizados que definan los parámetros urbanísticos a desarrollar. Los municipios deberán acotar el desarrollo del área complementaria en el marco de presupuestos mínimos que regirán la expansión de la mancha urbana, respondiendo a los planes de manejo del borde periurbano, de las diferentes cuencas y del área de protección de la costa del Río de la Plata.

La reestructuración del área consolidada guarda asimismo relación con la reconstrucción del sistema público de transportes, que tiene como factor desencadenante la designación de una autoridad única para el AMBA, la diferenciación de funciones entre quien transporta y quien recauda y la implementación de un boleto intermodal. Sobre estas premisas, los planes particularizados se irán ajustando a los efectos de un plan general de transportes que incluya un programa de obras específicas.

La reafirmación de los centros tradicionales, incluyendo el centro histórico de la ciudad como áreas de concentración de actividades terciarias, impone la



necesidad de intervenir sobre su desarrollo, garantizando que esta función no ponga en riesgo un patrimonio que la sociedad identifica como valioso. La coexistencia de zonas de valor patrimonial, con gran afluencia de público y actividad comercial, requiere de un tratamiento cuidadoso. Toda intervención sobre una zona céntrica deberá estar apoyada en un plan particularizado, que haya realizado una adecuada catalogación de los edificios o ambientes que se propone proteger, defina niveles de protección para los edificios catalogados y defina normas claras de edificación sobre los edificios que no son catalogados. Debe, asimismo, efectuar una adecuada bonificación, que defina cuales son los usos y las intensidades de edificación compatibles. Debe, por último, incluir un adecuado estudio del tránsito y de conducción de flujos de pasajeros en los centros de trasbordo, fomentando el desarrollo de intervenciones de mejoramiento del espacio público. La proximidad de áreas de protección patrimonial y áreas de incremento de la densidad de construcción deben ajustarse, asimismo, a planes particularizados en los que pueda ponderarse la convivencia de ambos procesos.

Al reconocimiento de centros urbanos de tipo puntual (desarrollados sobre una cierta zona del tejido consolidado) debe agregarse el de centros de desarrollo lineal, denominados corredores urbanos. Afecta, en general, a las parcelas frentistas de avenidas de tránsito lento, debido a la gran concentración de medios de transporte, constituyen áreas naturales de densificación y de desarrollo de las actividades comerciales y de servicios. Se recomienda que los planes municipales estimulen su diversidad, a partir del reconocimiento de tramos que presentan diferentes niveles de especialización (vivienda y servicios, talleres, comercio especializado, apoyo a la producción, etc.), considerando que tienen una alta incidencia sobre el empleo e incrementan significativamente la diversidad de la oferta de bienes y servicios.

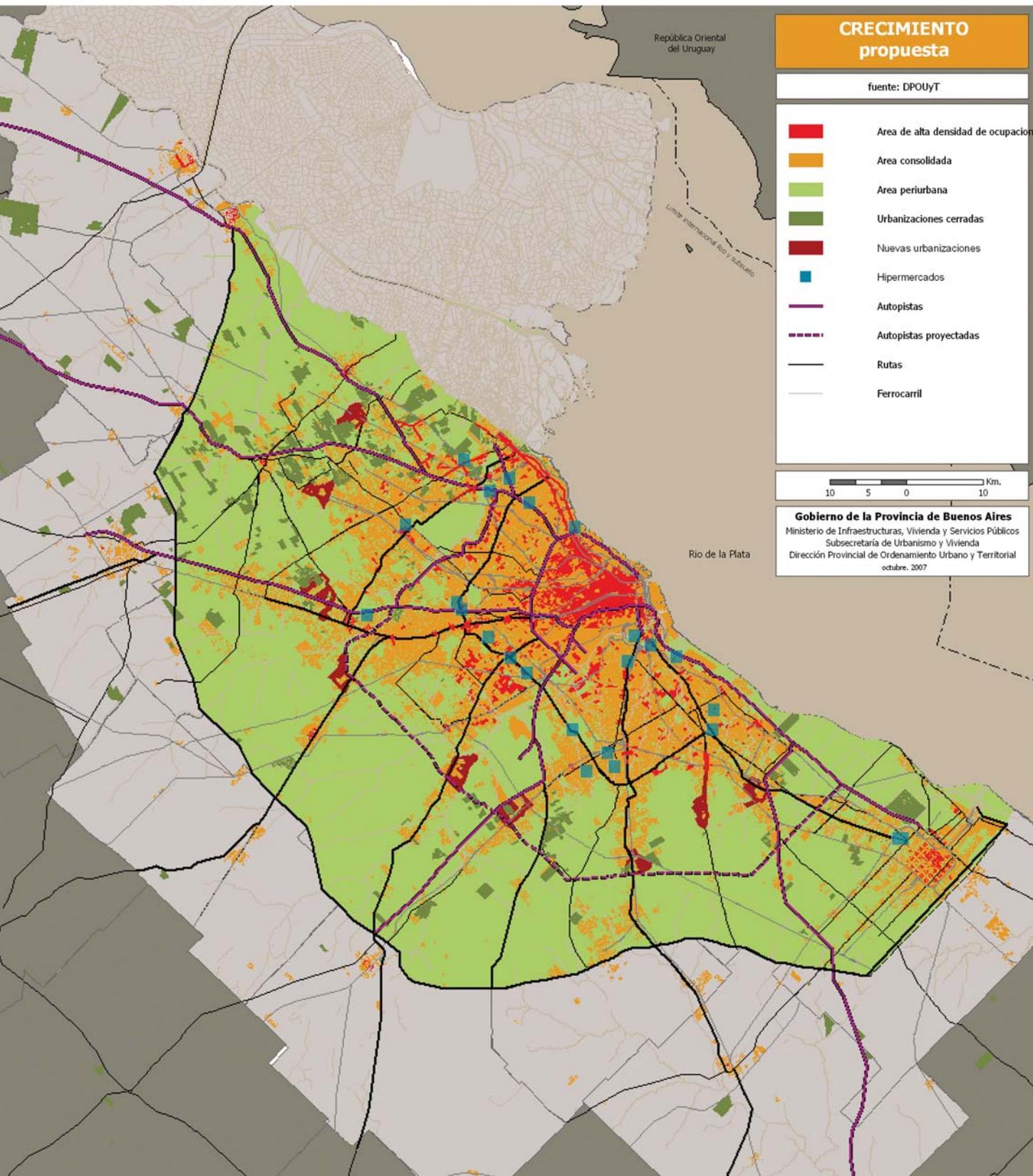
Sobre la base de estos criterios, la reconstrucción de la matriz de crecimiento y movilidad se desarrollará en torno a cuatro grandes ejes de actuación:

- 1- rehabilitación de la estructura de centros
- 2- reorganización del sistema de transportes
- 3- expansión de las redes de infraestructura sanitaria sobre el tejido urbanizado.
- 4- desarrollo de nuevas urbanizaciones

La afirmación de estas cuestiones no quita que existan otras, como el problema del tránsito, del desarrollo de nuevos centros administrativos, comerciales y de entretenimientos, cuya relevancia supone también la implementación de acciones tendientes a su tratamiento. También en el caso de la reconstrucción de la matriz de movilidad y crecimiento se ha considerado conveniente centrar la atención sobre un número acotado de cuestiones, entendiendo que su tratamiento (aunque parcial) induce efectos sobre la evolución de la totalidad. Se considera que fortalecer determinados patrones de comportamiento, facilitar la movilidad y garantizar el acceso a suelo correctamente urbanizado a toda la población son cuestiones que inducen otros cambios de comportamiento, consolidando la construcción de consensos en torno a decisiones de justicia distributiva que garantizan el ejercicio de derechos humanos básicos a la totalidad de la población.

Puede concluirse, que con estos lineamientos, se busca promover un desarrollo sostenible a partir de la cohesión económica y social del tejido existente, garantizar la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, procurar que la localización de las actividades económicas permita equilibrar el desarrollo del territorio metropolitano, y conservar la diversidad de los barrios como elemento de identidad y de arraigo

7.6 Matriz de Crecimiento propuesta





## NOTAS

1 Según el diccionario. Matriz: Útero, Molde en el que funden objetos que deben ser idénticos, Roca en la que se han formado minerales.

2 como en el caso de la cañada el Gaete, José León Suárez o Vila Dominico.

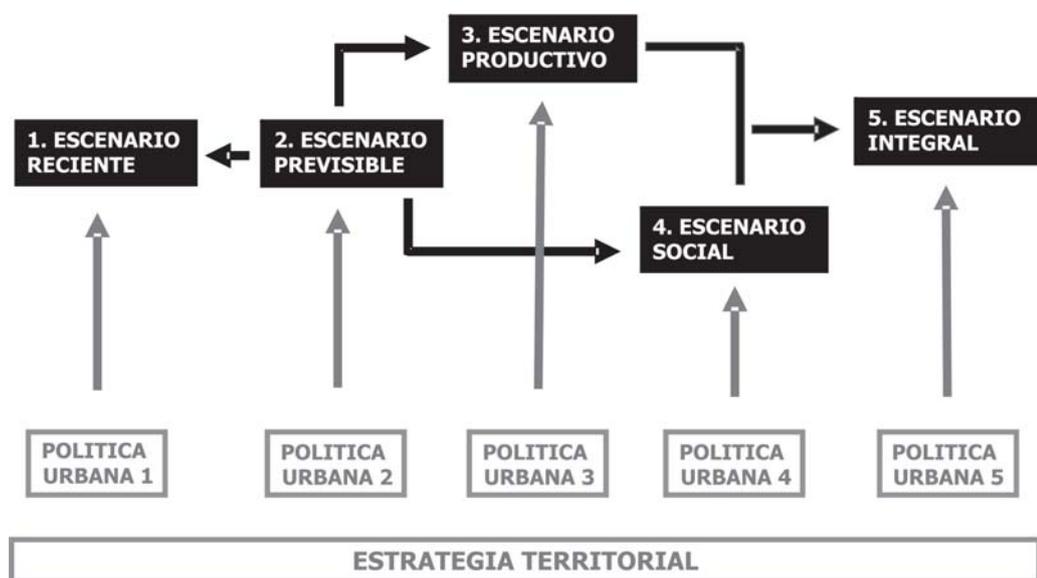
3 Entre Campana y Zárate son 15 terminales portuarios. Fuente: elaboración propia junto a los municipios citados.

4 El proyecto del Cinturón Ecológico que diera origen al CEAMSE propuso durante los años del gobierno militar la resolución de una vialidad concéntrica, la apertura de un nuevo sistema de áreas verdes (cinturón ecológico) y la apertura de varios frentes de relleno sanitario

5 el Gobierno Provincial promoviendo obras de mejoramiento de la Ruta 6 y el Gobierno Nacional la construcción de la Avenida Parque Presidente Perón.

6 La exportación de granos experimenta, año a año, un 20% de crecimiento estimando que en el 2008 puede alcanzar los 100 millones de toneladas. De este total el 80 % se moviliza por el territorio nacional en camión y sólo el 20% lo hace por las ferrovías.

7 La hipótesis formulada en la década del '60 por el CONADE, promoviendo el desarrollo de un eje lineal que concentre sobre el borde litoral las ciudades La Plata, Rosario y Buenos Aires parece fortalecerse. De hecho, la lógica de la administración mantuvo este proyecto priorizando las obras que se ajustaban a esta propuesta.



# Políticas

## Políticas frente al escenario 1: Reciente

El escenario 1 es expresión de un gobierno que deja la iniciativa en manos del sector privado y se limita a acompañar o compensar los procesos que indica el devenir de la realidad. Con esta lógica, las iniciativas se dirigirán sólo a aquello que demuestre la existencia de un mercado con disposición a pagar. Complementariamente, existirá un sistema de presiones pujando por orientar el gasto público hacia la producción de determinados bienes y servicios que, mediante la intervención del Estado, puedan pasar a ser considerados mercancías.

La falta de iniciativa pasa a ser más preocupante en un contexto de crecimiento económico y de incremento de la recaudación como el actual, en que el Estado aumenta su capacidad de gasto. Es de esperar que las intervenciones surjan como respuesta a los desajustes que presente la realidad (políticas defensivas) y que amenacen hacer crisis. La resistencia a encarar acciones estructurales tiende a convertir a estos temas críticos en prioritarios, definiendo intervenciones coyunturales tendientes a darles respuesta en el corto plazo.

La definición de una agenda de prioridades, en el marco de esta lógica, tenderá a mejorar las condiciones ambientales de las áreas donde se verifican operaciones de mercado, recortándolas como espacios privilegiados respecto del resto del espacio urbano. También se presentarán como prioritarias acciones tendientes a eliminar obstáculos al crecimiento de la producción, de la construcción o de la valorización del suelo, y el financiamiento de políticas sociales compensatorias que garanticen la gobernabilidad.

En este escenario sólo caben políticas defensivas, que resultan absurdas en el marco de un crecimiento del PBI superior al 7% y distantes de las políticas públicas que caracterizan la etapa actual<sup>1</sup>.

Desde la perspectiva del plan, se desaconseja permanecer dentro de estas condiciones, porque incrementa peligrosamente la vulnerabilidad del asentamiento, acota las oportunidades de crecimiento y diversificación de la economía, y profundiza la inequidad social.

Su enunciación sólo sirve para marcar la diferencia entre estas tendencias y una política activa que apunte a una transformación deliberada de la evolución de la realidad, buscando intervenir con medidas que promuevan la sustentabilidad ambiental, el crecimiento de la economía y de la productividad, fomentando un desarrollo con inclusión y justicia social.

Sabiendo que en el marco de este primer escenario se esperan efectos perjudiciales para los habitantes de la aglomeración, cuando la realidad presente



los rasgos que caracterizan este escenario, la política urbana debe hacer eje en la recuperación de la iniciativa por parte del Estado, impulsando medidas que apunten a modificar la trayectoria de la realidad encaminándola hacia alguno de los escenarios propuestos como alternativos.

### **Políticas frente al escenario 2: Previsible**

Como ya fuera definido, el escenario 2 ha sido considerado como previsible, en la medida que asume la existencia de un Estado que rompe la pasividad de la etapa anterior (políticas defensivas) y asume iniciativas respecto al gobierno del territorio.

La aplicación de criterios de previsibilidad indicaron que actualmente ya están siendo tomadas decisiones referidas a algunos de los dilemas que surgen del diagnóstico. Se trata, por lo tanto, de un escenario que atiende parcialmente a las propuestas de desarrollo expuestas en el modelo territorial, pero que da cuenta de una intencionalidad, de la puesta en marcha de algunas iniciativas que intentan corregir el rumbo con determinada dirección.

Los estudios señalan que estas medidas se refieren a la provisión de energía; la problemática de algunas cuencas; a la reformulación de los criterios de tratamiento de residuos, y a la contratación de obras viales que habilitan dos ejes concéntricos que transforman una estructura radial en una red.

En vistas de la construcción de la estrategia territorial propuesta, pueden verificarse avances en la reconstrucción de la matriz ambiental y en la refuncionalización de la matriz de soporte de la producción.

La estrategia territorial propone interrumpir el proceso de desarticulación de la matriz ambiental que induce el deterioro y en algunos casos la destrucción del medio natural. En este escenario, se debe considerar que las medidas de carácter estructural, como revisar la operación del CEAMSE o designar autoridades de cuenca, deben ser complementadas con una política activa de recuperación de áreas verdes y otra que promueva la formulación e implementación de criterios de manejo del borde periurbano.

Se propone interrumpir el proceso de subdivisión de los grandes espacios abiertos, reconstruyendo la continuidad de los corredores de biodiversidad, conformados por las cuencas, por algunos conectores verdes (autopistas-parque o vías de ferrocarriles), o por áreas residenciales ajardinadas, cuyas arboledas protegen determinados ambientes y el tránsito de determinadas especies.

Se debe buscar que, siguiendo la iniciativa de las cuencas del Reconquista y Matanza-Riachuelo, se designen autoridades para todas las cuencas, se formulen e implementen planes de manejo que contemplen la problemática del comportamiento hidrológico y el mantenimiento del cauce, se promueva el saneamiento de los cursos de agua, sus lechos y orillas; se ejerza el control de la contaminación por efluentes líquidos y sólidos; se cuide la afectación de la línea de ribera frente a los intentos de avanzar con la urbanización, de ocuparla con asentamientos informales o con la instalación de basurales clandestinos y el vertido de tanques atmosféricos; y se establezcan con claridad las responsabilidades en el ejercicio del poder de policía, recaudación y financiamiento de obras.

La refuncionalización del soporte productivo se centra, en este caso, en el mejoramiento de la provisión de energía y la apertura o mejoramiento de dos vialidades concéntricas.

La provisión de energía debe, en el corto plazo, incrementar la producción de energía en aproximadamente 1500MW, mediante la construcción de cuatro centrales que cubren la diferencia entre 17.000MW de producción actual y los

19.000MW que conforma la demanda<sup>2</sup>. Si bien se trata de obras de alcance nacional<sup>3</sup>, dirigidas a promover un incremento del 7% de la producción actual, implican la construcción en la región de dos de estas centrales<sup>4</sup> (en la zona de Escobar) y, a mediano plazo, la continuidad del proyecto Atucha 2 que en el 2010 cuando la obras se concluyan contribuirá con una capacidad de generación de 750 MW<sup>5</sup>.

La reconstrucción de la Ruta 6 y su transformación en una autopista de 4 carriles, encarada por Vialidad Provincial, presenta un importante grado de avance, convirtiéndose en una arteria de redistribución de cargas muy importante para el sistema de accesos a la aglomeración. Respecto a la prolongación del camino del Buen Ayre (proyecto Av. Parque Presidente Perón) ha sido presentada la iniciativa privada y su adjudicación se encuentra en estudio por las autoridades de la OCCOVI (Órgano de control de las concesiones viales). La iniciativa prevé la construcción de una autopista de dos carriles por mano de 94Km y la repavimentación de los 17 Km. del tramo existente con una inversión que ronda los 1000 millones, donde se abona en función de la distancia recorrida<sup>6</sup>. Por su parte, el Gobierno Provincial ya ha aprobado la ley que transfiere esta ruta, especialmente el primer tramo (Camino del Buen Ayre), actualmente de propiedad del CEAMSE, para contribuir con el peaje al financiamiento de esta obra. Su realización se prevé en 4 años, comenzando por un primer tramo hasta conectar con la autopista a Cañuelas (dos años).

En este marco, el financiamiento de estas obras ha de competir por los recursos contra el financiamiento de las obras de ensanche o prolongación de las autopistas radiales (sobre todo el Acceso Norte, Acceso Oeste y la Autopista a La Plata)<sup>7</sup>.

Puede afirmarse, que la reconstrucción de la matriz productiva se complementa con la apertura de un nuevo puerto de cargas generales, lo que nos encuadraría en el marco del escenario 3.

Considerando que el modelo territorial complementa el desarrollo de estas grandes infraestructuras con la promoción de un sistema de nuevos parques industriales y logísticos sobre estas vialidades radiales, debe considerarse que el problema del puerto no es una cuestión menor.

Frente a este tipo de dilemas, en el marco de este escenario, deben diferenciarse dos situaciones:

1- Que exista una imposibilidad coyuntural o falta de interés por el desarrollo de una determinada medida, por ejemplo, la construcción de un nuevo puerto de cargas generales aguas abajo, postergando la decisión sin un plazo establecido.

2- Que se haya optado por la segunda alternativa de un dilema, por ejemplo, que se hayan iniciado las obras de remodelación del Puerto de Buenos Aires, de modo que la afectación de recursos resta viabilidad a la opción deseada.

En el primer caso, puede ordenarse la secuencia de paso del escenario 2 al 3. En el segundo caso, deberá asumirse que el escenario ya no incluye a corto plazo la posibilidad de contar con un puerto alternativo.

En el primer caso, se trata de implementar medidas coyunturales y de generar sinergias que contribuyan a completar el modelo territorial propuesto. En el segundo, se trata de asumir como una nueva realidad las restricciones que se desprenden del desarrollo de un modelo incompleto.

También deberá asumirse como dato de la realidad el incremento de la congestión en torno a las operaciones portuarias, las vías de acceso y la paulatina afectación de las playas ferroviarias del sector de Retiro, con usos logísticos complementarios de la actividad del puerto. Esta dificultad se presentará si existen demoras en la realización de obras de rehabilitación del Puerto Nuevo



y su sistema de accesos y también en el caso que se opte por canalizar las inversiones hacia la apertura de un nuevo frente portuario aguas abajo (escenario 5) porque, como fuera analizado en el capítulo de escenarios, existe un tiempo de transición entre la toma de decisión y el momento en que la nueva infraestructura se encuentra operativa, durante el cual se debe convivir con el problema. De modo que la congestión en torno del puerto ha de presentarse como un problema serio durante un periodo más o menos prolongado, incluso en el caso de encarar reformas en el sector (relleno de dársenas y accesos viales) porque también esas obras llevan tiempo y su construcción, necesariamente, afecta una parte de los espacios que hoy son operativos.

En este marco, si el escenario 2 se completa con la remodelación del puerto de Buenos Aires en su actual localización, las perspectivas de desarrollo de un sistema de nuevos parques industriales y logísticos sobre las rutas concéntricas se debilita, debiendo aceptar el predominio de las autopistas de zona norte entre Puerto Nuevo y Zárate, como área de oportunidad para la localización de nuevas plantas industriales<sup>8</sup>.

Sin embargo, igual resulta conveniente que la política urbana insista en promover la creación de nuevos parques industriales sobre las autopistas concéntricas, porque aproxima nuevas alternativas laborales a las zonas donde se encuentran los mayores índices de desempleo. Resulta, asimismo, conveniente que promueva un flujo de transportes de sentido inverso al que satura el servicio en las horas pico. Puede, incluso, pensarse que la existencia de nuevos parques industriales refuerce el interés por promover la construcción del nuevo puerto aguas abajo. Tendrá, como restricción, que la actividad se diluye a medida que se avanza hacia el sur y deberá asumirse, que si bien interesa promover la apertura de una nueva oferta sobre la prolongación del el Camino del Buen Ayre (por estar cerca de las áreas residenciales), la Ruta 6 ya es una realidad, lo que le asigna prioridad a la hora de evaluar proyectos a corto plazo.

La reconstrucción de la matriz productiva en el escenario 2 amenaza con convertirse en una realidad incompleta, que como condición sesgue el desarrollo de las actividades productivas sobre la zona norte y, consecuentemente, consagre un serio desequilibrio al desarrollo de la zona sur. La diferencia de la cantidad y calidad de los empleos deja en desventaja a más del 60% de la población, lo que en términos urbanísticos lleva a prever la paulatina migración de los elementos más dinámicos hacia la zona norte y consecuentemente la pérdida de dinamismo, y por o tanto de valor, de la capacidad instalada de la zona sur. Esta consecuencia es evaluada como negativa y marca la importancia de la localización del puerto que permite pasar del escenario 2 al 3.

Resulta, sin embargo, importante señalar que la permanencia de la actividad portuaria en sus actuales localizaciones (Puerto Nuevo–Avellaneda), establece una restricción sobre las posibilidades de reconstrucción de la matriz ambiental. Los esfuerzos que se proponen realizar para recuperar la cuenca Matanza-Riachuelo enfrentan un dilema en torno del futuro de este sector: mientras el imaginario social concibe el rescate de la cuenca como la incorporación de un nuevo corredor verde y la recuperación de los bordes para usos residenciales, los hechos señalan la permanencia de un eje logístico e industrial, que se refuerza con la realización de las obras de la Avenida Costera y con la perspectiva de habilitar este curso de agua a la navegación de lanchas porta-contenedores. No caben dudas, que la construcción de este eje vial resulta indispensable para resolver el acceso a las áreas portuarias y que su afectación consagra el perfil logístico e industrial de Barracas, La Boca, Avellaneda y Lanús. El paso del escenario 2 al 3 incluye, por lo tanto, esta decisión que, en el caso del escenario

2, implica la implementación de estrictas medidas de control sobre las condiciones operativas de la actividad industrial y logística sobre esta cuenca.

El tema de la navegabilidad agrega un elemento significativo, porque en caso de desecharse esta hipótesis, pueden revisarse todos los proyectos de construcción de puentes, que hasta el presente han incluido la necesidad de poder moverlos o levantarlos para garantizar la continuidad de la vía de navegación. Asumir que los puentes pueden ser bajos permite resolver, con obras sencillas y notablemente más económicas, las vinculaciones (viales o ferroviarias) entre Capital y Provincia, lo que permite multiplicarlas y minimizar sus efectos sobre el tejido urbano circundante. Si se compara esta posibilidad con el tipo de puente que se construyó para atravesar el Riachuelo en la autopista a La Plata, se puede tener una idea de los efectos de la falta de racionalidad (o de sentido común) y de los costos a los que obliga una decisión incorrecta en el contexto de una sociedad que administra recursos escasos.

La construcción de una matriz de movilidad y crecimiento presenta en este caso más restricciones que oportunidades. Asumir que el sistema de transportes no experimentará cambios substanciales y que las redes de agua y saneamiento seguirán expandiéndose con los criterios actuales marca un grado de dificultad grande para promover un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La oferta de suelo correctamente urbanizado seguirá, en este marco, siendo accesible para los sectores con capacidad de realizar operaciones al contado. Puede, por lo tanto, esperarse la consolidación del mercado de edificios de desarrollo vertical en las áreas consolidadas de Capital Federal y en algunos subcentros urbanos (Vicente López, San Isidro, San Martín, Avellaneda, Quilmes, Ramos Mejía, Muñoz, Castelar, etc.) y de urbanizaciones cerradas, en las áreas que cuenten con buena accesibilidad a través de la red de autopistas (San Isidro, Tigre, Malvinas, Escobar, Pilar, Hurlingham, Bella Vista, Moreno, Gral. Rodríguez, Ezeiza, Monte Grande, San Vicente, Berazategui, La Plata, etc.). La construcción de la autopista Parque Presidente Perón dinamiza esta oferta, en la medida que incorpora una nueva red que mejora la accesibilidad de zonas que estaban fuera del mercado. En el marco del modelo territorial propuesto, resultará muy difícil fortalecer el tejido residencial consolidado y desalentar la expansión de islas de tejido disperso, porque la lógica territorial que se consolida estimulará la opción contraria (*sprawl*). Esta tendencia multiplicará la expectativa de valorización de suelo en torno a las nuevas vialidades, resultando indispensable definir un marco normativo que regule los límites de esta posible expansión, estableciendo presupuestos mínimos que determinen una medida razonable entre el tamaño de la oferta y el de la demanda de suelo. Se recomienda adoptar una mecánica semejante a la que regula la urbanización en las zonas de médanos de la Costa Atlántica, permitiendo que los municipios sean los que definan las áreas de expansión, a partir de un dimensionamiento de la superficie actualmente ocupada, y estableciendo un cupo de suelo programado que el gobierno local esté en condiciones de autorizar. Esto permite que se trabaje sobre la base de proyectos reales y que el gobierno local vaya modelando la expansión del área urbanizada sobre la base de un plan de sector.

Como contraparte, la ausencia de oferta de suelo correctamente urbanizado, para los sectores que no pueden resolver sus necesidades en el mercado, depende de la implementación de políticas públicas de producción de suelo y vivienda. En este marco, puede considerarse que la puesta en marcha del Plan Federal de construcción de viviendas<sup>9</sup> cumple un papel fundamental, sobre todo si logra mantener en el Área Metropolitana un ritmo de producción de alrededor de



8.1 Plan Federal de Construcción de Viviendas. La Plata

del desarrollo de

30.000 viviendas por año. Contribuye a estos objetivos el sostenimiento de políticas de mejoramiento de asentamientos precarios, desarrollando acciones sobre el espacio público, redes de agua y cloaca, veredas y algunos pavimentos. El Programa Mejor Vivir, que financia acciones de ampliación o mejoramiento de las viviendas y la construcción de equipamientos comunitarios, como en el caso del Programa Nacional de las 700 Escuelas, también contribuyen al mejoramiento de barrios.

Sin embargo, se sabe que la producción estatal difícilmente logrará acompañar indefinidamente el incremento de la demanda y que es necesario reconstruir un mercado de suelo correctamente urbanizado accesible a los trabajadores. Esta posibilidad depende, en gran medida, de condiciones macroeconómicas, que viabilicen la apertura de líneas de crédito para los sectores de ingresos medios y bajos<sup>10</sup>. Queda, por lo tanto, señalada la necesidad de desarrollar mecanismos de financiamiento que, interviniendo sobre el proceso de producción de suelo y vivienda o sobre los mecanismos de crédito, desarrollen una alternativa eficaz para subsidiar una parte del proceso, volviéndolo accesible para los sectores populares.



8.2 Plan Federal de Construcción de Viviendas. San Miguel

empresas respecto de esta base, en las zonas

servidas, debe promoverse un incremento de la densidad de población, buscando que el aumento de la intensidad de ocupación vaya acompañado con el desarrollo de mayor actividad económica, en el marco de planes sectoriales que ponderen la capacidad de soporte del medio y de las infraestructuras y los efectos del incremento de la densidad sobre las modalidades de vida cotidiana por que opte cada vecindario.

Pese a sus limitaciones, en el contexto del escenario 2, la política ambiental y urbana debe apuntar al mejoramiento de las cuencas, recuperando su carácter de corredores verdes que conforman conectores de biodiversidad entre el borde periurbano y la faja costera.

Esto supone, como primera acción, la recuperación de todos los espacios accesibles en la faja costera, particularmente la afectación como área de protección de



8.3 Programa de Mejoramiento de Barrios. Moreno

la costa de Vicente López y San Isidro, de las quintas de Avellaneda, las tierras afectadas al relleno sanitario de Villa Domínico, y las costas de Quilmes, Berazategui y Ensenada, incluyendo la costa de Berisso.

Implica, también, desarrollar un plan de manejo del borde periurbano, estableciendo criterios de ocupación, acotando su afectación para usos urbanos, sobre todo por influencia de la Ruta 6 y promoviendo programas tendientes a mantener los usos agrícolas tradicionales, a promover nuevas formas de ruralidad (agrícola intensivo, floricultura, forestación, etc), a controlar su eventual afectación para usos ecológicos (plantas de tratamiento de aguas, lagunas de retención, rellenos sanitarios, etc.) y a regular su afectación para usos recreativos y turísticos.

Supone, asimismo, un compromiso de corto plazo con las cuencas. Comenzando con la del Río Reconquista, que presenta un grado de avance importante respecto de los trabajos de saneamiento y control de inundaciones, que debe profundizar la implementación de programas de saneamiento de la calidad de las aguas para finalmente corregir los problemas de afectación de sus riberas, regulación de asentamientos, saneamiento de las áreas verdes circundantes, promoviendo la afectación como áreas verdes de una superficie mayor a la actual, en el marco de un sistema de áreas verdes metropolitano.

Cobra, en este punto, especial interés el tratamiento de la zona de José León Suárez, donde se mantendrá la actividad del relleno sanitario Norte durante el tiempo que lleve la implementación de los nuevos criterios de tratamiento de residuos. Si bien se estima que este frente tiene capacidad para absorber los residuos de toda el Área Metropolitana durante un plazo entre 6 y 8 años, resulta aconsejable acortar ese plazo, mantener capacidad vacante como desarrollo posterior de ese frente y mejorar las condiciones de operación, incorporando, a corto plazo, mecanismos de clasificación en origen, que reduzcan el volumen a disponer sobre este frente.

El manejo de la cuenca Matanza-Riachuelo, que en este escenario puede desarrollar objetivos parciales de corto plazo, encarar acciones de saneamiento del curso de sus afluentes, rectificación y control de inundaciones, mejoramiento de la calidad de las aguas (que implica control de efluentes industriales, domiciliarios y volcado irregular de tanques atmosféricos), definición de la línea de ribera y afectación de las tierras linderas, de acuerdo con la normativa vigente. Sobre esta base pueden encararse acciones complementarias tendientes a recuperar zonas verdes y áreas públicas sobre sus orillas, promoviendo programas de recuperación de la biodiversidad. De más está señalar que estas acciones pueden proponerse objetivos ambiciosos sobre la cuenca alta, particularmente en las zonas donde interactúa con el sistema de bosques de Ezeiza y en las áreas próximas al lago regulador de la cuenca del Sildañez.

La tercera intervención en orden de prioridad debe concentrarse sobre la cañada del Gaete, en la cuenca conformada por los arroyos Las Piedras y San Francisco. Estas cuencas tienen la particularidad de conformar un lecho de inundación que funde ambos cursos de agua sobre territorios donde se ha ido consolidando la ocupación. El eje del camino General Belgrano constituye un área de especial preocupación, por haber estructurado un antiguo eje industrial del que hoy queda un conjunto de plantas con tecnologías obsoletas, edificios convertidos en depósitos, áreas de tierra vacante con importantes pasivos ambientales, en muchas de las cuales se han ido extendiendo asentamientos irregulares sobre los que se tiende a aplicar políticas de regularización dominial.

Es evidente que este sector conforma un área crítica, en la que se superponen problemas hidráulicos, contaminación ambiental y pobreza extrema. Exige la



implementación de un programa particular en el que confluyan acciones de hidráulica, saneamiento, provisión de redes gas, agua y cloaca y construcción masiva de viviendas. Este programa debe complementarse con la conformación de un corredor verde que acompañe a ambos cursos de agua y que, en lo posible, recupere las tierras donde ambas cuencas tienden a fusionarse.

La intervención sobre estas cuencas implica también el tratamiento de las cuencas altas, resultando de particular interés la afectación de los valles de inundación en la zona de Hudson (Florencio Varela) y Don Orión (Almirante Brown)

Debe también apuntar al mejoramiento de las condiciones de producción y el tratamiento de los conflictos emergentes de las restricciones que impone la infraestructura instalada.

### **Políticas urbanas frente al escenario 3**

El escenario 3 completa la consolidación de una nueva matriz productiva.

Como ya fuera analizado, completa la implementación de las 4 primeras decisiones (escenario 2: previsible), con la apertura de un nuevo frente portuario aguas abajo.

Lo primero que se debe observar son los efectos que tiene este cambio de escenario sobre la reconstrucción de la matriz ambiental.

Si se plantea como objetivo la recuperación integral de los cursos de agua y el borde costero del Río de la Plata, rehabilitando las principales cuencas como corredores verdes que atraviesan la trama urbanizada, el paso del escenario 2 al 3 tiene muchas consecuencias.

El emplazamiento de las actividades portuarias aguas abajo de su localización actual permite que el tratamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo adquiera verdadera relevancia, convirtiéndose en el principal corredor ambiental de la región.

El paulatino corrimiento de las actividades logísticas e industriales hacia las nuevas vialidades concéntricas permite rehabilitar, en profundidad, las áreas remanentes del antiguo tejido industrial. Esta tendencia no impide que se consoliden áreas de actividad dentro del tejido urbano, pero supone una mayor supervisión respecto de las condiciones de producción y sobre la calidad de los efluentes de los establecimientos que permanezcan.

La política ambiental y urbana, en el marco de este escenario, debe proponerse la rehabilitación de la cuenca Matanza-Riachuelo como corredor ambiental, que vincule el Río de la Plata con el borde periurbano. Se trata de encarar un proceso sostenido de rehabilitación, que devuelva calidad a sus aguas, que recupere el espacio en torno a sus márgenes, reconstruya la biodiversidad y los usos urbanos que correspondan a un gran parque metropolitano. De acuerdo con la normativa vigente, en el marco de este escenario, en la medida que se avance en la relocalización de los usos portuarios y en la modernización de los industriales, se deben profundizar las acciones propuestas por un plan de manejo integral de la cuenca. Durante la transición debe comenzarse por formular este plan de manejo de largo plazo y encararse una primera etapa que coincide con las acciones propuestas para el tratamiento de todas las cuencas (incluyendo Matanza-Riachuelo) en el escenario 2.

La apertura de nuevas vialidades costaneras pueden, en este caso, contribuir a abastecer los accesos al área urbana pero, en este escenario, el tránsito de camiones pierde utilidad porque el flujo de cargas tiende a desplazarse sobre otros circuitos. Este cambio de circuito desalienta también la utilización del

Riachuelo para el tráfico de lanchas porta-contenedores, simplificando y abaratando la construcción de puentes entre Capital y Provincia.

En este marco, el conjunto de instalaciones emplazadas en la desembocadura del Riachuelo (isla Demarchi, Isla Maciel y Avellaneda) deberán ajustarse a estándares ambientales más estrictos, que sólo pueden resolverse en el caso de instalaciones modernas. De modo que el paulatino saneamiento de las condiciones ambientales de la cuenca incluye una evaluación pormenorizada, caso por caso, de los establecimientos autorizados a permanecer en el sector, considerando las particularidades de la actividad, tecnología, el monto de las inversiones realizadas y a realizar y los efectos sobre su entorno, considerando tanto su viabilidad económica como ambiental.

Como contraparte, el desplazamiento aguas abajo de la actividad portuaria puede implicar una alteración del borde costero de la localidad de Berisso. Por tratarse de la construcción de un puerto de última generación, los estudios previos deben ponderar alternativas de localización, evitando reproducir las interferencias ciudad/puerto en el área de Berisso, debiendo también incluir criterios de manejo ambiental tendientes a proteger o mitigar los efectos de la nueva actividad sobre el segmento de costa que afecte para usos portuarios. Se debe considerar que, en una primera etapa, esta actividad afectará un área de entre 3 y 5 Km<sup>2</sup>, debiendo contar con posibilidades de expansión. Cabe señalar que se debe prestar especial atención al frente costero, asumiendo que es posible desarrollar áreas de apoyo sobre zonas de relleno en el territorio. El trazado de nuevas vías de acceso (vial y ferroviario) consideradas en el plan de desarrollo vial, implican la consolidación de un borde importante sobre las posibilidades de expansión hacia el Sudeste del área urbana de Berisso y de La Plata.

Los efectos sobre la estructura vial son significativos porque libera el sistema de vialidades radiales de la mayor parte del transporte de cargas, mejorando significativamente el flujo de tránsito hacia la ciudad y sobre todo el sistema de ingresos al centro. Si bien se debe continuar considerando la construcción de un eje vial de gran porte que conecte el norte y el sur de la ciudad (eventualmente una autopista), este queda liberado de la presión que implica el sistema de accesos y espera de camiones en la zona del puerto.

En este contexto, la relocalización de actividades se dinamiza sin requerir del aporte de políticas voluntaristas, porque los costos de una relocalización se compensan con un mejoramiento de las condiciones de contexto en que se desarrolla la producción (infraestructuras, disponibilidad de espacio, nuevas instalaciones) y con la renta que obtienen las empresas, como resultado de la valorización de los predios enclavados en áreas urbanas rodeadas de residencia.

Pueden, por lo tanto, diferenciarse tres situaciones:

1- La de industrias que se relocalizan, dejando suelo vacante que puede ser rehabilitado para usos residenciales, previa evaluación de la existencia de pasivos ambientales (*brown fields*) en el marco de proyectos urbanos de escala municipal.

2- La consolidación de enclaves productivos insertos dentro del tejido urbano que pueden ser re programados como áreas industriales planificadas, como en el caso de la Cantábrica, en Morón; Renault Sevel, en Tres de Febrero; El Pato, Alpargatas, en Florencio Varela, etc.



8.5 Cañada del Gaete



3- La existencia de un tejido mixto en el que los usos residenciales coexisten con actividades productivas compatibles dentro de parámetros claros de protección ambiental.



8.6 Puentes sobre el Riachuelo

En este marco, se puede afirmar que la construcción de la avenida Parque Presidente Perón y la Ruta 6 habilitan un gran proyecto de reestructuración del espacio de la producción, en la medida que la localización del puente Zárate / Brazo Largo y el puerto de Berisso habilitan un área de oportunidad para el desarrollo de iniciativas inmobiliarias destinadas a la localización de actividades productivas y logísticas. Puede considerarse que en el caso del escenario 3 se resuelven adecuadamente los dilemas que definen la matriz productiva, aportando a la región un sistema de soportes que reconfigura el desarrollo de actividades económicas sobre su territorio. La nueva localización del principal puerto de cargas generales dinamiza el desarrollo del sector sur de la aglomeración, reequilibrando el desarrollo de actividades productivas y logísticas

y, por lo tanto, la oferta de empleos y el desarrollo de actividades complementarias y de servicios.

Sin embargo, la consolidación de este escenario, que pone el énfasis en la reconfiguración de la matriz productiva, deja pendientes los problemas de movilidad y crecimiento.

Volviendo sobre la reconstrucción de la matriz ambiental, debe considerarse que, la transferencia de actividades logísticas e industriales sobre las vialidades concéntricas que estructuran la periferia impone nuevas complejidades al funcionamiento del borde periurbano.

La existencia de plantas de tratamiento de efluentes industriales amenaza la contaminación de las cuencas altas, resultando de enorme importancia el ejercicio del poder de policía sobre estos efluentes, desarrollando un monitoreo sistemático de estos vertidos. Como contraparte, puede afirmarse que las características de estos efluentes, provenientes de procesos de tratamiento con mayor tecnología y más sofisticados que los actuales, tienen mayores posibilidades de resultar aceptables. Debe, a esto, agregarse la existencia de un mayor control social, en la medida que al volcarse sobre una cuenca a cielo abierto y no sobre una cuenca entubada, la comunidad tiene mejores posibilidades de ponderar el estado de las aguas.



8.7 Desembocadura del Riachuelo

Debe implementarse un plan de manejo de esta interfase entre lo rural y lo urbano, considerando el interés por volver a dinamizar los usos agrícolas que afectaron tradicionalmente a estas tierras. Es de señalar que, en el presente, la existencia de suelo vacante, sin afectación específica y a la espera de valorización por la aproximación de usos urbanos, plantea una faja suelo especulativo que fortalece tendencias que se evalúan como negativas. El suelo vacante compite por ser valorizado, promoviendo, en torno a las nuevas vialidades, la expansión de islas de urbanización de tejido disperso. Tiende a ser ocupado con usos segregados de las áreas urbanas consolidadas, dejando pasivos ambientales (como en el caso de ladrilleras y tosqueras, basurales y frentes de rellenos sanitarios), o conflictos potenciales como en el caso de industrias o actividades que se



recomienda alejar de centros urbanos (industrias segregadas, centrales eléctricas, institutos penitenciarios, etc).

Puede considerarse, como criterio general, que en este escenario resulta conveniente acotar la expansión del tejido urbano, estableciendo pautas (presupuestos mínimos) que relacionen el área de crecimiento (área complementaria) con el área efectivamente ocupada en cada municipio. Que diferencien la localización de emprendimientos de vivienda permanente respecto de los de segunda residencia, buscando que, en el primer caso, se incremente la eficiencia de la ocupación y costo de las redes, y en las segundas, se promuevan pautas de ocupación de suelo que tiendan a preservar sus condiciones naturales o las características del medio rural.

La afectación de áreas de usos específicos puede, por lo tanto, promover determinadas concentraciones logísticas o industriales, en el marco de las previsiones ambientales y de relación con su contexto contemplados por la normativa vigente (ley de industria y de medio ambiente<sup>11</sup>) para áreas industriales planificadas, parques logísticos o parques industriales.

Puede, asimismo, promover la concentración de emprendimientos deportivos, recreativos o de segunda residencia, como clubes o clubes de campo. Puede, asimismo, promover el desarrollo de proyectos de nueva ruralidad (forestación, cría de ganado, floricultura, etc.), incluyendo clubes de chacras, o el desarrollo de proyectos turísticos vinculados con la vida en el campo (estancias).

Puede concluirse, que como en los escenarios 2 y 3, la política urbana debe preocuparse por el dinamismo que adquiere la ocupación del periurbano, mientras la ciudad consolidada sigue presentándose como una estructura llena de inconvenientes.

En rigor, puede considerarse que las únicas oportunidades que se abren para intervenir sobre el tejido existente tienen que ver con la recuperación de los antiguos terrenos portuarios, logísticos o industriales, y que los proyectos posibles deben apoyarse sobre un contexto que tiende a fomentar el uso del automóvil individual y a densificar las áreas que cuentan con infraestructuras. En estas condiciones, puede pensarse que las intervenciones sobre piezas urbanas pueden ser desencadenantes de procesos de mejoramiento en sus entornos inmediatos, y que, por lo tanto, la trama de la ciudad puede presentar algunas zonas donde el mercado inmobiliario se dinamice.

En este escenario, la política urbana deberá afirmarse en las herramientas de que dispone para promover la producción pública de viviendas, la expansión de las redes de agua y cloaca y el mejoramiento de barrios. Frente a la mayor facilidad para acceder a suelo disponible en la periferia, en estos escenarios, se deberán priorizar las intervenciones sobre el tejido consolidado (programa de villas, créditos subsidiados para sectores medios).

Puede concluirse, que en este escenario, la política urbana tendrá dificultades para estimular al mercado para rehabilitar el tejido consolidado. Deberá, más bien, regular la expansión, la irrupción de nuevas centralidades, la identificación entre nueva periferia y modernidad. Requerirá el desarrollo de operaciones de prestigio para mantener la vigencia de las antiguas centralidades, controlando a la vez la tendencia a demolerlas para desarrollar núcleos de alta densidad. Deberá preocuparse por la conformación de enclaves (grupos) de prosperidad en el contexto de urbanizaciones precarias y deberá preocuparse por el crecimiento de las áreas de descapitalización, sectores en donde el mercado inmobiliario se estanca, no se efectúan nuevas inversiones y se empieza a descuidar el mantenimiento.



Al asumir que, en el marco de este escenario, la lógica del mercado lleva al proceso de urbanización en una dirección diferente que la estrategia territorial propuesta, la política territorial deberá apelar a un uso estricto de las herramientas normativas, controlando la expansión y concentrando la capacidad de inversión en obra pública, en operaciones de mejoramiento del tejido construido. Resulta evidente, que la tarea del Estado se facilita cuando logra trabajar en sintonía con las tendencias del mercado, proponiendo consignas en las que puede orientar en la misma dirección los recursos del sector público y del privado.

Puede concluirse, que en el escenario 3 esto sucede, en lo referido a la matriz productiva y eventualmente a la ambiental. La matriz de crecimiento y movilidad, en cambio, tiende a distorsionar, exacerbando la tendencia a la construcción de un nuevo frente de urbanización y acentuado también la tendencia al descompromiso con la ciudad existente. Esto significa dejar que se desaproveche una enorme capacidad instalada y realizar un esfuerzo desproporcionado de producción de ciudad nueva; un gran despilfarro, lo contrario de lo que debe hacer una sociedad con muchas carencias.

#### **Políticas urbanas frente al escenario 4**

El escenario 4 es producto de otra opción; en lugar de profundizar la reconfiguración del soporte productivo, apunta a consolidar el tejido construido. Se compromete con la ciudad existente y con las condiciones de desarrollo de la vida cotidiana en los barrios de la ciudad. Desatiende, en cambio, los problemas de la producción y la perspectiva de un crecimiento demográfico de envergadura. Podría decirse, que si el escenario 3 se presenta como una posibilidad atractiva para el empresariado y para quienes leen la ciudad en búsqueda de oportunidades de negocios, el escenario 4 representa, más bien, la opinión de los vecinos, de quienes miran la ciudad desde el uso y desde el mejoramiento de la vida cotidiana.

En términos de la reconstrucción de la matriz ambiental, en el escenario 4 el panorama se parece mucho al del escenario 2. El Matanza-Riachuelo se consolida como un corredor logístico, pero se dinamizan otros proyectos en los que el manejo de cuenca va más relacionado con el mejoramiento de barrios y la expansión de la red sanitaria. Es, por ejemplo, el caso del río Reconquista, donde la expansión de la red cloacal con plantas de tratamiento sectoriales mejora la calidad de los efluentes y tiene mejores condiciones para ordenar el volcado de tanques atmosféricos. Permite, asimismo, encarar ambiciosos programas de mejoramiento de áreas críticas, como en el caso de José León Suárez, Villa Fiorito y la cañada del Gaete (Itaty, Novack, Matera, etc).

La expansión, a corto plazo, de redes sanitarias que abastezcan barriadas con más de 100 hab./ha constituye un cambio de enorme significación sobre la calidad ambiental y la salud de la población. Tendencialmente, puede afirmarse que la eliminación paulatina de pozos ciegos contribuye al saneamiento de las napas (en especial del acuífero Pampeano), y por lo tanto, a la contribución del Puelche como fuente de aprovisionamiento. Permite, además, monitorear los niveles de extracción y la depresión o asenso de la napas. La extracción centralizada en plantas autónomas (o interconectadas) permite, asimismo, implementar métodos de tratamiento y potabilización adecuados a las características del recurso en cada subzona e identificar los pozos cuya calidad resulta inconveniente para ingresar a la red.

La Autoridad del Agua, a través de los comités de cuenca, cumple un papel fundamental en la organización del servicio, tanto en el monitoreo de la calidad



y cantidad del recurso, como en el control del volcado. Por esta razón, se propone que la organización del servicio contemple la importancia de esta estructuración por cuenca, entendiendo que las redes de AySA (de gestión compartida entre Ciudad, Provincia y Nación) tienden a vincularse con la cuenca del Matanza-Riachuelo, la red de ABSA tiende a diferenciar el circuito Sur (vinculado con las cuencas de Las Conchitas, San Francisco y Las Piedras) y la de ABSA norte (ex Asurix) con la cuenca del río Reconquista. Corresponde señalar que AySA guarda un compromiso especial con los municipios de la costa del Río de la Plata norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) y sur (Avellaneda, Quilmes y Berazategui), donde tiene plantas de potabilización y planifica centrales de tratamiento.

Sobre esta base, puede afirmarse que la empresa nacional prevé un plan de inversión ambicioso, cumpliendo con el compromiso asumido por el Gobierno Nacional frente a Naciones Unidas de superar en el país las Metas del Milenio<sup>12</sup> hasta alcanzar la cobertura universal del servicio, compromiso que contempla la expansión del servicio de acuerdo con los criterios tradicionales de la empresa de Obras Sanitarias.

El plan de agua y saneamiento 2006/2020, elaborado por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y AySA, se propone lograr la cobertura universal del servicio, teniendo, como primera meta, alcanzar para el 2011 el 100% de la cobertura de agua potable y el 80% de cloaca, y para el 2020, el 95% de cloaca, previendo una inversión de 17.645 millones de pesos (US\$ 5.7 millones), de los que AySA aportará el 52%, la Nación el 38%, la Provincia y los municipios 5% y CASBA 5%.

Puede afirmarse, que el mayor esfuerzo queda en manos de la empresa provincial, que debe encontrar apoyo para financiar la expansión de las redes en sectores donde la perspectiva del pago del servicio no resulta evidente.

La reformulación de los criterios operativos, desarrollando modelos de gestión descentralizada que incluyan la participación de los gobiernos municipales y los usuarios, se presenta como uno de los mayores desafíos del plan. Corresponde señalar, que el financiamiento de las redes y del servicio, que queda bajo responsabilidad provincial, debe incluir un componente de subsidio que equipare el sistema de subsidios cruzados con que cuenta la antigua red de AySA, considerando que su rentabilidad guarda relación con el mejoramiento ambiental y sanitario de las áreas en las que suplanta los sistemas de provisión individual (pozo de agua y pozo ciego).

Sobre la base de estos criterios, el escenario 4 permite la rehabilitación de la costa del Río de la Plata, con dos puntos vulnerables: el del frente portuario (Puerto Nuevo-Avellaneda) y el de la desembocadura de todos los efluentes cloacales en jurisdicción de AySA, en Berazategui<sup>13</sup>. Si bien existe el proyecto de desarrollo de una planta de tratamientos de estos efluentes y de construcción de un emisario que coloque el vertido varios kilómetros adentro de la línea de la costa, la modalidad de conducción de los líquidos cloacales deja dudas respecto de la calidad de los efluentes. En los hechos, actualmente, las aguas se vierten crudas sobre el Río de la Plata y, en la hipótesis del incremento del servicio a la totalidad de los hogares siguiendo los criterios tradicionales (red troncal de conducción de la totalidad de los efluentes hasta la planta), la situación se agrava notablemente. Por esta cuestión, asume carácter estratégico la discusión del modelo de tratamiento de efluentes, resultando indispensable que el cambio de criterio operativo no se limite a la empresa provincial (ABSA), sino que sea considerado, también, en los planes de expansión de la empresa nacional (AySA). A diferencia de las plantas de tratamiento autónomas, la conducción de los



líquidos cloacales por una red subterránea disminuye las posibilidades de control social de los efluentes. El costo y complejidad de una planta de tratamiento como la que sería necesaria amenaza con desplazar la concreción de esta obra, priorizando la expansión de las redes domiciliarias y de conducción hasta la planta de tratamiento general en Berazategui. En este caso, la situación de las aguas en la costa sur del Área Metropolitana presentaría, como en la actualidad, un cuadro preocupante de contaminación que atenta con la posibilidad de incrementar el uso de la faja costera como área verde.

A diferencia del escenario 3, en este escenario no se espera un gran dinamismo de las relocalizaciones industriales, de modo que gran parte de la capacidad instalada en Capital Federal y la primera corona continuará vertiendo sus efluentes a través de la red domiciliaría. Debe, por lo tanto, considerarse que el saneamiento de las cuencas y el control de los efluentes industriales requerirán un cuidado especial, considerando que prevalecen las conductas actuales y el incremento de la producción no va acompañado por un proceso de mejoramiento tecnológico de las instalaciones.

Puede concluirse que, en el escenario 4, la matriz ambiental presenta todavía una gran vulnerabilidad: si bien el desarrollo de redes de provisión y tratamiento autónomas puede aportar una mejora significativa del estado de las napas y los efluentes domiciliarios, la permanencia del grueso de la actividad industrial sobre sus antiguos establecimientos amenaza con incrementar los niveles de contaminación dentro del tejido consolidado. La política urbana ambiental deberá hacer eje en los mecanismos de control y promover (aunque la realidad no la acompañe) la apertura de nuevos parques industriales provistos con tecnologías adecuadas<sup>14</sup>, y el desplazamiento de las industrias “molestas” hacia condiciones de producción más modernas y aceptables.

Puede considerarse que la demanda de tierras dentro del tejido consolidado puede incentivar la relocalización industrial, recuperando, con usos residenciales, las tierras ocupadas por depósitos o por plantas fabriles que se desplazan.

La incorporación de políticas activas de mejora del transporte tiene una influencia decisiva sobre estos procesos en la medida que mejora la conectividad del tejido urbano consolidado.

En la actualidad, el deterioro del sistema de transporte hace que las zonas residenciales más consolidadas, en general próximas a las estaciones, estén habitadas por sectores con mayor poder adquisitivo que los usuarios regulares del tren. De modo que los sectores que viven cerca de las estaciones tienden a incrementar el uso del automóvil, mientras el deterioro del ferrocarril tiende a precarizar el entorno de las estaciones.

El mejoramiento del sistema público de transportes requiere de una política planificada y sistemática de inversión que revierta el largo proceso de deterioro de infraestructura existente.

Si bien en las etapas de diagnóstico fue señalado que el ferrocarril da cuenta de solo el 17% de los viajes, ha quedado claro que ese medio es un conector que estructura la mayor parte de los otros desplazamientos<sup>15</sup>. Sobre esta base puede considerarse que la modernización de sistema ferroviario conforma el eje de la reconstrucción de la movilidad metropolitana<sup>16</sup>.

Esto supone continuar con el proceso de electrificación de las grandes líneas, encarar el proceso de soterramiento de los tramos donde la interrupción de la conectividad vial impide el incremento de las frecuencias y mejorar la calidad de los vagones y las estaciones, promoviendo la utilización de este medio por los sectores que actualmente tienden a desplazarse en automóvil.

Merece un análisis especial el caso del ferrocarril Belgrano y, en general, el sistema de accesos al municipio de La Matanza. La planificación de las obras de mejoramiento deberá considerar la importancia de la estación Tapiales, la posibilidad de conectarla con la línea E de subterráneos o con la Estación Constitución, sobre el territorio de Capital Federal, analizando también la vinculación por las vías existentes que atraviesan las zonas empobrecidas de Lanús y Lomas de Zamora. Desde Tapiales puede estudiarse también la combinación de trenes hacia Gonzáles Catan, Gregorio de Laferrere, Libertad y, eventualmente, Marcos Paz y la conexión con el ferrocarril provincial que une Haedo y Temperley, y posteriormente La Plata. Este circuito permite articular un sistema de flujos radiales y transversales que incrementa notablemente la conectividad de las zonas poco abastecidas de la aglomeración.

Las obras de electrificación del ferrocarril San Martín y el Belgrano Norte, así como las eventuales conectividades por el centro de la ciudad de Buenos Aires (Belgrano/Belgrano, San Martín / Roca y Sarmiento/Mitre) completan un programa de obras de mediano y largo plazo<sup>17</sup>. La propuesta, lógicamente, se complementa con el programa de expansión del subterráneo, apuntando a liberar al micro y macro Centro de tránsito de colectivos pasante y a mejorar las posibilidades de combinación dentro de un sistema más complejo<sup>18</sup>.

Esta posibilidad de reorganizar el sistema de transporte tiene como condición el establecimiento de una autoridad metropolitana de transporte con competencias para planificar y regir el sistema. En este marco, la posibilidad de proponer un rediseño de los circuitos de colectivos y reorganizar el funcionamiento de otras modalidades, haciendo eje en las grandes líneas de medios guiados (ferrocarril, subterráneo), depende, en segundo lugar, de la implementación de un boleto intermodal que permita realizar combinaciones entre medios dentro de un tiempo determinado.

Se trata de una medida de justicia redistributiva tendiente a mejorar la movilidad de los habitantes de la periferia, que verifican en su economía doméstica los efectos de estos cambios en la organización del transporte. La importancia que ha adquirido, a partir del 2001, el subsidio al transporte del Área Metropolitana, que en el presupuesto 2007 supera los 1740 millones de pesos, convierte al Estado en el organizador natural de un sistema cuya transformación requiere la separación operativa entre quien transporta y quien recauda.

Una nueva economía del sector habilita un eventual incremento del costo de cada pasaje, si un boleto intermodal evita a los habitantes de la periferia el pago de dos o tres boletos en sus desplazamientos hasta los lugares de trabajo. Permite también ponderar la diversificación de las fuentes de financiamiento, incluyendo una tasa sobre el valor de la propiedad en función de la accesibilidad a servicios de transporte; cargas al uso del automóvil o al consumo de combustible, además de las posibilidades financieras que habilitan el pago del costo de boleto a través de un abono semanal o mensual.

La experiencia internacional (Madrid, París, San Pablo, etc.) da cuenta de los beneficios de la implementación de este tipo de medidas, que tiene como efecto un incremento de la movilidad. Corresponde, por lo tanto, asumir que el



8.8 Estación de trenes en desuso



primer efecto de la implementación será un incremento del 30 al 40 % de la demanda de transporte, pero a la vez un crecimiento de la economía del sector.

Desde el punto de vista de la estrategia territorial, la inversión en transporte justifica las mayores inversiones, en la medida que promueve el desarrollo de un tejido urbano más denso y por lo tanto más eficiente. En la actual coyuntura, sus efectos resultan el contrapeso más consistente para las políticas de expansión de islas de urbanización (*sprawl*) descritas en el diagnóstico. La articulación entre unas líneas radiales renovadas y un intrincado sistema de articulación concéntrica y de redistribución local, en base a los colectivos, constituyen las claves del nuevo sistema. Complementariamente, se propone promover el desarrollo de medios de transporte colectivo sobre las autopistas (radiales y concéntricas) y de estímulo al uso de la bicicleta en los desplazamientos de escala local.

En este marco, la política urbana implica una fuerte apuesta sobre la ciudad construida. Sus grandes proyectos deben apuntar a la recuperación de áreas de fácil acceso desde medios de transporte público, conformando una matriz de movilidad y crecimiento que prioriza el trabajo sobre lo ya urbanizado y acota las perspectivas de nueva urbanización.

La transformación de los ferrocarriles que se deben electrificar induce la expansión de sus áreas de influencia (*interland*) y el soterramiento de las líneas que interrumpen la continuidad de la trama consolidada<sup>19</sup> incrementa los flujos transportados, en la medida que permite a estos funcionar con la frecuencia que caracteriza a los subterráneos. Estas dos condiciones son el eje del mejoramiento de la eficiencia del sistema y, por lo tanto, de la inversión que se debe realizar.

A diferencia del escenario 3, los flujos de trabajadores en las horas pico se amontonan en traslados que tienen el mismo sentido (de la periferia hacia el centro y viceversa). Por lo tanto, en este escenario se pierde la posibilidad de dividir este flujo en las dos direcciones.

Los trabajos de diagnóstico señalaron los inconvenientes que produce la prolongación de las líneas. En términos operativos, porque incrementa la saturación en las instancias medias del recorrido, forzando el incremento de las frecuencias o del largo de las formaciones (y de las estaciones). En términos urbanísticos, porque promueve la expansión de la mancha urbana, absorbiendo (fagocitando) a las localidades enhebradas por la Ruta 6, que actualmente conforman la primera línea de ciudades de campaña (Luján, Mercedes, Chivilcoy, Lobos, Brandsen, etc.). El plan de manejo del borde periurbano debe dar cuenta de estas decisiones, estableciendo indicadores que contemplen la conveniencia de incrementar la conectividad de las localidades vinculadas por la Ruta 6.

El mejoramiento del sistema de transportes amortigua el desarrollo del parque automotor y de la congestión del tránsito, sin embargo, la superposición del tejido residencial e industrial concentra sobre las mismas vialidades el tránsito vehicular y el de cargas. La construcción de la Autopista Parque tendrá un efecto moderado sobre el sistema de cargas, pero continuará promoviendo el desarrollo de nuevas urbanizaciones. La coincidencia de la Autopista Parque y de líneas ferroviarias renovadas abre la posibilidad de promover nuevos frentes de urbanización. La política urbana debe acompañar esta tendencia, aplicando una política de presupuestos mínimos que aliente la afectación de estas áreas de oportunidad como localización de las futuras urbanizaciones (áreas complementarias).

En este marco, la presión por el desarrollo de nuevas urbanizaciones será más moderada que en el escenario 3, y se incrementará la búsqueda de

oportunidades de densificación dentro del tejido consolidado. Considerando la expansión de las redes y el mejoramiento de la movilidad, los códigos urbanos deberán proponer nuevas modalidades de densificación, autorizando formas de condominio (horizontal o vertical), que mejoren la incidencia del costo del suelo en el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

El incremento de la densidad implicará una mayor demanda de áreas verdes para uso público. Resulta aconsejable que, en este marco, los presupuestos mínimos incluyan cupos de afectación de la superficie disponible como reserva urbana para usos públicos. Operativamente, los gobiernos locales deberían identificar las áreas que les interesa recuperar, orientando la donación de suelo prevista por la ley (Decreto Ley Provincial No. 8912/77) sobre las tierras elegidas como reserva.

Como en los casos anteriores, debe considerarse que el desarrollo de estas obras requiere tiempo, de modo que, la transformación de la realidad que supone el escenario 4, implica la aplicación sistemática de medidas que, a lo largo de 10 años, van transformando la realidad. En el caso de este escenario, la evolución es menos traumática. La expansión de redes o el mejoramiento de líneas de tren se habilitan por tramos y sus efectos se verifican como resultado de la sumatoria de operaciones de pequeña o mediana escala. Paradójicamente, la operación más traumática, la instauración del boleto intermodal, es la que más contribuye a visualizar las ventajas de la existencia de una autoridad del transporte, porque permite, en corto plazo, verificar sus efectos sobre la economía doméstica de la mayor parte de los habitantes del conurbano.

Puede, por lo tanto, concluirse que se trata de un escenario tranquilo, apoyado en el mejoramiento de la vida cotidiana de los vecinos, que logra avances en la reconstrucción de la matriz ambiental y desaprovecha las oportunidades de reconfigurar la matriz productiva.

### Políticas urbanas frente al escenario 5

El escenario 5 admite la confluencia de las mejores opciones en los dilemas con mayor capacidad para inducir la transformación de la estructura urbana.

En este marco, pueden verificarse los objetivos de reconstruir la matriz ambiental, reconfigurar la matriz productiva y consolidar la matriz de crecimiento y movilidad, integrando un desarrollo equilibrado que potencia las oportunidades de desarrollo de la etapa y promueve un mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.

En este escenario se produce una reorganización profunda del espacio de la producción, distribuyendo nuevos frentes de actividad y aceptando la consolidación de áreas productivas dentro del tejido urbano. La política urbana debe acompañar ambos procesos, promoviendo que en los códigos municipales existan distritos donde la vivienda coexiste con el taller, garantizando que la vida barrial no se vea alterada por la presencia de actividades inconvenientes.

La apertura de un nuevo puerto aguas abajo, al que se trasladan paulatinamente las actividades del puerto de Buenos Aires y de Avellaneda, permite la paulatina recuperación de los frentes costeros, pieza fundamental de la reconstrucción de la matriz ambiental. Se abre, por lo tanto, la oportunidad de sanear las márgenes del Riachuelo, recuperando su valor paisajístico y su vocación cultural turística y recreativa, acompañando este proceso con la



8.10 Coexistencia de actividades diversas



recuperación de suelo urbano para usos residenciales, en el marco de proyectos que garanticen el carácter popular de estas antiguas barriadas.

El saneamiento del Riachuelo, que supone la eliminación de las emanaciones, el mejoramiento de la calidad de las aguas y la recuperación de la vegetación original, asigna a esta cuenca nuevas potencialidades para el desarrollo de la función residencial, en el contexto de barriadas fieles a su tradición industrial, en las que nuevas actividades productivas coexistan con la residencia. Los planes de sector de la costa del Matanza-Riachuelo tendrán como eje la recuperación de antiguos establecimientos industriales convertidos en nuevas residencias o en áreas de actividad. El mejoramiento de la estructura de puentes, la construcción de la Avenida Ribereña y el mejoramiento del ferrocarril en ambas márgenes, mejorará la conectividad de estas barriadas.

El frente de puertos especializados de la zona norte de la aglomeración se completa con las obras del nuevo puerto de cargas generales. La construcción de la Autopista Parque y el completamiento de las obras de la Ruta 6 conectan ambos extremos de este sistema, logran redistribuir la oferta de buenas localizaciones para la apertura de nuevos parques logísticos e industriales. En este marco se equilibra la tendencia a priorizar la radicación industrial sobre la zona norte, redistribuyendo la oferta de nuevos puestos de trabajo cerca de los municipios de la segunda corona, donde se encuentran los máximos niveles de desempleo.

Las inversiones en el sistema energético contienen la expansión de la demanda diversificando las fuentes de aprovisionamiento y promoviendo un consumo más racional de los recursos. Para alcanzar este objetivo, la política urbana promoverá la construcción de una ciudad más compacta, con un sistema de desplazamientos más racional que aliente la utilización del transporte público, buscando integrar las construcciones en un medio ambiente que protege la biodiversidad y el aprovechamiento bioclimático.

Además de los planes particulares de la cuenca Matanza-Riachuelo, la Autoridad del Agua promoverá la realización de planes de manejo para las diferentes cuencas, instaurando autoridades de cuenca responsables del monitoreo de las crecidas, de la supervisión de las obras de mantenimiento de los cursos de agua, del control del vertido de efluentes (industriales y domiciliarios) y de ejercicio del poder de policía sobre los que contaminan, vuelcan residuos u ocupan las márgenes, promoviendo programas de recuperación de las costas como corredores ambientales que constituyen la pieza fundamental del sistema metropolitano de áreas verdes.

En el caso de áreas críticas, se integrarán programas especiales de saneamiento y control de inundaciones, promoviendo la construcción de viviendas en áreas próximas que permitan que los ocupantes de la ribera puedan relocalizarse en viviendas dignas, en contextos no inundables, sin que esto implique un desarraigo ni la ruptura del tejido de los lazos solidarios que han hecho posible el desarrollo de su vida cotidiana. La política urbana adoptará el mismo criterio para el tratamiento de asentamientos próximos a centros (formales o informales) de disposición de residuos, procurando que la reconstrucción del contexto barrial sea acompañada con el desarrollo de proyectos productivos que reorienten las perspectivas laborales de los pobladores.

La reorganización del sistema de tratamiento de residuos implica la realización de una primera separación en origen, la recuperación de metales, papel, vidrio y cartón y de otros productos reciclables, la compactación y disposición de los residuos inorgánicos y el tratamiento y recuperación de residuos orgánicos, incluyendo la producción de gas metano. Como en otros casos, la reorganización del sistema supone un tiempo de transición (con tiempo

limitado), durante el cual se comenzará a implementar el tratamiento en origen y se concentrará el volcado sobre el frente norte (con 6 años de vida útil). Esta estrategia implica la asunción de nuevos compromisos por parte de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios adheridos al CEAMSE, que deben resolver en su territorio, el desarrollo de las primeras etapas de clasificación. Implica, asimismo, la apertura de centros municipales de clasificación y compactación. Elimina la amenaza de apertura de nuevos frentes de relleno sanitario y permite iniciar los trabajos de remediación en Villa Dominico, Ensenada y Gonzáles Catán. Si bien para la mayoría de los municipios incrementa el recorrido hasta el punto de disposición final, mejora, a través del tratamiento previo, la eficiencia de los medios de transporte. Su puesta en marcha requiere el desarrollo de una ingeniería de detalle que abarca el rediseño de la institución responsable de su implementación.

La consolidación de la matriz de movilidad y crecimiento se apoya en el fortalecimiento del sistema de transporte público, su capacidad de promover centralidades y el mejoramiento de las posibilidades de acceso a la movilidad a través de la implementación del boleto intermodal.

Se apoya, asimismo, en un importante esfuerzo de expansión de las redes de agua y saneamiento, que en el marco de programas de mejoramiento de barrios (incluye la urbanización de villas), establezcan una secuencia de acciones donde la regularización dominial, la provisión de infraestructuras y equipamientos y la construcción o el mejoramiento de las viviendas sitúen a la población en un contexto cualitativamente diferente.

Por último, promueve intervenciones de cualificación en el interior del tejido consolidado y de apertura de nuevos frentes de urbanización en las áreas complementarias, asumiendo una meta de absorción del 20% del crecimiento poblacional como densificación, de un 30% como completamiento de espacios intersticiales (incluyendo la reasignación de usos en áreas industriales o de suelo vacante), absorbiendo el 50% restante en el marco de nuevas urbanizaciones. Una meta tan ambiciosa supone, por un lado, sostener las políticas actuales de construcción masiva de viviendas en sus diferentes operaciones (alrededor de 30.000 por bienio) y estimular el desarrollo del sector privado, promoviendo mediante nuevas herramientas el desarrollo de productos inmobiliarios dirigidos a los sectores medios y medios bajos (C2, C3, D1).

El desarrollo de estos proyectos fue, en gran medida, analizado en el contexto del escenario 4, pero con la particularidad que la relocalización de una parte de las actividades logísticas y productivas hacia una nueva periferia, despeja las presiones por la apropiación de espacios dentro del tejido consolidado. Esta ventaja también disminuye los niveles de solicitud de las redes y sobre el sistema de transporte, facilitando el mejoramiento del tejido barrial consolidado.

La operación se completa con la implementación de una política de áreas verdes, que aporte una cantidad significativa de nuevas áreas abiertas, recomponga las condiciones para el desarrollo de la biodiversidad e intervenga sobre la trama, rehabilitando partes del tejido, que por sus condiciones ambientales, contribuyan a la integración de la matriz ambiental.

La política para el borde periurbano parte de la existencia de una enorme cantidad de suelo que, en principio, ha abandonado su perspectiva productiva rural y tiende a ser acondicionada para usos urbanos. Esta tendencia tiene como contradicción que la abundancia de la oferta (posicionada en términos de



8.12 Zona periurbana, partido de Almirante Brown



incremento del valor) encuentra una demanda muy estrecha. La elaboración de criterios de manejo apunta a retener los usos agrícolas o *cuasi* agrícolas por el mayor tiempo posible, y a promover usos alternativos que respondan más claramente a las verdaderas posibilidades de desarrollo de este sector. Estos usos tienen que ver con el desarrollo de la segunda residencia, clubes, actividades deportivas y recreativas, culturales, etc. Puede también contemplar la realización de actividades productivas y logísticas en recintos acotados y correctamente acondicionados. Puede, por último, servir de localización al desarrollo de iniciativas u operaciones de protección ambiental, como localización de lagunas de retención, afectación de reservas de biodiversidad, programas de forestación, plantas de tratamiento de aguas, centros de digestión de residuos biodegradables, etc., en el marco de un plan que, partiendo de determinados presupuestos mínimos, defina usos y condiciones de localización acordadas con las autoridades municipales. En todos los casos, el plan de manejo debe acotar la expansión de islas dispersas de urbanización, dimensionando la expansión de la mancha urbana en función de la previsión de la demanda, considerando el mantenimiento de la oferta dentro de valores aceptables, lo que supone la posibilidad de monitorear la evolución del mercado verificando la existencia de una oferta de suelo superior al tamaño de la demanda.



8.13 Zona periurbana, partido de Almirante Brown

En este marco, además de las decisiones analizadas como dilemas que definen la conformación de los diferentes escenarios, pueden identificarse un conjunto de grandes operaciones, planes particularizados, intervenciones sobre piezas del sistema urbano o proyectos urbanos:

1- Proyecto de construcción del nuevo puerto de cargas generales de por lo menos 6Km<sup>2</sup> (con posibilidades de crecimiento). La construcción de vías de acceso de carga y descarga incluyendo la construcción de la infraestructura ferroviaria. El proyecto debe también considerar acciones de mitigación de los efectos ambientales de esta localización promoviendo la implementación de un plan de manejo para las áreas aledañas. Incluye asimismo un estudio de impacto sobre los centros urbanos de Berisso y Ensenada, procurando mantener su carácter residencial y potenciando las oportunidades de desarrollo de servicios de apoyo a la actividad portuaria.



8.14 Zona periurbana, partido de San Vicente

2- Proyecto de construcción de la Avenida Parque Presidente Perón, que promueve la apertura de un conjunto de nuevos parques logísticos e industriales en los puntos donde convergen las cuencas y esta vialidad. Contempla, asimismo, la apertura de nuevos frentes de urbanización en las intersecciones de esta vialidad y una línea de ferrocarril. Es de señalar, que este criterio se reproduce sobre la zona norte tomando como referencia la cuenca del Pinazo.

3- Proyectos de rehabilitación de centros urbanos. Se apoya en la reconversión de las líneas de ferrocarril y el desarrollo de las potencialidades de los antiguos centros urbanos. La estrategia promueve que los municipios desarrollen planes de sector, que haciendo eje en el mejoramiento del espacio público, reorganicen la relación entre transporte, comercio y patrimonio

construido, asumiendo que en torno a estos centros, la residencia tiende a la verticalización.

4- Proyectos de reconversión de plataformas industriales. Promover la realización de proyectos urbanos municipales, preferentemente de la primera corona, tendientes a la consolidación de parques productivos y áreas de actividad insertos en la trama consolidada (la Cantábrica, Renault, El Pato, etc.) y de proyectos urbanos de reconversión de antiguas zonas productivas en nuevos barrios residenciales (Barracas de Avellaneda, Lanús, San Martín, etc.)

5- Proyecto de mejoramiento de barrios. Identifica las áreas de urbanización precaria (carentes de servicios), con una densidad superior a los 100 hab/ha y promueve operaciones integrales de construcción de redes de agua y cloaca, tendido de pavimentos y equipamiento comunitario (programas de barrio).

6- Proyecto de atención de áreas críticas. Propone una atención particular de concentraciones de pobreza extrema, localizadas en áreas inundables o en entornos contaminados.

7- Proyecto de estructuración del sistema de áreas verdes. Incluye un proyecto de recuperación del frente costero, en sus tres tramos norte, centro y sur, con especial atención a la recuperación de las antiguas áreas portuarias, la rehabilitación de las cuencas (corredores de biodiversidad), la integración al sistema de grandes predios de propiedad estatal y la puesta en valor de ambientes protegidos dentro del tejido urbano.

## NOTAS

1 Un informe publicado por la Cámara Argentina de la Construcción (*La construcción como herramienta del crecimiento continuado*). Fernando Lago. [www.camarco.org.ar](http://www.camarco.org.ar) desarrolla un plan de inversión sobre la base de un crecimiento del PBI

2 El 16 de junio de 2007 se experimentó el pico de 18345 MW. Actualmente se implementa un sistema de reducción de 1200MW diarios a la industria a través de un plan de cortes programados.

3 El programa de inversiones anunciado por el Ministerio de Planificación (clarín 22 agosto 2007) prevé para todo el país una inversión de 10.508 millones (US\$ 3.300 millones) en obras de gas y electricidad: 1500 para Río Turbio (240 MW), 3250 millones para la construcción de 5 centrales térmicas 1600 MW, gasoducto NEA 2557 millones, y 2 plantas regasificadoras (una en Montevideo) 400 millones.

4 Se retoma la obra con un avance del 80% y para completarla se requiere una inversión de 500 millones de dólares ocupando en su construcción en el periodo de máxima actividad unas 4000 personas.

5 el equivalente a millones de m3 de gas diario.

6 la obra incluye 12 distribuidores, 41 puentes, 15 pasarelas peatonales y colectoras pavimentadas, calculando un costo del peaje de 15 centavos por Km. De los 1000 millones se invertirán 530 en obras, 70 en el arreglo del tramo existente y los 440 millones restantes financiarán las expropiaciones necesarias para liberar la traza.

7 El Ministerio de Planificación prevé una inversión de 1200 millones para la Autopista Ribereña; la autovía Luján-Carlos Casares prevé una inversión por sistema de peajes de 1100 millones y Luján-Junín 1000 millones. Para la ampliación de la Av. General Paz se estudia una inversión de 400 millones.

8 La experiencia de la empresa HONDA, que opta por localizarse en Campana, luego de evaluar todas las tierras disponibles a lo largo de la Ruta 6 es representativa de la existencia de estos patrones

9 en sus diferentes operatorias: Subprograma de Urbanización de Villas, Terminación, Techo más Trabajo, con entidades, con municipios, etc.



10 En la actualidad, en la Argentina, el 54,7% de los hogares no dispone de una tarjeta de crédito o débito, su única opción de pago es el dinero en efectivo. De los que acceden, el 24,6% posee tarjeta de crédito y 35,9% de débito. Según el banco central hay 6.065.779 cuentas sueldo y 1,65 millones de planes sociales que son cobrados por esta vía. Hasta dic/06 había 13.392.000 plásticos de crédito y 13.342.000 de débito, pero estas cifras están en crecimiento. En el AMBA, 38% de los hogares tienen tarjeta de débito. El 85% de las tarjetas se asocia a la existencia de una cuenta bancaria. El 85% de las clases altas tiene una, el 65% de las clases medias y el 35% de las clases bajas y 11% de hogares de segmentos con grandes carencias, ninguna. En cambio, la tarjeta de crédito llega al 49% en clases altas, 37% medias, 27% bajas y el 11% cadenciado. Si se toma como referencia España, el crédito hipotecario representa el 41% de los ingresos de un grupo familiar y equivale a 5 salarios por año.

11 Radicación Industrial. Ley Provincial 11459. Régimen de Protección de los Recursos Naturales y del Ambiente. Ley Provincial 11723.

12 La Naciones Unidas proponen como Meta del Milenio alcanzar para el 2015 una reducción al 50% de las personas que no cuentan con red de agua y saneamiento. Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

13 Se prevé la construcción de 2 plantas potabilizadoras en Tigre y Berazategui con un costo de 1200 millones (US\$ 400)

14 Como zonas planificadas insertas en el tejido (la Cantábrica) o como nuevos parques localizados en la periferia (Autopista Parque)

15 pasajeros transportados (en millones) Mitre 75.5 ; Belgrano Norte 44.11; Urquiza 27.47; San Martín 41.2; Roca 118.31; Belgrano sur 12; Sarmiento 114.32

16 El Ministerio de Planificación prevé US\$ 1300 millones para el tren de alta velocidad a Rosario, US\$ 1150 millones para el soterramiento del Sarmiento, 400 millones para un tren rápido a Mendoza y el tranvía Retiro-Constitución 250 millones.

17 que actualmente se proponen desde el Programa para el Área Metropolitana desarrollado por la Secretaría de Transporte con el apoyo del Banco Mundial.

18 Considerando que el programa con mayor detalle corresponde a las instancias de desarrollo urbano del plan de la Ciudad de Buenos Aires

19 incluyendo la modernización del material rodante y los sistemas de señalización que garantizan la seguridad operativa.

## Líneas de Intervención y Programas Territoriales

Este capítulo persigue traducir en términos operativos las propuestas de políticas urbanas desarrolladas en el capítulo 6 para los diversos escenarios. De modo consecuente con los criterios metodológicos que orientan todo este trabajo, lo que se despliega en este capítulo son las posibles intervenciones a impulsar desde los ámbitos que integran el sistema de ordenamiento territorial – ambiental y de vivienda pública. El contenido de tales intervenciones mantendrá una relación compleja pero inescindible con el conjunto de decisiones respecto de las diferentes “cuestiones” sectoriales oportunamente analizadas.

Las líneas de intervención, suponen operaciones sustantivas sobre el territorio y son:

1. Suelo a retirar del proceso de urbanización
2. Suelo / tejido degradado a recuperar
3. Áreas a consolidar
4. Áreas consolidadas a rehabilitar y cualificar
5. Áreas a densificar
6. Áreas de borde a configurar
7. Áreas a urbanizar
8. Suelo industrial y logístico a habilitar

Según sean las condiciones del contexto para la planificación de políticas públicas, y conforme el sesgo que adquiera la “constelación” de decisiones sectoriales, la relación entre ordenamiento territorial - ambiental y políticas sectoriales oscilará entre la compensación de efectos y la sinergia, tal como se describe en el capítulo de políticas. El escenario 5 prefigura una situación en la que existen mecanismos de gestión que aseguran la gobernanza metropolitana y por lo tanto, mayor proporción de relaciones sinérgicas entre las decisiones de los distintos actores e intereses.

Los productos de los programas, en esa línea, adquieren características específicas según sea el escenario en el que se inserten. Los cuadros de “productos” dan cuenta sucintamente de estas implicancias.

En cualquier circunstancia, políticas, líneas de intervención y programas territoriales son consistentes con el modelo territorial descrito en el Capítulo 7: persiguen la reconstitución de las matrices de desarrollo, de crecimiento y ambiental, adoptando contornos diversos según el escenario que se presente.

Cuadro 9.1 LINEAS DE INTERVENCION Y PROGRAMAS - Fuente: elaboración propia..

El Cuadro siguiente sintetiza la propuesta. Las fichas por programa describen sus principales contenidos

LINEAS DE INTERVENCION Y PROGRAMAS						
Líneas de intervención	Ambito de actuación	Programas	Ejecución por escenarios y perfil *			
			E2	E3	E 4	E5
<b>1. Suelo a retirar del proceso de urbanización</b>	1. Sistemas hidrográficos	PROTECCION Y MANEJO DE ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y				
	2. Suelos de protección	SISTEMA DE PARQUES METROPOLITANOS				
	3. Espacios y corredores de biodiversidad		●	●	●	●
<b>2. Suelo / tejido degradado a recuperar</b>	1. Basurales y otros suelos con pasivos ambientales	REMEDIACION DE PASIVOS AMBIENTALES	●	●	●	●
	2. Antiguas áreas logísticas e industriales sin pasivos ambientales	REHABILITACION DE LA PLATAFORMA INDUSTRIAL OBSOLETA		●		●
<b>3. Areas a consolidar</b>	1. Urbanizaciones fallidas	CONSOLIDACION DEL TEJIDO URBANO	●	●	●	●
	2. Zonas de loteo formal semiurbanizado					
	3. Villas, asentamientos y áreas críticas de urbanización	URBANIZACION DE VILLAS, ASENTAMIENTOS Y AREAS CRITICAS	●	●	●	●
<b>4. Areas consolidadas a rehabilitar y cualificar</b>	1. Subcentros urbanos	FORTALECIMIENTO DE LAS CENTRALIDADES TRADICIONALES			●	●
	2. Zonas de valor patrimonial					
	3. Zonas de tejido mixto	COMPATIBILIZACION DE USOS EN EL TEJIDO MIXTO	●	●	●	●
<b>5. Areas a densificar</b>	1. Subcentros urbanos					
	2. Corredores urbanos	DENSIFICACION PONDERADA				
	3. Zonas de baja densidad con infraestructura ociosa		●	●	●	●
<b>6. Areas de borde a configurar</b>	1. Zonas de producción hortícola, residencia extraurbana, industria, esparcimiento, turismo y actividades de nueva ruralidad	MANEJO DEL BORDE PERIURBANO				
	2. Delta		●	●	●	●
<b>7. Areas a urbanizar</b>	1. Zonas próximas a nuevos nudos de transporte					
	2. Ampliación ponderada en bordes	NUEVA URBANIZACION	●	●	●	●
<b>8. Suelo industrial y logístico a habilitar</b>	1. Zonas próximas a eje portuario	PROVISION DE SUELO PARA ACTIVIDAD ECONOMICA	●	●	●	●
* Perfil del programa						
●			El programa mantiene una relación sinérgica frente a las tendencias que plantea el escenario			
●			El programa busca compensar las tendencias que plantea el escenario			

## 9.1 Protección y manejo de ecosistemas estratégicos y sistema de espacios verdes de uso público

### Contexto general del programa

Por oferta, variedad y complejidad la RMBA es un territorio privilegiado en ecosistemas estratégicos<sup>1</sup>, sin embargo su constante alteración lo tornan un espacio altamente vulnerable. Cambios en la topografía por movimiento de suelos, impermeabilización de vastas superficies, remoción de la cobertura vegetal originaria, rectificación de cursos, ocupación de áreas anegables, modificación de la línea de costa,<sup>2</sup> son apenas algunas de las acciones que el proceso de urbanización ha desplegado sobre los ecosistemas naturales. La conjunción de estas acciones en un mismo territorio es la causa de un sinnúmero de conflictos ambientales que se pretenden abordar desde este Programa.

Lo anterior hace necesario considerar a estos ecosistemas estratégicos como activos fundamentales para la conservación de los recursos naturales, el mantenimiento de la regulación hídrica, la recarga de acuíferos, el control de

inundaciones, la disminución de los impactos debidos a la contaminación, la provisión de un hábitat adecuado para la flora y fauna autóctonas, la conservación de la biodiversidad, entre otros elementos. Y además cobran relevancia para la economía local y regional por la oferta de servicios y bienes ambientales que ofrecen, todo lo cual los convierte en vitales para el sostenimiento de la ciudad.

Se identifican tres ecosistemas estratégicos principales: los sistemas hidrográficos, los suelos de protección y los espacios y corredores de biodiversidad.

## 1. Los sistemas hidrográficos

La Región Metropolitana está asentada sobre un territorio sin grandes accidentes geográficos, fuertemente estructurado por su relación con el Río de la Plata y por las cuencas hidrográficas que definen bandas perpendiculares a la costa; ellas son:

- Cuenca del río Reconquista (1.670 km<sup>2</sup>) en el Norte, con sus afluentes principales, el arroyo Morón y el arroyo Basualdo;
- Cuenca del río Luján (2.940 km<sup>2</sup>) en la zona norte de afluencia al río de la Plata, en los partidos de San Fernando, San Isidro y Vicente López y cuencas afluentes al río Luján (arroyo Escobar);
- Cuenca del río Matanza-Riachuelo (2.034 km<sup>2</sup>) como límite Sur de la capital, con sus afluentes principales: el arroyo Las Orquídeas (Esteban Echeverría) y el arroyo del Rey Falucho (Lomas de Zamora);
- Zona sur de afluencia al río de la Plata, canales Sarandí (80 km<sup>2</sup>) y Santo Domingo (160 km<sup>2</sup>), emisario de Berazategui y Río Santiago.

Los antecedentes fundacionales muestran que la ciudad creció bajo las pautas urbanísticas de las Leyes de Indias, respetando las características altimétricas de la región, y haciendo que la población se localizara en sitios protegidos de las inundaciones.

Este patrón de crecimiento se mantuvo durante buena parte de su desarrollo histórico, modificándose a partir de los años '40, debido al importante crecimiento demográfico de origen inmigratorio, a la consecuente expansión de las actividades productivas y a los cambios en las formas de ocupación del suelo. Esta fue una modalidad de expansión llevada a cabo sin regulaciones apropiadas, sin controles ni inversiones adecuadas en infraestructura y servicios urbanos, y tuvo como efecto que durante más de tres décadas, los loteos fueran avanzando sobre áreas inundables<sup>3</sup>.

Resulta claro que el proceso de urbanización en áreas extremadamente frágiles, como las sujetas a fenómenos de inundación por lluvias o desbordes, derivan en severos impactos a la población afectada, los cuales serán más o menos conflictivos dependiendo de las condiciones diferenciales de vulnerabilidad social de los actores involucrados. Por un lado, la inexistencia de una oferta formal de suelo para estratos socioeconómicos medio-bajos y bajos, es una de las razones que empujan a buena parte de estos sectores a ocupar suelos marginales en las áreas más bajas de la ciudad -los cuales actúan como humedales- o lo que aún es peor, en suelos de escasa o nula capacidad portante para la urbanización asociados a áreas de desborde por crecidas a la vera de la red hidrográfica principal y secundaria de la región. Por otro lado, las tendencias de urbanización difusa bajo la modalidad de urbanizaciones cerradas desarrolladas a instancias de la demanda de los estratos socioeconómicos más altos impactan de manera significativa en la modificación de los patrones de



9.1 Ocupación de márgenes,  
arroyo del Gato, partido de La  
Plata

escurrimiento, puesto que en ellos son frecuentes los movimientos de tierra que alteran significativamente la topografía<sup>4</sup> y con ella el comportamiento hídrico. Ambos procesos son sinérgicos entre sí y ejercen un impacto altamente negativo sobre la calidad de vida de la población asentada en las áreas con cotas más bajas.

Asumiendo la necesidad de disminuir las implicancias más críticas de este problema, se hace preciso contemplar un freno a la localización de la población sobre aquellos suelos de mayor fragilidad ambiental por efectos de las inundaciones (riberas y valles de inundación de los cursos de agua), reconvirtiendo de manera gradual estos espacios en humedales, en terrenos anegados con vegetación de ribera

que es el mejor antídoto para frenar la fuerza de las aguas y prevenir las inundaciones aguas abajo.



9.2 Ocupación de márgenes,  
arroyo del Gato, partido de La  
Plata

## 2. Los suelos de protección

Se reconocen como suelos de protección a las áreas estratégicas para la conservación de condiciones ambientales de calidad en las áreas urbanas, incluye también a las áreas que por su condición de fragilidad ambiental, o bien por los servicios ambientales que prestan a la ciudad, deben ser especialmente protegidos, incluimos en ellos:

- a) Ambientes litorales del sistema Paraná-Plata
- b) Humedales y zonas de reequilibrio hidrológico
- c) Grandes espacios de suelo vacante urbanos intersticiales
- d) Áreas de valor paisajístico y recreativo

a) Los **ambientes litorales del sistema Paraná-Plata** incluyen el Delta del Paraná y el frente costero que se extiende entre el Partido de San Fernando al norte hasta Magdalena al sur.

El Delta del Paraná<sup>5</sup> constituye un ecosistema de gran importancia por su significación ambiental y por su ubicación formando parte del aglomerado. Constituye un verdadero pulmón verde para la región; no obstante, se hace patente la amenaza de impactos irreversibles por un uso indebido e intensivo. El avance de actividades productivas de tipo comercial y la presión siempre latente de desarrollos inmobiliarios son dos de los factores más críticos con que se enfrenta.

Por su parte, las áreas litorales del Río de La Plata presentan diferentes niveles de intervención e impacto sobre sus ecosistemas naturales, mientras el proceso de antropización ha sido total en el sector comprendido entre San Fernando y el canal Sarandí en Avellaneda, al sureste de este distrito el litoral conserva importantes sectores con un menor nivel de intervención.

La morfología de la barranca -presente por sectores desde el litoral norte hasta Capital Federal- cambia a la de una Planicie Baja e inundable en la zona sur de un ancho variable de aproximadamente 1,5 a 10 Km. y cotas sobre el nivel del mar que van de los 1,25 hasta los 5 metros aproximadamente. Prácticamente coincide con la línea del Ferrocarril General Roca, entre el Riachuelo y el bañado Maldonado, correspondiente a parte de los partidos de Avellaneda (90%), Quilmes (25%), Berazategui (30%) y el total de las jurisdicciones de Ensenada y Berisso <sup>6</sup>.

La topografía de la planicie ha sido profundamente afectada por la instalación de los rellenos sanitarios en Villa Domínico (Avellaneda) y Punta Lara (Ensenada). Como contracara de lo anterior, la presencia de la llamada selva marginal de Hudson en Berazategui y de Punta Lara en Ensenada, constituye toda una excepción en la conservación de la flora y fauna autóctonas de la región, y por ello un valor a conservar.

Considerando lo anterior, la recuperación del borde costero del Río de la Plata -nos referimos particularmente al borde costero sur del aglomerado- debería considerar la reconstrucción naturalizada del frente fluvial, con una franja libre de anchos variables en contacto con el río, con la posibilidad de crear áreas recreativas en estos espacios libres y desarrollar iniciativas de carácter turístico, todo lo cual contribuiría a multiplicar significativamente la biodiversidad, tal como ha quedado patente en la Costanera Sur.

b) Las **zonas de humedales y reequilibrio hidrológico** se comportan acumulando el agua de lluvia y contribuyendo al funcionamiento del ciclo del agua. En gran parte la artificialización del medio ha alterado sus condiciones ya sea por la impermeabilización relacionada con las construcciones, por movimiento de suelos o por la construcción de obras de infraestructura de diversa naturaleza.

c) Los **grandes vacíos urbanos** aún presentes como ámbitos intersticiales en el tejido urbano presentan una gran potencialidad como para ser declaradas áreas de protección, y deben continuar cumpliendo la función que hoy los caracteriza como elementos de amortiguación dentro de la trama construida, como espacios de biodiversidad para el sistema y como aportantes a la sostenibilidad ecológica de la ciudad.

d) Las **zonas de valor paisajístico y recreativo** -que por definición también incluyen a las anteriores- incorporan a ámbitos frágiles sujetos a la presión expansiva de la ciudad, como la zona de interfase urbano rural, de la que forman parte el paisaje del cinturón verde metropolitano y el paisaje agrario típicamente pampeano en contacto con éste o en forma directa con el aglomerado.

### 3. Los espacios y corredores de biodiversidad <sup>7</sup>

Con respecto a los intercambios bióticos, lo importante, señala Salvador Rueda, es enlazar las zonas forestales con las agrícolas, los pastos y los bosques de ribera con el fin de formar, junto con las digitaciones y parques metropolitanos, una trama de valor ecológico imbricada con la trama urbana y envolviéndola (Rueda, 2007).

Esta trama presenta como componentes principales:

#### 3.1. Los ejes fluviales

Los cursos fluviales se comportan como verdaderos corredores cuando están naturalizados. La implementación de acciones para la protección de la Biodiversidad, implica prioritariamente la regeneración y renaturalización de



9.3 Borde costero del Río de la Plata. Dock Sud, partido de Avellaneda



9.5 Borde costero del Río de la Plata



9.6 Selva marginal de Hudson

los cursos de agua. Los ecosistemas fluviales ligados a esta lógica de corredores presentan diferentes niveles de antropización, sin embargo algunas intervenciones de recuperación de las márgenes por sectores podrían favorecer su conformación como verdaderos corredores. Integran este sistema de corredores fluviales: El delta del Río Paraná y su entorno; el Río Reconquista; el Río Matanzas - Riachuelo y la Franja Costera Sur.

### 3.2. Las áreas de Reserva natural

La superficie total de reservas naturales en el área de estudio es de 23.285 has. de las cuales, algunas son privadas y otras tienen acceso restringido o no se encuentran aún con capacidad de ser utilizadas por la población; razón por la cual no todas pueden ser consideradas como espacios verdes y libres públicos, aunque no obstante contribuyen de manera significativa a la conformación de espacios de biodiversidad.

Cuadro 9.2 Reservas Naturales del Area Metropolitana

Reservas Naturales del Area Metropolitana					
Región	Nombre	Localidad	Dominio	Tipo	Sup / has.
Norte	Isla Botija	Zarate	Provincial	AP	759
	Otamendi	Campana	Parques Nac.	RNE	3.000
	Río Luján	Campana	Provincial		1.000
	Delta en Formación	Tigre	Provincial	AP	1.500
	Bajos del Temor	Tigre	Privado	RNE	226
	Ribera Norte	San Isidro	Municipal	Paisaje Prot	14
	El Talar de Belen	Escobar	Privado	RVS	100
	Reserva Vte. Lopez	Vte. Lopez	Municipal		4
	Reserva Pilar	Pilar	Asoc. Vec.		269
				<b>Subtotal</b>	<b>6.872</b>
Oeste	Ing. Roggero	Moreno	Provincial	<b>Subtotal</b>	<b>1.000</b>
Sur	Pereyra Iraola	La Plata	Provincial	Pai. Prot.	10.248
	Punta Lara	Ensenado	Provincial	RNE	500
	Selva M. Hudson	Berazategui	Municipal	AP	1.200
	Spegazzini	Lomas	Nac. UNLP	AM	60
	Isla Solis	La Plata		RNI	3.000
	Parque Hudson	Fcio. Varela	Asoc. Amigos	RNUM	55
				<b>Subtotal</b>	<b>15.063</b>
Capital	Costanera	Capital	Gob.Cdad.	AM	350
				<b>Subtotal</b>	<b>23.285</b>
Norte	Reserva Biosfera	San Fernando	Provincial	RB	88.624
				<b>Total</b>	<b>133.844</b>

### 3.3. El sistema de Espacios Verdes Metropolitanos

La Organización Mundial de la Salud establece, como relación entre población y espacios verdes, un mínimo de 9 m<sup>2</sup> / hab. y 15 m<sup>2</sup> / hab. como cifra deseable<sup>8</sup>.

De acuerdo a datos de superficie y población de cada partido y según zonas<sup>9</sup>, la disponibilidad de plazas y plazoletas, solo cubre el 24,58% de lo requerido por la Ley 8912.

Dicha oferta esta distribuida de la siguiente manera:

Area	%	Superficie (m2)	Sup. en has.
<b>Zona Sur</b>	54,9	6.420.668	642
<b>Capital</b>	21,1	2.459.741	246
<b>Zona Oeste</b>	12,6	1.469.988	147
<b>Zona Norte</b>	11,4	1.327.727	133
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>11.678.125</b>	<b>1.168</b>

Cuadro 9.3 espacios verdes

La superficie de los parques urbanos, tanto locales como regionales es de 3055 has. En la actualidad se cuenta entonces con una superficie de 4.223 has. (plazas, plazoletas y parques urbanos) que representan un relación de 3,2 m<sup>2</sup>/hab.

La propuesta del Sistema de Áreas Verdes Metropolitano aquí contemplada, supondría la incorporación de 6.800 has. Destinadas a la creación de nuevos parques, alcanzando una superficie total de 11.023 has. lo que equivaldría pasar a una relación de 8,3 m<sup>2</sup> / hab. y mejorar notoriamente la relación.

Cabe aquí considerar que la organización de estos espacios se asocia con un criterio de ordenamiento territorial del paisaje y el ambiente que no se limita a las medidas meramente “proteccionistas” sino que plantean una intervención positiva en el territorio. Una intervención que puede ser compatible con la potenciación de actividades recreativas, deportivas, educativas, cada vez más demandadas, y aun residenciales dentro de ciertos parámetros, Existe, en ese sentido, una sólida tradición en la cultura urbanística que ha ido atravesando casi todos los movimientos históricos del urbanismo y la planificación.

### 3.4. Las vialidades, tendidos férreos y canales a cielo abierto

En el ámbito urbano, la sucesión de áreas verdes más o menos conexas pueden comportar una acción estratégica de modificación de secciones viarias o incluso de modificaciones ligadas al microubanismo, con el fin de abrir espacios y renaturalizar caminos que hagan de conectores entre grandes áreas verdes y parques urbanos.

### 3.5. El cinturón verde Periurbano

Estos espacios son considerados de conservación prioritaria. Fundamentalmente en el caso de las cuñas de penetración situadas a ambos lados del camino del Buen Ayre, las que están sujetas a una importante presión urbanizadora. El establecimiento de este “borde verde” tiene como objeto a escala territorial, el ofrecer continuidad a los ecosistemas, favorecer la recarga de los acuíferos, la preservación de las cuencas de los ríos y garantizar una masa arbórea que mitigue las emisiones de CO<sub>2</sub>. Es preciso definir subzonas de especial protección, para uso agrícola, de forestación, ámbitos de protección de cuencas y humedales. La localización más frecuente de estos ámbitos se situaría en la segunda y tercera corona, si bien se considera esencial mediante funciones diversas, su prolongación a través de circuitos continuos (corredores), hasta alcanzar el litoral.



9.7 Zona periurbana



9.8 Zona periurbana

Otra acción posible de coordinar es la delimitación junto con los municipios involucrados de Áreas de Protección, con el fin de preservar el carácter rural de los partidos situados en la tercera corona. En dichas áreas debería de legislarse un cuerpo normativo capaz de desincentivar la ocupación del suelo, inclusive para aquellos desarrollos de baja densidad (barrios cerrados, club de chacras y club de campo) y se limitaría la instalación de usos con aparente poco impacto, como los campos de golf, grandes contaminantes de los acuíferos debido a la gran superficie que ocupan y la notable cantidad de fertilizantes químicos que consumen.

### Objetivo del programa

Regular y planificar el manejo de los ecosistemas estratégicos del aglomerado y asegurar condiciones para el uso social de los espacios verdes.

Sin desconocer el grado de modificación del que han sido objeto los sistemas naturales como resultado del intenso proceso de urbanización metropolitana, se espera que el Programa ayude a resguardar las condiciones actuales de los sistemas hídricos, así como a valorar y proteger sus diferentes ambientes (cabeceras, cauces, lechos de inundación). También a reconocer y proteger los suelos que cumplen funciones específicas en el funcionamiento de los diferentes sistemas naturales representados, y finalmente a poner en valor las áreas y corredores de biodiversidad garantizando la satisfacción de las necesidades colectivas de espacio verde libre y público.

### Productos

#### Herramientas

1. *Régimen de ordenamiento territorial del DL 8912/77 y Proyecto de nueva reglamentación.* En éste se incorporan los siguientes contenidos:
  - a) Se requiere planificación particularizada ante cambios sustantivos del código con el criterio de especificar y verificar de efectos y prever eventualmente mecanismos de gestión en las transformaciones propuestas.
  - b) Se requiere planificación particularizada dentro del plazo de un año desde la sanción del nuevo Decreto reglamentario para todos los sectores para los que rija un sistema de premios que habilite a superar el FOT máximo de la zona.
  - c) Se requieren mecanismos de consulta pública
  - d) Se establece que toda norma de protección de recursos naturales o patrimonio construido adquiere vigencia con su sanción en forma preventiva, sin perjuicio de la prosecución del trámite de convalidación provincial.

La autoridad primaria en la planificación territorial reside en las municipalidades quienes la ejercen en el marco de las estrategias territoriales que promueva la Provincia en un marco de consensos interjurisdiccionales.

<b>Escenarios 2 y 3</b>	<b>Los incentivos a la urbanización difusa obligan a adoptar medidas de control que resguarden la sustentabilidad ambiental y económica de la aglomeración</b>
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>La elaboración de un Catálogo de áreas verdes y corredores de biodiversidad a ser protegidas de la presión urbana, como instancia previa al Plan de Ordenamiento de Areas Verdes y Corredores Ecológicos Metropolitanos otorga el marco técnico para sancionar un régimen legal de protección.. Contendrá la identificación de los principales espacios libres disponibles, consolidados o no consolidados como zonas verdes de uso colectivo, definiendo la titularidad de los mismos y las instituciones que tienen competencias en su administración, así como su actual empleo. Con ello, están dadas las condiciones para sancionar una Norma general de protección preventiva para áreas singulares de ecosistemas estratégicos. En estas áreas se definen subzonas de especial protección, para uso agrícola, de forestación, ámbitos de protección de cuencas y humedales.</p> <p>Muy particularmente interesa sancionar normas de Protección de Ecosistemas Estratégicos. (Delta, espacios insulares y ambientes litorales)</p>
<b>Escenarios 4 y 5</b>	<b>Se espera que una redistribución territorial de los factores de crecimiento económico favorezca la capacidad de planificación y la reversión de las tendencias que tienden a asumir al ambiente como un factor marginal de la ciudad.</b>
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>Se formula un conjunto de Instrumentos de planificación para el mejoramiento de sistemas naturales fuertemente impactados por la acción antrópica incluyendo:</p> <p>Plan Director de Ordenamiento de las Areas Verdes y corredores Ecológicos Metropolitanos. Este Plan en concordancia a lo propuesto para el manejo de cuencas permite reestablecer el equilibrio hidrológico de las mismas. Contempla especialmente: el <i>destino de los espacios libres</i> (grandes áreas verdes, espacios de tránsito, polos de biodiversidad y desplazamiento de especies, estructura de plazas, parques y jardines existentes) y el <i>destino de las áreas de protección</i> (áreas de especial protección y áreas de conservación). En él se establecen los mecanismos de adquisición de terrenos a través de cesiones, permutas u otra cualquier forma vinculada.</p> <p>Desarrollo de Planes de Manejo de Cuencas (Matanza-Riachuelo y Reconquista) estableciendo como mínimo: Restricciones de uso, restricciones a los cambios en la topografía y el escurrimiento superficial, obras de saneamiento hidráulico. Determinación de acciones de remediación ambiental de áreas de ribera degradadas. Medidas de recuperación ambiental progresiva de áreas con restricción de uso (camino de sirga). Propuestas de recalificación de ambientes ribereños, favoreciendo el repoblamiento vegetal con especies autóctonas. Obligatoriedad en la adecuación de los instrumentos de planificación de cada distrito a los lineamientos generales que establezca el Plan de Manejo de Cuencas</p> <p>Desarrollo de Planes de actuación en ambientes litorales que contemplen: Presupuestos mínimos para la urbanización y uso en las áreas costeras, el Delta y los territorios insulares.</p>
<b>Gestión urbana y ambiental</b>	<p>La creación de un Ente Gestor de Espacios Verdes Metropolitanos es la herramienta para asegurar acuerdos interinstitucionales para el manejo de dichos espacios en el marco de un sistema . Su gestión es global, incluyendo desde la realización de nuevos espacios hasta el mantenimiento. Esto incluye la conservación, la restauración el diseño de espacios, los trabajos habituales de jardinería, así como los servicios que facilitan su uso y disfrute, mobiliario, equipamiento, servicios, información y dinamización. Asimismo se ocupará de las tareas de sensibilización, formación y educación ambiental.</p>

Cuadro 9.4  
productos 8.1.1

- 
2. *Ley Provincial 12.257* de protección, conservación y manejo del recurso hídrico, o *Código de Aguas*. Ratifica la vigencia de la Ley 6.253 de protección de los desagües naturales y planicies de inundación de cursos y espejos de agua, autorizando la determinación de toda clase de restricciones al dominio; define el modo de trazado de la línea de ribera que separa el dominio público del privado; y establece la accesibilidad pública a cursos y espejos de agua.
  3. *Ley Nacional N° 26.168* de creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo, que establece competencias amplias en materia ambiental para el manejo de la cuenca, y un esquema organizativo en base a un cuerpo tripartito integrado por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la CABA.
  4. *Ley Provincial 11.723* de Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general.
  5. *Ley Provincial N° 12.459* de Reservas y Parques Naturales.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha manifestado su interés en estudiar el financiamiento de un organismo como el que se propone.

## **9.2 Programa Remediación de Pasivos Ambientales**

### **Contexto general del programa**

En la medida que los daños causados al ambiente y a la sociedad por determinadas intervenciones antrópicas no son remediados tras su abandono, desmantelamiento, o cambio de actividad, puede suceder que sus efectos tiendan a permanecer en el tiempo e incluso a constituirse en factores de degradación aún más complejos o en condicionantes para nuevos desarrollos económicos o sociales.

La EPA<sup>10</sup> de los Estados Unidos define al pasivo ambiental como una obligación de incurrir en un costo futuro, como consecuencia de una actividad o conducta, realizada en el presente o el pasado que puede afectar el medio ambiente de manera adversa. Lo anterior supone la existencia de una deuda o compromiso de remediación - de allí la denominación de "pasivo" - y un causante responsable de la misma.

La acción de las personas en el incesante proceso de producción de la ciudad, potenciada en aquellas de escala y complejidad metropolitanas, se verifica, en buena medida, en los cambios que se producen a lo largo del tiempo sobre las formas de uso y ocupación del suelo y en la presión que los mismos ejercen desplazando las fronteras urbanas. Toda esta dinámica supone la concreción de un cúmulo de actividades necesarias para el funcionamiento de la ciudad, las que, en su devenir, establecen variadas y complejas formas de relación con el medio ambiente urbano. Por caso, ya sea por el propio carácter de una determinada acción o por el abandono de la misma sin los recaudos adecuados, se deriva en la generación de pasivos ambientales que transforman a algunas áreas de valor estratégico para la ciudad en espacios marginales o directamente en inviábiles.

Los pasivos ambientales incluidos en esta caracterización se asocian, con frecuencia, a instalaciones fabriles abandonadas que almacenan residuos peligrosos, transformadores con PCBs en condiciones de riesgo, basurales clandestinos, cavas profundas abandonadas y suelos y acuíferos contaminados por derrames de hidrocarburos.

Si bien, desde este Programa se pone el acento en acciones tendientes a la remediación de los pasivos ambientales urbanos atendiendo a controlar y corregir el encadenamiento de perjuicios en que derivan para la ciudad y sus habitantes,

en última instancia, las mismas responden a la necesidad de intervenir en la rehabilitación del suelo urbano degradado por actividades preexistentes. A partir de allí, es posible pensar en su incorporación a los usos y actividades demandados por la ciudad.

Debido a que los factores que intervienen en la generación de estos pasivos son bien diferentes, los suelos afectados tienen una distribución amplia en el territorio: ámbitos intersticiales asociados a la industria tradicional, localizada en la primera y segunda corona, amplias superficies del cinturón periurbano, y las riberas y cauces de los principales ríos y arroyos de la región.

### Las cavas y canteras abandonadas<sup>11</sup>

La extracción de tosca y limos empleados en actividades de relleno y cimentación de caminos, y las arcillas utilizadas para la fabricación de ladrillos, representan actividades ampliamente extendidas en la región. La expansión en horizontal del aglomerado ha ido incorporando física pero no funcionalmente estos espacios a la trama urbana, sumando un conjunto de conflictos.

Las canteras a cielo abierto localizadas dentro de la ciudad representan un grave riesgo para la calidad de vida de la población del entorno, ya sea por constituirse en sitios potenciales de localización de basurales clandestinos o por el hecho de que su condición de predios inundables los transforman en focos de contaminación de los acuíferos. Por otra parte, impiden la expansión urbana, al constituir verdaderos obstáculos topográficos.

Por tratarse de un uso de tipo extensivo - el horizonte humífero alcanza apenas unos centímetros de profundidad, luego se aprovecha la tosca - las superficies comprometidas suelen ser de gran impacto territorial, impidiendo la expansión de la ciudad sobre estos predios y transformándose en enclaves degradados.

Transformadores con PCB'S en condiciones de riesgo

Hacia la década de los '70, la comunidad internacional comenzó a advertir que los PCBs (bifenilos policlorados) son aportantes de remanentes tóxicos al medio ambiente y ocasionan severos problemas de salud a la población, toda vez que durante su fabricación, manipulación o su utilización, se producen pérdidas o derrames accidentales. Para entonces la Organización Mundial de la Salud OMS hizo la recomendación de suspender la utilización del PCB, señalando sus posibles efectos cancerígenos y queratogénicos.

Los bifenilos policlorados (PCBs, por su sigla en inglés) fueron compuestos químicos muy usados durante décadas en distintas aplicaciones industriales, especialmente en transformadores eléctricos, como refrigerante.

A nivel nacional rige la ley 25.670/02 de "Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCB's" (aún no reglamentada). Del mismo año es la Resolución N° 93/02<sup>12</sup> de la Provincia de Buenos Aires, que propone la regulación normativa de cuestiones atinentes al uso, manipulación, almacenamiento y eliminación de PCB's; mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sancionado la ley 760/03 (Decreto Reglamentario N° 217-GCBA-2003) que prevé, en acuerdo con la Ley Nacional, la eliminación definitiva del uso de estos compuestos para el año 2010.

9.9 Cavas abandonadas, partido de La Plata





## Suelos y acuíferos contaminados por derrames de hidrocarburos

En las viejas instalaciones industriales es frecuente la contaminación del suelo por hidrocarburos, ello entraña un elevado riesgo para la salud de la población y del personal en contacto, por cuanto los componentes tóxicos se transportan a través del medio afectando la salud de personas y no es extraño que puedan formarse mezclas explosivas en sitios confinados.

La intensa actividad industrial desarrollada, a lo largo de décadas, en las cuencas de los Ríos Reconquista y Matanza-Riachuelo, los tornan territorios especialmente frágiles a estos procesos de contaminación. Por sus dimensiones y complejidad, es bien conocido el impacto que el Polo Petroquímico de Dock Sud<sup>13</sup> ha tenido sobre las características ambientales del entorno, pero en términos generales también sobre toda la cuenca baja. La denominada “Villa Inflamable”, inserta en el área de actividad del Polo Petroquímico, es un barrio que muestra una compleja situación ambiental, ocasionada por la contaminación de los suelos y aguas superficiales y subterráneas, producto de las fuentes de emanaciones gaseosas (tanto fijas como móviles) existentes dentro del Polo Petroquímico de Dock Sud. Estas emanaciones, junto con los aportes directos de hidrocarburos (derrames, vuelcos clandestinos, etc.) y las descargas de residuos de distinto tipo y nivel de peligrosidad, han generado un mosaico heterogéneo de situaciones de contaminación con residuos peligrosos (hidrocarburos y metales pesados).

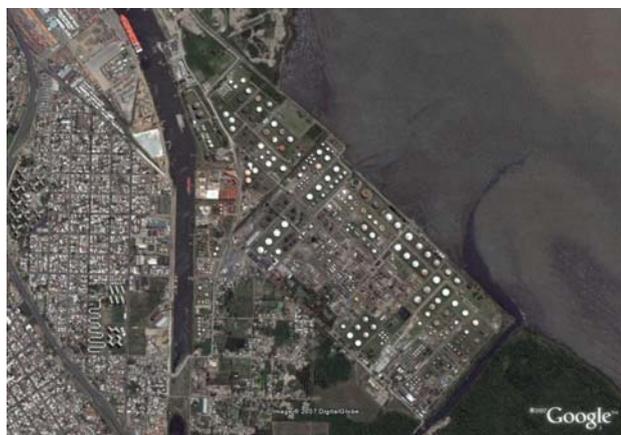
Según estadísticas de SIEMPRO<sup>14</sup>, en el año 2004, habitaban Villa Inflamable 913 familias. Un estudio epidemiológico<sup>15</sup> realizado sobre una muestra de 114 chicos del barrio puso en evidencia que los mismos están expuestos al cromo, benceno, tolueno y xileno. En el 20 por ciento de los casos, el estudio detectó la presencia de plomo en elevadas concentraciones en sangre.

Este antecedente pone en evidencia la magnitud del problema en cuanto a la urgencia de su resolución<sup>16</sup>, como también la importancia de sanear los sitios afectados por este tipo de contaminación.

### Basurales Clandestinos

Coincidiendo con lo señalado por un Informe<sup>17</sup> de la Defensoría del Pueblo de la Nación (2007), “*Los basurales generan degradación natural y social dado que afectan las condiciones de vida de la población que interactúa cotidianamente con este fenómeno y degradan los recursos naturales. Son un gran foco de propagación de enfermedades cuyo nivel de peligrosidad está asociado al tipo y cantidad de residuos volcados, a la capacidad de biodegradación de los recursos del ambiente –agua, aire y suelo– y al grado de vulnerabilidad social de la población (precariedad habitacional, manipulación de residuos en condiciones insalubres, etc.)*”.

Según un informe elaborado como parte de este proyecto,<sup>18</sup> en el Conurbano Bonaerense existen aproximadamente unos 100 basurales clandestinos, que sumados a los de Capital Federal ocupan una superficie superior a las 500 hectáreas.



9.10 Polo Petroquímico Dock Sud, partido de Avellaneda

Los distritos que mayor cantidad de basurales tienen, sobre todo en sus zonas periféricas son: Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Quilmes, San Martín, Merlo y San Miguel.

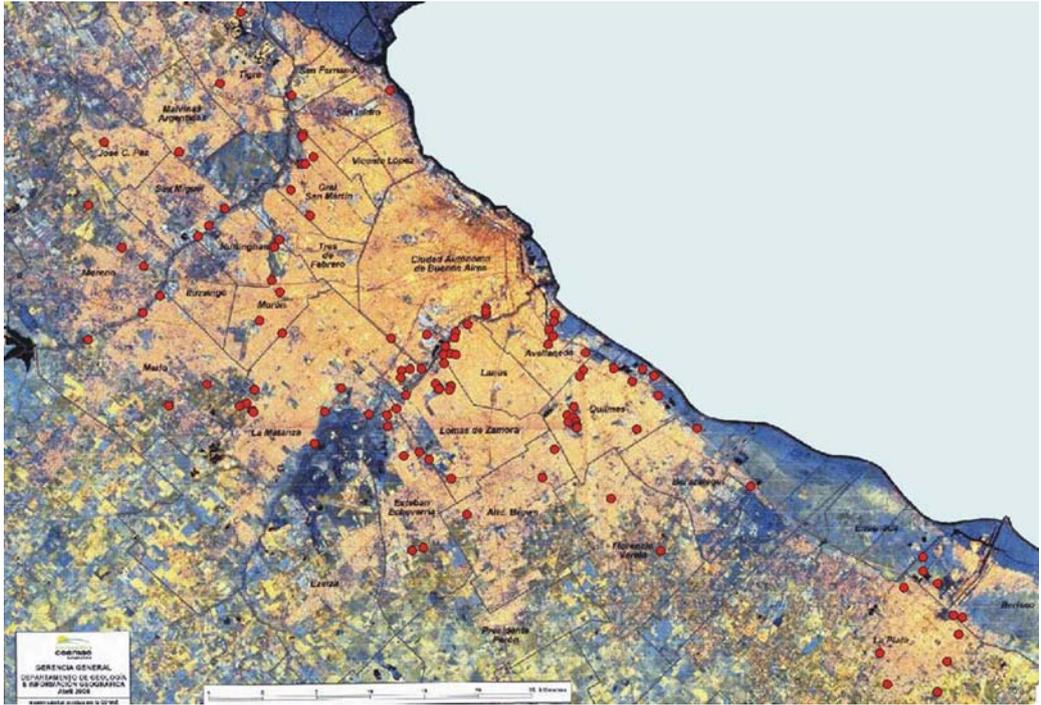
En la Capital Federal, los más voluminosos se conocen como Ciudad Oculta, Villa Zavaleta, Argentinos Juniors, Castañares, Villa N° 3, Villa 21, Suchard, Barrio Espora, Pirelli y Comisión Nacional de la Vivienda (Bonorino y Castañares)<sup>19</sup>.

En la tabla siguiente se observa la distribución territorial de los basurales y la magnitud que adquiere el fenómeno en la región:

### Situación de los Basurales Clandestinos en la RMBA

<b>PARTIDO</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Toneladas</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	6	7,35
Almirante Brown	3	9,59
Avellaneda	6	8,4
Berazategui	2	4,55
Berisso	2	1,98
Ensenada	3	34,82
Esteban Echeverría	6	22,4
Florencio Varela	2	1,12
General San Martín	7	43,36
José C. Paz	1	8,4
La Matanza	14	134,12
La Plata	6	11,55
Lanús	5	15
Lomas de Zamora	8	46,14
Malvinas Argentinas	1	1,4
Merlo	5	13,55
Moreno	3	7,54
Morón	6	4,41
Quilmes	15	49
San Fernando	1	3,5
San Isidro	1	1,4
San Miguel	2	2,45
Tigre	2	2,8
Tres de Febrero	1	3,5
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>	<b>438,33</b>

Cuadro 9.5 Situación de los Basurales Clandestinos en la RMBA .



9.11 Localización de basurales clandestinos en la RMBA

### Objetivos

Generar las condiciones para la limitar efectos contaminantes o riesgosos sobre el entorno originados en pasivos ambientales, y reasignar usos en los predios recuperados.

Cuadro 9.6

### Productos

TODOS LOS ESCENARIOS	
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	La redefinición del área complementaria y la estructuración del espacio de borde metropolitano determinan con claridad el ámbito en el que quedan excluidas las actividades de explotación del suelo en cavas y canteras.
<b>Gestión urbana y ambiental</b>	<p>Las políticas fiscales de nivel municipal gravan los inmuebles con pasivos ambientales por valores proporcionados a los costos de remediación, cuando existen conductas ostensibles de abandono o favorecimiento de la degradación por parte de los titulares de dominio. Se utilizan todas las prerrogativas vigentes para aplicar multas (2).</p> <p>Las comunas adquieren la tenencia de inmuebles con graves pasivos por razones de seguridad e higiene. (3)</p> <p>Se multiplican las acciones de sensibilización comunitaria y capacitación para asegurar un control social de la degradación y contaminación de suelos.</p> <p>Una nueva política para el ciclo de los residuos sólidos urbanos disminuye drásticamente el vertido en basurales ilegales.</p> <p>Se arbitran medidas de gestión urbana como transferencia de indicadores, premios, o aportaciones y convenios urbanísticos, que permitan sanear suelo con pasivos ambientales. (4)</p> <p>La relocalización del polo petroquímico de Dock Sud, o al menos de sus plantas más contaminantes, permite limitar encarar la descontaminación de suelos en el sector e impulsar nuevos usos compatibles con el entorno residencial.</p> <p>Se articula la capacidad de las municipalidades, de la Provincia a través de las autoridades ambientales y de Defensa Civil, y de distintos organismos del estado Nacional, para mejorar la capacidad de análisis y prospección en relación con los pasivos ambientales, y la actuación ante emergencias</p>

## Herramientas

1. Régimen de ordenamiento territorial del DL 8912/77 y proyecto de nueva reglamentación que, entre otros aspectos pertinentes, impulsa la formulación de planes particularizados y determina la inmediata vigencia de las ordenanzas que establecen medidas de protección, sin perjuicio del trámite de convalidación provincial.
2. El poder de policía municipal deviene del DL 8751/77 con las modificaciones introducidas por las leyes de medio ambiente 10.269 y 11.723
3. La Ordenanza General 38/69 que rige para todas las municipalidades que no hubieran derogado expresamente su vigencia en su propio territorio, autoriza a detentar la tenencia de terrenos o construcciones abandonados por motivos de seguridad e higiene, y cargar sobre los mismos los costos de remediación.
4. La propuesta de reglamentación del DL 8912/77 las enuncia expresamente. Las municipalidades pueden establecer en sus normas urbanas servidumbres obligatorias entre fundos que permiten materializar la transferencia de indicadores.

### 9.3 Programa Rehabilitación de la Plataforma Industrial Obsoleta Contexto general del programa

El sostenido crecimiento de la industria verificado en los últimos años, que en la actual fase condujo ya a agotar buena parte de la capacidad productiva que se hallaba ociosa, trajo aparejado un fuerte incremento en la demanda de naves industriales. Según diversos reportes inmobiliarios<sup>20</sup>, debido a la escasa oferta, las empresas no satisfacen sus necesidades al no encontrar inmuebles que se adecuen a sus requerimientos, tras largos períodos de búsqueda que, en más de una ocasión, suelen superar los 12 meses.

Ante este panorama, resulta cada vez más frecuente la readecuación de antiguos espacios industriales. El reciclado de antiguas plantas permite no sólo modernizar la plataforma productiva sino también generar ingresos por renta sobre capitales que se encuentran inmovilizados. Las remodelaciones parciales permiten minimizar tiempos de obra reduciendo el riesgo en comparación con obras nuevas.

Como parte de una operación de mayor alcance que involucra al sector público y al privado, se encuentra en pleno desarrollo la refuncionalización de la planta de la ex firma textil Sniafa, ubicada en Plátanos, partido de Berazategui, adquirida a fines de los '80 por el gobierno provincial. Sobre 125.000 m<sup>2</sup> de naves industriales, se espera la radicación, en un corto plazo, de 22 industrias de un total de 50 previstas y nuevos 40.000 m<sup>2</sup> a construir. Más de 50 hectáreas permanecerán como área verde y equipamiento comunitario, como parte de un ambicioso proyecto urbano planteado, en su momento, por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia.

En esta línea, e incluso frente a las tendencias de mercado verificables en los últimos años, vale poner de relieve una iniciativa originada en un contexto económico menos favorable, que permitió, a partir de 1999, refuncionalizar la planta de la ex firma industrial "La Cantabrica", del partido de Morón. Merced también a una gestión público privada, las enormes instalaciones durante largos años abandonadas, en las que trabajaron 6.000 operarios, albergan hoy a 37 pequeñas industrias, con todos los servicios propios de un parque industrial.



En esta línea, la modificación recientemente introducida a la ley de promoción industrial de la Provincia de Buenos Aires contempla incentivos, no solo para nuevas industrias que se instalan en parques industriales, sino también para aquellas que se proponen reciclar sus instalaciones vacantes. En este punto, corresponderá afinar los instrumentos para las evaluaciones de compatibilidad de usos en zonas urbanas (Ver programa “Compatibilidad de Usos en el Tejido Mixto”).

La refuncionalización de viejas naves industriales para usos residenciales está llamada también a ser una operación importante. La falta de terrenos está disparando una tendencia que tuvo mucho impulso en los ‘80: el reciclaje y refuncionalización de antiguas fábricas o silos en desuso que se convierten en exclusivos emprendimientos residenciales, dirigidos, por ahora, a segmentos de alto poder adquisitivo.

Bagley, Canale, Química Estrella, Alpargatas, la Maltería de Quilmes en Hudson, la bodega Peñaflor, son algunos ejemplos de fábricas con renombre que pasaron o pasarán a formar parte del nuevo escenario inmobiliario de la Argentina.

El primer caso se originó en Núñez, CABA, con el proyecto por el cual la ex fábrica de chocolates Nestlé se transformó en un condominio residencial. La experiencia siguiente fue desarrollada por el mismo emprendedor<sup>21</sup> que adquirió la planta de Química Estrella, en Almagro, CABA, para un emprendimiento similar.

En la zona sur de la CABA, la ex fábrica Bagley se encuentra en actual proceso de refuncionalización. Se trata de un edificio industrial histórico de 40.000 m<sup>2</sup>, con un parque privado de 3.100. Moca (así se llamará el emprendimiento), tendrá 225 unidades de vivienda, incluyendo monoambientes.

El proyecto en la ex fábrica Bagley, en Barracas, está definido por sus impulsores como ideal para clientes ABC1, que buscan departamentos con 1, 2, 3 y 4 dormitorios, en unidades que van de los 40 a los 200 m<sup>2</sup>. En el mismo barrio, similar operación se está realizando con la ex planta industrial de Canale.

Esta tendencia en generar este producto residencial tuvo su apogeo a fines de los ‘80, cuando se reciclaron en residencias algunas ex fábricas. Ejemplos sobran: IRSA desarrolló Museo Renault y los silos Minetti, en la calle Dorrego; se construyó La Algodonera, sobre la Avenida Córdoba y Jorge Newbery. Pero quizá el ejemplo más significativo sea el de los depósitos o docks de Puerto Madero, sobre la calle Alicia Moreau de Justo, que fueron el puntapié para el desarrollo de una de las zonas más rentables de la Ciudad. Simultáneamente, otras instalaciones industriales son ocupadas irregularmente para vivienda de hogares pobres, como en el caso de las ex Bodegas Giol, también en la Ciudad de Buenos Aires.

Operadores, en este mercado, señalan que desarrollar viviendas sobre la base de un establecimiento industrial en desuso resulta 20% más barato que construir desde cero. Finalmente, se ha señalado el peso cultural de alojarse en sitios donde existieran plantas de compañías productoras de marcas muy arraigadas en la sociedad.<sup>22</sup>

Las iniciativas citadas se localizan en la CABA. No obstante, a poco que existan incentivos, ampliación de las líneas de crédito hipotecario y proyectos urbanos capaces de poner en valor el espacio público en sectores hoy deteriorados, este tipo de operaciones podría extenderse a los viejos distritos industriales del Gran Buenos Aires como Avellaneda, Lanús, San Martín, Morón, La Matanza (San Justo, La Tablada) o 3 de Febrero.

Merece una consideración especial la situación en que se halla el patrimonio inmobiliario de firmas fallidas, tal vez hace décadas, que queda inmovilizado, durante muchos años, a la espera de la conclusión de las actuaciones judiciales por quiebra. Tal situación provoca un evidente deterioro en términos urbanos y ambientales a la ciudad. Del mismo modo en que miles de trabajadores de fábricas recuperadas esperan una reforma a la Ley de Quiebras que allane la posibilidad de acceder a la propiedad del medio de producción que mantienen en forma cooperativa, parece necesario mejorar los mecanismos para disminuir el pasivo originado en la inmovilización, durante décadas, de enormes instalaciones.

### Objetivo del programa

Promover la reutilización del stock construido ocioso, originado en los procesos de desindustrialización de los '80 y los '90, o de la relocalización industrial, que se espera se acentúe en el futuro, en virtud de la redistribución territorial de los factores de la producción

### Productos

Cuadro 9.7

<b>Escenario 3</b>	<b>Se espera que la redistribución territorial de los factores de crecimiento económico promueva la reconversión de instalaciones industriales que queden en desuso, sea para nuevos tipos de procesos productivos, sea reconfigurando el uso.</b>
<b>Escenario 5</b>	<b>La redistribución territorial de los factores de crecimiento económico y los nuevos incentivos a la puesta en valor de la ciudad construida, multiplican las condiciones para rehabilitar bajo nuevos criterios la plataforma industrial obsoleta inserta en el tejido.</b>
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	Los planes particularizados definen en base a estudios pormenorizados los polígonos que deben ser objeto de reconfiguración de usos.  Propician proteger el patrimonio construido por sus condiciones arquitectónicas o simbólicas, buscando reforzar los aspectos identitarios de la zona. Se contempla otorgar premios en constructibilidad en las iniciativas de reconfiguración de usos en plantas industriales en desuso o que se desactivan. Se amplía el cuadro de usos para estimular condiciones de urbanidad. (1)
<b>Proyectos urbanos</b>	Contemplan intervenciones que califiquen el espacio público y mejoren las infraestructuras. Definen criterios proyectuales y condiciones de gestión para la transformación de los sectores con fuerte presencia de industria en desuso.
<b>Otras intervenciones sectoriales</b>	El otorgamiento de incentivos fiscales para la construcción de nuevas plantas en parques industriales (greenfields), focaliza particularmente en las plantas ubicadas en zonas de tejido mixto que deban ser relocalizadas dado que su funcionamiento y desarrollo se tornan incompatibles con otros usos. (2)  La política fiscal de apoyo a la industria, y la política urbana, se asocian en los procesos de relocalización para incluir como parte de la operación las condiciones de reutilización del inmueble que se desocupa.  El apoyo para la refuncionalización con fines productivos de plantas en desuso en la ciudad, promueve el tejido pyme y la producción "limpia".  Los procesos de quiebra incluyen como alternativa para los acreedores capitalizar sus acreencias en operaciones inmobiliarias que brinden nuevo aprovechamiento a los inmuebles en desuso (3). En particular, cuando los acreedores principales son instituciones financieras.



## Herramientas

2. *Régimen de ordenamiento territorial del DL 8912/77 y proyecto de nueva reglamentación.* En éste se incentivan los siguientes contenidos relevantes:
  - e) Se requiere planificación particularizada ante cambios sustantivos del código con el criterio de especificar y verificar de efectos y prever eventualmente mecanismos de gestión en las transformaciones propuestas.
  - f) Se requieren mecanismos de consulta pública
  - g) Se establece que toda norma de protección de recursos naturales o patrimonio construido adquiere vigencia con su sanción en forma preventiva, sin perjuicio de la prosecución del trámite de convalidación provincial.

La autoridad primaria en la planificación territorial reside en las municipalidades quienes la ejercen en el marco de las estrategias territoriales que promueva la Provincia en un marco de consensos interjurisdiccionales.

2. El nuevo régimen de promoción industrial recientemente sancionado (Ley 13.656), establece exenciones de hasta 10 años en el pago de impuestos provinciales para proyectos de inversión que supongan la construcción de plantas nuevas, ampliación, o incorporación de procesos productivos. Contempla, especialmente, la situación de traslado de plantas existentes a polígonos industriales de uso exclusivo, y la refuncionalización de establecimientos en desuso existentes.
3. La Ley 13.656 tiene un capítulo especial respecto de las condiciones de uso de inmuebles del dominio público para uso industrial. El Ministerio de Economía de la Provincia, que tiene a su cargo el patrimonio inmobiliario público sin afectación específica, viene impulsando la reutilización de naves de empresas fallidas que incorporara el Banco de la Provincia de Buenos Aires, o el propio Estado Provincial por acción del Fideicomiso de Recuperación Crediticia.

## 9.4 Programa Consolidación del tejido urbano

### Contexto general del programa

Hay coincidencia en definir tres momentos clave fuertemente estructurantes de la urbanización de la región metropolitana de Buenos Aires<sup>23</sup> :

- a) La urbanización de la segunda inmigración (configuración del primer cordón del Gran Buenos Aires), ocurrida hasta los primeros años de la década de los '40
- b) El loteo popular que acompañó la industrialización de los '40 y produjo básicamente suelo para los trabajadores inmigrantes internos, aunque con el mismo patrón de urbanización fue configurando algunas áreas intersticiales de segunda residencia. (configuración de los segundo y tercer cordones del Gran Buenos Aires). Años 1945 a 1980.
- c) La suburbanización de los sectores de alto y medio alto poder adquisitivo, con la proliferación de barrios cerrados, *countries* y centros de servicio y esparcimiento que, no obstante, involucra a una proporcionalmente escasa cantidad de residentes.

El presente programa se centra especialmente en los extendidos sectores de ciudad producto del segundo de los procesos: el barrio popular

El funcionamiento del mercado de tierras, en ese período, en toda la periferia del Gran Buenos Aires, garantizó que ésta fuese el sitio posible para la realización del sueño de la vivienda propia autoconstruida. en un país que crecía con la nueva industria. El subsidio al ferrocarril aseguró las condiciones para la movilidad. Este proceso de producción de urbanización, que se realizó siempre en condiciones formales y con la aprobación de organismos provinciales, constituyó también una fuente de ingresos altamente especulativos para quienes la fraccionaban y comercializaban.

La falta de regulaciones efectivas generó, entre otras cosas:

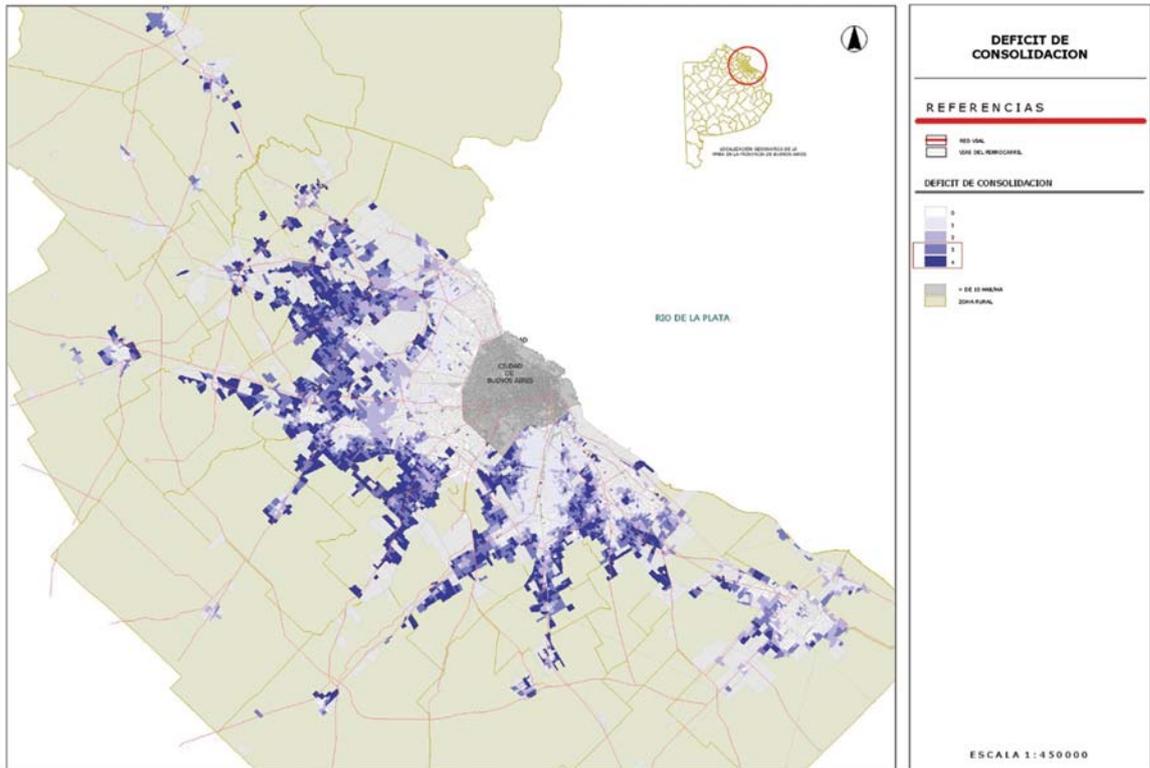
- a) en cuanto a la comercialización: conflictos jurídicos, frecuente expoliación económica a adquirentes poco versados en cuestiones comerciales o legales, y falta de transmisión de títulos a los adquirentes;
- b) en cuanto a la localización: urbanización en islas, muchas veces en zonas inundables, fuera de toda planificación de la expansión urbana y sin responsabilización respecto de las externalidades. (v.g. vialidad, equipamiento, servicios sanitarios, etc.)
- c) en cuanto al ajuste a la demanda: enorme sobreproducción de lotes urbanos, que determinó que una cierta proporción de parcelas estén aun hoy abandonadas y se limitara al financiamiento de infraestructuras.

A lo largo del tiempo, fueron los propios vecinos organizados en sociedades vecinales, y los gobiernos locales, los que con mucho esfuerzo, enfrentaron la penuria urbana de la mayoría de esos nuevos barrios, gestionando la obtención de casi todos los servicios, desde el tendido de luz y el pavimento, hasta la escuela y el colectivo. Entre 1992 y 1999, con la conformación del Ente de Recuperación Histórica del Conurbano Bonaerense, se extienden las obras de escuelas, centros de salud, pavimento estructurante e hidráulicas. No obstante, probablemente por su escasa incidencia para revertir la creciente desocupación de ese momento, no se toma una decisión que sigue resultando estratégica: la provisión de agua y cloacas al 35% de la población que carece de la primera, y al 55% que carece de la segunda. En ese sentido, puede decirse que la matriz estructural de esta urbanización no se ha transformado, en tanto se mantienen en general los problemas de movilidad, saneamiento y otras condiciones básicas.

Este es el proceso que ha determinado fuertemente la configuración socio espacial de buena parte del oeste y sur del conurbano, en menor medida del norte, en la llamada segunda corona. En el plano adjunto 9.12 se da cuenta de las principales zonas donde se concentra esta realidad y su incidencia en términos de población<sup>24</sup>.

En años recientes por vías formales o informales, y a falta de una nueva oferta que se dirigiera a este segmento de la demanda, el stock de suelo baldío de los loteos populares fue siendo ocupado en una proporción significativa, originando ahora una demanda por la regularización de la tenencia. Ante las dificultades para contabilizar el stock de parcelas baldías, se ha establecido mediante fuentes secundarias la relación entre unidades construidas (viviendas más establecimientos no residenciales) y unidades de suelo (parcelas urbanas formales e informales)<sup>25</sup>.

La relación obtenida es de 0,8, que de trasladarse linealmente a la cantidad de unidades de suelo, daría un stock no superior a las 560.000 parcelas urbanas en la Región. Cabe poner de relieve que 7 distritos (Moreno, Pilar, Merlo, Ezeiza, San Vicente, La Matanza, General Rodríguez) concentran más del 50% de dicho saldo. Habrá de tenerse en cuenta que en esos distritos una parte



9.12 Déficit de consolidación del tejido urbano

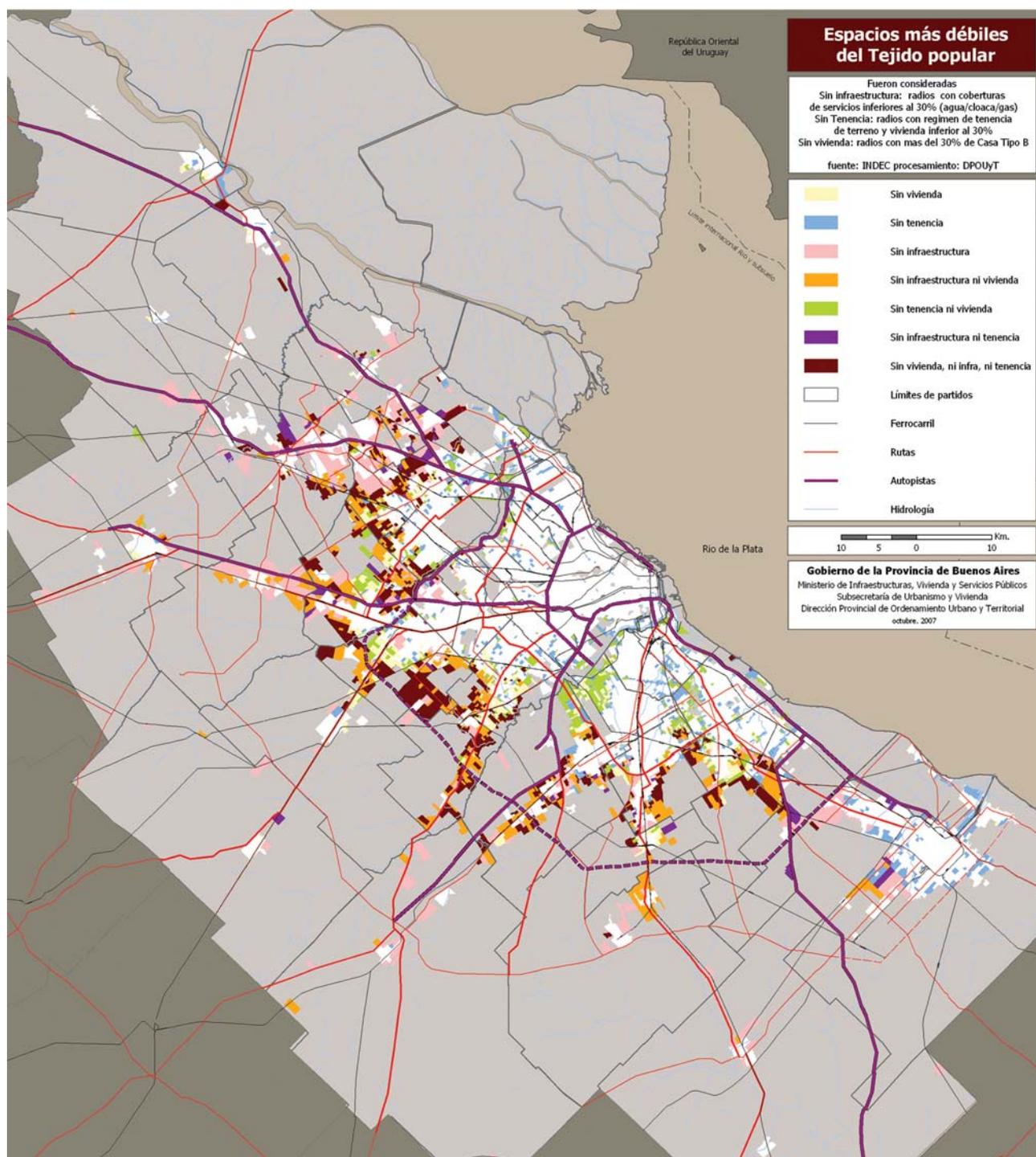
importante del stock de suelo baldío es excesivamente excéntrico, muchas veces no reúne mínimas condiciones ambientales y de servicios, está fuera del mercado formal, o tiene una alta incidencia, como en Pilar, de parcelas en urbanizaciones cerradas. Para tener un orden de magnitud, la cantidad de parcelas baldías no sería en ningún caso superior a las 560.000 para los distritos considerados. No obstante se han relevado numerosas “áreas de oportunidad” para promover la ocupación de lotes abandonados plenamente insertos en un barrio formal urbanizado<sup>26</sup>.

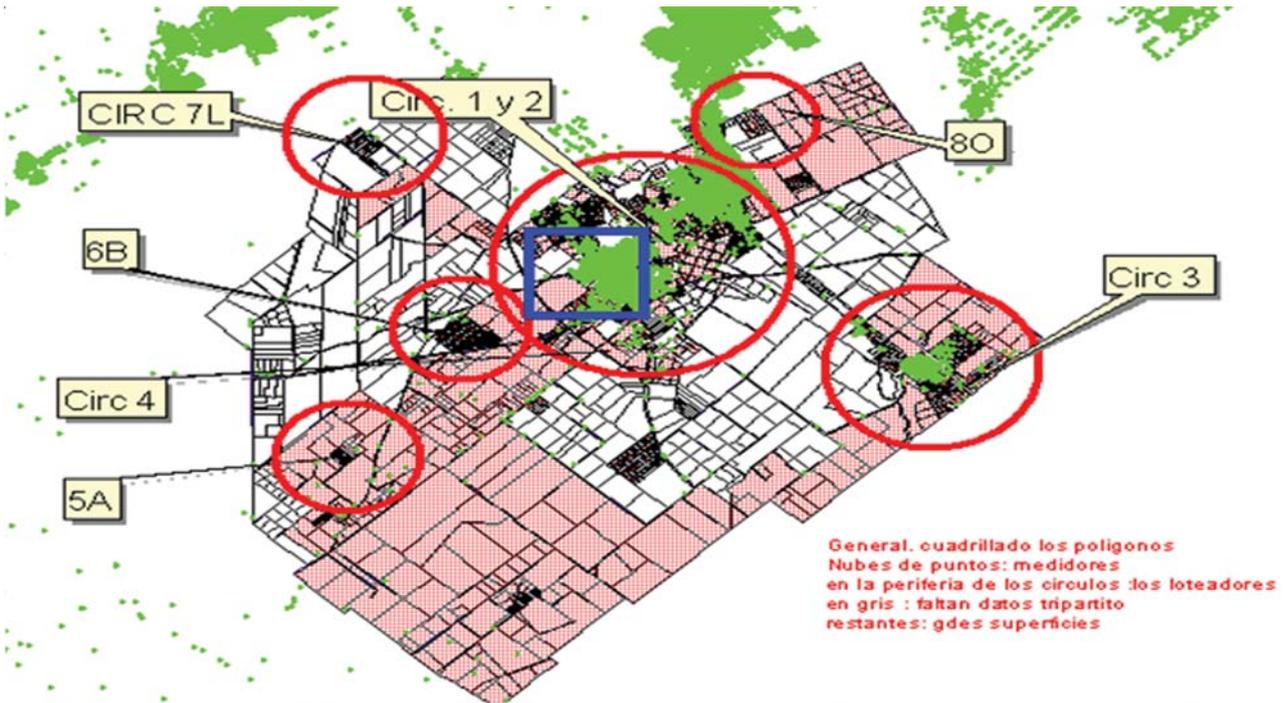
Además, la urbanización en “islas” es la que origina la posibilidad de aprovechar vacíos intersticiales que han quedado como remanentes de loteo o fracciones indivisas de pequeña dimensión suficiente para alojar conjuntos de vivienda pública de mediana escala integrados en el sistema urbano, capaces de provocar externalidades positivas por extensión de redes y equipamiento.<sup>27</sup>

El barrio popular es también el territorio que comienza a concentrar la densificación de parcelas con una nueva vivienda en los fondos como forma de resolver la penuria de vivienda, lo que constituye una modalidad particular que podremos denominar “allegamiento externo en la parcela”. El fenómeno no es discriminado por los distintos censos o encuestas, ya que no tienen normalmente como unidad de análisis a la parcela. Un indicador ilustrativo resulta ser la georeferenciación de pilares y medidores de luz. Cuando varios medidores se concentran en un mismo pilar, ello supone una intensificación del uso de la parcela. De ello surge, que mientras la densificación formal vía constitución de una propiedad horizontal sobre una parcela urbana involucra al 4% de las parcelas totales, la captada por la información eléctrica cuadruplica esa cifra<sup>28</sup>.

La extensión de redes y mejoramiento sustantivo de las condiciones de movilidad asegurarían, además de mejores condiciones de vida y de acceso al empleo, una fuerte valorización de los inmuebles y con ello un notable incentivo para constituir un sistema de crédito popular para la vivienda.

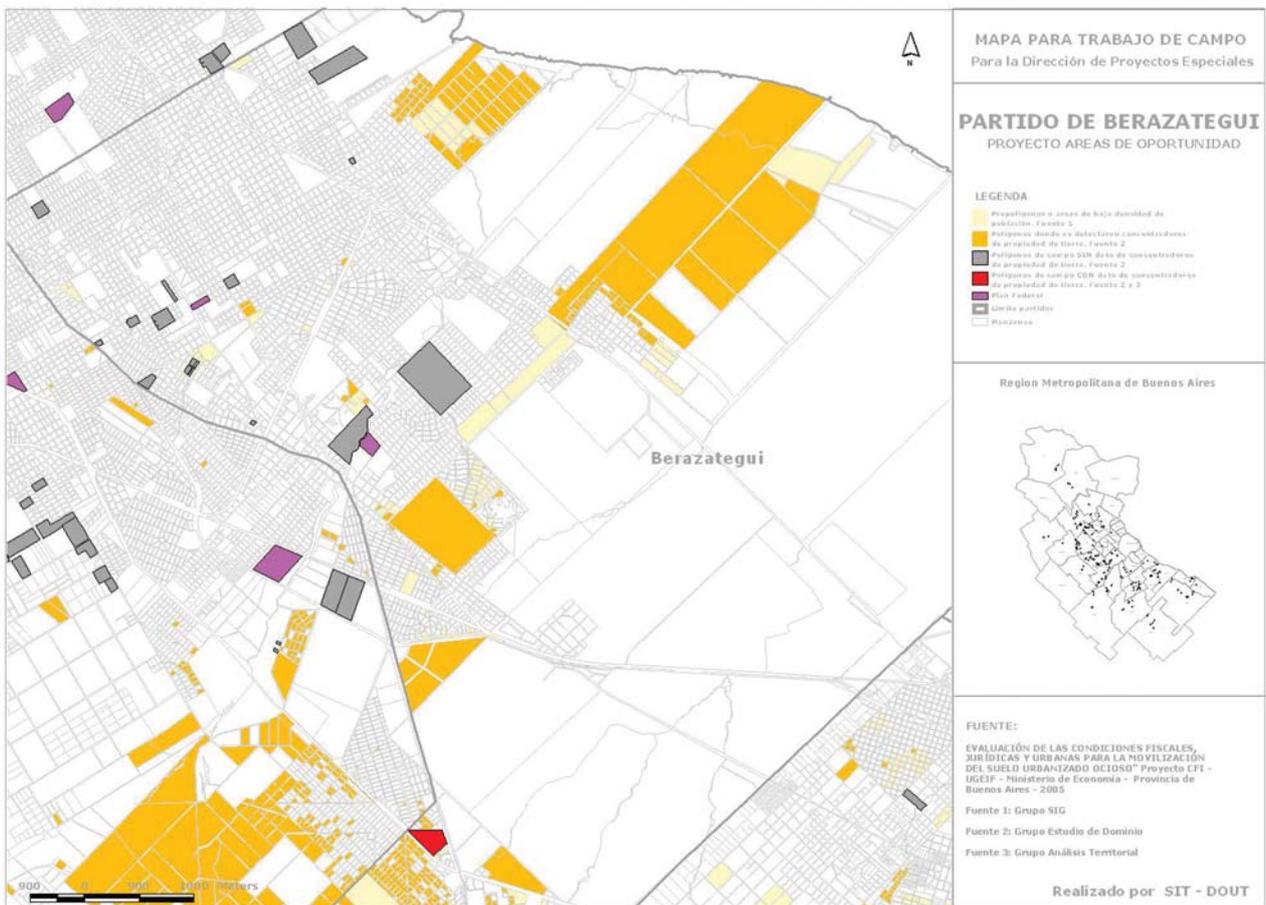
### 9.13 Los espacios más débiles del tejido popular





9.14 Estudios sobre lotes vacantes  
 y macizos remanentes de loteo

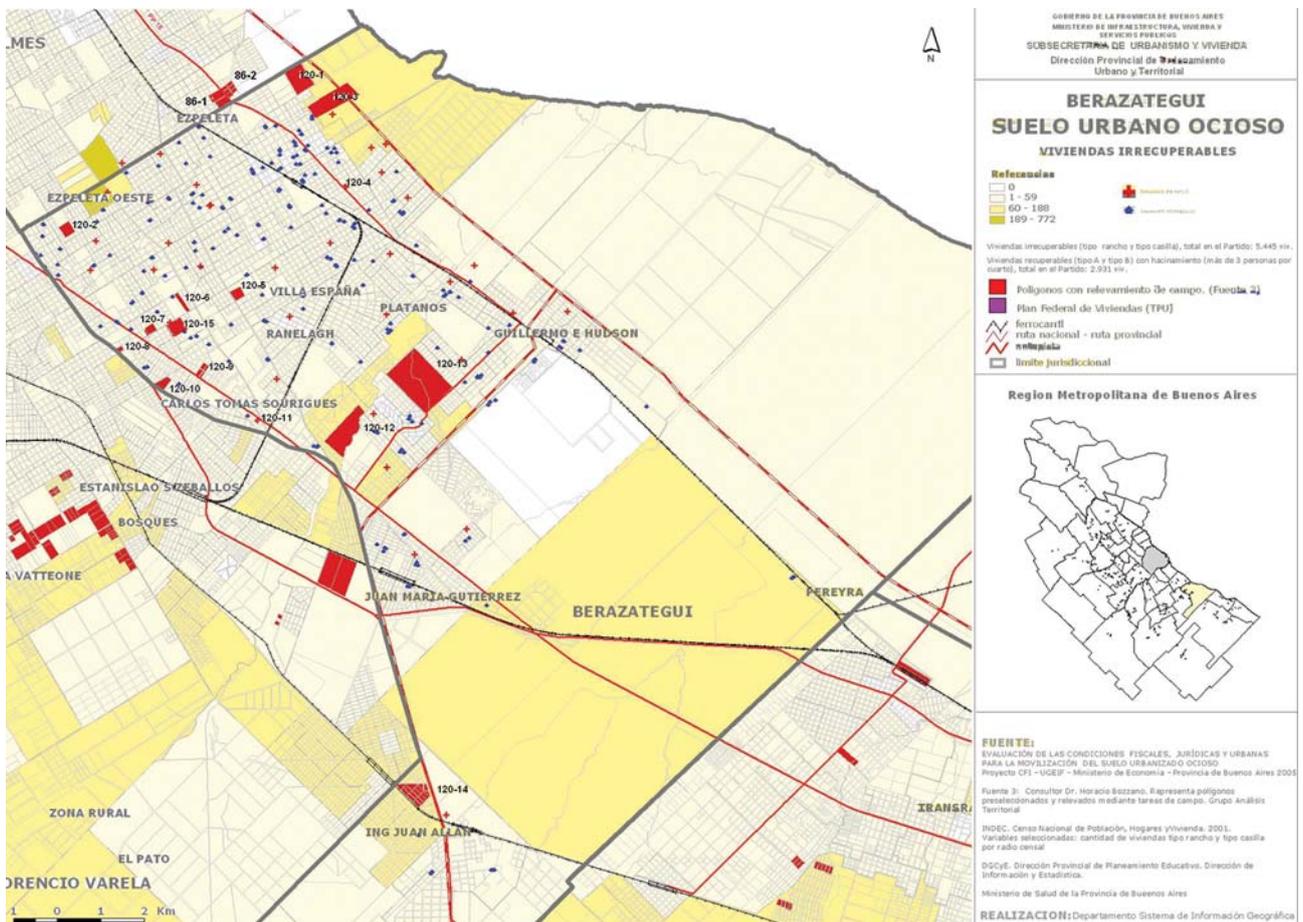
9.16 Estudios sobre lotes vacantes  
 y macizos remanentes de loteo





9.15 Estudios sobre lotes vacantes y macizos remanentes de loteo

9.17 Estudios sobre lotes vacantes y macizos remanentes de loteo



## Objetivo del programa

Mejorar las condiciones urbanas en las áreas de loteo popular. Se espera, con ello, calificar el espacio barrial y crear condiciones para alojar una proporción del crecimiento poblacional en parcelas vacantes o macizos remanentes de loteo.

## Producto

Cuadro 9.8 Productos Programa Consolidación de Tejido Urbano

<b>Escenarios 2 y 3</b>	<b>La falta de extensión de servicios sanitarios, movilidad pública deteriorada y carencia de oferta de mercado para la vivienda de sectores de ingresos medios y limitan la posibilidad de transformación estructural de estos espacios</b>
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>Los planes particularizados en sectores de tejido barrial formulados y en vigencia, además de promover la ocupación del suelo vacante intersticial, (1) revisan y reorganizan la estructura vial en el tejido semiconsolidado del loteo popular buscando asegurar nuevas conectividades. También promueven el fortalecimiento de centralidades barriales.</p> <p>Los planes revisan los cuadros de uso, actualizando en base a las nuevas condiciones tecnológicas las posibilidades de usos productivos, como talleres y pequeñas fábricas mezclados con residencia.</p>
<b>Proyectos urbanos</b>	Un banco de proyectos de urbanización con vivienda social plenamente inserta en el tejido barrial, se concibe como herramienta para inducir transformaciones en un cierto entorno, por la vía de la extensión de redes, y la ampliación del equipamiento y el espacio públicos. (1) (2).
<b>Otras intervenciones sectoriales</b>	En el marco del incentivo a la planificación territorial, los planes hidráulicos integrales organizan la inversión en obra pública, permiten prever la ocupación e intensificación del uso del suelo y debieran agilizar la tramitación de certificaciones y aprobación de proyectos hidráulicos.
<b>Meta</b>	Por la vía de la ocupación de parcelas baldías y operaciones de vivienda en pequeños macizos remanentes de loteo, se espera alojar cerca de un 25% de la demanda de vivienda a lo largo de los próximos diez años. (Ver estimaciones según Apéndice "Datos relevantes y principales hipótesis sobre demanda y oferta de suelo")
<b>Escenarios 4 y 5</b>	<b>El espacio barrial se transforma constituye el eje de las transformaciones cualitativas que se verifican en estos escenarios.</b>
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>En estos escenarios, los planes particularizados prevén además aumentos selectivos de la densidad, y la jerarquización del espacio público.</p> <p>Como incentivo para el acceso a la vivienda, se constituye un sistema de crédito con subsidio habitacional y/u otros dispositivos económico-financieros para el mejoramiento o la construcción de nueva vivienda (3), con capacidad para beneficiar a unos 20.000 hogares por año.</p>
<b>Otras intervenciones sectoriales</b>	<p>Políticas de suelo urbano adecuadamente gestionadas aprovechan el conjunto de condiciones y marcos legales disponibles para incrementar patrimonios públicos de suelo o dinamizar la oferta de mercado: compra o canje; donación por Ley 11.622, incorporación de suelo que corresponde de hecho al estado por abandono, vacancia, o usucapión; movilización de suelo con fuertes obligaciones fiscales, declaración de englobamiento parcelario; gravámenes progresivos al baldío; convenios urbanísticos, entre otros. (Ver estudio citado de Ministerio de Economía. También la experiencia de numerosos municipios, en particular, Municipalidad de Moreno. El BID aprobó recientemente un proyecto para financiar la gestión del suelo con estas características en la Municipalidad de La Matanza, aun no puesto en ejecución).</p> <p>El perfeccionamiento de títulos, por vía de la Ley 24.374 modificada u otras con similar alcance, constituye un incentivo al sistema de créditos (4), para no menos de 300.000 poseedores.</p> <p>Los sectores de salud y educación integran sus evaluaciones con el planeamiento urbano, garantizando la superación de los cuellos de botella en la oferta.</p>
<b>Meta</b>	Por la vía de la ocupación de parcelas baldías, operaciones de vivienda en pequeños macizos remanentes de loteo, reemplazo de vivienda irrecuperable en lote propio o regularizable, se espera alojar más de un 30% de la demanda de vivienda, a lo largo de los próximos diez años. La población multiplica sus posibilidades de mejorar el déficit cualitativo de sus viviendas, superando hacinamiento por cuarto, carencia de servicios dentro de la vivienda y otros aspectos relativos a la "calidad habitacional". (Ver estimaciones según Apéndice "Datos relevantes y principales hipótesis sobre demanda y oferta de suelo").

## Herramientas

1. *El Proyecto de reglamentación del DL 8912/77* elaborado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, promueve la planificación territorial particularizada con énfasis en la configuración de los sistemas públicos y la convalidación social de las decisiones. Agiliza también la aprobación de adecuaciones normativas no estructurantes que dejan de requerir convalidación provincial.
2. La política de vivienda pública a través del *Plan Federal de Construcción de Viviendas* y otros programas conexos.
3. La estructura de precios relativos que emerge de las nuevas condiciones macroeconómicas, ha acrecentado fuertemente la brecha entre salario y precio de la construcción, situación que no puede preverse que mejore a mediano plazo aun con una previsión de crecimiento real del ingreso al compás del crecimiento del producto. En ese contexto y visto el escaso éxito de las nuevas normas crediticias para inquilinos, es razonable pensar en *alguna forma de subsidio público para el acceso al crédito hipotecario*<sup>29</sup>. En ese sentido las políticas de subsidio habitacional promovidas con éxito en la región (Chile, Costa Rica, entre otros) pueden coexistir perfectamente con una producción pública de vivienda, pero llegarían a sectores medios hoy sin alternativas de financiamiento, y otorgarían un carácter más sistémico al proceso de consolidación del tejido barrial.<sup>30</sup> Junto con el mejoramiento de las condiciones sanitarias, una política de crédito acrecentará fuertemente el valor de los inmuebles, hoy normalmente por debajo del valor de reposición aun en viviendas nuevas. Con ello se originaría un apalancamiento general de la inversión en los barrios de la ciudad.
4. *La regularización dominial por la vía del régimen de la Ley 24.374 y su modificatoria*, pasaría a ser ya no solo una herramienta para la tenencia segura, sino también un requisito para extender el acceso al crédito para la construcción.

### 9.5 Programa de Villas, Asentamientos y Áreas Críticas

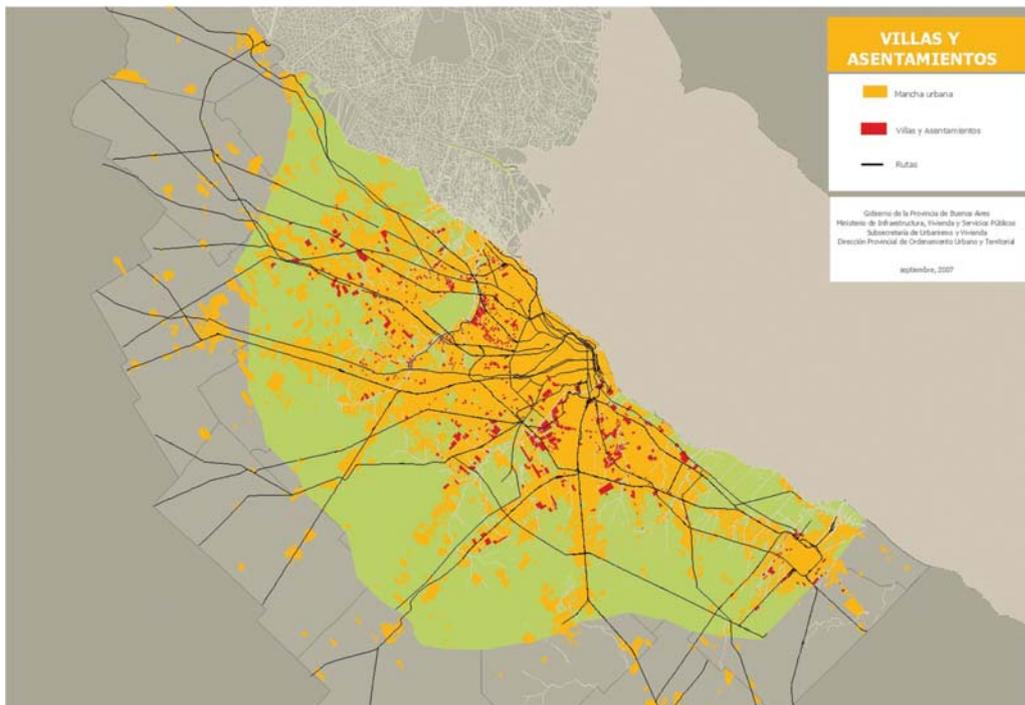
#### Contexto general del programa

Este programa pretende alcanzar el universo de sectores de urbanización precaria, especialmente **villas y asentamientos**. El dimensionamiento de este fenómeno en los partidos de la Provincia de Buenos Aires que integran la RMBA constituye una tarea no resuelta plenamente. Diversas áreas y niveles gubernamentales relevan y procesan datos al respecto, en un marco de articulación prácticamente nula. Subyace una cuestión compleja a nivel conceptual, relativa a la definición de qué se entiende por villa o asentamiento. Según el peso que se otorgue, a variables físicas o variables jurídicas, será la amplitud del universo que quede incluido en la definición.

A partir de diversas fuentes disponibles, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, buscó geo-referenciar aquellas localizaciones asimilables a villas y asentamientos, es decir aquellas en las que se verifica normalmente una estructuración irregular de la urbanización, o se trata de la urbanización de macizos indivisos, que aun no ha sido legalizada. Se deja de lado el extendido fenómeno de ocupación de hecho de parcelas en fraccionamientos legales, loteos pirata u otras modalidades similares. A los

9.18 Villas y asentamientos en la RMBA

polígonos así identificados se han asociado los polígonos los datos por radio censal según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.



CUADRO 9.9:  
Población y hogares en villas y asentamientos por distrito

PARTIDO	Cantidad	Total Población	Total Hogares
Almirante Brown	28	60.185	14.157
Avellaneda	38	32.210	8.373
Berazategui	7	15.990	3.781
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	17	64.241	16.019
Esteban Echeverría	15	21.926	5.029
Ezeiza	7	5.646	1.352
Florencio Varela	29	13.391	3.000
Hurlingham	63	8.999	2.307
Ituzaingo	12	1.929	457
Jose C. Paz	19	9.742	2.191
La Matanza	58	77.058	17.451
La Plata	38	19.068	5.514
Lanus	32	49.712	12.171
Lomas de Zamora	54	119.013	28.414
Malvinas Argentinas	32	11.171	2.563
Merlo	5	3.022	667
Moreno	43	7.628	1.907
Moron	20	5.117	1.214
Pilar	39	23.952	6.540
Quilmes	36	64.568	15.102
San Fernando	34	13.036	3.134
San Isidro	14	13.959	3.550
San Martín	156	67.770	17.046
San Miguel	13	19.527	4.476
Tigre	33	15.365	3.640
Tres de Febrero	29	23.153	5.889
Vicente López	21	2.457	635
<b>TOTAL</b>	<b>892</b>	<b>769.835</b>	<b>186.579</b>

Vale como antecedente el procesamiento postcensal que realizó la Dirección Provincial de Estadística, en base a los segmentos censales de polígonos identificados en base a diversas fuentes como villas, asentamientos y otras urbanizaciones precarias, que arrojaba como dato la existencia de 161.388 hogares y 623.668 personas habitando en ellos.<sup>31</sup>

En términos generales, la población en villas y asentamientos ha tenido un crecimiento extraordinario, especialmente durante la década de los '90, producto de la pauperización de grandes sectores de la población de la urbe. Investigadores dedicados a este tema aseguran que su crecimiento fue cercano a un 45%, entre 1991 y 2001, según surge del análisis de los datos censales, no obstante la certeza de que existe un importante subregistro en ambos casos. (Cravino 2006)<sup>32</sup>

Dentro de este conjunto de urbanizaciones precarias, identificamos como un subuniverso especial a aquellas que se ubican en las áreas inundables, asociadas a las cuencas hidrográficas de la región. Así, empleamos el concepto de “áreas críticas” para identificar sectores del territorio que presentan una combinación de problemáticas cuya atención demanda un abordaje multisectorial. En el Área Metropolitana de Buenos Aires hemos definido tres zonas, asociadas a las tres principales cuencas hidráulicas: la vera del río Reconquista, la del Matanza – Riachuelo y la del San Francisco – Las Piedras.

CUADRO 9.10: Población y hogares en villas y asentamientos en “áreas críticas” por Partido.

<b>PARTIDO</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Superficie (ha.)</b>	<b>Total Población</b>	<b>Total Hogares</b>
Avellaneda	16	295,9	19.678	5.174
Berazategui	3	273,1	13.246	3.219
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	4	137,8	10.848	2.672
Esteban Echeverría	2	50,7	2.136	495
Hurlingham	2	3,9	185	46
La Matanza	7	172,7	6.807	1.505
Lanús	7	172,4	20.846	5.100
Lomas de Zamora	30	1096,7	99.925	23.461
Pilar	1	68,9	546	139
Quilmes	20	336,2	26.515	6.259
San Fernando	22	115,1	7.094	1.623
San Martín	13	425,5	35.147	8.382
San Miguel	1	3,4	353	77
Tigre	13	194,1	6.582	1.554
Tres de Febrero	5	20,6	1.380	330
<b>TOTALES</b>	<b>146</b>	<b>3367</b>	<b>251.288</b>	<b>60.036</b>

A partir de fines de la década del '30, cuando aparecen núcleos de casillas en la zona de Puerto Nuevo, en la actual CABA, se han sucedido muy diversas las políticas públicas en relación con el fenómeno de las villas y asentamientos. El desarrollismo (1958-1962) fue el primer gobierno que se propuso un proceso de reconfiguración de las villas, en la ahora CABA y en la Provincia, cuyo producto fueron los llamados Núcleos Habitacionales Transitorios<sup>33</sup>. Se trataba en rigor de una primera etapa provisional dentro de un plan de más largo aliento que sin embargo no se pudo llevar a la práctica.

Debieron pasar más de cuarenta años para que se retomaran acciones sistemáticas de reconfiguración urbana y de la vivienda, de la mano del actual Plan Federal, subprograma de villas y del Programa de Mejoramiento de Barrios con fondos BID. En el ínterin, se sucedieron políticas de legitimación del fenómeno y diálogo con las organizaciones barriales, o lisa y llana expulsión, tal como la verificada durante el período 1976-1982 en la CABA.

En la Provincia de Buenos Aires es clave observar el fenómeno de los asentamientos que nace como una práctica colectiva hacia fines del proceso militar, 1976-1982, con ocupaciones de tierras de propiedad privada, dada la inexistencia de tierras públicas vacantes, en La Matanza y Quilmes. Hay allí un componente de reivindicación política del derecho a la vivienda fuertemente apoyado por algunas diócesis de la Iglesia Católica, cuyo resultado es la organización física de la ocupación, con la clara voluntad de emular el trazado y parcelamientos regulares de cualquier barrio. Con la reinstalación democrática, en 1983, esas experiencias son legitimadas y se sancionan las primeras leyes de expropiación de las tierras ocupadas para transferirlas a los asentados.

Esta política se extenderá fuertemente hasta 2000, originándose en el período, una dinámica adaptativa, entre demanda social y oferta pública, que se tradujo en numerosas tomas de tierra bajo la forma de “asentamientos”,



legitimados mediante la sanción, por parte del legislativo, de la correspondiente ley de expropiación. Ello se enmarcó, además, en un período (1987-1991) en el cual el gobierno provincial facilitó la constitución de espacios de organización social en torno a la cuestión de la tierra. Las leyes de expropiación (más de 150) consiguieron frenar las acciones judiciales de desalojo por parte de propietarios particulares cuyos predios fueron invadidos, pero por lo general, el estado no efectivizó las acciones legales que permitieran la transferencia de derechos a los ocupantes y mucho menos el mejoramiento de la condición física de los barrios. Esto, a la postre, mantiene la situación de riesgo jurídico.

Un alcance parecido tuvieron las acciones de regularización de ocupaciones en algunas de las históricas “villas” de la Provincia, localizadas, estas sí, en terrenos de la Dirección Nacional de Vialidad, Ferrocarriles Argentinos, Obras Sanitarias, u otros organismos del Estado Nacional, en las cuales, la transferencia de propiedad a sus ocupantes fue determinada por el Decreto 1001/92<sup>34</sup> del Poder Ejecutivo Nacional. Aunque aquí la propiedad del suelo es del Estado Nacional, sí se presentaron dificultades para articular en magnitud adecuada las acciones de reconfiguración física y construcción de viviendas imprescindibles para la reestructuración de ocupaciones mucho más densas que las que configuraron los “asentamientos”.

En 1997, surge, a nivel nacional, el “Programa de Mejoramiento de Barrios”(PROMEBA), perteneciente a una generación de programas similares entre sí que impulsó el BID en muchos países latinoamericanos. Tiene, en general, el sesgo propio de las políticas “focalizadas” para núcleos poblacionales pobres. En países como México o Chile incluso, se agregan al programa componentes relativos a políticas de género, empleo joven, y otros para mejorar la empleabilidad de los pobladores. En la RMBA, los proyectos del PROMEBA en sus diversas fases, benefician a unas 5.700 familias.

En 2003, se pone en marcha el subprograma de Villas del Plan Federal de Construcción de Viviendas, que en los partidos de la RMBA, está ejecutando la construcción de 9227 viviendas nuevas y 3306 mejoramientos de vivienda en algunas de las villas más antiguas, como La Cava, Villa Tranquila, Villa Las Flores, Fiorito o Baja de Autopista, en La Plata.

La novedad radica, también, en el hecho de que el Plan Federal, en su formato básico de construcción de vivienda en nueva urbanización, viene a suplir, después de muchos años, la necesidad de promover políticas anticipatorias respecto de los fenómenos de invasión de tierras, de magnitud proporcionada con los requerimientos, como expresión de la voluntad del estado de encauzar *ex ante* las demandas sociales.

Asimismo, se ha puesto de manifiesto, en muchos casos, la necesidad de impulsar abordajes alternativos que, además de poner el foco en villas y asentamientos, atiendan situaciones de déficit estructural de servicios en zonas más amplias, las que no obstante haber sido originadas eventualmente en fraccionamientos legales, pueden presentar situaciones de ocupación de hecho, o déficit similares a las que se registran en las áreas focalizadas.

Recientemente, la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación anunció la realización de un nuevo Censo de Villas y Asentamientos en la RMBA, en conjunto con el Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Desarrollo Social, como paso previo a la formulación de nuevos programas en torno a esta tan sensible cuestión.

### **Objetivo del Programa**

Mejorar las condiciones de vida de la población residente en villas, asentamientos y otros sectores que condensan precariedad habitacional y criticidad ambiental. Se espera reconfigurar los enclaves de urbanización más precaria en la RMBA, como parte de un conjunto de operaciones que atienda a la consolidación y mejoramiento de extensas barriadas que presentan hoy importantes déficit cualitativos<sup>35</sup>

## Productos

Cuadro 9.11

Todos los escenarios	
<b>Proyectos urbanos</b>	<p>Como parte de sus estrategias de desarrollo urbano, las municipalidades definen proyectos de dotación de servicios básicos o reestructuración urbana en todas sus zonas de villas, asentamientos y urbanización precaria. (1)</p> <p>Los proyectos incluyen dotación de viviendas básicas o completas en todos aquellos casos en que las existentes sean irrecuperables. El resultado del proceso debe conducir a que cada hogar adquiera derechos sobre la parcela y/o la vivienda que detenta. (2) (3) (4) (5) (6) (7)</p> <p>Se persigue una lógica de focalización territorial en sectores de extrema precariedad habitacional, pero se prevén acciones que surten efectos también en el contexto urbano en el que se insertan, especialmente en zonas de baja consolidación y desprovistas de servicios.</p> <p>Donde corresponda se prevé la relocalización de hogares en sectores ambientalmente comprometidos, con riesgo jurídico insalvable, o para resolver problemas de densidad incompatibles con standards razonables y la capacidad de carga de los predios.</p> <p>Las políticas de vivienda en sus distintos formatos otorgan prioridad a la resolución del déficit por viviendas irrecuperables de hogares asentados en áreas críticas</p> <p>Las acciones privilegian el protagonismo de los pobladores, que fortalecen en el proceso sus niveles de organización, y sus redes internas de solidaridad, como modo de afrontar un complejo proceso de transformación. Se trata también de evitar la sustitución del grupo originario de hogares, replicando procesos de gentrificación.</p>
<b>Gestión urbana y ambiental</b>	<p>En "áreas críticas" se aplican además normas de regulación para actividades industriales que puedan provocar daños ambientales, se realizan estudios en profundidad de los predios comprometidos ambientalmente, para determinar medidas de remediación, se organiza la prestación de servicios de recolección de residuos domiciliarios para evitar los vertederos a cielo abierto, así como el volcado irregular de tanques atmosféricos. Se completan las dotaciones de equipamientos comunitarios y otros servicios públicos. (8)</p>

## Herramientas

1. El DL 8912/77 y su proyecto de reglamentación (2007) que promueve la formulación de planes particularizados. Un anexo especial sobre criterios para el trazado vial establece que las municipalidades formularán planes directores viales en zonas de urbanización precaria.
2. Programa Federal de Construcción de Viviendas, Subprogramas de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios, Subprograma de Infraestructura, Hábitat Urbano y Obras Complementarias, Programa Federal de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo", programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir", dependientes del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios.
3. Programa de Mejoramiento de Barrios (crédito BID – Nación)
4. El Plan Nacional Arraigo, de la Subsecretaría de Hábitat Social del Ministerio de Planificación Federal, que establece el marco jurídico para la regularización de la tenencia de la tierra en suelo de propiedad de organismos del estado nacional.
5. Leyes de expropiación con destino a sus actuales ocupantes, enmarcadas en la ley general de expropiaciones de la Provincia N° 5.708

- 
6. El Decreto provincial 3736/91, reglamentario del DL 8912/77 que regula los niveles de infraestructura y dimensiones de parcelas y unidades rodeadas de calles para la reconstrucción de barrios precarios.
  7. Regímenes de escrituración gratuita para la vivienda social a través de la Ley 10.830.
  8. Políticas de tratamiento de cuencas y programas asociados de la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, que enmarquen las acciones encaradas por cada actor público involucrado (por ejemplo, la articulación entre la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo ACUMAR y las acciones que los municipios de la cuenca Matanza-Riachuelo están proyectando y desarrollando).

## 9.6 Programa Fortalecimiento de las Centralidades Tradicionales

### Contexto general del programa

El análisis del capítulo 4.2.2 mostró la coexistencia en la RMBA de tres subsistemas de centros:

- Las centralidades tradicionales;
- Las nuevas centralidades de los sectores de mejores ingresos y las economías “globalizadas”;
- Los nuevos centros de la economía informal en las periferias críticas: mercados y ferias.

Ello pone en evidencia y refuerza un proceso de segregación social en el cual los centros dejan de cumplir su rol tradicional de espacios de integración.

Se identificaban entonces algunos de los problemas y amenazas que todo ello comporta para el desarrollo integrado en la Región:

- La tendencia a la segmentación del sistema de centros metropolitanos se manifiesta a través de la configuración de nuevas centralidades que se especializan en los consumos de bienes y servicios en los extremos de la escala social. La segmentación responde a una agudización de las distancias sociales, pero a la vez la refuerza y la realimenta.
- La emergencia de nuevos patrones de centralidad local o regional, que responden al acceso mediante el transporte automotor individual, que se despega de los centros tradicionales y sus lógicas de localización y compite con ellos.
- Los centros tradicionales que pierden la demanda de los consumidores de más elevado nivel socio-económico se debilitan y deterioran, cayendo la diversidad de la oferta. Esto incide sobre aspectos edilicios y el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento social en el viejo armazón de centralidades.
- La crisis de los centros tradicionales también se asocia con otros problemas, en particular, los relacionados con la movilidad. La baja en la demanda de transporte público, afectó la rentabilidad del sector, y con ello la calidad del parque y la disminución de las frecuencias, agudizando problemas de desintegración urbana y aislamiento de la población.

A su vez, se señalaba en 4.2.3.2 la evolución de la modalidad de crecimiento por la vía de la densificación en altura de los tejidos consolidados en edificios de formato clásico y bajo, el formato de torres – jardín.

En solo cuatro años, del 2001 al 2005, la construcción privada de edificios de multiviviendas, típica operación en centros urbanos consolidadas, pasó de aportar un 35% de la superficie permitida a un 53%<sup>36</sup>. Algo similar se observa en las incorporaciones al catastro, donde la cantidad de unidades funcionales – que se explica básicamente por edificios de multivivienda – aumentó nada menos que un 8,5%, entre 2007 y 2003, contra un 3% que aumentó la cantidad de parcelas edificadas indivisas.<sup>37</sup>

Ello conlleva la necesidad de promover criterios de ordenamiento del paisaje urbano de las áreas centrales. La presión inmobiliaria sobre las áreas centrales y las deficiencias en las técnicas de ordenamiento territorial usuales, conduce a la necesidad de un programa que planifique la evolución funcional y morfológica de los centros, con especial énfasis en el tratamiento del espacio público: imagen visual a nivel de la calle, despliegue publicitario, mobiliario urbano, ocupación comercial, entre otros aspectos.

En este proceso de densificación se verifica normalmente una demanda social por la preservación de tejidos barriales tradicionales a los que se considera amenazados por lo que se vislumbra como procesos fuertemente especulativos no acompañados por una adecuada regulación. La presión inmobiliaria sobre las áreas centrales conduce a la necesidad de formular inventarios de bienes construidos de valor patrimonial y establecer las correlativas medidas de protección, lo que repercutirá en el fortalecimiento de los contenidos simbólicos que identifican a los centros tradicionales.

## Objetivo del programa

### **Mejorar las condiciones de desarrollo de los centralidades tradicionales.**

Se espera que el programa ayude a calificar el paisaje urbano, dé certidumbre y mejore el contexto de las inversiones, promueva la discusión pública sobre los procesos de densificación, potencie la actividad terciaria y ayude a mejorar el funcionamiento de los nudos de transporte público

## Productos

Cuadro 9.12 fortalecimiento de centros tradicionales (en pág.

## Herramientas

3. *Régimen de ordenamiento territorial del DL 8912/77 y Proyecto de nueva reglamentación.* En éste se incorporan los siguientes contenidos:

- h) Se requiere planificación particularizada ante cambios sustantivos del código con el criterio de especificar y verificar de efectos y prever eventualmente mecanismos de gestión en las transformaciones propuestas.
- i) Se requiere planificación particularizada dentro del plazo de un año desde la sanción del nuevo Decreto reglamentario para todos los sectores para los que rija un sistema de premios que habilite a superar el FOT máximo de la zona.
- j) Se requieren mecanismos de consulta pública
- k) Se establece que las definiciones morfológicas en base a estudios de detalle por macizos, corredores o polígonos, permiten diferenciar indicadores de FOT y carga poblacional aplicables a la parcela, con eventual aplicación de un sistema de compensación de cargas y beneficios entre parcelas.
- l) Los cambios de usos y otros indicadores que no alteren el carácter de una zona podrán ser modificados sin necesidad de convalidación provincial.

<b>Escenarios 2 y 3</b>	<b>El deterioro del sistema público de movilidad y la presión inmobiliaria para la densificación vertical conspiran contra la calificación de los centros tradicionales</b>
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>Los planes particularizados de los subcentros urbanos permiten mejorar la calidad del paisaje urbano.</p> <p>Las regulaciones morfológicas integrales por macizos y corredores, sobre planos de fachada, planos de altura, medianeras, volúmenes construibles, zócalos en planta baja, estética edilicia, espacios apendiculares, y centros libres de manzana, permiten mejorar la relación entre espacio edificatorio y espacio público. Se valen para ello de los estudios de detalle y un revisión de los código de edificación (1)</p> <p>Los inventarios patrimoniales permiten establecer niveles de protección en el tejido consolidado.</p>
<b>Proyectos urbanos</b>	<p>Los planes de desarrollo y rehabilitación contienen propuestas de calificación del espacio público circulatorio y verde libre y prevén eventuales ensanches de vialidades. Conciben operaciones sobre el espacio edificatorio que dotan de nuevos espacios públicos a la ciudad.</p> <p>Se busca ampliar los programas de construcción de nuevos recintos de transbordo intermodal.</p>
<b>Gestión urbana</b>	<p>Se procura el ordenamiento de los actuales sectores de transbordo, del tránsito (en especial el del transporte público) y del estacionamiento en vía pública y en recintos.(2)</p> <p>Las políticas de mejoras del espacio comercial a cielo abierto no solo mejoran el paisaje urbano sino que impulsan en consumo en ese segmento de la comercialización. (3)</p>
<b>Otras intervenciones sectoriales</b>	Se avanza en el desarrollo de la política fiscal sobre el uso del espacio público y la publicidad, que pueden financiar programas de mejoramiento.
<b>Escenarios 4 y 5</b>	<b>Una mayor preocupación por la ciudad consolidada, la mejor distribución de la densificación y el impacto de la mejora en los sistemas públicos de movilidad, crea condiciones para la calificación de los centros, aunque a la política urbana a nuevos desafíos.</b>
<b>Gestión urbana</b>	<p>Se busca organizar un sistema de conexiones entre las centralidades tradicionales y las nuevas centralidades ligadas al sistema de autopistas. La accesibilidad de estas últimas se amplía, mediante:.</p> <p>El diseño de una política de ampliación de recorridos de los medios colectivos de transporte que alcance a los nuevos nodos de oferta de bienes y servicios y los integren a los viejos centros</p> <p>La promoción de cambios en el formato de los nuevos centros que amplíen la gama de oferta de bienes y servicios.</p>

Cuadro 9.12 fortalecimiento de centros tradicionales

La autoridad primaria en la planificación territorial reside en las municipalidades, quienes la ejercen en el marco de las estrategias territoriales que promueva la Provincia, en un marco de consensos interjurisdiccionales.

2. El *Programa PTUBA (Programa de Transporte Urbano de Buenos Aires)*, con fondos del Banco Mundial viene realizando estudios de transporte. Ha ejecutado además un centro de trasbordo en Moreno y diversas obras de pasos a distinto nivel en puntos de cruce con ferrocarril. Ha obtenido recientemente una ampliación de los recursos disponibles,
3. Se ha acumulado ya una cierta experiencia en propuestas de revitalización de corredores comerciales a cielo abierto, aunque con escasas materializaciones. Ha tenido decisiva intervención la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), que canalizara hasta 2006 fondos BID – Fondo Multilateral de Inversiones - para algunas iniciativas, a través del *Programa PROCOM (Programa de fortalecimiento al comercio*

*minorista*). Ha promovido del diseño estratégico de grupos asociativos de comerciantes, el desarrollo de la imagen corporativa y comunicación visual, estrategias de promoción y publicidad, “gerenciamiento de calles comerciales”, entre otros aspectos.



9.20 Centro de transbordo, partido de Moreno

## 9.7 Compatibilización de usos en el tejido mixto

### Contexto general del programa

La coexistencia de los usos residenciales e industriales supone una tensión aun no resuelta en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. La Ley de Radicación Industrial 11.459 y su Decreto reglamentario establecieron criterios de clasificación de los establecimientos, conforme su nivel de peligrosidad. Así, los de primera son considerados “inocuos”, los de segunda, “incómodos” porque...”*su funcionamiento constituye una molestia para la salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y el medio ambiente*”, y los de tercera, “peligrosos” porque entrañan “...*riesgos para la salubridad e higiene de la población...*”

Una fórmula polinómica define el Nivel de Complejidad Ambiental (NCA) de un proyecto considerando índole de las materias primas y materiales que se manipulan o almacenan; tipo de procesos que se desarrollan; tipos de efluentes; riesgos potenciales por incendio, explosión, químicos, acústicos, aparatos a presión, etc.; dimensión del emprendimiento; contexto urbano en el que se localiza e infraestructura que posee.

En base al NCA se establece la categoría de peligrosidad del establecimiento y con ello el tipo de compatibilidad con otros usos. Para esto se definen usos típicos, extremando el criterio del *zoning* tradicional. De este modo, las industrias inocuas deben ser localizadas como mínimo en zonas “Residenciales Mixtas” quedando excluidas de las “Residenciales Exclusivas”. Las molestas o incómodas, como mínimo en zonas “Industriales Mixtas”, y las peligrosas sólo en zonas “Industriales Exclusivas”. También se establecen compatibilidades para zona “Rural”. Si bien el indicador de contexto urbano tiene una incidencia escasa en el resultado total del NCA/, no puede dejar de señalarse el carácter circular del método de cálculo en este aspecto.

Las municipalidades deben homologar las zonas de su Ordenamiento Territorial con las cuatro que establece la norma de radicación industrial. Las industrias que a la fecha de la sanción de la norma reglamentaria (1996) hubieran quedado fuera de zona, se mantendrán como “industria preexistente” en tanto renueven anualmente sus certificados de aptitud, pero no podrán modificar sus instalaciones a menos que demuestren la introducción de “mejoras tecnológicas y ambientales”.

La geo-referenciación del padrón de Industrias<sup>38</sup>, asociada con una zonificación según DL 8912/77 homologada a las categorías del régimen industrial, arroja los siguientes resultados para los establecimientos de tercera categorías en 27 distritos de la RMBA.

El mismo análisis se realiza para industrias de 2ª categoría, pero en este caso sólo para tres partidos.

Se observa, en ambos casos, la escasa correlación entre el uso y la zonificación en que éste resulta admisible, según la norma que en ambos casos alcanza sólo al 17%.

Cuadro 9.13. 27 distritos de la RMBA. Cantidad de Industrias de 3ª categoría por tipo de zona del ordenamiento territorial

Zonificación según régimen de radicación industrial	Cantidad
Industrial Exclusiva	162
Industrial Mixta	224
Residencial Mixta	251
Otra	340
<b>Total</b>	<b>962</b>

Zonificación según régimen de radicación industrial	Cantidad
Industrial Exclusiva	0
Industrial Mixta	496
Residencial Mixta	1400
Otra	1073
<b>Total</b>	<b>2969</b>

Cuadro 9.14 La Matanza, Lanús y Lomas de Zamora. Cantidad de Industrias de 2ª categoría por tipo de zona del ordenamiento territorial

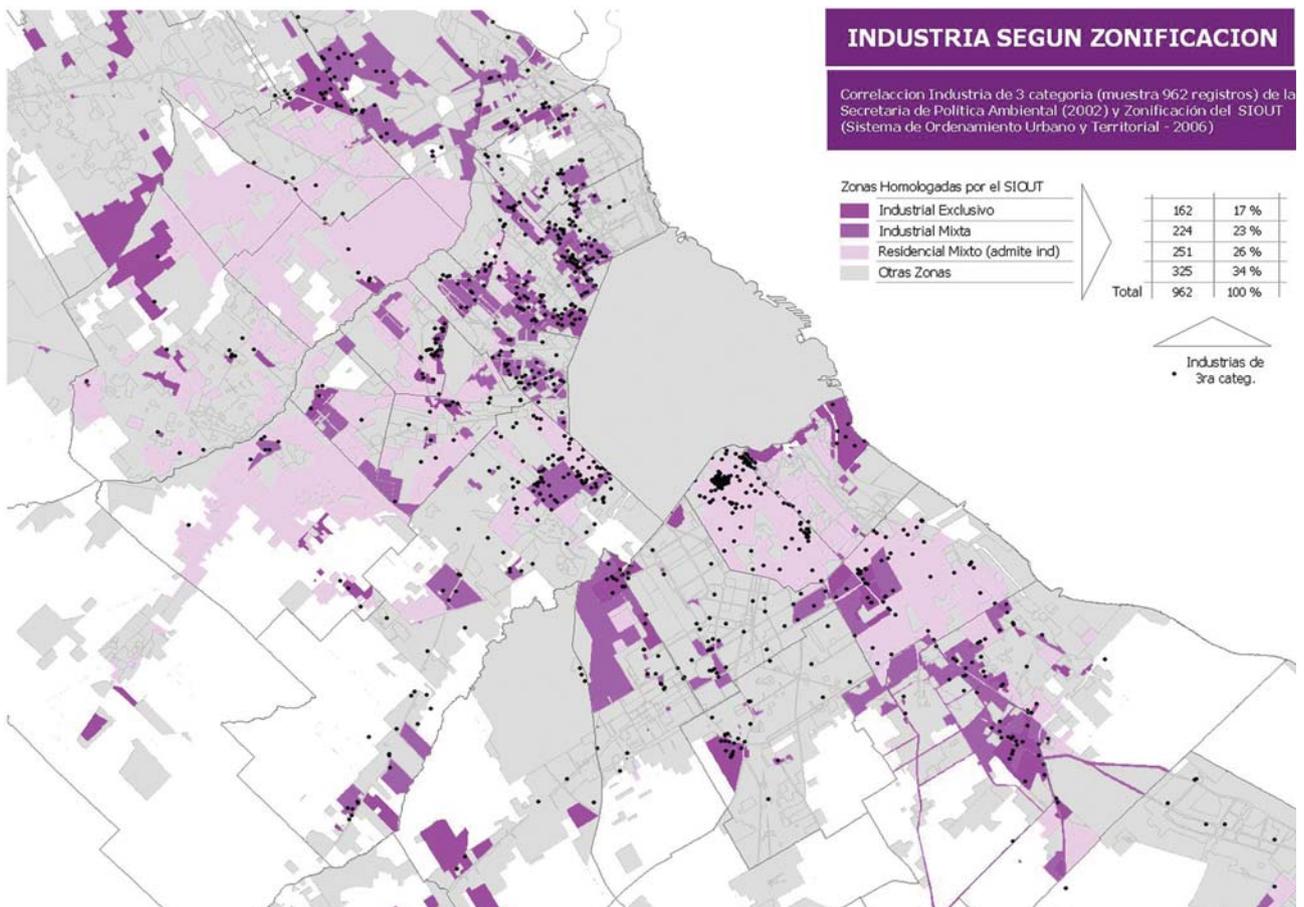
En el caso de industria de segunda categoría, si consideráramos como homologables las zonas industrial mixta y residencial mixta, dada la eventual ambigüedad en la definición del uso predominante, la correlación llegaría al 64%. No se cuentan con datos como para discernir cuántas de estas industrias son realmente preexistentes y cuantas son nuevas a favor de un manejo permisivo de las habilitaciones provisorias.

Cierto es que las propias industrias que están en estas condiciones se ven en dificultades para reunir los requisitos para las habilitaciones definitivas y con ello tienen problemas para calificar ante algunos compradores del exterior u obtener créditos.

El régimen plantea problemas de distinta naturaleza que derivan de las limitaciones de cualquier *zoning* y de las dificultades del régimen de categorización industrial para abordar de modo complejo y actualizado el problema del riesgo. La Secretaría de Política Ambiental se halla abocada, actualmente, a definir una metodología para realizar estudios de riesgo que permitan refinar el sistema de categorización.

En este trabajo, se considera inviable una urbanización que no cuente con actividad productiva asociada con los restantes usos de la ciudad. Se trata de obtener un umbral de diversidad de usos aceptable y necesario para el desarrollo urbano sustentable. Para ello el programa encarará la evaluación pormenorizada de las situaciones existentes, definiendo al efecto nuevos criterios metodológicos

9.21 Correlación entre localización de industrias de 3ª Categoría y zonificación industrial de la RMBA



eventualmente extensibles a nuevas radicaciones, tanto en los aspectos estrictamente ambientales como en los de técnica urbanística.

### Objetivo del programa

Mejorar las condiciones de calidad urbano-ambiental y elevar los niveles de previsión ante eventuales accidentes tecnológicos. Se espera armonizar los diferentes usos localizados en zonas de tejido mixto mediante la propuesta e implementación de instrumentos de evaluación del riesgo tecnológico en actividades productivas, y la revisión de criterios de zonificación urbanística.

### Productos

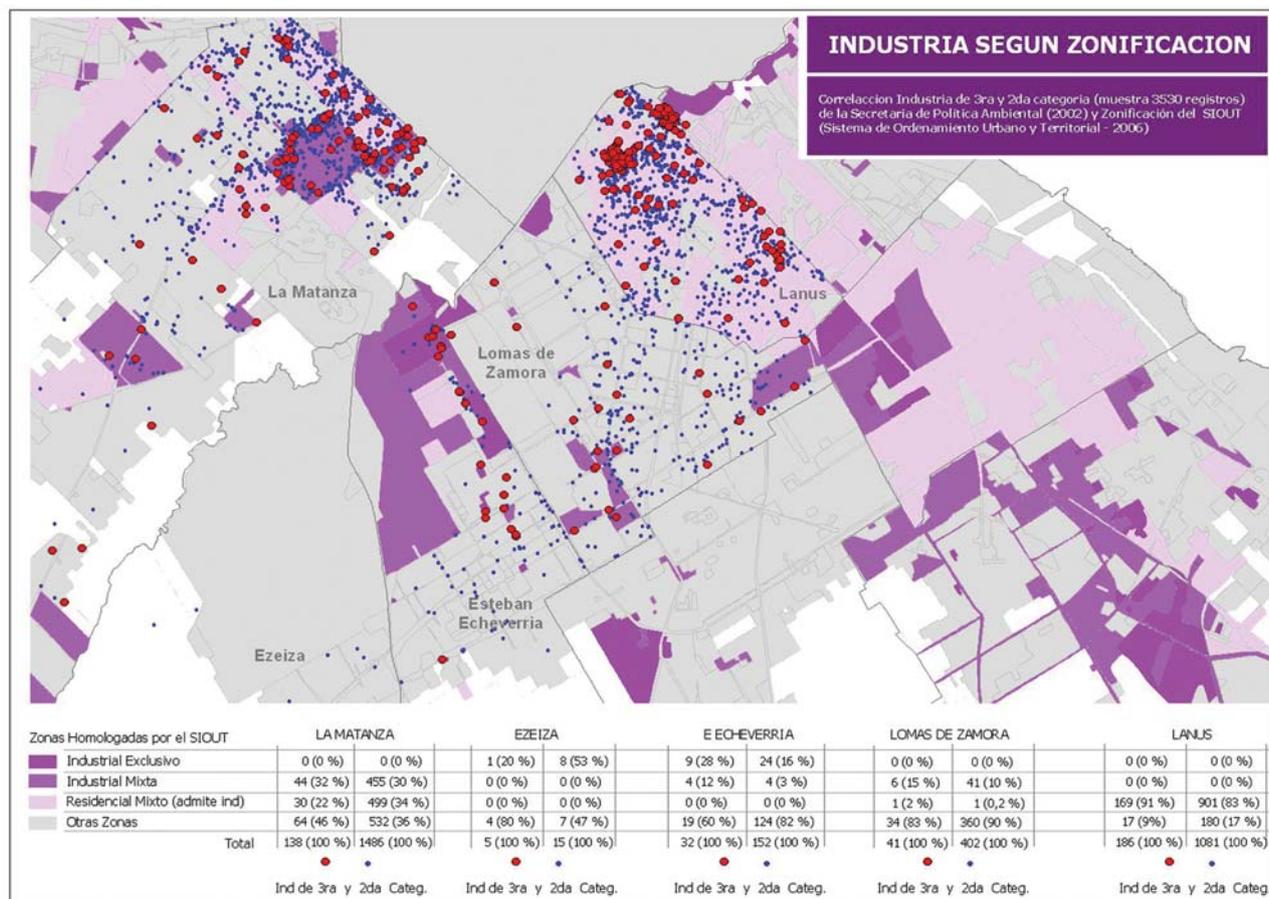
Cuadro 9.15 compatibilización de usos del tejido mixto

<b>Escenario 2 y 4</b>	<p><b>La reconfiguración incompleta de la matriz productiva (sin traslado del puerto de Buenos Aires) induce a la ampliación de la capacidad instalada en localizaciones persistentes.</b></p> <p><b>La preocupación por la consolidación del tejido construido de la ciudad, profundiza los conflictos vecinos – industria.</b></p>
<b>Escenarios 3 y 5</b>	<p><b>El incentivo implícito a la relocalización industrial que provoca el traslado del puerto de Buenos Aires reduce los niveles de conflicto en el tejido mixto</b></p>
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>La revisión de los planes de ordenamiento municipales permite mejorar la delimitación, la definición el carácter predominante, y el cuadro de usos o criterios de análisis de compatibilidad en las zonas de usos mixtos. Se realizan al efecto estudios detallados para cada zona</p>
<b>Gestión urbana y ambiental</b>	<p>Evaluaciones específicas por firmas pueden habilitar la aprobación de “precintos industriales”, atendiendo a situaciones de preexistencia, adecuada evaluación de riesgos tecnológicos, e impacto urbanístico. Para ello se definen adecuados métodos de análisis. A su vez, el control y seguimiento puede incorporar algunas de las siguientes pautas:</p> <p>Regulación directa de materiales y residuos peligrosos, a fin de establecer un sistema de permisos y autorizaciones diseñados específicamente para cada caso particular debido a la gran diversidad de actividades industriales y de servicios que generan residuos peligrosos.</p> <p>Sistemas de autorregulación a partir de normas como las ISO 14000 por medio de iniciativas y programas concertados con la autoridad de protección ambiental, por medio de compromisos en materia de nuevos métodos de control, sustitución de insumos, modernización tecnológica, eficiencia energética, reciclaje y calidad ambiental total.</p> <p>Instrumentos económicos que promuevan la internalización de costos ambientales.</p> <p>Multiplicación de las instancias de verificación, auditoría, control y vigilancia de las cuales depende el éxito de los instrumentos regulatorios.</p> <p>Creación de instancias de participación vecinal en el monitoreo</p>

## 9.8 Programa Densificación ponderada

### Contexto general del programa

A lo largo de los estudios de base de este trabajo, se han ido poniendo en evidencia algunos de los problemas que presenta el patrón de urbanización difuso verificado en el último período de urbanización de la RMBA. También, las dificultades para consolidar el enorme espacio del loteo popular del período



9.22 Correlación entre localización de industrias de 2ª Categoría y zonificación industrial en partidos seleccionados

de sustitución de importaciones, carente de infraestructuras básicas a pesar del tiempo transcurrido, que destruye el capital inmobiliario de las familias aun en viviendas nuevas.

En este conjunto de propuestas se adopta el criterio de promover ciudad antes que urbanización, de asegurar niveles razonables de compacidad y consolidación tanto en los subcentros urbanos, como en los barrios y las periferias, de propiciar en todos ellos complejidad y diversidad de usos y tejidos, y de admitir espacios de expansión urbana que reconozcan la estructura básica que ha configurado la ciudad hasta ahora aun con las transformaciones que aquí se inducen.

La hipótesis que se sustenta es que el proceso de densificación está en marcha en varios de los subcentros urbanos más importantes, pero que adopta como prototipo dominante el del edificio multifamiliar en altura. Habida cuenta de la debilidad y desactualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, esto se traduce en destrucción de tejidos caracterizados en barrios con la consecuente conflictividad social. Como contrapartida, una densificación “ponderada”, es decir coherente con las condiciones morfológicas y de tejido, que considere piezas urbanas integralmente, e impulse escalones intermedios de densidad por parcela, puede plantear nuevas posibilidades de revitalización de subcentros metropolitanos, centros barriales y corredores, sin los impactos que hoy se provocan.

## 1. El mercado inmobiliario desde la oferta y su impacto sobre las áreas centrales

La Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense tienen un peso decisivo en el indicador de superficie permitida de construcción privada, que registró tasas de crecimiento interanuales a partir de 2004 superiores al 20% (35% 2005/2004)<sup>39</sup>. A mediados de 2007 no obstante las tasas comienzan a decrecer hasta situarse en un 3% que se indica como crecimiento razonablemente sostenible. La construcción de nueva vivienda, no obstante seguir siendo claramente rentable desde el punto de vista de la inversión, comienza a verse influida por las dificultades para el acceso al crédito para hogares medios<sup>40</sup>.

En solo cuatro años, del 2001 al 2005 la construcción privada de edificios de multiviviendas, típica operación en centros urbanos consolidadas, pasó de aportar un 35% de la superficie permitida a un 53%<sup>41</sup>. Algo similar se observa en las incorporaciones al catastro, donde la cantidad de unidades funcionales – que se explica básicamente por edificios de multivivienda- aumentó nada menos que un 8,5% entre 2007 y 2003, contra un 3% que aumentó la cantidad de parcelas edificadas no afectadas a propiedad horizontal.<sup>42</sup>

En base a todo ello, es razonable proyectar, para los próximos años, una producción del orden de las 18.000 unidades por año en el Gran Buenos Aires<sup>43</sup>, de las cuales, la mitad aproximadamente, sería bajo el régimen de propiedad horizontal. Se trata de 1,9 millones de m<sup>2</sup> vivienda privada nueva anuales, a lo que debe agregarse aproximadamente 1,6 millones de m<sup>2</sup> adicionales en otros destinos así como ampliaciones de vivienda. En la CABA por su parte se construiría una cantidad de metros aproximadamente igual a la recién indicada.<sup>44</sup>

Los datos del registro catastral sobre constitución de propiedades horizontales aportan un importante indicador con referencia espacial sobre la modalidad que adopta el proceso de densificación. (Ver Cuadro en capítulo de Dilemas). A falta de series históricas, puede suponerse que se mantendrá la distribución existente en 2007 en la relación unidades funcionales – parcelas.<sup>45</sup>

Rango de cantidad de UF por parcela	Cantidad de parcelas
Entre 2 y 4	117715
Entre 5 y 9	18852
Entre 10 y 19	8199
Entre 20 y 34	2231
Más de 35	2788
<b>Total</b>	<b>149785</b>

Cuadro.9.16 Cantidad de parcelas de suelo en propiedad horizontal por rango de cantidad de UF que originan

Del cuadro, se han excluido las propiedades horizontales registradas en urbanizaciones cerradas que inciden de modo marginal en el rango más alto.

En este proceso de densificación se verifica normalmente una demanda social por la preservación de tejidos barriales tradicionales, a los que se considera amenazados por lo que se vislumbra como procesos fuertemente especulativos no acompañados por una adecuada regulación. La presión inmobiliaria sobre las áreas centrales y las deficiencias en las técnicas de ordenamiento territorial



usuales, conduce a la necesidad de un programa que entre sus propósitos planifique la evolución funcional y morfológica de los centros.

Del análisis realizado sobre la distribución espacial de la propiedad horizontal, surge como aproximación un posible universo constituido por 2800 manzanas en 34 municipios en las que *a priori* el mercado ya viene promoviendo una densificación.

Cobran especial importancia, en este Programa, las consideraciones sobre funcionamiento del mercado de suelos y los efectos sobre él de la normativa urbana. Se parte de la base que, superados los cuellos de botella por escasez, la sobreoferta de suelo con norma de alta densidad, propia de las macrozonificaciones, sólo favorece las disrupciones abruptas de tejidos de tipo barrial sin originar la baja de los valores del suelo. Estos, como se sabe, se originan del centro hacia la periferia y no siguen por lo general las reglas de la oferta y la demanda. Superado el umbral de escasez, la sobreabundancia de suelo calificado debe ser puesta bajo análisis.

El Programa se complementa con las intervenciones en materia de centros de trasbordo, en relación con los cuales existen líneas de intervención de la Secretaría de Transporte de la Nación con financiamiento internacional.

## 1.2. El mercado de inmuebles para vivienda visto desde la demanda

Bajo las actuales condiciones de acceso a la vivienda de mercado, la demanda no estaría alcanzando a adquirir todas las viviendas que se producen, lo que es explicable, dado el carácter de reserva de valor que adquiere hoy la construcción.

Ello configura un panorama en el cual más el 80% de los nuevos hogares satisfaría su demanda de viviendas por fuera del mercado, sea accediendo a una vivienda social, o mediante alguna otra forma de autoproducción. En cualquier caso, se trata de una demanda que se localiza básicamente por fuera de las áreas consolidadas, salvo para la franja que toma casas. No obstante estos *Lineamientos Estratégicos* definen un escenario a este respecto, en el cual nuevas condiciones de crédito e ingresos y la introducción de variantes en la política habitacional, tornan rentables emprendimientos de multivivienda, en zonas bien servidas, orientadas a un nuevo segmento de la demanda.

Si además, se amplían las zonas dotadas de servicios sanitarios y mejora la infraestructura de transporte, es muy probable que puedan verificarse distintas variantes aceptables respecto de la densificación vertical, las que deberán ser acompañadas por la política urbana. Se trata de lo que en este Programa denominaremos “densificación media”, identificando con ello, la edificación no superior a los 12 metros de altura, los “duplex” de unidades con acceso independiente desde la calle, o incluso la vivienda de “pasillo”. Esta última

tipología, que se multiplica en el espacio del barrio popular como refugio ante la inaccesibilidad a la vivienda nueva, adquiere carácter crítico cuando no existe infraestructura sanitaria, pero se torna una situación viable en el caso contrario.

En el modelo del cuadro anterior, entre un 20% y un 30% de las unidades de vivienda que se construirían anualmente, podrían

Cuadro 9.17 Hipótesis de distribución espacial de la demanda anual de vivienda (GBA). Escenarios 4 y 5

		Cantidad	Porcentaje
Densifica		<b>13.783</b>	<b>26</b>
Consolida	Subtotal	<b>17.076</b>	<b>32</b>
	Reemplazo en mismo suelo	(1) 4.076	8
	Lote urbano vacante	5.000	9
	Macizo remanente de loteo	8.000	15
Expande		<b>22.152</b>	<b>42</b>
<b>Total</b>		<b>53011</b>	<b>100</b>

(1) Reemplazo de viviendas irrecuperables de propietarios del terreno y la vivienda y un 70% de los propietarios de vivienda solamente

localizarse en el tejido consolidado como operaciones de densificación. De hecho, la cifra (alrededor de 10.000 unidades) es compatible con la construcción actual de unidades en multivivienda (53% de 18.000, según lo volcado en el punto 1), lo que supondría alcanzar una coordinación entre oferta y demanda.

Respecto del impacto en el tejido consolidado, suponiendo la construcción de multiviviendas de entre 2 y 9 unidades promedio, al cabo de 20 años se habrían construido unos 20.000 emprendimientos, lo que supone incrementar en un 15% el actual parque de edificios con esa cantidad de unidades funcionales.

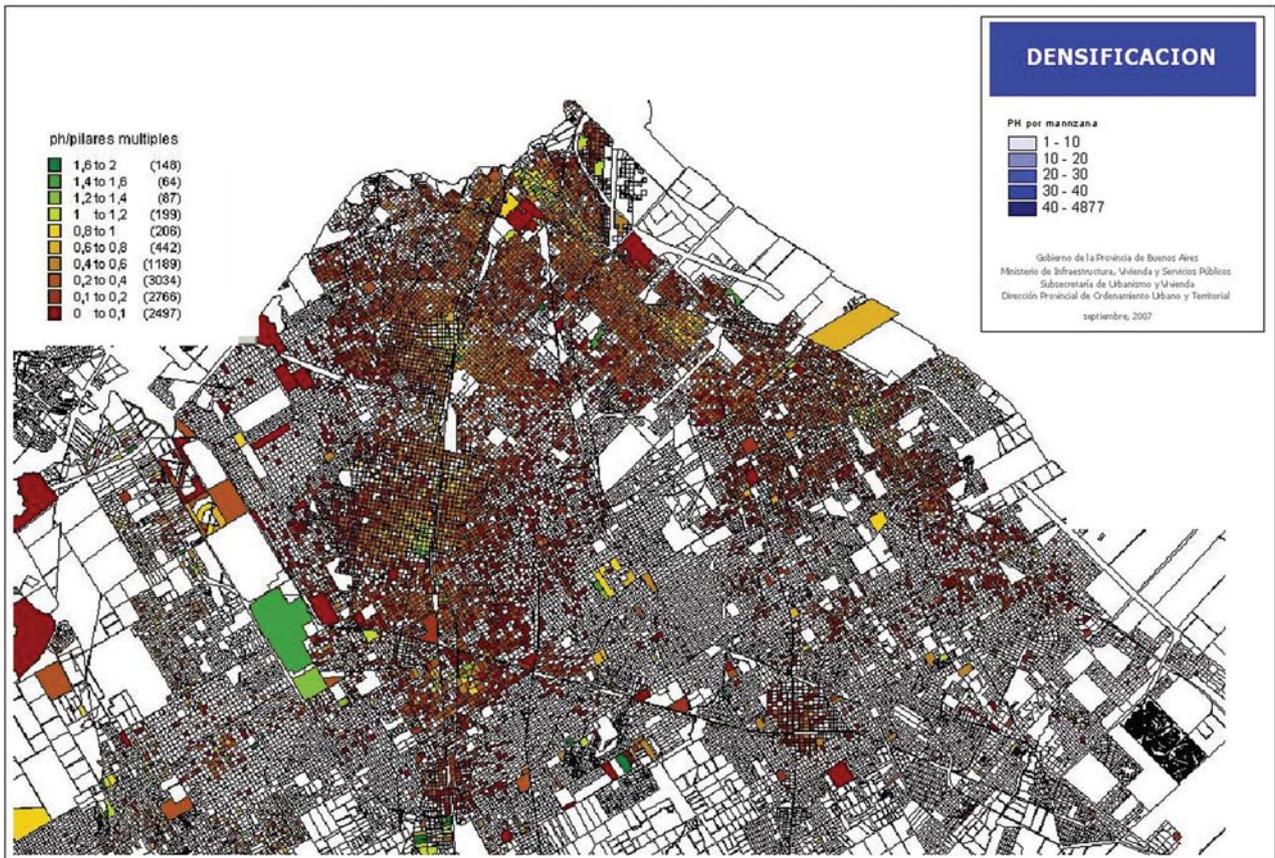
### Objetivo del programa

**Planificar las condiciones para la densificación residencial.** Se espera que el programa ayude a fortalecer la ciudad construida, aprovechar racionalmente la oferta de servicios ociosa, mejorar las condiciones de urbanidad, controlar el incremento abusivo de valores del suelo en áreas centrales, y acompañar la rentabilización del suelo en zonas que acceden a la infraestructura sanitaria.

### Productos

Cuadro 9.18 densificación ponderada

<b>Escenarios 2 - 3</b>	Los productos inmobiliarios en la ciudad privilegian la construcción en altura en los centros urbanos
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>Planes particularizados de las áreas de centralidad tradicional formulados y en vigencia permiten evaluar las condiciones de la infraestructura sanitaria y vial para soportar la densificación.</p> <p>Al estudiar la relación stock de suelo habilitado – demanda real, permiten calibrar el funcionamiento del mercado de parcelas, sin escasez ni sobreoferta inocua en término de precios.</p> <p>Procuran una delimitación ajustada de polígonos o corredores que concentren alturas superiores a los 12, 20 y 30 metros, con clara referencia a las condiciones actuales que presenta el tejido de modo de evitar interrupciones abruptas..</p> <p>Proporcionan regulaciones morfológicas integrales por macizos y corredores, sobre planos de fachada, planos de altura, medianeras, volúmenes construibles, zócalos en planta baja, estética edilicia, espacios apendiculares, centros libres de manzana. También estudios de detalle. Proponen el mejoramiento del código de edificación</p> <p>Reformulan el sistema de premios conforme las regulaciones morfológicas integrales.</p>
<b>Meta</b>	<b>La densificación en estos escenarios permite alojar un 10% de la demanda de nueva vivienda en los centros consolidados</b> (Ver Apéndice "Datos relevantes y principales hipótesis sobre demanda y oferta de suelo"
<b>Escenario 4 - 5</b>	Se amplía el acceso al crédito y se diversifican los productos inmobiliarios y las tipologías constructivas, asegurando una mejor distribución de la densificación.
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>Se reproduce la meta para los escenarios 2 y 3 con las siguientes particularidades:</p> <p>Se pueden recortar las ofertas de alta edificabilidad habida cuenta de que disminuye la presión inmobiliaria en los centros.</p> <p>Se regula de modo de dar cabida a operaciones de densificación ponderada o selectiva en el espacio del loteo popular que en estos escenarios adquiere infraestructura.(2)</p> <p>En el marco de las previsiones del artículo 46 del DL 8912/77, las Municipalidades consideran requerir, de existir fuertes recalificaciones de suelo, cesiones en tierra o dinero en compensación por el aumento de las densidades.</p>
<b>Proyectos urbanos</b>	Contienen propuestas de recalificación o reestructuración de tejidos consolidados o completamiento de suelo vacante.
<b>Otras intervenciones sectoriales</b>	Como incentivo para el acceso a la vivienda.se constituye un sistema de crédito con subsidio habitacional y/u otros dispositivos económico financieros para el mejoramiento o la construcción de nueva vivienda ,(3), con capacidad para beneficiar a unos 20.000 hogares por año.
<b>Meta</b>	<b>La densificación en estos escenarios permite alojar entre un 20 y un 30% de la demanda de nueva vivienda en los subcentros urbanos, centros barriales y tejido</b>

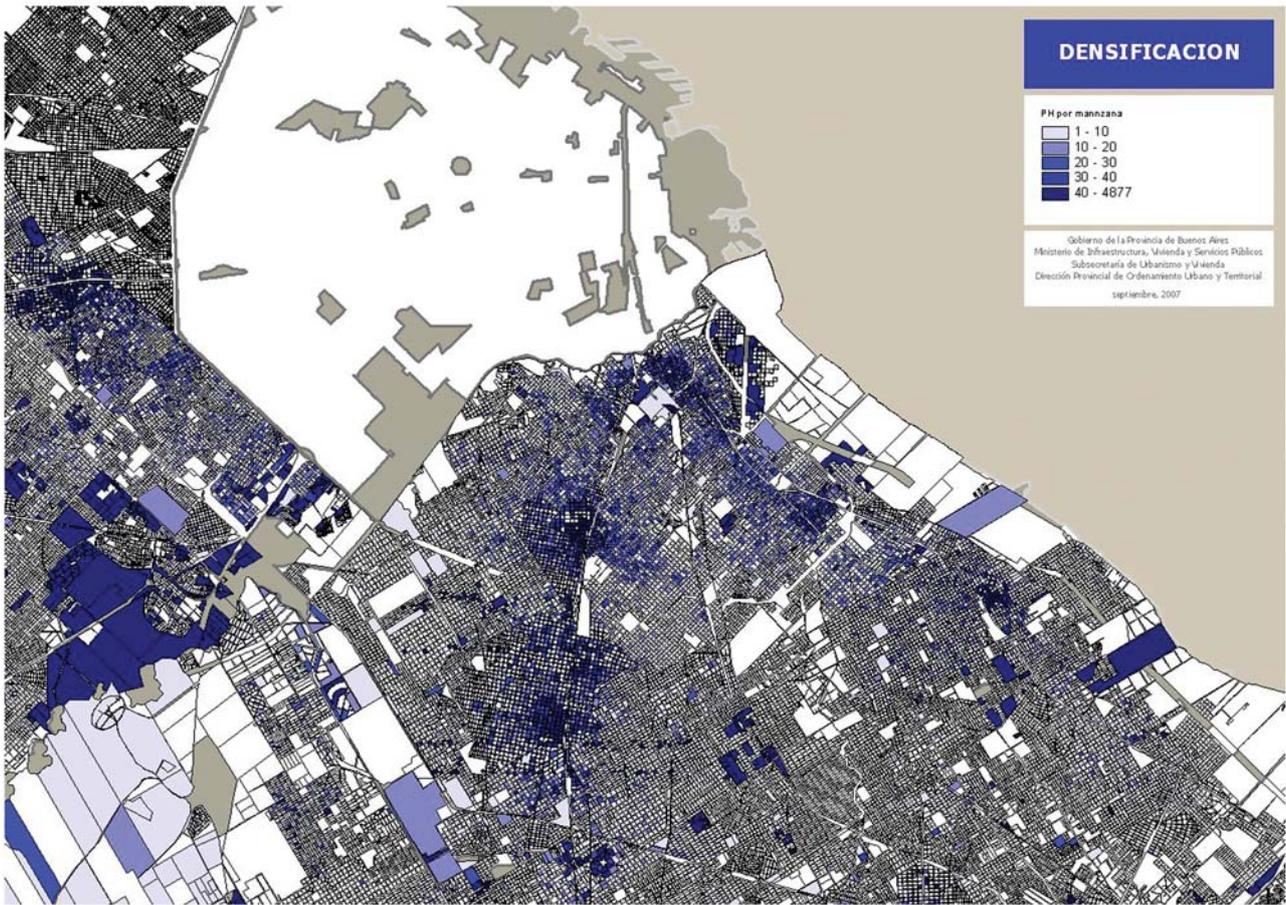


9.23 Concentración de unidades de propiedad horizontal por manzana.

## Herramientas

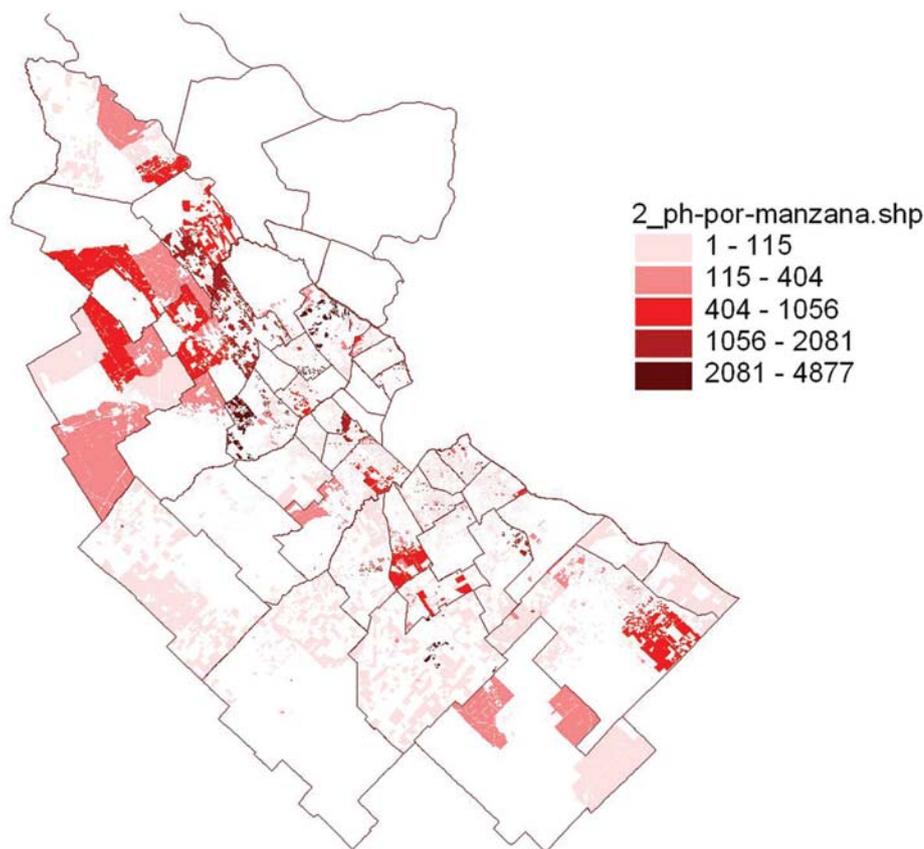
1. *Régimen de ordenamiento territorial del DL 8912/77 y Proyecto de nueva reglamentación.* En éste se incorporan los siguientes contenidos:
  - m) Se requiere planificación particularizada ante cambios sustantivos del código con el criterio de especificar y verificar de efectos y prever eventualmente mecanismos de gestión en las transformaciones propuestas.
  - n) Se requiere planificación particularizada dentro del plazo de un año desde la sanción del nuevo Decreto reglamentario para todos los sectores para los que rijan un sistema de premios que habilite a superar el FOT máximo de la zona.
  - o) Se requieren mecanismos de consulta pública
  - p) Se organizan Consejos Regionales de Planeamiento Territorial para la formulación consensuada de políticas urbanas.
  - q) Se establece que las definiciones morfológicas en base a estudios de detalle por macizos, corredores o polígonos, permiten diferenciar indicadores de FOT y carga poblacional aplicables a la parcela, con eventual aplicación de un sistema de compensación de cargas y beneficios entre parcelas.
  - r) Los cambios de usos y otros indicadores que no alteren el carácter de una zona podrán ser modificados sin necesidad de convalidación provincial.

La autoridad primaria en la planificación territorial reside en las municipalidades quienes la ejercen en el marco de las estrategias territoriales que promueva la Provincia en un marco de consensos interjurisdiccionales.



9.24 Concentración de unidades de propiedad horizontal por manzana.

2. La densificación selectiva constituye un proceso fuertemente impulsado por el mercado y el sector de pequeños constructores no bien se verifican mejores condiciones de urbanidad. La modalidad predominante es el miniconjunto de “duplex”. Debe ser regulada a fin de que no se fuerce en demasía la estructura parcelaria por la vía de conformación de pequeños lotes en propiedad horizontal. El proyecto de reglamentación del DL 8912/77 admite en el marco de un plan que persiga una calificación sistemática del espacio barrial, la subdivisión del suelo en parcelas de 8 metros de frente como subcategoría de los conjuntos integrales (art. 52 del DL 8912/77). En un escenario con extensión de redes, el proceso de “vivienda en el fondo del lote” o “por pasillo” en parcelas de un barrio popular formal, deja de constituir un conflicto serio en términos sanitarios y pasa a ser una condición viable.
3. Ver al respecto en “Programa de Consolidación del Tejido Urbano”. Una parte relevante de un sistema de facilidades de crédito se volcaría en operaciones de multivivienda densificando en zonas consolidadas<sup>46</sup>.



9.25 Concentración de unidades de propiedad horizontal por manzana en la RMBA

## 9.9 Programa Configuración del borde periurbano Contexto general del programa

El periurbano constituye un “territorio de borde”, sometido a procesos económicos de valorización del espacio a partir de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad. No obstante, esa expectativa de valorización no siempre se realiza, en tanto el suelo en “espera” es desproporcionadamente superior a la demanda. Frente a esta dinámica, se ha convenido, en general, que la definición de bordes administrativos para controlar el “*sprawl*” o urbanización difusa tiene efectos limitados.

En la Región se han relevado nada menos que 3.423 km<sup>2</sup> de espacio “periurbano”, fuertemente heterogéneo y de crecimiento acelerado, con problemáticas ambientales y sociales agudas, conflictos entre usos, prácticas inmobiliarias poco transparentes que fuerzan constantemente decisiones administrativas de modificación normativa, una producción hortícola o agropecuaria que tiende a retirarse, y territorios de alto valor paisajístico amenazado.

En los últimos años, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) ha experimentado una intensa transformación del territorio a partir de los cambios ocurridos en los patrones de urbanización dominantes, lo cual en buena medida se puso en evidencia a través de la conversión de suelo periurbano y de intersticios rurales hacia usos urbanos, orientados particularmente a la residencia suburbana de baja densidad, y el comercio y esparcimiento localizados en

situación de enclave, en un proceso que fue denominado por Horacio Torres como “suburbanización de las élites”<sup>47</sup>

Los relevamientos realizados indican que, en 2007, existían ya, aun cuando en distintos estadios de aprobación, 320 km<sup>2</sup> en urbanización cerrada. Suponen más de una vez y media la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el 12% de la mancha urbanizada<sup>48</sup>. Habita allí, no obstante, el 1% de la población del aglomerado. Surgen de los estudios los siguientes puntos salientes:

- De toda la superficie afectada a urbanización cerrada, la superficie efectivamente fraccionada en unidades de suelo de tipo urbano (barrios cerrados y clubes de campo) alcanza solamente al 42%, en tanto el resto es suelo en espera o sectores no aptos ambientalmente.
- A su vez, en las urbanizaciones con subdivisión formal de tipo urbano relevadas (472 barrios cerrados y clubes de campo), el 57,6% de sus 110.000 unidades de suelo cuenta con construcciones. Son en total 63.360 viviendas.
- Analizados por eje de desarrollo, se aprecia una consolidación relativamente más alta en los emprendimientos del eje norte
- No obstante el enorme peso en superficie, la incidencia en el padrón total de partidas inmobiliarias es pequeña. Las partidas correspondientes a UC de tipo urbano (barrios cerrados y clubes de campo) son el 2,96% del total de las partidas urbanas de los municipios de la región, pero suponen casi el doble en el subuniverso de las partidas baldías.

% EDIFICADO	N	O	S
Menos del 30	25	40	36
Entre 30 y 50	13	11	13
Entre 50 y 70	18	24	18
Más del 70	43	25	33
	100	100	100
<b>Cantidad de emprendimientos</b>	<b>314</b>	<b>75</b>	<b>83</b>

Cuadro 9.19. Distribución porcentual de los emprendimientos por eje de desarrollo según rango de edificación

- Entre 2003 y 2006, las unidades construidas en urbanizaciones cerradas e incorporadas al padrón inmobiliario provincial, fueron un 10% del total de las unidades construidas. El 53% están localizadas en solo dos partidos (Tigre y Pilar), y casi el 80% en 6 partidos
- La incidencia de la construcción de nuevas unidades en UC explica un 10% de las construcciones empadronadas en el período 2003-2006. La tasa señala la ocupación reciente de muchas de esas urbanizaciones pero dista de representar el motor de la construcción en el conurbano bonaerense, como ha sido a veces presentado el fenómeno. Entre los 12 distritos que aportan individualmente más del 3% de la construcción total de nuevas unidades, se han relevado UC en 4.

Cuadro 9.20. Incidencia de la construcción en UC en el período 2003-2006 sobre el total construido en los 12 distritos de mayor actividad. (En base a empadronamientos en el Catastro)

	TOTAL NUEVAS CONSTRUCCIONES	PARTICIPACIÓN SOBRE TOTAL RMBA	INCIDENCIA NUEVAS CONSTRUCCIONES EN UC
LA PLATA	16734	14,2	0,9
LA MATANZA	7672	6,5	
TIGRE	6038	5,1	52,81
PILAR	5933	5	51,63
LOMAS DE ZAM	5710	4,8	
LANUS	4734	4	
TRES DE FEB	4725	4	
VICTE LOPEZ	4351	3,7	
SAN ISIDRO	4336	3,7	2,42
MORON	4323	3,7	
QUILMES	4098	3,5	
AVELLANEDA	4055	3,4	

Por otro lado, en torno a la Ciudad de Buenos Aires, se observan diferentes lógicas de ocupación del espacio ligadas a producciones agrarias. Así, se destacan las producciones intensivas de hortalizas y la floricultura, y actividades agropecuarias de corte extensivo, tradicionalmente pampeanas. No obstante, todas se hallan en retroceso frente a la expansión de la frontera urbana, o al menos están en proceso de constante relocalización, como la horticultura. Los censos

agropecuarios, de 1988 y 2002, permiten verificar que entre ambos puntos hay una disminución del 50% de la superficie afectada a usos productivos, aun cuando la producción hortícola mejora su participación relativa frente a las otras producciones<sup>49</sup>.

Zona	Año 1988			Año 2002		
	EAPs	Superficie	Superficie media	EAPs	Superficie	Superficie media
<b>Sur</b>	3586	474.540,10	132,3	2340	316.068,20	135
%	42,5	50		55,7	52,1	
<b>Oeste</b>	2020	232.261,30	114,9	973	146.008,70	150
%	23,9	24,5		23,2	24,1	
<b>Norte</b>	2843	241.641,90	84,9	885	144.402,70	163,1
%	33,6	25,5		21,1	23,8	
<b>Total</b>	8449	948.443,30	112,3	4198	606.479,60	144,4
%	100	100		100	100	

Cuadro 9.21. Explotaciones y superficie con hortalizas según año por zona en torno al Área Metropolitana Bonaerense

En este aspecto, se postula una regulación urbanística que limite los efectos de aglomeración típicamente urbanos, dispersos en “islas” en el área rural, aun cuando nacidos al influjo de un imaginario de habitación en condiciones de ruralidad. La propuesta de nueva regulación del DL 8912/77 establece la prohibición de construir barrios cerrados en área rural y se establece una parcela promedio para clubes de campo que triplica el mínimo autorizado por la ley. Los barrios cerrados podrán situarse en área complementaria o urbana, pero contribuirán con un 12% de su superficie a la configuración del sistema de espacios verdes libres públicos y otros equipamientos.

Respecto de la producción rural, desde distintos niveles de intervención, puede darse apoyatura al sector hortícola con fines de conservar el borde periurbano. En primer lugar, resulta imperioso implementar algún tipo de política económica destinada, entre otros objetivos, a gestionar y apoyar económicamente el desarrollo del cinturón verde. El Censo 2005 demuestra que de un total de 2.934 explotaciones hortícolas de la provincia, sólo 547 (19 %) contaron con algún tipo de financiamiento externo, en su mayor parte (más del 80 %) proveniente parcial o totalmente de proveedores de insumos y préstamos informales. También debieran implementarse políticas de inclusión social, laboral y educativas, pues de 3.400 productores hortícolas relevados por el Censo, 2.461 (72 %) sólo poseen estudios primarios completos o incompletos (22%).

En segundo lugar, un problema significativo es la cuestión de la tenencia de la tierra. Roberto Benencia (2006) señala que, de acuerdo al Censo Hortícola de la Provincia de Buenos Aires 2001, en la Región Metropolitana el 39,2 % de los quinteros era boliviano y que el 88 % trabajaba en carácter de arrendatario, mientras que 12 % lo hacía en carácter de propietario de la tierra. Los bolivianos han extendido su actividad en el marco de una fuerte reducción general de la superficie y número de explotaciones hortícolas registrada en las últimas dos décadas. En los años noventa, la horticultura se expandía de Escobar a Pilar, simultáneamente con el desembarco de las inversiones privadas de gran magnitud. Tales situaciones paradójales deben ser consideradas a la hora de evaluar como estrictamente “blando” el tipo de construcción territorial que

estos agentes sociales hacen del suelo hortícola. Finalmente, Benencia ha señalado la necesidad de mejorar las condiciones en la etapa de comercialización de los productos como modo de afianzar esta cadena productiva.

La producción ganadera y forestal, que reciben hoy distintas clases de incentivos, también podría recibir un tratamiento que atienda a las condiciones espaciales en la RMBA

Cuadro 9.22.configuración del borde periurbano

### Objetivo

**Limitar la expansión de la urbanización mediante restricciones administrativas y el ordenamiento territorial de la interfase compleja campo - ciudad.** Se espera que las fuerzas productivas urbanas se orienten crecientemente a fortalecer la ciudad existente, a la vez que se promuevan nuevas relaciones entre usos productivos, residenciales, de esparcimiento, y el paisaje natural.

### Productos

Cuadro 9.22.configuración del borde periurbano

<p><b>Escenarios 2 y 3</b></p>	<p><b>El incentivo a la movilidad por automóvil y el desequilibrio en la localización de nueva industria, alientan la transformación difusa de suelo periurbano en urbanizaciones cerradas y polígonos industriales, especialmente hacia el norte. Obligan así a extremar el carácter contra-cíclico del programa</b></p>
<p><b>Escenarios 4 y 5</b></p>	<p><b>La tendencia hacia la consolidación del tejido construido y la densificación ponderada, quita presión inmobiliaria sobre la periferia.</b></p>
<p><b>Planes y regulaciones urbanísticas</b></p>	<p>Los planes de ordenamiento municipal (POM) o planes particularizados del borde periurbano formulados y en vigencia permitan controlar la "difusión" o "sprawl" de la urbanización. (1)</p> <p>Los límites administrativos se combinan con una propuesta de organización del espacio periurbano en base a los recursos del planeamiento territorial, limitando las expectativas de valorización para usos residenciales. (2)</p> <p>Los planes prevén la preservación de los espacios productivos y de protección ecológica, construyendo una nueva relación entre ciudad y naturaleza. (Ver Programa de Protección de Ecosistemas). Traman todo el territorio de borde mediante una red de corredores verdes que conecten éstos y otros usos compatibles con las condiciones de una nueva ruralidad.</p> <p>En sectores no protegidos del área rural, (3) nuevas normas de fraccionamiento y urbanización limitan los efectos de aglomeración típicamente urbanos.</p> <p>Las vialidades o corredores naturales vinculan y potencian los ámbitos para actividades recreativas, deportivas, y educativas, espacios de producción agrícola intensiva, distinta clase de espacios de reserva ecológicamente estratégicos (EE), parques forestales, áreas de interés histórico o ambiental, espacios de residencia de baja densidad integradas con los demás usos, canteras recuperadas, espacios para industria "limpia", parques tecnológicos u otros similares.</p> <p>En base a los datos del Censo Agropecuario de 2002 relevan y declaran de especial protección para usos agropecuarios los 80 km2 ocupados con producción hortícola y florícola localizados especialmente en el Norte y en el Sur de la aglomeración, y los 2750 km2 ocupados con cultivos de cereales y oleaginosas, y forrajes o pastos naturales para el pastoreo del ganado bovino</p> <p>Se reclasifica el suelo afectado a urbanizaciones cerradas en las que no se ha verificado desarrollo (4)</p>
<p><b>Otras intervenciones sectoriales</b></p>	<p>Programas especiales de estímulo a los productores hortícolas favorecen su consolidación en los territorios de borde. Se implementan políticas crediticias, sociales, de adquisición de residencia, de tenencia segura de la tierra, y de mejoramiento de la comercialización. (5)</p> <p>Con similar objetivo se promueven Incentivos a la actividad forestal. (6)</p>

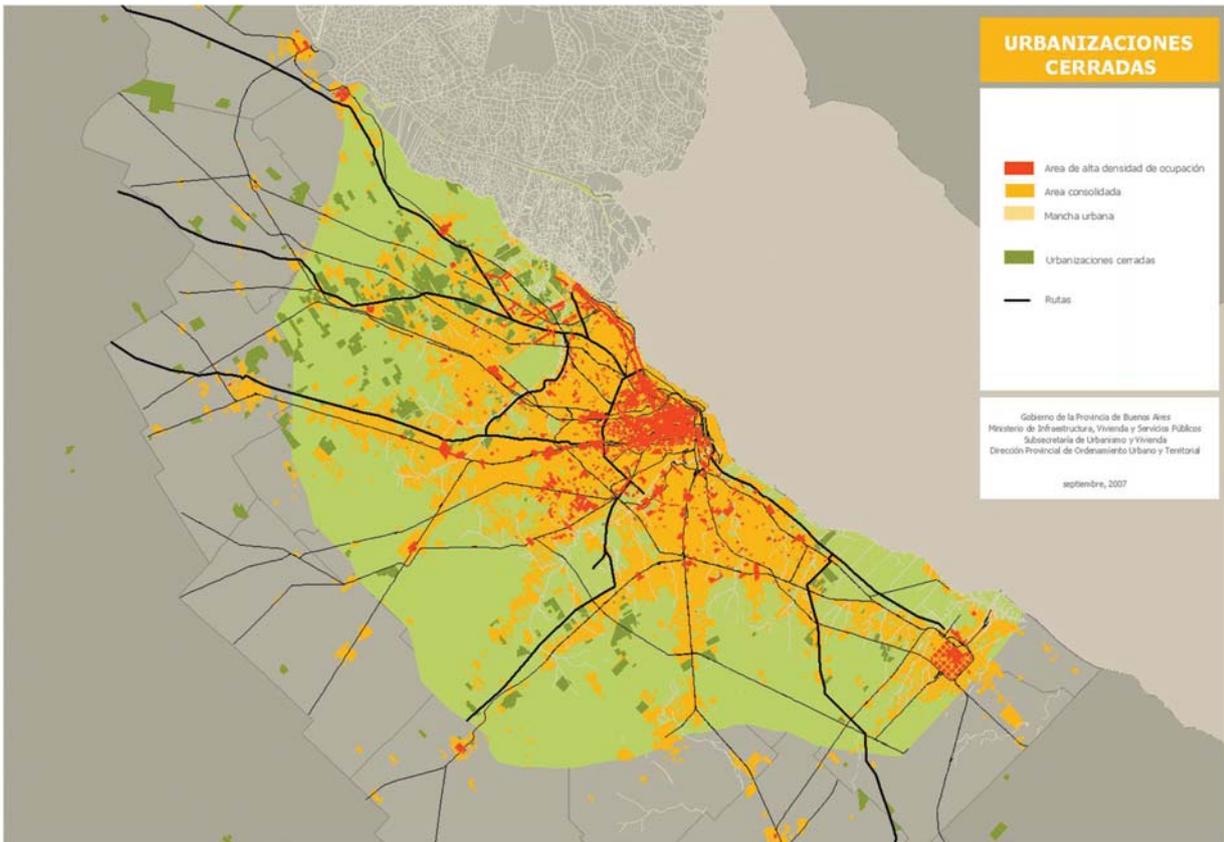


## Herramientas

1. *Régimen de ordenamiento territorial del DL 8912/77 y Proyecto de nueva reglamentación.* En éste se incorporan los siguientes contenidos:
  - s) Se requiere planificación particularizada ante cambios sustantivos del código con el criterio de especificar y verificar de efectos y prevenir eventualmente mecanismos de gestión en las transformaciones propuestas.
  - t) Se requiere planificación particularizada dentro del plazo de un año desde la sanción del nuevo Decreto reglamentario para todos los sectores para los que rijan un sistema de premios que habilite a superar el FOT máximo de la zona.
  - u) Se requieren mecanismos de consulta pública
  - v) Se establece que las definiciones morfológicas en base a estudios de detalle por macizos, corredores o polígonos, permiten diferenciar indicadores de FOT y carga poblacional aplicables a la parcela, con eventual aplicación de un sistema de compensación de cargas y beneficios entre parcelas.
  - w) Los cambios de usos y otros indicadores que no alteren el carácter de una zona podrán ser modificados sin necesidad de convalidación provincial.

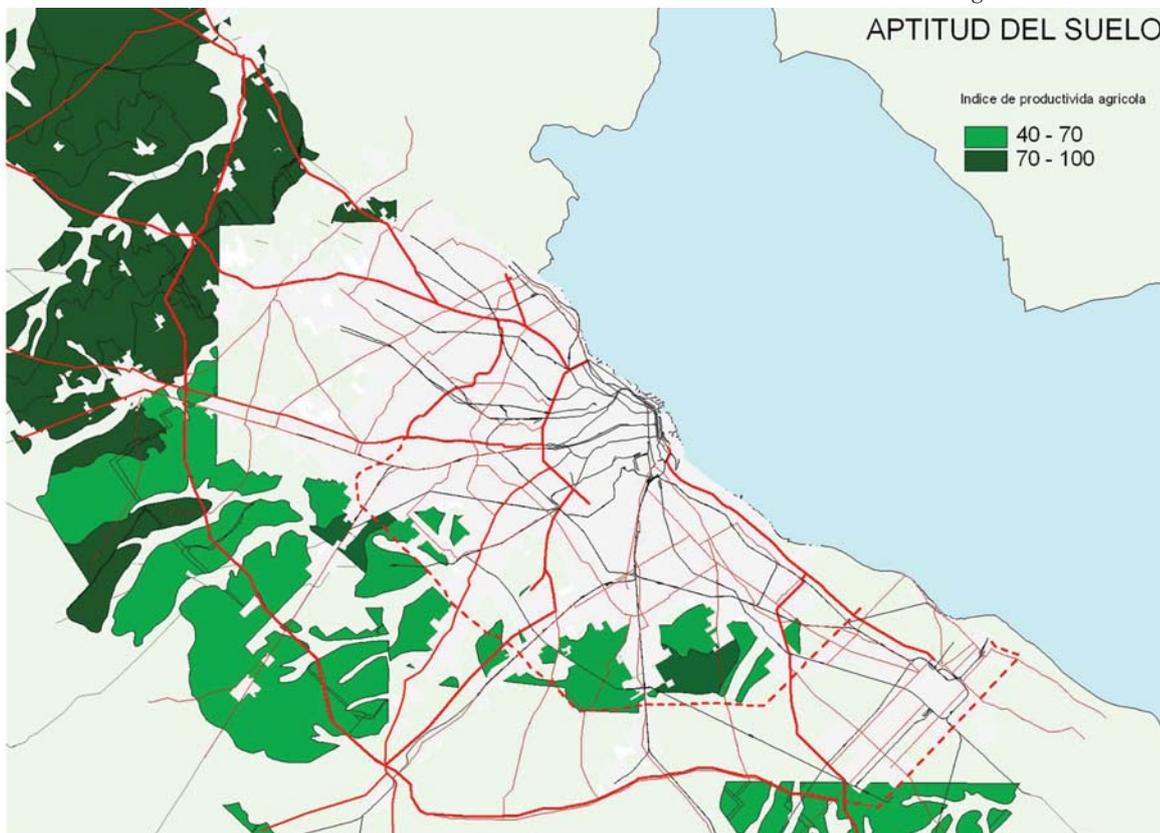
La autoridad primaria en la planificación territorial reside en las municipalidades quienes la ejercen en el marco de las estrategias territoriales que promueva la Provincia, en un marco de consensos interjurisdiccionales.

2. Existe una larga tradición de la cultura urbanística en materia de formulación de planes y proyectos paisajísticos con capacidad para articular propuestas residenciales, productivas y de preservación ambiental, aun en el marco de distintas corrientes de pensamiento. Tanto el modelo de la “ciudad jardín” extendido en Inglaterra, como, entre nosotros, las múltiples iniciativas del período peronista en el eje Sur oeste (Bosques de Ezeiza, Piletas, Ciudad Evita, entre otras), constituyen precedentes que, entre muchos otros, pueden nutrir el desarrollo de este programa.
3. La norma básica adoptada en la propuesta de regulación provincial reglamentaria del DL 8912/77 define una parcela mínima de 2000m<sup>2</sup> en clubes de campo y de 6.000m<sup>2</sup> en clubes de chacra, en los cuales un 30% del polígono total está destinado a espacios comunes, recreativos, deportivos o productivos. Evitan así la reproducción de “manchas” de ocupación de mayor densidad en área rural. Se reforma también para ello la norma vigente para Barrios Cerrados (Decreto 27/98) definiéndolos como tipología propia del área urbana o complementaria.
4. El incumplimiento de las obras de urbanización comprometidas puede provocar la anulación de la factibilidad urbanística. La falta de funcionamiento de las sociedades administradoras de los espacios comunes puede acarrear la toma de posesión municipal de calles y espacios libres. Otros mecanismos jurídicos y administrativos pueden permitir la reasignación de derechos reales, si hubiera habido transferencia a terceros de parcelas configuradas legalmente.
5. Barsky y Vío<sup>50</sup> destacan la tarea realizada por el Instituto de Desarrollo Económico Local de Moreno, que ha procurado acuerdos entre productores y propietarios y la extensión de comodatos a favor de los primeros, dada la inestabilidad contractual en la que normalmente se desenvuelve la relación.



9.26 Localización de urbanizaciones cerradas, RMBA

9.27 Índice de productividad agrícola





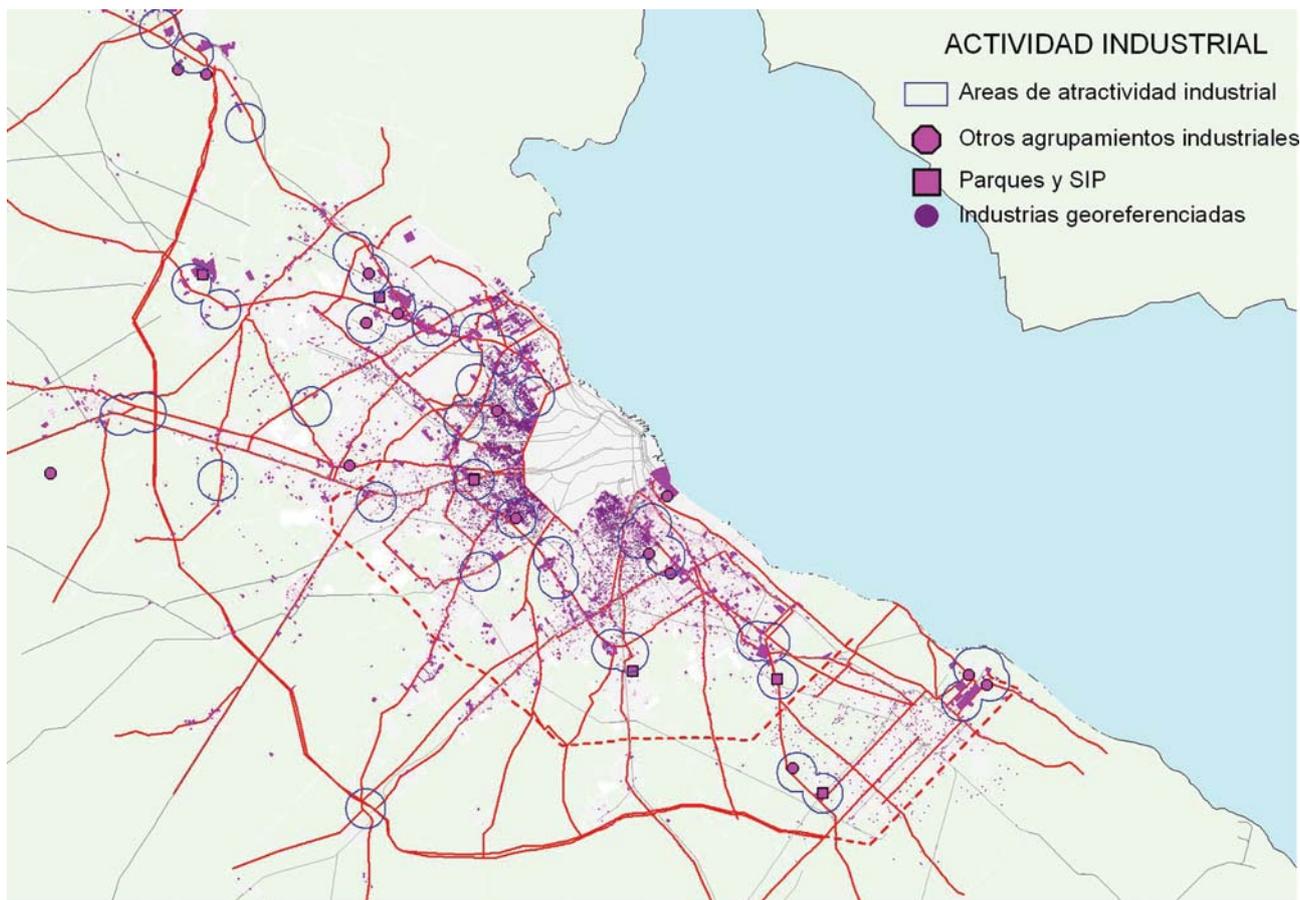
9.29 Bosques de Ezeiza



9.30 Ciudad Evita, partido de La Matanza



9.32 Ciudad Evita, partido



9.28 Localización industrial y zonas de atractividad, RMBA

de La Matanza

## 9.10 Programa Nueva Urbanización

### Contexto general del programa

En las fichas de los programas “Densificación ponderada” y “Consolidación del tejido urbano” se dio cuenta de las previsiones para la localización del crecimiento poblacional anual y de una pauta de satisfacción del déficit crítico o cuantitativo (10% cada año) para los partidos de la Provincia de Buenos Aires. Ver también Apéndice: “Datos Relevantes y principales hipótesis sobre demanda y oferta de suelo”.

La producción de nuevo suelo formal, correctamente urbanizado, en zonas de expansión de la mancha urbana, accesible para cualquier nivel de ingresos, constituye una operación prácticamente inexistente desde el fin del ciclo del loteo popular. La expansión sólo se ha verificado a través nuevos conjuntos de vivienda social, más de 300km<sup>2</sup> de urbanizaciones cerradas, o la ocupación informal en villas y asentamientos como derrame del área urbana. Unas pocas iniciativas de nuevo loteo popular, con construcción asistida de vivienda, han sido llevadas a cabo por ONGs o municipios.

Este tipo de urbanizador dejó de existir con la disolución del mercado de lotes populares, no tanto por las limitaciones que introdujo el DL 8912/77<sup>51</sup>, sino más bien por la imposibilidad de pactar contratos a largo plazo con una demanda que vio mermar sus ingresos y la estabilidad en el empleo. Además, la saturación de lotes baldíos colocó, hacia 1980, un freno natural a la reproducción de esa forma de urbanización.

Hoy ya no sería razonable promover un loteo substandard sin infraestructura sanitaria, y si se lo hiciera, las densidades admisibles replicarían nuevamente un patrón de ocupación poco racional del suelo, lo cual se pretende desalentar en esta propuesta. De modo que lo que queda planteado nuevamente es cómo hacer accesible a todas las franjas de ingreso, suelo correctamente urbanizado en razonables condiciones de localización, complementado con facilidades para la adquisición o construcción de una vivienda.

De los datos de distribución de los hogares, la proporción de viviendas a localizar en áreas de nueva urbanización en el escenario favorable para el desarrollo de la urbanización, rondaría en el 40%, es decir unas 21.000 unidades por año.

Lo que se postula en este programa es la articulación de mecanismos de gestión novedosos para la experiencia urbanística de nuestro país, pero imprescindibles para superar el cuello de botella que se presenta. Se prevé, entonces, la asociación entre recursos públicos, privados, de organismos internacionales, y la participación de, al menos, dos actores privados separados: el urbanizador mayorista que provea las obras de nexo, y el minorista que acondiciona los espacios parcelarios con o sin construcción de viviendas. En materia de gestión del suelo, se prevé la ejecución por cooperación entre propietarios de los predios incorporados al plan, y aplicación del régimen legal - administrativo del englobamiento parcelario, (art. 91 del DL 8912/77).

La expansión de la urbanización se producirá a través de dos tipos de operación: I) nudos de nueva urbanización y ii) expansión ponderada

### I Las intervenciones en los nudos de nueva urbanización

Se propone el desarrollo de urbanizaciones compactas y complejas en la 2ª Corona, concentradas en zonas próximas a la intersección de los ejes viales radiales con la traza de la futura Autopista Parque Presidente Perón, cuya ejecución está prevista en el Plan Integral de Mejoramiento Vial del Área Metropolitana de Buenos Aires y cuya adjudicación se encuentra en estudio de la OCRABA (Órgano de Control de la Red de Accesos a Buenos Aires).



Estas intervenciones buscan aprovechar las potencialidades que se presentan en áreas con dos posibilidades de movimiento, el tradicional en sentido radial del centro a la periferia, siguiendo los ejes clásicos de urbanización y crecimiento de la ciudad, y el otro en sentido concéntrico, gracias a la nueva vialidad propuesta, vinculando de manera transversal esos ejes primigenios de urbanización.

Esta situación se completa cuando existen en las áreas de estudio ramales ferroviarios, en actividad o con posibilidades de reactivación, que permiten configurar nudos multimodales, capaces de dar un dinamismo singular al sector y hacerlos atractivos para una vasta gama de sectores sociales y productivos, principalmente los sectores populares que dependen del transporte colectivo para movilizarse y desarrollar sus actividades. La presencia de, por lo menos, la traza del ferrocarril permite pensar la posibilidad de recuperar este medio de transporte masivo y eficiente, ya que la incidencia del costo de esta operación se limitaría a la electrificación del sistema y la recuperación del material circulante, aparte de algunas obras que resolvieran los pasos a nivel.

La traza propuesta de la Autopista Parque Presidente Perón, así como el Camino del Buen Ayre acompaña el Río Reconquista, corre paralela a algunos arroyos a lo largo de casi todo su recorrido. Esta situación hoy torna atractivas a estas localizaciones, debido a la posibilidad de valorización del agua como elemento de paisaje que constituye un recurso para el proyecto. Desde la ecología y el desarrollo sustentable se piensa en la posibilidad de recuperación de un patrimonio ambiental deteriorado con depósito de basura, e invasión de sus márgenes<sup>52</sup>. Se piensa en la valorización del medio natural con la creación de parques lineales de margen de arroyos, atractivos para el desarrollo de actividades lúdicas y de recreación.

Las superficies de intervención de cada uno de los diferentes nudos elegidos oscilan en las 300 hectáreas, de las cuales, la mitad será dedicada a vivienda. El 15% de la superficie total será destinado a espacios de circulación. El área comercial, de servicios y de equipamiento tendrá una superficie que será definida en cada caso, en función de la diversidad de cada una de las situaciones de cada nudo de urbanización propuesto. Las 300 hectáreas de cada una de las intervenciones será considerada como el núcleo básico de actuación, pero el área del proyecto urbano puede y debe ser mayor, tendiendo a vincularse al centro tradicional existente en el eje de urbanización. Estas áreas centrales tradicionales serán estudiadas en cada caso y recibirán normas que modifiquen sus usos para adaptarlas a las dinámicas de crecimiento de la nueva centralidad.

Todas estas intervenciones deberán formar parte de un Plan de Sector o Plan Particularizado, elaborado por los Municipios correspondientes, en tanto responsables primarios del ordenamiento territorial, y convalidados por una instancia de participación ciudadana, que garantice que la propuesta sea expuesta y evaluada por la comunidad interesada a través de mecanismos de consulta como la audiencia pública, etc. y participarán de Concurso Público que seleccionará los mejores proyectos que podrán ser beneficiados con los fondos de financiamiento de largo plazo que se arbitren.

La intersección de las dos vialidades genera un polo de tensión en el cual se ubicará una estación intermodal de transferencia y un gran equipamiento comercial, de servicios, etc., según la necesidad de cada polo. Esta puerta de entrada de la nueva ciudad se completa con un parque lineal alrededor del cual se desarrollan los condominios de altura media, los equipamientos sociales y comunitarios y organiza una calle sinuosa que estructura todo el conjunto. Es de desear que esta calle se origine en el cruce de las dos vialidades y que luego de serpentear por el territorio, determinando parques y armando barrios

limitados por avenidas bulevares que se desprenden del verde central, salga nuevamente al corredor urbano, próximo del centro tradicional, configurando una vía alternativa al tránsito del eje tradicional.

## II Expansión ponderada

Se trata de intervenciones selectivas de expansión en macizos de regular tamaño rodeados de urbanización, o en zonas de borde del área urbana, que contribuyan además a estructurar y dotar de servicios a los sectores urbanizados adyacentes.

### Objetivo del programa

**Regular la expansión del área urbanizada y promover operaciones de construcción de nueva ciudad.** Se espera organizar nuevos espacios urbanos dotados de complejidad urbana y social, que permitan alojar a una parte del crecimiento poblacional.

### Productos

Cuadro 9.23 Nuevas urbanizaciones

<b>Escenarios 2 - 3</b>	No existen aun suficientes estímulos para la inversión privada en gran escala de vivienda para diferentes tramos de ingresos, pero la política urbana debe preservar las condiciones para futuros desarrollos
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	<p>Los planes generales de desarrollo urbano formulados y aprobados delimitan en base a acuerdos interjurisdiccionales, un conjunto de zonas de Reserva de Crecimiento Urbano (según artículo 22 del DL 8912/77). Los planes definen la estructura de las piezas urbanas y sus principales indicadores. La sanción de dichos instrumentos técnico jurídicos(1) habilitan los desarrollos y fijan el marco legal para la gestión del suelo (2)</p> <p>Del mismo modo se delimitan zonas de Reserva de Crecimiento Urbano en sectores aptos para ampliación ponderada del área urbanizable.</p>
<b>Gestión urbana</b>	La Provincia junto con otros actores institucionales, especialmente los municipios, pone en marcha un mecanismo de financiamiento y gestión de planes de expansión urbana con participación público privada. (3). Se parte de la noción de "Fondos concursables" para apalancar proyectos de interés conforme los objetivos del Programa.
<b>Escenarios 4 y 5</b>	Las nuevas condiciones estimulan la producción de nueva ciudad en un proceso que asocia al sector público y al privado.
<b>Proyectos urbanos</b>	<p>Condiciones de crédito adecuadas y la existencia de inversiones privadas en el segmento de la vivienda para sectores medios y medio bajos, junto con los recursos para apalancarlas que procura el órgano de gestión, permiten ejecutar operaciones público privadas de urbanización y construcción de viviendas en al menos 9 "nodos de centralidad" a lo largo de 10 años. (Ver Programa de Actuación)</p> <p>Ello supone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Desarrollo mayorista y minorista con construcción de viviendas (4)</li> <li>o Construcción de vivienda pública en parte de los desarrollos.(5)</li> <li>o Asignación y desarrollo del suelo de actividad económica (6)</li> <li>o Mecanismos de gestión del suelo que distribuya equitativamente los beneficios y las cargas urbanísticas entre todos los titulares de derechos sobre la operación (7)</li> <li>o Organización del sistema de transporte ligado a los emprendimientos.</li> </ul>



## Herramientas

1. El *Proyecto de reglamentación del DL 8912/77* elaborado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, promueve la planificación territorial particularizada con énfasis en la configuración de los sistemas públicos y la convalidación social de las decisiones.
2. La aprobación de un plan director urbano y las consecuentes declaraciones por ordenanza habilitan el *marco legal para los acuerdos de cooperación entre propietarios, desarrolladores, estado y entes financieros*. Otorgan además certeza al valor del suelo al inicio de la operación.
3. Financiamiento de largo plazo por parte del *sistema financiero y de AFJP's, fondos presupuestarios, y/u organismos multilaterales de crédito*
4. *El urbanizador mayorista* provee las obras de nexo, y redes troncales de agua, cloaca, vialidades estructurantes y alcantarillado pluvial, y el urbanizador minorista acondiciona los espacios parcelarios con o sin construcción de viviendas. La especialización en estos tramos del proceso facilita la gestión y admite diversidad en los productos finales dentro de un mismo desarrollo.
5. La política de vivienda pública a través del *Plan Federal de Construcción de Viviendas* y otros programas conexos
6. Satisfacen un tercio de las necesidades del decenio para industria y logística. Ver Programa de "Provisión de suelo para actividad económica"
7. Aunque no adoptada aun en la Provincia, el desarrollo de la técnica urbanística en regímenes jurídicos que mantienen similitudes con el nuestro, permite organizar un sistema de equidistribución de derechos y obligaciones entre los propietarios del suelo si éstos fueran distintas personas físicas o jurídicas. Es el principio del "reparcelamiento", o "reajuste de tierras", en el que, dado un plan aprobado con todas las formalidades, las obligaciones que de él emergen en materia de "sistemas públicos" localizados (infraestructuras, espacio público, cesiones al fisco, etc.) y los beneficios en términos de valor resultante del suelo al término de la operación, se distribuyen equitativamente entre todos los propietarios en proporción al valor que tenían sus inmuebles antes de la misma.

## Programa de actuación y posibles zonas de localización de nodos de nueva urbanización

### Vivienda

Los desarrollos de programas de vivienda se realizarán conforme los criterios definidos para ciudad jardín, o sea que 1/3 de la superficie total debe destinarse a espacios verdes. Las superficies consideradas se refieren a superficies de suelo para el cálculo de los porcentajes de cada una de las tipologías a desarrollar, distribuidas de la siguiente manera:

- 60% para vivienda unifamiliar en lotes 200m<sup>2</sup> de superficie mínima, con indicadores FOS 0.5 y FOT 0.8, altura máxima hasta 3 pisos y densidad 200 habitantes/ha
  - 20% vivienda en duplex, o sea la posibilidad de dividir el lote mínimo en dos unidades menores de 100m<sup>2</sup> cada una, con indicadores FOS 0.6 y FOT 1, altura máxima hasta 3 pisos y densidad 400 habitantes/ha.
  - 20% vivienda multifamiliar en tira o torre, con indicadores entre FOS 0.3 y 0.4 y FOT entre 1.2 y 1.6, altura máxima hasta 5 pisos y densidad 1000 habitantes/ha
- Estacionamientos a nivel

## Áreas verdes

El 30% del área restante será destinada a la formación de parque urbano público, dividido de la siguiente manera: mitad del área para la conformación de un parque central y la otra mitad para espacios verdes vecinales como plazas, plazoletas, bulevares, etc.

- tipología de los parques urbanos
  - a. parque lineal de borde:
    - i. autopista
    - ii. río, arroyo
    - iii. borde lateral periurbano
  - b. parque central
    - i. cuadrado
    - ii. lineal angosto
    - iii. elíptico
    - iv. irregular
- tipología de los espacios verdes vecinales
  - plazas
  - plazoletas
  - bulevares

## Sistema circulatorio

- Autopista con parque lateral, ancho total 100m
- Calle estructurante: paisajística
- Corredor urbano con veredas – uso mixto residencial y comercial entre 40/50m
- Avenidas de penetración con bulevar verde entre 30/35m
- Calle de vinculación 20m
- Calle interior 9/11/15m
- Calle de borde: paisajística

## Producción

Las nuevas urbanizaciones deben absorber parte significativa de suelo industrial necesario para atender al crecimiento previsto en los próximos 10 años, considerando la continuidad del proceso virtuoso de la economía. En cada uno de los nudos se destinarán entre 30 a 40 Ha, o sea de 10% a 15% de la superficie total, para el desarrollo de actividades productivas, con usos diferenciados, según la localización de cada uno de ellos. Algunas de las configuraciones de estos polos productivos pueden ser:

- parque industrial;
- zona de logística y depósitos;
- zona comercial de grandes equipamientos, supermercados, hipermercados, comercio mayorista y centros de compras;
- polos tecnológicos;
- tejido mixto con edificios de oficinas y comercio.

## Equipamiento social y comunitario

En cada caso, serán destinadas áreas para la implantación de los equipamientos sociales y comunitarios imprescindibles para el buen funcionamiento de las nuevas urbanizaciones y que le darán carácter de centralidad

- educación
  - a) preescolar
  - b) escuela primaria
  - c) escuela secundaria e instituciones de formación técnica
- salud
  - a) salas de primeros auxilios
  - b) clínicas y consultorios
  - c) hospital
- cultura
  - a) casa de cultura
  - b) biblioteca
  - c) museo
  - d) cine
  - e) teatro
- religión
  - a) salas de culto
- deporte
  - a) canchas polideportivas
  - b) club
  - c) estadio

### **Áreas de transferencia**

Como estas nuevas urbanizaciones están previstas en áreas donde se dan intersecciones de diferentes tipos de transporte, se prevén áreas donde se implantarán equipamientos de transferencia multimodal de transporte colectivo, principalmente tren/ómnibus. La dimensión que cada uno de estos equipamientos adquiera dependerá de cada situación. Teniendo presente que la nueva vialidad pueda incorporar una modalidad de transporte colectivo vinculando los diferentes nudos, estas áreas de transferencia serán los puntos de parada obligatoria de este medio de transporte, donde se podrá acceder a otro transporte menor que realice el circuito local. En todos los casos, deberá preverse una superficie considerable para estacionamiento de transporte individual – automóviles, motonetas y bicicletas – , además de pequeños equipamientos comerciales y de servicios.

### **Comercio**

En las nuevas urbanizaciones, los locales comerciales están concentrados sobre los corredores urbanos y agrupados en las intersecciones con los bulevares, pudiendo haber comercio de cercanía en los frentes de las calles de vinculación.

### **Posible localización de nodos de centralidad**

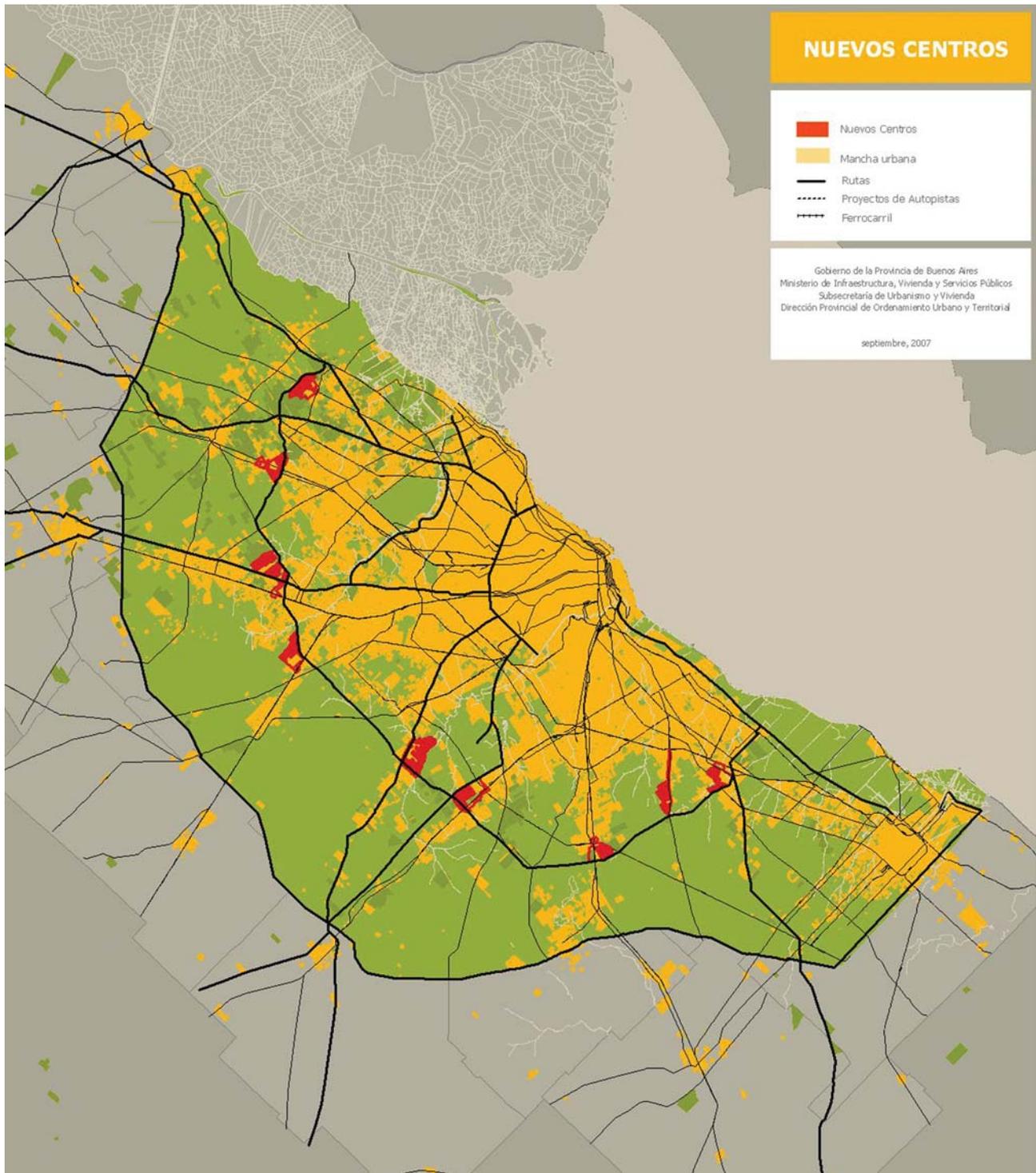
Se identificaron algunos puntos estratégicos de este sistema, que comportan estudios particulares de proyectos urbanos, donde se combinan la lógica de crecimiento de la ciudad tradicional con las nuevas formas de urbanización dispersas, fundamentadas en la movilidad individual favorecida por las autopistas.

Se han considerado las siguientes intersecciones con la traza prevista de la extensión del Camino del Buen Ayre, la Autopista Parque Presidente Perón.

- Garin (Escobar)
- Pte. Derqui (Pilar)
- Ruta 7 – La Reja (Moreno)
- Ruta 200 - Mariano Acosta (Merlo)

- Ruta 3 - Virrey del Pino (La Matanza)
- Ruta 205 - Tristán Suárez (Ezeiza)
- Ruta 210 - Guernica (Presidente Perón)
- Ruta 53 - Florencio Varela (Florencio Varela)
- Ruta 2 - Hudson (Florencio Varela)

### 9.33 Nuevos nodos de urbanización





9.34 Nodo Garín, partido de Escobar



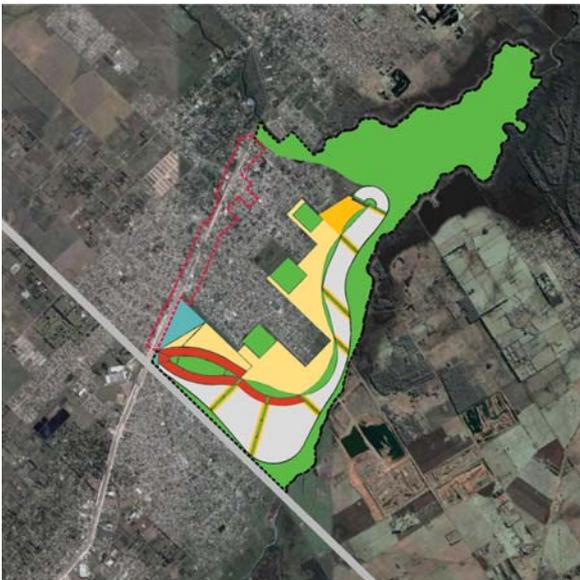
9.35 Nodo Presidente Derqui, partido de Pilar



9.36 Nodo La Reja, partido de Moreno



9.37 Nodo Mariano Acosta, partido de Merlo



9.38 Nodo Virrey del Pino,  
partido de La Matanza



9.39 Nodo Tristán Suárez, partido  
de Ezeiza



9.40 Nodo Guernica,  
partido de Presidente Perón



9.41 Nodo Florencio Varela,  
partido de Florencio Varela



9.42 Nodo Hudson, partido  
de Florencia Varela

Cuadros 9.24 Nuevas urbanizaciones.

NUEVAS URBANIZACIONES														
NUDO	AREA PROYECTO	ACTUACION	CIRCULACION		VIVIENDAS		ESP. VERDES		EQUIPAMIENTO		INDUSTRIA		NORMATIVA	
Garín (Escobar)	654,04	433,83	41,04	9%	154,03	36%	233,50	54%	5,26	1%	0,00	0%	220,21	34%
Pte. Derqui (Pilar)	615,63	360,88	31,94	9%	185,30	51%	130,93	36%	12,71	4%	0,00	0%	254,75	41%
Ruta 7 - La Rreja (Moreno)	1060,26	547,05	48,67	9%	328,17	60%	165,06	30%	5,15	1%	0,00	0%	513,21	48%
Ruta 200 - Mariano Acosta (Merlo)	584,15	343,59	25,36	7%	265,74	77%	46,00	13%	6,49	2%	0,00	0%	240,56	41%
Ruta 3 - Virrey del Pino (La Matanza)	1120,02	756,31	36,94	5%	316,14	42%	388,35	51%	14,88	2%	0,00	0%	363,71	32%
Ruta 205 - Tristán Suárez (Ezeiza)	824,54	321,16	26,05	8%	184,81	58%	95,43	30%	14,87	5%	0,00	0%	503,38	61%
Ruta 210 - Guernica (Pte. Perón)	582,77	206,23	24,20	12%	129,92	63%	52,11	25%	0,00	0%	0,00	0%	376,54	65%
Ruta 53 - Florencio Varela (Florencio Varela)	559,31	435,33	34,80	8%	254,15	58%	121,82	28%	24,56	6%	0,00	0%	123,98	22%
Ruta 2 - Hudson (Florencio Varela)	303,95	303,95	20,88	7%	128,32	42%	71,76	24%	11,24	4%	71,76	24%	0,00	0%
<b>PROMEDIOS</b>	700,52	412,04	32,21	5%	216,29	31%	144,99	21%	10,57	2%	7,97	1%	288,48	41%

Nota: las superficies están en hectáreas

Cuadros 9.25 Superficie de viviendas por nudo.

SUPERFICIES DE VIVIENDA POR NUDO										
	ACTUACION	ALTA DENSIDAD		MEDIA DENSIDAD		BAJA DENSIDAD		PLAN FEDERAL		TOTAL VIVIENDAS
Garín (Escobar)	433,83	29,19	19%	9,64	6%	86,33	56%	28,87	19%	154,03
Pte. Derqui (Pilar)	360,88	10,27	6%	15,35	8%	132,21	71%	27,47	15%	185,30
Ruta 7 - La Rreja (Moreno)	547,05	15,88	5%	21,51	7%	290,78	89%		0%	328,17
Ruta 200 - Mariano Acosta (Merlo)	343,59	12,84	5%	26,07	10%	145,89	55%	80,94	30%	265,74
Ruta 3 - Virrey del Pino (La Matanza)	756,31	48,00	15%	19,31	6%	139,92	44%	108,91	34%	316,14
Ruta 205 - Tristán Suárez (Ezeiza)	321,16	21,66	12%	18,85	10%	144,30	78%		0%	184,81
Ruta 210 - Guernica (Pte. Perón)	206,23	10,19	8%	8,89	7%	86,76	67%	24,08	19%	129,92
Ruta 53 - Florencio Varela (Florencio Varela)	435,33	45,43	18%	12,24	5%	111,53	44%	84,95	33%	254,15
Ruta 2 - Hudson (Florencio Varela)	303,95	12,25	10%	43,63	34%	39,37	31%	33,07	26%	128,32

Nota: las superficies están en hectáreas

Cuadros 9.26 Daros de vivienda por nudo.

DATOS DE VIVIENDA POR NUDO							
			ALTA DENSIDAD	MEDIA DENSIDAD	BAJA DENSIDAD	PROGRAMA FEDERAL	TOTALES
Garín (Escobar)	SUPERFICIES	TOTAL	29,19	9,64	86,33	28,87	154,03
		NETA	17,51	5,78	51,80	17,32	92,42
	CANTIDADES	LOTES	8.757	289	2.590	866	12.502
		VIVIENDAS	35.028	578	2.590	866	39.062
				19%	6%	56%	19%
Pte. Derqui (Pilar)	SUPERFICIES	TOTAL	10,27	15,35	132,21	27,47	185,30
		NETA	6,16	9,21	79,33	16,48	111,18
	CANTIDADES	LOTES	3.081	461	3.966	824	8.332
		VIVIENDAS	12.324	921	3.966	824	18.035
				6%	8%	71%	15%
Ruta 7 - La Reja (Moreno)	SUPERFICIES	TOTAL	15,88	21,51	290,78	0,00	328,17
		NETA	9,53	12,91	174,47	0,00	196,90
	CANTIDADES	LOTES	4.764	645	8.723	0	14.133
		VIVIENDAS	19.056	1.291	8.723	0	29.070
				5%	7%	89%	0%
Ruta 200 - Mariano Acosta (Merlo)	SUPERFICIES	TOTAL	12,84	26,07	145,89	80,94	265,74
		NETA	7,70	15,64	87,53	48,56	159,44
	CANTIDADES	LOTES	3.852	782	4.377	2.428	11.439
		VIVIENDAS	15.408	1.564	4.377	2.428	23.777
				5%	10%	55%	30%
Ruta 3 - Virrey del Pino (La Matanza)	SUPERFICIES	TOTAL	48,00	19,31	139,92	108,91	316,14
		NETA	28,80	11,59	83,95	65,35	189,68
	CANTIDADES	LOTES	14.400	579	4.198	3.267	22.444
		VIVIENDAS	57.600	1.159	4.198	3.267	66.224
				15%	6%	44%	34%
Ruta 205 - Tristán Suárez (Ezeiza)	SUPERFICIES	TOTAL	21,66	18,85	144,30	0,00	184,81
		NETA	13,00	11,31	86,58	0,00	110,89
	CANTIDADES	LOTES	6.498	566	4.329	0	11.393
		VIVIENDAS	25.992	1.131	4.329	0	31.452
				12%	10%	78%	0%
Ruta 210 - Guernica (Pte. Perón)	SUPERFICIES	TOTAL	10,19	8,89	86,76	24,08	129,92
		NETA	6,11	5,33	52,06	14,45	77,95
	CANTIDADES	LOTES	3.057	267	2.603	722	6.649
		VIVIENDAS	12.228	533	2.603	722	16.087
				8%	7%	67%	19%
Ruta 53 - Florencio Varela (Fcio Varela)	SUPERFICIES	TOTAL	45,43	12,24	111,53	84,95	254,15
		NETA	27,26	7,34	66,92	50,97	152,49
	CANTIDADES	LOTES	13.629	367	3.346	2.549	19.891
		VIVIENDAS	54.516	734	3.346	2.549	61.145
				18%	5%	44%	33%
Ruta 2 - Hudson (Florencio Varela)	SUPERFICIES	TOTAL	12,25	43,63	39,37	33,07	128,32
		NETA	7,35	26,18	23,62	19,84	76,99
	CANTIDADES	LOTES	3.675	1.309	1.181	992	7.157
		VIVIENDAS	14.700	2.618	1.181	992	19.491
				10%	34%	31%	26%

Nota: las superficies están en hectáreas

## 9.11 Programa Provisión de suelo para actividad económica

### Contexto general del programa

El notable crecimiento de la actividad industrial que se verifica desde la salida de la convertibilidad en 2001 se ha explicado, hasta 2004, por el aumento en el uso de la capacidad instalada ociosa.

Los diversos indicadores dan cuenta de que, agotada en numerosos sectores la capacidad productiva disponible, comienza a verificarse un importante flujo de inversiones en ampliación de plantas industriales o construcción de nuevas. Los informes oficiales<sup>53</sup> explican que en 2006, siete de las doce ramas industriales crecen por la maduración de inversiones que vienen realizando desde 2003. Son ellas y por orden de significación: alimentos y bebidas, papel y cartón, edición e impresión, químicas básicas, caucho y plásticos, metálicas básicas y metalmecánicas.

Esto también se verifica en el registro de proyectos de inversión<sup>54</sup>, donde los flujos para formación de capital en industria aumentaron un 20% entre 2006 y 2005, alcanzando los US\$ 3.660 millones. Resulta muy relevante el desagregado, pues los proyectos de construcción de nuevas instalaciones en todo el país crecieron un 50%, mientras la ampliación de instalaciones existentes creció solo un 10%. Un tercio aproximadamente de toda esta inversión en formación de capital se orienta hacia la Región Metropolitana (US\$ 1.200 millones). En los parques industriales o sectores industriales planificados de la Región se inauguraron más de 100 nuevas plantas en lo que va del año 2007, llegando ahora a 706, en tanto al menos otras 100 están en construcción<sup>55</sup>. Los permisos de construcción para industrias y talleres aumentaron, en 2005, un 30% respecto de 2004. No obstante, se calcula que hay vacantes unas 800 hectáreas, solo en parques y sectores industriales planificados, de las cuales 300 se habilitaron a fines del 2006. Ello sin contar las zonas de uso industrial exclusivo que, aunque no siempre coincidentes con los sectores de atraktividad industrial, han sido incorporados por los municipios en sus códigos de ordenamiento urbano.

En cuanto al comercio y los servicios, los datos de proyectos de inversión indican también un crecimiento, en 2006 respecto de 2005, de más del 30%.

Las innovaciones en los procesos productivos sumadas al creciente peso del comercio internacional y en particular, la incorporación de numerosas Pyme al lote de los exportadores, se traducen, desde el punto de vista locacional, en un incremento de las tasas de consumo de suelo, a medida que crece el producto. Las firmas tienen menos empleados pero la superficie construida es mayor por trabajador, de la misma manera que crece de modo notorio la demanda de suelo para la actividad logística. Del mismo modo, con el incremento del producto crece la tercerización de la economía y el desarrollo del comercio y los servicios.

Sobre la base de los estudios de Clusa y Mur<sup>56</sup>, se ha buscado establecer una hipótesis de demanda de "suelo de actividad económica" en la Región. Bajo la premisa de que existe una cierta convergencia entre los procesos económicos de España y Argentina, aunque distanciados casi una década, se han adoptado los patrones de consumo de suelo verificados en Barcelona durante el período de expansión 1986-1996. Para esto, se han proyectado los datos de metros cuadrados construidos para usos económicos en la RMBA,<sup>57</sup> considerando la tasa optimista de crecimiento del PBI (7,5% anual durante 10 años<sup>58</sup>), aplicando sobre ellos los factores de ocupación y porcentajes de localización en suelo de uso exclusivo para las distintas categorías según el



análisis comparado. De tal modo, se obtiene la demanda de suelo en polígonos de uso exclusivo, es decir no localizada dentro de la ciudad consolidada.

El ejercicio arroja una demanda, en tal concepto, de 460 hectáreas promedio anuales de suelo de uso exclusivo para “actividad económica”, en el período 2007-2016, a la que habrá que imputar el suelo acondicionado para estos usos hoy vacante, especialmente en parques industriales. Ver Cuadro 3.1 del Apéndice “Datos relevantes y principales hipótesis sobre demanda y oferta de suelo”. Dentro de ellos el suelo para industria y logística involucra 397 hectáreas por año. A modo de referencia, debe tenderse en cuenta que, en 2006, se habilitaron unas 320 hectáreas en los parques industriales de Virrey del Pino y Gral. Rodríguez.

Sobre la base de este análisis, la agenda de nuevos espacios de actividad económica incluiría:

- Zonas de actividad logística en los puertos
- Zonas de carga y descarga en aeropuertos
- Zonas de servicios aeroportuarios
- Centrales integradas de cargas – puertos secos como puntos de ruptura de cargas del transporte por carretera
- Zonas industriales especializadas para *clusters* específicos
- Parques tecnológicos para desarrollo de I+D
- Desarrollos mixtos de comercio, oficinas y viviendas
- Espacios feriales y de congresos

Por cierto, la evolución de estas actividades económicas es extremadamente sensible a las políticas económicas, tanto en el plano de los grandes equilibrios macroeconómicos como el de los incentivos fiscales y crediticios. En ese sentido, en la Provincia de Buenos Aires existe un conjunto de beneficios impositivos que estimulan la radicación de empresas en parques industriales.

La política urbana debe realizar un importante esfuerzo de gestión, sin que necesariamente deban afectarse recursos, para anticiparse a las demandas y actuar en forma sinérgica con el mercado.

### **Objetivo del programa**

**Prever la localización y condiciones de funcionamiento de nuevas zonas de uso especializado industrial, logístico y comercial.** Se espera que mediante el uso de sistema de incentivos e instrumentos de regulación existentes pueda

orientarse y promoverse la localización de las actividades económicas de modo compatible con las estrategias territoriales.

<b>Escenario 2</b>	La persistencia del sistema de puertos en las condiciones actuales incentiva la nueva localización industrial en el norte de la aglomeración
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	La formulación de planes particularizados de ordenamiento territorial permite regular la localización de iniciativas privadas existente de parques industriales y sectores industriales planificados, en general ubicados en el norte de la aglomeración. La oferta a aprobar para industria y logística deberá guardar coherencia con las previsiones de suelo de uso exclusivo, estimadas en unas El análisis de la oferta toma en cuenta las proyecciones sobre la ocupación de parcelas vacantes en parques habilitados.
<b>Otras intervenciones sectoriales</b>	Se busca orientar los incentivos fiscales y económicos de que dispone la Provincia, para promover agrupamientos industriales en el sur de la Región.
<b>Meta</b>	<b>Se realiza una estimación de necesidades de suelo de uso exclusivo para industria y logística esimadas en 400 hectáreas por año para los próximos diez años.</b> (Ver Apéndice "Datos relevantes y principales hipótesis sobre demanda y oferta de suelo")
<b>Escenario 3</b>	El traslado del puerto de Buenos Aires genera incentivos para una distribución más equilibrada en el territorio de las nuevas localizaciones industriales, aprovechando el sistema de vialidades radioconcéntrico
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	Nuevos polígonos para la localización de industria y logística pueden habilitarse mediante la formulación de un procedimiento licitatorio en el marco de planes particularizados. Se busca asegurar una distribución en todo el desarrollo de los anillos concéntricos de la Región. A su vez, se establecen nuevos objetivos para el agrupamiento de establecimientos en los nuevos polígonos, buscando atender no solo las demandas individuales de localización sino criterios de desarrollo en términos de constitución de eslabonamientos, sinergias, complementariedades productivas, (al interior del polígono y con el resto del tejido productivo), tipo de procesos y efluentes, y en particular, distribución de la oferta de empleo
<b>Meta</b>	Le meta establecida para el escenario 2 debiera posiblemente crecer en virtud de los mayores incentivos para la relocalización de industria actualmente situada dentro del tejido
<b>Escenarios 4 y 5</b>	La mayor preocupación por la ciudad construida habilita a replantear los usos de actividad terciaria en los corredores de autopista.
<b>Planes y regulaciones urbanísticas</b>	Se reiteran los productos para el escenario anterior. Además, existen condiciones para revisar las normas de uso en los corredores de autopista, orientando la localización del equipamiento comercial, administrativo y de servicios en conexión con las centralidades tradicionales.

### Metas del Programa según Escenario

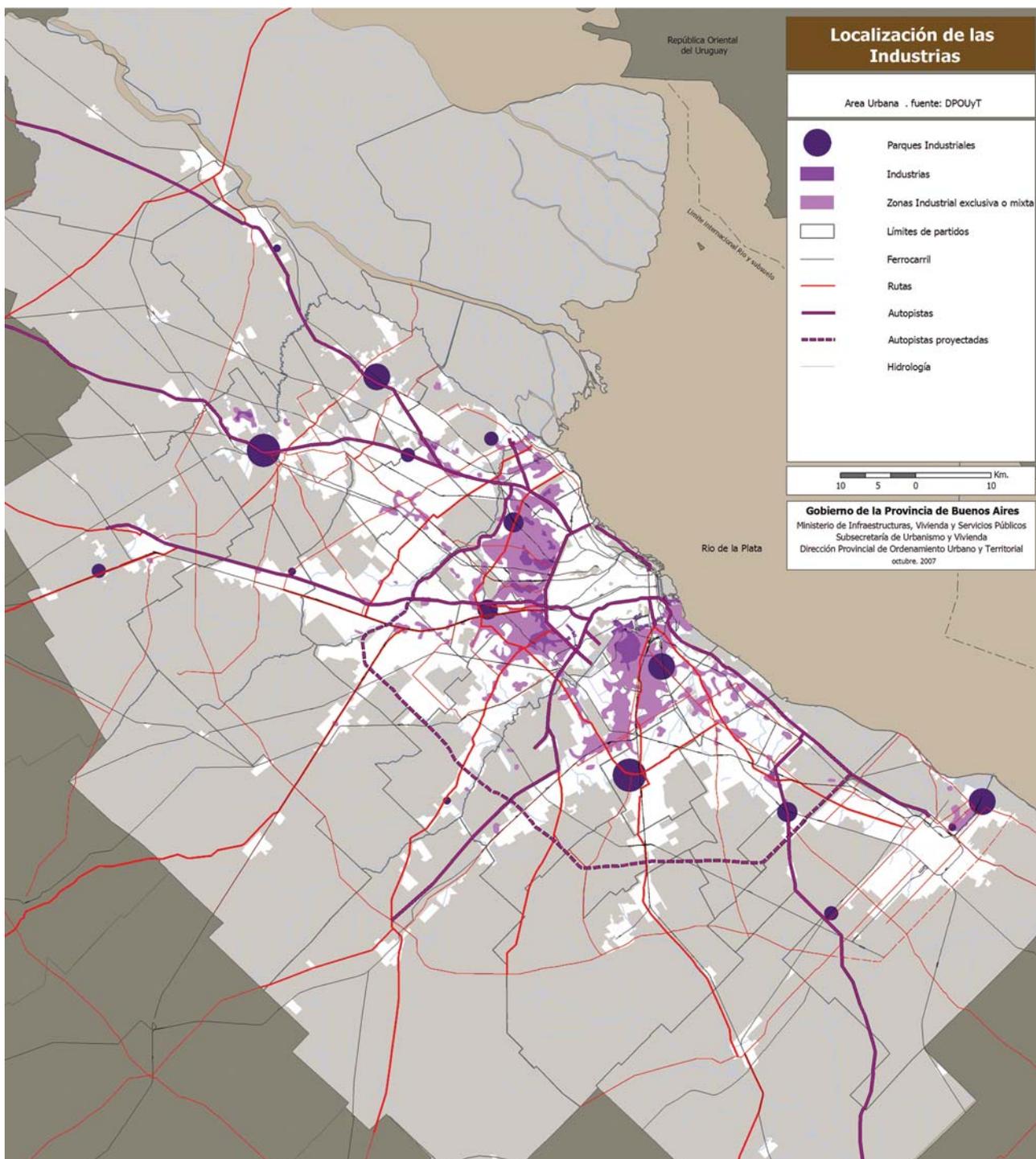
Cuadro 9.27 Programa Provisión de suelo para actividad económica



## Herramientas

1. *Régimen de ordenamiento territorial del DL 8912/77 y proyecto de nueva reglamentación.* En éste se incorporan los siguientes contenidos:
  - x) Se requiere planificación particularizada ante cambios sustantivos del código con el criterio de especificar y verificar de efectos y prever eventualmente mecanismos de gestión en las transformaciones propuestas.
  - y) Se requiere planificación particularizada dentro del plazo de un año desde la sanción del nuevo Decreto Reglamentario para todos los sectores para

9.43 Localización actual de parques y zonas industriales



los que rija un sistema de premios que habilite a superar el FOT máximo de la zona.

- z) Se requieren mecanismos de consulta pública.
- aa) Se organizan Consejos Regionales de Planeamiento Territorial para la formulación consensuada de políticas urbanas.
- bb) Se establece que las definiciones morfológicas en base a estudios de detalle por macizos, corredores o polígonos, permiten diferenciar indicadores de FOT y carga poblacional aplicables a la parcela, con eventual aplicación de un sistema de compensación de cargas y beneficios entre parcelas.
- cc) Los cambios de usos y otros indicadores que no alteren el carácter de una zona podrán ser modificados sin necesidad de convalidación provincial.

La autoridad primaria en la planificación territorial reside en las municipalidades quienes la ejercen en el marco de las estrategias territoriales que promueva la Provincia, en un marco de consensos interjurisdiccionales.

2. Regímenes de promoción industrial e incentivos a la radicación en “agrupamientos industriales” (parques industriales y sectores industriales planificados”, Decreto Ley 10.119/83 de Parques y Ley 10.547 con reformas recientes, para la promoción industrial).
3. Otros regímenes promocionales de desgravación de impuestos nacionales según sectores.



9.44 Parque Industrial Pilar

NOMBRE	PARTIDO	Tipo de Agrupamiento	Cantidad de firmas	Superficie (ha)
Parque industrial Ensenada	Ensenada	parque industrial	0	3
Parque industrial La Plata	La Plata	parque industrial	17	58
Cir-2	Berazategui	parque industrial	51	35
Sector industrial alte brown	Almirante Brown	sector industrial planificado	125	258
La Cantabrica	Moron	parque industrial	39	18
Parque Suarez	Gral. San Martin	parque industrial	43	5
Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	parque industrial	22	22
Cipo	Escobar	parque industrial	64	70
Parque industrial Pilar	Pilar	parque industrial	167	920
Parque industrial Tigre	Tigre	parque industrial	25	0
Poligono industrial Beriso	Berisso	sector industrial planificado	71	9
Cepile	Lanus	parque industrial	58	46
General Rodriguez	Gral. Rodriguez	sector industrial planificado	0	40
Villa Flandria	Lujan	parque industrial	15	32
Pilmsa	La Matanza	parque industrial	0	255
Parque industrial Campana	Campana	parque industrial	9	162

CUADRO 9.28 SUPERFICIE Y CANTIDAD DE FIRMAS EN LOS ACTUALES PARQUES INDUSTRIALES

#### 4. Régimen para la aprobación de localización de grandes superficies comerciales (Ley 12.088)

##### NOTAS

<sup>1</sup> Un ecosistema estratégico se define por las características que esos espacios deben tener en términos de asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ambientales con los que proveen a las ciudades. Se tienen en cuenta parámetros que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, los bienes y servicios ambientales, y a la construcción de un paisaje cultural. Luis Carlos Agudelo Patiño. “Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio. Huella Ecológica y Ecosistemas Estratégicos en Medellín, Colombia” 2002.

<sup>2</sup> Fernando X. Pereyra. Geología urbana del área metropolitana bonaerense y su influencia en la problemática ambiental. Revista de la Asociación Geológica Argentina, 59 (3): 394-410 (2004).

<sup>3</sup> En un estudio de la CEPAL se hace referencia a que “Buenos Aires es una aglomeración edificada como si no estuviera localizada en una región inundable; como mínimo, un 25% del área urbanizada se ha realizado por el avance sobre zonas inundables no aptas. Los valles de las principales cuencas -Matanza-Riachuelo y Reconquista- son áreas de expansión urbana a través de grandes loteos desde hace más de sesenta años” (CEPAL; 2001: 44).

<sup>4</sup> “...Estas inversiones significan, en algunos casos, rellenar más de 300 Has., como en Puerto Trinidad, en el Partido de Berazategui, y varios clubes de campo y “nuevas ciudades” o ciudades satélites, en los partidos de Tigre y Pilar. Algunos de estos emprendimientos abarcan áreas de más de 500 Has. Y en algunos casos, más de 1000 Has.” (El impacto ambiental de las inundaciones Hilda María Herzer y Nora Clichevsky, 2001). En: Kullock, David; Kreimer, Alcira y Valdés, Juan B. (2001) Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Disaster risk management working paper series N° 3. The World Bank, pp. 250.

<sup>5</sup> Es dable señalar la potencialidad de este espacio como uno de los principales ecosistemas naturales del aglomerado. A menos de 50 km del centro de la Capital Federal se ubica la Reserva de Biosfera Delta del Paraná localizada en la segunda y tercera sección de Islas de San Fernando, un territorio de más de 90.000 Has de superficie.

<sup>6</sup> Puede consultarse sobre el particular el interesante trabajo de Juan Carlos Etulain “Transformaciones territoriales recientes en el litoral sur de la RMBA. Un camino de gestión posible”. Cuaderno Urbano N° 4, pp. 11-42, Resistencia, Argentina, Diciembre 2004

<sup>7</sup> Alexis Vásquez refiere que para la ecología de paisajes “las ciudades corresponden a un complejo mosaico de usos y coberturas del suelo, que puede ser representado por unidades espaciales aisladas y diferentes llamados parches, que conforman corredores cuando dos o más parches articulan flujos en el sistema” (A. Vásquez y H. Toledo, Op. Cit.). Desde el punto de vista ambiental, estos corredores y parches ofician de conectores de biodiversidad favoreciendo los intercambios bióticos en el sistema.

<sup>8</sup> Estos parámetros fueron recogidos por la Ley 8912, la que en el Artículo 13° fija una superficie de 10 m<sup>2</sup> /hab. para núcleos urbanos, distribuidos en: 3,5 m<sup>2</sup> / hab. destinados a Plazas, plazoletas o espacios libres vecinales; 2,5 m<sup>2</sup> / hab. a Parques urbanos y 4 m<sup>2</sup> /hab. a Parques regionales. Cabe señalar, que la ley se refiere a espacios verdes y libres públicos, es decir, sin restricción en el acceso y gratuito, y no tiene en cuenta a las reservas naturales.

<sup>9</sup> A pesar de que la Ley 8912 no es de aplicación en la Capital Federal, adoptamos el criterio fijado por la misma, para toda el Área Metropolitana.

<sup>10</sup> Environmental Protection Agency - Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos

<sup>11</sup> Acerca de este tema, pero también sobre los condicionantes y efectos que la geología y geomorfología metropolitana tienen sobre las problemáticas ambientales de la región, puede consultarse un interesante trabajo de Fernando X. PEREYRA “Geología urbana del área metropolitana bonaerense y su influencia en la problemática ambiental”. Revista de la Asociación Geológica Argentina, 59 (3): 394-410 (2004)

<sup>12</sup> El artículo 5° de dicha Resolución es explícito en cuanto a los plazos y responsabilidades de remediación, allí se define “Establecer como plazo máximo el 31/12/2009, para que todos los aparatos que contengan PCB’s con un contenido superior a 0,0005% en peso deban ser descontaminados a exclusivo cargo del poseedor. Hasta tanto esto suceda el poseedor no podrá reponer PCB’s debiendo reemplazarlo por fluidos libres de dicha sustancia”.

<sup>13</sup> El Polo Petroquímico de Dock Sud conforma un conglomerado industrial que abarca unas 380 hectáreas y concentra actualmente alrededor de 42 empresas, 25 de ellas de alto riesgo.

<sup>14</sup> SIEMPRO Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

<sup>15</sup> Estudio realizado en 2003 con fondos de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA).

<sup>16</sup> A la fecha se encuentra en marcha un plan de relocalización de las familias asentadas en la Villa Inflamable.

<sup>17</sup> Informe Especial “Cuenca del Río Reconquista. Primera Parte”. Defensoría del Pueblo de la Nación. 2007.

<sup>18</sup> Adolfo KOUTOUDJIAN. “Residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Mimeo. 2005.

<sup>19</sup> Adolfo KOUTOUDJIAN, Op. Cit.

<sup>20</sup> Se ha seguido al respecto reportes de los diarios Clarín y La Nación y el Boletín Reporte Inmobiliario

<sup>21</sup> Rubén Chernajovsky

<sup>22</sup> Miguel Pato, director de Real Estate Group de Ernst & Young,

<sup>23</sup> Ver Horacio Torres: Procesos recientes de fragmentación socio espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites. En Revista Mundo Urbano N°3, Julio de 2000

<sup>24</sup> Goythia – Lanfranchi, Barrios informales en la región metropolitana de Buenos Aires: los efectos de la regulación del suelo en el bienestar de los hogares de menores ingresos, Urban Research Symposium 2007. Universidad Di Tella.

<sup>25</sup> DPOUT, “Aproximaciones al cálculo del stock de suelo urbanizado baldío”, 2007. Ver también Apéndice “Datos Relevantes y principales hipótesis sobre oferta y demanda de suelo”.

<sup>26</sup> La experiencia de Moreno, con financiamiento del Banco Mundial (1998-2001) ha sido especialmente relevante al respecto. Ver estudio citado de Ministerio de Economía. También la experiencia de numerosos municipios, en particular, Municipalidad de Moreno. El BID aprobó recientemente un proyecto para financiar la gestión del suelo con estas características en la Municipalidad de La Matanza, aun no puesto en ejecución..

<sup>27</sup> En ese sentido, un relevamiento reciente determinó las condiciones urbanas y dominiales de unos quinientos polígonos susceptibles de ser urbanizados, incluyendo en algunos casos de remanentes de loteo escasamente ocupados y con presunción de abandono en términos jurídicos.

<sup>28</sup> Ministerio de Economía, UGEIF, procesamiento de información geo-referenciada proporcionada por empresas eléctricas (año 2004)

<sup>29</sup> Ver entre otros informes, Emiliano Chamorro, “El mercado de vivienda de Buenos Aires en perspectiva”, en Economía Mundial.net (noviembre 2006)

<sup>30</sup> Ver en este sentido la experiencia histórica del Banco Hipotecario Nacional

<sup>31</sup> Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, 2003. Información en base al Censo 2001 e identificación de segmentos según municipalidades, el Instituto de la Vivienda de Buenos Aires y el Ministerio de Seguridad provincial.

<sup>32</sup> Cravino, Cristina: “Las Villas de la Ciudad”, Prometeo-UNGS, 2006

<sup>33</sup> Yujnovsky, Oscar: “Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981”, Grupo Editor Latinoamericano, 1984

<sup>34</sup> El programa de regularización de la tenencia de tierras fiscales nacionales es el llamado “Programa Arraigo”, dependiente de la Subsecretaría de Hábitat Social del Ministerio de Planificación Federal.

<sup>35</sup> Siguiendo la metodología de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, el índice de déficit “cuantitativo” representa el porcentaje de viviendas irrecuperables por la calidad de sus materiales y/o por la cohabitación de hogares en ellas. El índice de déficit “cualitativo” por su parte, representa el porcentaje de viviendas con calidad de los materiales, hacinamiento por cuarto, y servicios dentro y fuera de la unidad, en todos los casos, recuperables. (SSDUyV, Ministerio de Planificación Federal, “La situación habitacional en Argentina, 2001”, disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/unqui/situacionhabitacional01.html>)

<sup>36</sup> INDEC, Estadísticas de la Construcción

<sup>37</sup> Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Catastro

<sup>38</sup> Secretaría de Política Ambiental, Industrias categorizadas año 2002

<sup>39</sup> Instituto de Estadísticas de la Construcción (IERIC) – Informe de coyuntura agosto 2007, sobre la base de INDEC.

<sup>40</sup> IERIC, op cit

<sup>41</sup> INDEC, Estadísticas de la Construcción

<sup>42</sup> Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Catastro

<sup>43</sup> Según regionalización del INDEC el GBA está compuesto por 24 partidos, a lo que se ha sumado La Plata.

<sup>44</sup> Proyección en base al cuadro de permisos de construcción, INDEC y IERIC.

<sup>45</sup> En efecto, la información sobre propiedad horizontal ha sido obtenida para 2007

<sup>46</sup> Recientemente, el sistema de subsidio habitacional chileno, ha aumentado fuertemente los subsidios para adquisición o construcción de viviendas en polígonos de los centros urbanos.

<sup>47</sup> Horacio A. Torres “Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites”. El nuevo milenio y lo urbano. Seminario de investigación urbana. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 1998.

<sup>48</sup> Estudios realizados por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial sobre la base de registros propios, de la Subsecretaría de Asuntos Municipales y de la Dirección Provincial de Catastro Territorial.

<sup>49</sup> Roberto Benencia, Germán Quaranta: “Transformaciones en la estructura, la producción y la mano de obra en la actividad agropecuaria en torno a la Ciudad de Buenos Aires”, Trabajo que integra los estudios

de base para el proyecto de Lineamientos Estratégicos de la RMBA, SSUV, Provincia de Buenos Aires, 2005

<sup>50</sup> Andrés Barsky y Marcela Vío: "La problemática del ordenamiento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria. El caso del partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires" Documento para el IX Coloquio Internacional de Neocrítica, 2007

<sup>51</sup> De hecho, a través de sucesivas reglamentaciones del DL 8912/77, se admitió la posibilidad de urbanizar sin servicios, como en principio exigía la ley, e incluso de respetar las dimensiones mínimas de parcela. En este último caso, en iniciativas con participación de asociaciones civiles que también impulsan la autoconstrucción asistida.

<sup>52</sup> O direito à frente d'água. VALANSI, Susana. Tesis de Doctorado. PROLAM/USP, 2006

<sup>53</sup> Centro de Estudios de la Producción (CEP) de la Secretaría de Industria, Comercio y Pymes: "Principales características del actual proceso inversor", Diciembre 2006

<sup>54</sup> CEP, Inversión de firmas nacionales y extrajeras en 2006 y proyecciones 2007

<sup>55</sup> Proyecciones propias en base a información del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires

<sup>56</sup> Clusa, Joaquim y Mur, Sara: "Las transformaciones de la estructura productiva de la aglomeración y la promoción del desarrollo económico local", 2006

<sup>57</sup> INDEC, Permisos de obra

<sup>58</sup> Plan Fénix - Universidad de Buenos Aires, 2006

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUDELO PATIÑO, L. **Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio.**

Huella Ecológica y Ecosistemas Estratégicos en Medellín. Medellín, 2002.

BARSKY, A. y VÍO, M. **La problemática del ordenamiento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria.** El caso del partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires. IX Coloquio Internacional de Neocrítica, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

CRAVINO, C. **Las Villas de la Ciudad,** Buenos Aires, Prometeo-UNGS, 2006

ETULAIN, J. *Transformaciones territoriales recientes en el litoral sur de la RMBA. Un camino de gestión posible.* **Cuaderno Urbano**, num. 4, pp. 11-42, Resistencia, 2004

HERZER, H. y CLICHEVSKY, N. *El impacto ambiental de las inundaciones.* In: KULLOCK, D.; KREIMER, A. y VALDÉS, J. **Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires.** Disaster risk management working paper series N° 3. Washington DC, The World Bank, 2001, pp. 250.

KOUTOUDJIAN, A. *Residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires.* In: **Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires.** Mimeo. 2005.

MINISTERIO de Planificación Federal, SSDUyV. **La situación habitacional en Argentina,** 2001. Disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/unqui/situacionhabitacional01.html>

PEREYRA, F. *Geología urbana del área metropolitana bonaerense y su influencia en la problemática ambiental.* **Revista de la Asociación Geológica Argentina**, num. 59, pp. 394-410. Buenos Aires, 2004.

VENENCIA, R. y QUARANTA, G. **Transformaciones en la estructura, la producción y la mano de obra en la actividad agropecuaria en torno a la Ciudad de Buenos Aires.** Informe, La Plata, 2005

VALANSI, S. **O direito à frente d'água.** Tesis de Doctorado. São Paulo, PROLAM/USP, 2006

YUJNOVSKY, O. **Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981.** Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984

## APÉNDICE 1

### Datos relevantes y principales hipótesis sobre demanda y oferta de suelo

#### 1. VIVIENDA

##### 1.1. Situación actual

	2001		Tasa de crecimiento 91-01	Proyectado 2007	
	Hogares	Déficit cuantitativo		Hogares	Déficit cuantitativo
<b>CABA</b>	1.024.540	15.551	0,1	1.025.052	15.567
<b>GBA</b>	2.866.107	200.627	9,8	3.031.602	212.212
<b>Total</b>	<b>3.890.647</b>	<b>216.178</b>	<b>7,2</b>	<b>4.056.654</b>	<b>227.779</b>

La cantidad de hogares de la RMBA y la cantidad de viviendas para hogares en situación de déficit cuantitativo (o crítico), son los dos parámetros en base a cuya evolución determinaremos la demanda de unidades nuevas a construir. El déficit cuantitativo incluye las viviendas de reemplazo para hogares con viviendas irrecuperables (INCALMAT IV) y aquellas necesarias para hogares que cohabitan con otros. En el cuadro 1.2 se calcula la cantidad de **viviendas para nuevos hogares**, suponiendo un crecimiento a la tasa verificada entre 1991 y 2001, y la cantidad de **viviendas necesarias para superar en diez años el déficit cuantitativo**.

	Total Hogares. Crecimiento anual promedio	Deficit. crecimiento anual promedio	10% del déficit cuantitativo de 1997	Total
<b>CABA</b>	55	2	1.557	1.614
<b>GBA</b>	29.710	1.966	21.335	53.011
<b>Total</b>	<b>29.765</b>	<b>1.968</b>	<b>22.778</b>	<b>54.625</b>

##### 1.2. Crecimiento de la demanda de vivienda. Promedio anual 2008-2017

Fuente: Elaboración propia en base a informe Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Nación, sobre Censo de Población y Vivienda 2001

Fuente: Elaboración propia en base a informe Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Nación, sobre Censo de Población y Vivienda 2001 (Cuadros 1.3.1 a 1.3.3)

Los cuadros que anteceden en este caso, con información de los partidos de la Provincia solamente, dan cuenta de dos características importantes del **déficit por vivienda irrecuperable**. Más de dos tercios está en zonas no

### 1.3 Desagregado del déficit cuantitativo

#### 1.3.1 Viviendas deficitarias irrecuperables por nivel de consolidación en el área (GBA)

Total	56.102	100
En área consolidada	17.614	31
En área sin consolidar	37.809	67

#### 1.3.2. Hogares con vivienda deficitaria por condición de tenencia (GBA)

	1	2	3	2+3%1
	total de hogares	prop vivienda y terreno	prop vivienda solamente	incidencia
Hogares en vivienda de calidad constructiva deficitaria	558.655	444.672	97.064	97
Recuperable (incalmat I a III sin infra)	497.211	412.693	84.518	100
Irrecuperable (incalmat IV)	61.444	31.979	12.546	72,5

#### 1.3.3 Déficit por hacinamiento. Hogares que cohabitan (GBA)

Total	2.384.682
Cohabitan	210.120
No cohabitan	2.174.562

consolidadas, objeto del “Programa de Consolidación del Tejido Urbano” (Cuadro 1.31), y casi tres cuartas partes está en suelo de un propietario de vivienda y terreno, o vivienda solamente que se supone podría ser regularizado a su favor. (Cuadro 1.3.2). En el Cuadro 1.3.3 se consigna el otro componente del déficit cuantitativo: las **viviendas para hogares que cohabitan**.

## 2. Oferta de vivienda

Año	Jurisdicción	Total	Vivienda nueva	
			Cant viviendas	Superficie
2004	<b>Total del país</b>	<b>11.938.538</b>	<b>56.013</b>	<b>6.406.085</b>
	CABA	1.382.557	9.573	1.116.853
	GBA+La Plata	2.502.639	9.273	1.242.199
2005	<b>Total del pas</b>	<b>15.541.666</b>	<b>52.970</b>	<b>6.058.021</b>
	CABA	2.160.872	12.563	1.436.810
	GBA+La Plata	3.257.952	14.139	1.617.103
2006	<b>Total del país</b>	<b>18.836.499</b>	<b>64.756</b>	<b>7.406.002</b>
	CABA	3.103.450	18.043	2.063.550
	GBA+La Plata	3.948.637	17.137	1.959.928

Fuente: Permisos de Construcción para 44 aglomerados, INDEC y proyecciones para 2006 en base a informes IERIC

El cuadro 2.1 da cuenta de la notable evolución, en los últimos años, de la cantidad de viviendas nuevas y metros cuadrados construidos colocándose, en 2006, un 30% por encima del mejor año de los '90, que fue 1998. Se destaca que, en **2006, se registraron planos para construir más de 17.000 viviendas en el GBA y 18.000 en la CABA.**

La cantidad de viviendas sociales distribuidas por año, dentro del ciclo 2006-2008 de obras del Plan Federal, está muy cerca de la producción privada (15.500 a algo más de 17.000 - Cuadro 2.2.)

<b>Cantidad de viviendas ciclo 2006-2008</b>	45.500
--	--------

Fuente: Instituto de la Vivienda de Buenos Aires

### 2.3. Coeficiente de utilización de parcelas en área urbana. Aproximación al cálculo del stock de parcelas baldías. Por distrito.

Se ha apelado a fuentes secundarias de información, a fin de realizar una estimación que proporcione una cierta magnitud del suelo urbanizado que puede estar libre. Ello ha sido así, por carecerse de estudios de uso del suelo con suficientemente nivel de definición como para obtener el resultado buscado por fotolectura o algún otro medio de análisis espacial digital.

La exploración es relevante, a fin de conocer, en qué medida, puede localizarse parte del crecimiento en el ámbito del barrio popular, (consolidación del tejido) mediante ocupación de lotes baldíos y macizos pequeños y medianos de remanente de loteos.

Se define como suelo urbanizado a aquel que ha sido acondicionado para la construcción de viviendas y edificios para actividades económicas y de servicios propios de la ciudad. Se trata normalmente de parcelas, lotes o sitios agrupados en macizos (manzanas) y rodeados de calles, incluyendo aquellos de producción informal (sitios contabilizados en villas y asentamientos). En esta definición no quedan incluidos los macizos no amanzanados, parcelados o atravesados

cuadro apéndice 2.3

PARTIDO	TOTAL PARCELAS	UNIDADES CONSTRUIDAS			UNIDADES DE SUELO CON MAS DE UNA UNIDAD CONSTRUIDA				COEFICIENTE UTILIZACION UNIDADES DE SUELO	
		VIVIENDAS	ESTABLECIMIENTOS	TOTAL	EN PROP. HORIZONTAL	INFORMALES	SUBTOTAL UNIDADES DE SUELO	SUBTOTAL UNIDADES CONSTRUIDAS	EN %	EN % SOBRE EL TOTAL
Almirante Brown	146.618	152.598	13.492	168.789	1.992	16.849	18.841	58.550	0,9	3,6
Avellaneda	81.058	110.581	9.694	122.214	8.487	11.601	20.088	71.025	0,9	2,3
Berazategui	91.772	88.511	8.529	98.746	1.213	9.829	11.042	31.431	0,8	2,7
Cañuelas	34.676	15.774	1.153	17.157	133	1.291	1.424	3.637	0,4	3,6
Escobar	65.132	62.607	5.987	69.792	410	7.816	8.226	22.069	0,8	1,9
Esteban Echeverría	79.552	77.948	8.347	87.964	746	8.358	9.104	23.398	0,9	1,2
Ezeiza	75.156	45.319	3.660	49.711	132	3.994	4.126	10.082	0,6	5,9
Florencio Varela	100.030	108.440	9.786	120.183	504	10.686	11.190	28.752	1	-0,5
General las Heras	9.843	4.648	470	5.213	47	665	712	1.745	0,4	1,1
General Rodríguez	85.250	26.259	2.159	28.850	168	3.577	3.745	10.853	0,2	11,7
General San Martín	109.205	128.249	13.239	144.136	11.497	16.103	27.600	80.386	0,9	4,2
Hurlingham	43.926	49.883	4.873	55.731	2.014	6.554	8.568	22.707	0,9	0,5
Ituzzaingó	53.479	51.002	4.748	56.699	1.621	5.558	7.179	17.618	0,8	1,5
La Matanza	306.718	377.846	38.600	424.166	14.671	51.381	66.052	206.475	0,9	5,2
Lanús	115.712	144.843	14.067	161.723	11.245	17.592	28.837	78.119	1	0,8
Lomas de Zamora	159.234	174.038	26.193	205.469	7.356	24.163	31.519	85.324	0,9	1,7
Malvinas Argentinas	80.612	85.456	6.492	93.246	615	11.765	12.380	31.680	0,9	1,4
Marcos Paz	26.772	15.876	1.373	17.524	64	2.567	2.631	6.757	0,4	2,6
Merlo	147.392	140.891	12.391	155.760	1.998	21.136	23.134	59.450	0,8	5,9
Moreno	146.300	124.808	10.878	137.862	995	17.140	18.135	50.623	0,7	8,3
Tres de Febrero	84.113	109.797	12.500	124.797	11.297	13.387	24.684	75.446	1	2,5
Pilar	122.354	92.598	6.361	100.231	505	12.430	12.935	37.361	0,6	9,2
Presidente Perón	34.142	19.719	1.659	21.709	39	2.232	2.271	5.582	0,5	3
Quilmes	145.781	154.072	16.247	173.569	7.298	15.492	22.790	61.837	0,9	2,4
San Fernando	31.765	45.308	4.181	50.324	2.609	5.494	8.103	26.064	1	-0,1
San Isidro	74.145	96.806	11.710	110.857	8.057	7.629	15.686	59.111	1	1,5
San Miguel	70.855	78.392	7.251	87.093	1.495	9.606	11.101	33.105	0,9	1,2
San Vicente	63.152	15.735	1.390	17.402	204	1.751	1.955	4.882	0,2	8,9
Tigre	90.316	97.253	8.399	107.332	1.582	13.230	14.812	41.387	0,9	2
Morón	90.059	102.329	12.752	117.631	8.960	10.119	19.079	55.521	0,9	2
Vicente López	67.067	102.444	9.716	114.102	11.432	6.975	18.407	74.133	1	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>2.832.185</b>	<b>2.900.028</b>	<b>288.294</b>	<b>3.245.981</b>	<b>119.386</b>	<b>346.970</b>	<b>466.356</b>	<b>1.375.110</b>	<b>0,8</b>	<b>100</b>

por redes públicas, (en términos catastrales registrados como remanentes, quintas y chacras no amanzanadas, fracciones o parcelas rurales), aun cuando estén insertos en un área urbana. Reservamos para ellos la categoría de “vacíos urbanos”.

La interpretación que debe dársele al resultado obtenido es que establece una relación entre: a) unidades construidas de vivienda y establecimientos de producción y servicios ponderados según un indicador de intensidad de uso del suelo, y b) el stock total de unidades de suelo urbanizado. Al aproximarse dicha relación a 1, se pone en evidencia la criticidad de la situación.

Para construirla, se han utilizado los datos de cantidad de unidades de suelo urbano a 2007, que figuran en el padrón “Tripartito” del Ministerio de Economía provincial, que registra la producción formal de parcelas o sitios en condominio. Se han considerado los sitios en asentamientos precarios, según el Censo de Población y Vivienda de 2001, actualizado a la fecha. También se han utilizado datos de las empresas eléctricas para dar cuenta de la posible relación de intensidad de uso, más allá del dato conocido por la vía de la constitución formal de consorcios bajo el régimen de propiedad horizontal. Al geo-referenciar pilares, y medidores dentro de los pilares, se ha podido establecer una relación entre la unidad de suelo y las unidades construidas en ella, que comparten el pilar de luz. Los establecimientos son los del Censo Económico 2005. Considerando que casi el 90% son establecimientos de servicios, se minimiza el desvío que supone considerar como urbanos a todos los establecimientos industriales. Las viviendas censadas y no censadas son las del Censo 2001. La información de años anteriores se actualizó con los índices de crecimiento demográfico 1991-2001, excepto en distritos que decrecieron, para los cuales se consideró un balance cero de unidades de suelo y construidas. En algunos casos (San Fernando y Florencio Varela), resultan anomalías que se podrían originar en una subestimación de la base total de unidades de suelo, posiblemente producto de un deficiente conteo de solares en asentamientos informales.

Dado que no se conoce con certeza acerca de las unidades construidas que ocupan más de una unidad de suelo, tema especialmente sensible en industria, no puede concluirse en un dimensionamiento de unidades físicas, presuntamente baldías

**Sí, se establece la relación más arriba indicada, que es de 0,8 para todo el GBA. Cabe poner de relieve, que 7 distritos (Moreno, Pilar, Merlo, Ezeiza, San Vicente, La Matanza, General Rodríguez), concentran más del 50% del saldo.** Habrá de tenerse en cuenta, que en esos distritos, una parte importante del stock de suelo baldío es excesivamente excéntrico, muchas veces no reúne mínimas condiciones ambientales y de servicios, está fuera del mercado formal, o tiene una alta incidencia, como en Pilar, de parcelas en urbanizaciones cerradas. Para tener un orden de magnitud, la cantidad de parcelas baldías no sería en ningún caso superior a las 560.000, para los distritos considerados.

Dadas las características indicadas de distribución espacial y condiciones urbanas, se trata de un stock que origina fuertes cuellos de botella, en la localización del crecimiento y efectos de aguda segregación socio espacial. Complementariamente, los bloques de parcelas suburbanizadas en los distritos de la tercera corona, producto de loteos fallidos, debieran ser objeto de programas de reconfiguración parcelaria y de usos. Diversos estudios y experiencias muestran la viabilidad de dichas políticas, allí donde hace muchos años el mercado ha fallado o donde se careció de un modelo territorial consistente que permitiera orientar los proyectos privados.

## 2.4. Hipótesis sobre localización de la demanda

Forma de acceso a la vivienda	2007			ALTERNATIVA		
	Total	Multivivienda en área consolidada	Univivienda	Total	Multivivienda en área consolidada	Otra modalidad
Alquiler	4.506(1)	2.388(6)	2.118	4.506	2.253(10)	2.253
Compra con recursos propios y/o crédito	5.301(2)	2.810	2.491	5.301	2.651	2.651
Compra con condiciones especiales de crédito	-	-	-	22.795(7)	6.838	15.956
Beneficiario vivienda social	15.500(3)	-	15.500	20.409(8)	2.041	18.368
Autoproducción sin asistencia	27.704(4)	-	27.704			
<b>Total</b>	<b>53.011(5)</b>	<b>5.198</b>	<b>47.813</b>	<b>53.011</b>	<b>13.783</b>	<b>39.228</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>26</b>	<b>74</b>

cuadro apéndice 2.4.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Ernst&Young Consultores

Referencias:

- (1) Según Censo 2001, 8,5% del total
- (2) Según diversos estudios, se incluye el primer decil de ingresos
- (3) Considerando el ciclo de producción de las actuales 45.000 viviendas en construcción en la RMBA – Provincia de Buenos Aires
- (4) Surge de restar lo anterior a (5). Incluye vivienda informal, préstamo, o cohabitación o extensión de hogares.
- (5) Calculado en base a la tasa de incremento de hogares 1991-2001 y cobertura en 10 años del déficit cuantitativo. (Ver Cuadro 1.2)
- (6) La distribución de multivivienda y univivienda surge de la estadística de metros cuadrados permitidos. El INDEC define como multivivienda a la vivienda multifamiliar.
- (7) Se proyecta el incremento de la demanda si se combinaran nuevas herramientas financieras y de política: ahorro previo, unidad de actualización, subsidio a la demanda, subsidio a la producción de urbanización, etc. Ver también Programa de Nueva Urbanización.
- (8) La producción de vivienda social altamente subsidiada se aproxima a la demanda anual por cobertura del déficit cuantitativo (o crítico).
- (9) La distribución entre multivivienda y univivienda es la que surge de los datos actuales de permisos de obra, salvo en el caso de “Compra con condiciones especiales de crédito” y “Beneficiario de Vivienda social” en el que se define una hipótesis del 20% y 10% respectivamente de multivivienda.

En el cuadro 2.4.1 se pretende organizar la información sobre las modalidades actuales de acceso y las que en hipótesis podrían sobrevenir de facilitarse el crédito mediante mecanismos financieros, de subsidio directo a la demanda o a la oferta de crédito, fondeos con recursos de largo plazo, unidades de cuenta, etc. Dado el tipo actual de productos inmobiliarios, la modalidad residencial multivivienda que define el INDEC puede asimilarse a densificación en zonas consolidadas.

Puede notarse en qué modo el cambio en las condiciones de accesibilidad podría incidir en la oferta de tipos inmobiliarios,  **aumentando decididamente la viabilidad de una estrategia de densificación.**

Rubro	m2 a construir (mill)	Factor de ocupación del terreno	Demanda de suelo (ha)	Coefic suelo uso exclusivo	Demanda suelo en nuevos polígonos (ha)
Industria	1,27	0,4	318	0,8	254
Galpones, playas de logística y estacionamiento	0,72	0,3	238	0,6	143
Comercio (no mezclado con residencia)	0,6	0,5	120	0,6	72
Administración, finanzas	0,4	0,7	58	0,3	17
<b>Total</b>	<b>2,99</b>	<b>0,41</b>	<b>733</b>	<b>0,7</b>	<b>486</b>

cuadro apéndice 3.1

#### Referencias

(1) Reemplazo de viviendas irrecuperables de propietarios del terreno y la vivienda y un 70% de los propietarios de vivienda solamente

Sobre la base de los dos cuadros anteriores se establece una **hipótesis de localización del crecimiento en condiciones favorables de acceso a la vivienda, congruentes con los escenarios 4 y 5 definidos en el capítulo de Escenarios**, en base a las tres operaciones básicas que se definen en estos “Lineamientos Estratégicos”: Densificación ponderada del tejido consolidado, Consolidación del tejido urbano en barrio popular, y expansión urbana.

### 3. ACTIVIDADES ECONÓMICAS

#### 3.1. Demanda de suelo de uso exclusivo para Industria y otras actividades económicas.

Sobre la base de los estudios de Clusa y Mur<sup>1</sup>, se ha buscado establecer una hipótesis de demanda de “suelo de actividad económica” en la Región. Bajo la premisa de que existe una cierta convergencia entre los procesos económicos de España y Argentina, aunque distanciados casi una década, se han adoptado los índices promedio anuales de consumo de suelo, verificados en Barcelona, durante el período de expansión 1986-1996. Para esto, se han proyectado los datos de metros cuadrados construidos para usos económicos en la RMBA<sup>2</sup> en el último mejor año (1998), actualizado en base al crecimiento del PBI a la fecha, de manera de aislar el período de abrupta caída reciente. A su vez, la proyección hasta 2017, se hace considerando la tasa optimista de crecimiento del PBI (7,5% anual durante 10 años<sup>3</sup>), aplicando, sobre ellos, los factores de ocupación y porcentajes de localización en suelo de uso exclusivo para las distintas categorías, según el análisis comparado. De tal modo, se obtiene la demanda de suelo en polígonos de uso exclusivo, es decir no localizada dentro de la ciudad consolidada.

El ejercicio **arroja una demanda, en tal concepto, de 460 hectáreas promedio anuales de suelo para “actividad económica”, en el período 2008-2017**, a la que habrá que imputar el suelo acondicionado para estos usos, hoy vacante, especialmente en parques industriales.



Aun así, parece hacer prever la necesidad, a corto plazo, de ampliar las superficies de uso exclusivo disponibles, especialmente parques y sectores industriales planificados, en los que se hallan ocupadas hoy, aproximadamente, un 60% de las 1900 hectáreas habilitadas.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Clusa, Joaquim y Mur, Sara: “Las transformaciones de la estructura productiva de la aglomeración y la promoción del desarrollo económico local”, 2006

<sup>2</sup> INDEC, Permisos de obra

<sup>3</sup> Plan Fénix - Universidad de Buenos Aires, 2006

## APENDICE 2

### Proyecto de Decreto reglamentario del DL 8912/77

I. El proyecto de Decreto, cuyo texto se encuentra a continuación, ha sido formulado persiguiendo mejorar los contenidos de los instrumentos de ordenamiento territorial, como propósito fundamental, y muy especialmente, regular acerca de los procedimientos para la modificación a los códigos vigentes.

En el contexto de ese objetivo general, el proyecto de decreto se funda en las **siguientes premisas** apoyadas, a su vez, en contenidos del DL 8912/77.

a) La modificación de normas urbanísticas, originadas en una razonable necesidad de actualización, debe estar acompañada de una planificación ajustada con niveles de definición tales que permitan explicitar una voluntad concreta de desarrollo y corroborar los efectos reales de la modificación que se introduce. Se ha estimado necesario requerir, cuando se pretenda modificar normas preexistentes, la formulación de un instrumento del nivel de un Plan de Ordenamiento Municipal (art. 80 del DL 8912/77) o Plan Particularizado, cuando se trate de modificaciones parciales (art. 82 del DL 8912/77), regulando sus contenidos y alcances (arts. 3 inciso a, 4 y 6, y Anexo 1)<sup>1</sup>. La arquitectura del ordenamiento territorial queda definida, entonces, por planes generales (o planes de ordenamiento municipal) que establecen las determinaciones estructurantes sobre un territorio, y planes de sector, de desarrollo (planes particularizados), sobre sectores o piezas territoriales.

b) Además de los estudios y determinaciones urbanísticas propios del tipo de planificación que se requiere, toda propuesta de modificación de los aspectos sustantivos de una norma deberá haber transitado una instancia de participación ciudadana, en atención a la modificación de derechos y restricciones que necesariamente establece en un cierto entorno. Las municipalidades deberán determinar la modalidad específica en la que recabarán el consenso público respecto de cualquier modificación al Código de Ordenamiento Territorial (art. 3 inc. b).

c) Debe mejorarse el sistema de convalidación de normas urbanísticas en sede provincial, discriminando modificaciones sustanciales de accesorias, facilitando el estudio integrado por parte de organismos con intervención complementaria en materia territorial, y promoviendo el análisis de las implicancias de los planes para los municipios vecinos, cuando ello sea pertinente (art. 3 inc. d; art. 5; art. 7, y Anexo 3 a). Las municipalidades deben tener plena autoridad para aprobar, en la faz urbanística, todos los emprendimientos urbanísticos o construcciones, en la medida en que se encuadren en un código convalidado vigente (art. 1). En virtud de ello, se transfiere a las municipalidades la facultad de aprobar barrios cerrados y clubes e campo que retenía la Provincia



por los decretos 27/98 y 9404/86. Este nuevo régimen reemplaza la delegación condicionada del Decreto 2702/02.

Siguiendo la propia arquitectura del DL 8912/77 y el principio de igualdad ante la ley, esas aprobaciones deben enmarcarse, necesariamente, en una norma de tipo general que regula urbanísticamente una zona, sector o “pieza” territorial, ratificándose la imposibilidad de conceder, en forma, arbitraria prerrogativas particulares. Se ratifica, en ese sentido, el criterio general expuesto en numerosos dictámenes de la Asesoría General de Gobierno.

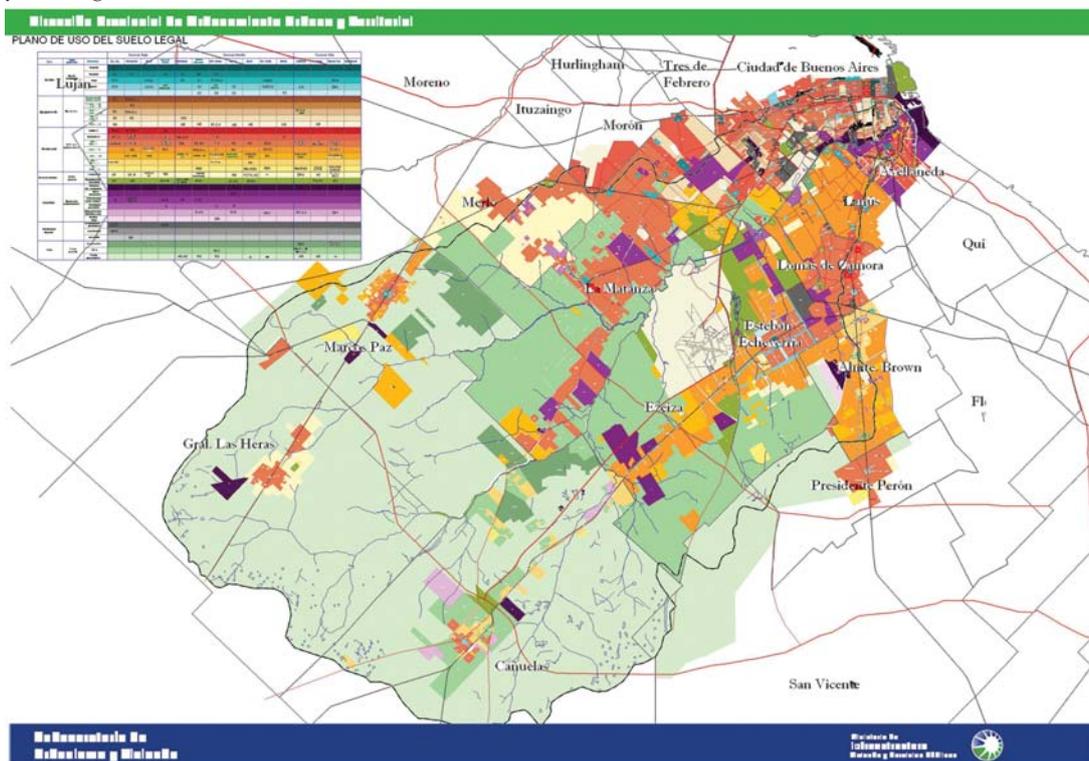
II. Definido este cuerpo central de criterios, la norma avanza en regular **tres grupos de cuestiones:**

**1) En relación con los contenidos del plan particularizado, como vehículo para la modificación parcial de normas urbanas o su especificación.**

Se establecen contenidos mínimos, en general, y para un conjunto de operaciones de transformación urbanística, en particular (Anexo 1.1.12 y 1.1.13). En todos los casos, se busca dotar de mayor referencia espacial y proyectual a los instrumentos de ordenamiento territorial, incluyendo eventualmente, criterios de programación y gestión de las transformaciones propuestas. Se trata de evolucionar en relación a la mera fijación de indicadores y zonificaciones generales, tal como prevé el art. 75 del DL 8912/77. Se asimila el plan particularizado con el Plan Director a que alude el art. 17 inc. g) del DL 8912/77. Se explicitan los criterios para definir el ámbito territorial para el desarrollo de planes particularizados, de modo que pueda contener distintos tipos de usos y modalidades residenciales, a fin de asegurar la diversidad y complejidad propias del medio urbano (art. 6).

Resultado de la fijación de indicadores y zonificaciones de las cuales hablamos recientemente es el Ordenamiento territorial en los partidos de la cuenca Matanza Riachuelo. El instrumento excluyente es el *zoning* según usos presentes, que no reconoce las condicionantes ambientales, la complejidad del

Apéndice 2.1 MAPA Cuenca Matanza - Riachuelo Usos reales y Usos legales.



tejido mixto industrial, la problemática de la densificación vertical, o de la urbanización precaria. Constituyen el reflejo de un modelo de planeamiento que resigna toda vocación de operar sobre el territorio.

Se enuncia un amplio espectro de contenidos de los planes particularizados que incluyen tanto las determinaciones físicas como mecanismos de gestión. Se precisa la definición de englobamiento parcelario contenida en el artículo 91 del DL 8912/77, abriendo el camino a la aplicación concreta del régimen de reparcelación existente en numerosas legislaciones del mundo.

## **2) En relación con las modalidades de fraccionamiento y urbanización a incluir en los planes.**

La reglamentación ordena el repertorio de tipologías residenciales urbanas y extraurbanas, incluyendo las cerradas, estableciendo, en algunos casos, nuevas especificaciones. Tal es el caso del tipo denominado “barrio parque”, para operaciones de fraccionamiento e infraestructura, o el barrio de chacras, como caso particular del club de campo.

Para el primero de los dos tipos citados se establece, en el marco del art. 102 del DL 8912/77, la posibilidad de aprobar parcelas y unidades rodeadas de calles de dimensiones menores a las establecidas en el art. 52 de dicho decreto, siempre que la superficie complementaria necesaria hasta arribar a dichos mínimos sea afectada a espacio público. Se obtiene, en ese sentido, la posibilidad de un espacio edificatorio más compacto, con ganancia en la configuración de los espacios circulatorios y verdes públicos, y en la dotación de equipamiento. Ello, sin perjuicio de mantenerse umbrales para la obligación de dotación de agua y cloacas, que se fijan en 133 habitantes por hectárea.

Respecto de barrios cerrados y clubes de campo, se introducen algunas modificaciones a los decretos en vigor, que los hacen compatibles con los criterios generales de la norma que ahora se dicta. Entre otros aspectos, se elimina la distorsión que supone autorizar barrios cerrados en cualquier área del planeamiento, con sólo conferirle indicadores apropiados.

A su vez, se plantean criterios mínimos para la conformación de la red vial en zonas urbanizables del área urbana y complementaria, de modo de asegurar las conectividades básicas del territorio, especialmente, cuando se promueven emprendimientos con perímetro cerrado (Anexo 2). En este sentido, se fijan límites estrictos, en área urbana y se busca privilegiar la consolidación de una red vial básica, en área complementaria, que limite la reproducción de islas de urbanización extensiva, de dilatadas superficies y perímetro cerrado, cuya ocupación efectiva es, en muy numerosos casos, excesivamente baja.

En todos los casos, se procura sentar criterios de planificación que den por resultado la consolidación de una matriz reconocible de ocupación y uso del territorio. Esta debiera ser congruente con todos los condicionantes ambientales, e incorporar, de modo integral, otras dimensiones sustanciales para el desarrollo territorial, como el sistema de movilidad con sus diversos modos, la infraestructura sanitaria y de soporte productivo, los espacios verdes y la oferta residencial accesible a todos los segmentos sociales.

Particular atención se presta a la definición del borde de las áreas urbanas. Se establece, en este sentido, la necesidad de revisar la delimitación de las áreas complementarias, a fin de hacerlas compatibles con el criterio que les da origen, es decir, un espacio de transición entre lo urbano y lo rural (Anexo 1, ítem 1.1.6). Todo ello orientado a la adopción de patrones de ocupación del suelo que impidan la expansión descontrolada de sectores semiurbanizados, y a mejorar las condiciones para el crecimiento de las infraestructuras en general.



### 3) En relación con el sistema de aprobaciones y de gestión del ordenamiento territorial

Con fundamento en lo establecido en el primer párrafo del art. 83 del DL 8912/77, se establecen los tipos de modificación que requieren convalidación provincial, dado que suponen una evolución del instrumento de ordenamiento, conforme las etapas del art. 75 del DL. Para ordenanzas municipales que regulen en materias no sustanciales, se establece un plazo de análisis por parte de los organismos técnicos provinciales del art. 73 DL 8912/77 y entrada en vigencia con la inscripción en registro especial (art. 5 y Anexo 3).

Se establece la conformación de una “Mesa de Gestión” que permita integrar las perspectivas de distintos organismos provinciales que deban intervenir en un determinado expediente, indispensable, a la hora de asegurar los resultados del ordenamiento. Se determina, además, un plazo para que se expida la Mesa de Gestión, buscando dar previsibilidad a las tramitaciones.

Asimismo, se ponen en marcha los “Consejos Intermunicipales de Planeamiento”, que congregan a los responsables técnicos municipales de planeamiento territorial de una misma región, a fin de impulsar la evolución del ordenamiento territorial de modo más integrado. Representantes de los Consejos integrarán un ámbito provincial que tendrá carácter de órgano consultivo de la Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial.

III. La formulación del proyecto de Decreto que se acompaña, ha seguido un camino de consultas e intercambio, en primer lugar, con la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, que es el organismo técnico de aplicación del DL 8912/77. A su vez, a instancias de las convocatorias del Sr. Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, han tomado razón de las propuestas y formulado sus observaciones y aportes, un conjunto de representantes municipales. Finalmente, también ha tenido la intervención de representantes del sector inmobiliario que han aportado sus puntos de vista sobre todos los aspectos del proyecto.

IV. En síntesis, el proyecto que se presenta, pretende actualizar los marcos legales y técnicos para la práctica del planeamiento territorial. Busca, en este sentido, que se avance decididamente hacia la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial más sólidos, complejos y consensuados socialmente, capaces de orientar, de modo dinámico, el desarrollo de sectores o piezas del territorio. Lo deben hacer con pleno respeto por las condiciones del ambiente, buscando ampliar el acceso de toda la población a los servicios y bienes públicos, a la movilidad, al desarrollo de nuevos espacios productivos, al suelo y la vivienda, en un marco de creciente equidad e integración social.

#### NOTAS

<sup>1</sup> En adelante, cuando no se indique el número de norma se entiende que la referencia es del proyecto de Decreto.

Visto el expediente 2400 -4590/07 por el que se proponen nuevas regulaciones en materia de ordenamiento territorial y la aprobación de emprendimientos urbanísticos; y,

**CONSIDERANDO:**

Que han transcurrido 30 años desde la sanción de la ley 8912/77, y que su aplicación ha permitido medir sus alcances como instrumento regulador del ordenamiento urbano y territorial de la Provincia.

Que la notoria transformación que experimenta una parte significativa del territorio provincial demanda inevitablemente evolucionar en el empleo de instrumentos de ordenamiento que permitan asegurar el uso racional del suelo, diversificar la oferta de productos o tipologías de urbanización, e implementar adecuados mecanismos de consulta pública.

Que esta experiencia indica la necesidad de introducir precisiones y ajustes en los procedimientos de aplicación, particularmente en lo referido a la dinámica de actualización y reformulación de los parámetros normativos en función de la evolución de la realidad.

Que el decreto Ley 8912/77 constituye una ley marco para el accionar comunal en la elaboración de sus planes de ordenamiento, estableciendo pautas que a modo de mínimos y máximos reglamentan el ejercicio del poder de policía de la provincia y también de las comunas en tanto responsables primarios del ordenamiento territorial.

Que en base a estas consideraciones y teniendo en cuenta los propósitos y objetivos emergentes del citado Decreto Ley y normas complementarias, resulta necesario fijar un procedimiento para que la Provincia, Municipios y partes involucradas, conozcan con claridad el camino a seguir para aprobar sus proyectos urbanísticos, en función de la responsabilidad que les compete;

Que consecuentemente, deviene ineludible instrumentar un mecanismo ágil y transparente para coadyuvar a la aprobación de propuestas orientadas al desarrollo urbano y evitar excepciones a normas generales sin el cumplimiento de los esenciales requisitos de legalidad, razonabilidad e igualdad ante la ley, a cuyo fin se fijarán los pasos a seguir en el marco del procedimiento administrativo que por el presente se apruebe

Que el procedimiento que se instaura, se orienta a fortalecer las competencias municipales en tanto responsable primario del ordenamiento territorial, y la capacidad de los municipios y el gobierno provincial para articular planes regionales y provinciales fijando un mecanismo adecuado y efectivo para la obtención de los fines públicos, respetando la legalidad objetiva emergente de los cuerpos normativos vigentes

Que de acuerdo con lo establecido por la ley se busca afianzar el bienestar general de las personas, garantizando la plena información, celeridad e impulso de los trámites iniciados ante la Administración Pública;

Que de conformidad con lo dictaminado por Asesoría General de Gobierno y las facultades emergentes del artículo 144° -Proemio- de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, corresponde dictar el pertinente acto administrativo;

Por ello

**EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**D E C R E T A**

**ARTICULO 1:** Toda iniciativa dirigida a producir una ocupación o subdivisión de suelo, y/o construcción de edificios, afectando tipos e intensidades de uso, deberá tramitar su aprobación desde el punto de vista urbanístico en el ámbito municipal en que se inscribe. Tal aprobación deberá quedar claramente encuadrada dentro de las pautas establecidas por el Código de Ordenamiento Urbano del Municipio, convalidado por Decreto del Poder Ejecutivo en cumplimiento del decreto ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

**ARTICULO 2:** En el caso en que estas iniciativas no se ajustaran a la normativa vigente deberán ser denegadas, no siendo válida su aprobación por la vía de excepción. Cuando el Municipio considere que esta norma debe ser revisada puede abrir un proceso de modificación en base a las pautas establecidas en el Artículo 3° del presente.

**ARTICULO 3:** Toda modificación integral del Código de Ordenamiento Urbano vigente en un Municipio, o parcial en las materias del artículo 4° del presente Decreto, requerirá:

- a) Desarrollar un instrumento de planificación con los alcances de un plan de ordenamiento municipal y/o un plan particularizado (arts. 80 y 82 del DL 8912/77) según corresponda, con los contenidos que para cada caso se especifican en los anexos 1 y 2 del presente Decreto.

- b) Abrir una instancia de participación ciudadana, que garantice que la propuesta sea expuesta y evaluada por la comunidad a través de mecanismos de consulta, como la audiencia pública, presentación de alegaciones, constitución de una comisión asesora, registro de oposición u otras instancias de acuerdo con las modalidades que establezca cada municipio. Todo residente en el municipio estará habilitado para consultar la marcha de las actuaciones administrativas.
- c) Dictar una Ordenanza municipal específica que apruebe la modificación del instrumento normativo vigente.
- d) Cumplimentar el procedimiento de convalidación por parte del Poder Ejecutivo Provincial establecido en el artículo 83 del DL 8912/77.

**ARTICULO 4:** Los procedimientos indicados en el artículo precedente deberán seguirse en los siguientes casos:

- a) al crear un nuevo núcleo urbano;
- b) al cambiar la calificación del suelo (art. 5, I del DL 8912/77 -urbano, complementario, rural-) o crear o introducir modificaciones respecto de zonas de recuperación o preservación ambiental o paisajística;
- c) al crear una zona, subzona o distrito, o modificar su delimitación (arts. 5, II y 7 del DL 8912/77);
- d) en las propuestas de reestructuración del tejido consolidado (arts. 20 y 21 del DL 8912/77)
- e) en las propuestas de transformación de sectores pertenecientes a cualquier área, en los que se modifiquen una o más de las siguientes determinaciones o parámetros urbanísticos sustanciales: la continuidad del trazado del espacio circulatorio estructurante en el suelo urbanizado; la distribución y delimitación del espacio verde público; el uso predominante; los usos admisibles cuando se incorporen usos no inocuos (ley 11.459) o que eventualmente alteren el carácter de una zona; la densidad poblacional; los factores de ocupación; las variables que definen el fraccionamiento, los planos límites de altura; se asignen o modifiquen premios; u otras circunstancias de similar alcance que regulen los organismos técnicos o las municipalidades.

**ARTICULO 5:** En el proceso de formulación, convalidación y aplicación de las normas se preverán las siguientes situaciones particulares

- a) Las ordenanzas municipales que introduzcan modificaciones parciales al Código de Ordenamiento Urbano vigente sin los alcances del artículo 4º del presente Decreto, quedan eximidas de cumplimentar los procedimientos del ítem b) y d) del artículo 3º. Su entrada en vigencia operará a partir de su registración en el Registro de Convalidaciones y Denegatorias (RCD) que se crea en la Subsecretaría de Asuntos Municipales, conforme procedimiento que se establece en el Anexo 3.
- b) Los actos jurídicos Municipales que aprueben materializaciones de usos admitidos por el Código de Ordenamiento Urbano Municipal en vigencia, que afecten polígonos superiores a 5 hectáreas en área urbana y 20 hectáreas en área complementaria, deberán ser acompañados de un estudio o plan vial del polígono afectado y su área circundante ajustado a los mínimos del Anexo 2 del presente Decreto, que el municipio deberá elaborar y registrar en el Registro de Convalidaciones y Denegatorias (RCD) de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de acuerdo con lo establecido en el Anexo 3.- Dichos actos jurídicos quedan eximidos de cumplimentar lo dispuesto en el. Artículo 3º del presente Decreto.-
- c) Las materializaciones de usos admitidos por el Código que se beneficien con premios en constructibilidad que permitan superar el factor de ocupación total máximo de la zona, deberán estar necesariamente inscriptas en un plan particularizado con los alcances específicos que se establecen en el Anexo 1, ítems 1.1.10 y 1.13 VII. Si su formulación se ajustara a los parámetros máximos y mínimos establecidos para la zona por el Código vigente, tendrá efecto una vez cumplida la tramitación prevista en el ítem a) de este artículo.
- d) Las modificaciones a la normativa que promuevan nueva urbanización con predominio de vivienda social cumplirán con los ítems a), c) y d) del artículo 3º precedente, justificando adecuadamente en el plan particularizado su localización y propuesta urbana.
- e) Cuando los municipios dicten normas de protección fundadas en la necesidad de preservación del patrimonio natural o construido, o ante situaciones de riesgo, tendrán efecto preventivo hasta tanto se cumpla el procedimiento de convalidación.

**ARTICULO 6:** Los planes particularizados son los instrumentos de ordenamiento territorial con el nivel de definición necesario para orientar el desarrollo material de un sector o pieza territorial. Complementan las definiciones sobre estructuración general del territorio que proporciona un plan de ordenamiento municipal. Por su alcance puede abarcar áreas, subáreas, zonas o distritos. En área urbana deben regular los procesos de consolidación, densificación, o expansión. En área complementaria deberán permitir la configuración del borde urbano. En ambas áreas, en los sectores que admitan residencia, deberá preverse la coexistencia de diferentes usos así como de diferentes modalidades residenciales, entre otras las que se especifican en el Anexo 1, punto 1.1., con las particularidades propias de cada calificación de suelo. Tanto para la definición precisa de su perímetro como para el desarrollo mismo del plan, el polígono objeto de ordenamiento particularizado deberá ser siempre puesto en relación con un contexto más amplio, y en su caso, con el modelo territorial del distrito o centro de población con el que está vinculado.

**ARTICULO 7:** El Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y/o el Ministerio de Gobierno, según corresponda, a través de los organismos competentes analizarán el cumplimiento de lo establecido en el artículo 3º del presente Decreto, procediendo a promover el dictado del acto administrativo

de convalidación, y en caso contrario, girarán las actuaciones nuevamente al Municipio para su debido cumplimiento. A los efectos del procedimiento de convalidación en la órbita provincial, se implementa la modalidad de Comisión de Gestión con las especificaciones que constan en el Anexo 3.

**ARTICULO 8:** Se considerará nula toda aprobación de edificaciones, subdivisiones u obras complementarias fundadas en un Código de Ordenamiento Urbano no convalidado de acuerdo al DL 8912/77 y normas reglamentarias. Las citadas normas que conforman el régimen urbanístico, alcanzan a la totalidad de los hechos materiales ejecutados o a ejecutarse en el territorio, con independencia de si en su materialización se procede o no a subdividir suelo. Todos los organismos provinciales observarán estas condiciones encontrándose impedidos de realizar autorizaciones específicas que permitan aprobar tales irregularidades. Para ello podrán consultar al registro de ordenanzas convalidadas que lleva la Subsecretaría de Asuntos Municipales o recabar la interpretación técnica correspondiente por parte de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.

**ARTICULO 9:** Los Municipios podrán solicitar al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos asistencia técnica para la elaboración de los planes de ordenamiento urbano en sus diferentes instancias.

**ARTICULO 10:** Se transfiere a las Municipalidades la facultad de aprobar desde el punto de vista urbanístico todos los proyectos de urbanización que se correspondan con cualquiera de los formatos identificados en el ítem 1.2. del Anexo 1 del presente Decreto, en el marco del DL 8912/77 y su reglamentación, los decretos 9404/86 y 27/98, y las regulaciones que en lo sucesivo dicten las autoridades competentes del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y las propias municipalidades.

**ARTICULO 11:** Todas las municipalidades incluidas en el régimen de descentralización establecido por el Decreto 1727/02 pasarán a regirse por esta norma a partir de su publicación.

**ARTICULO 12:** Los Anexos 1, 2 y 3 forman parte integrante del presente Decreto.

**ARTICULO 13:** Modificar los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 11 del Decreto 27/98 que quedarán redactados de la siguiente forma:

**ARTICULO 2:** Los barrios cerrados podrán localizarse en área urbana o complementaria. El uso residencial se materializará en viviendas unifamiliares a razón de una por cada unidad catastral, de superficie mínima equivalente a la establecida en el artículo 52 del DL 8912/77 para parcelas. Podrán determinar dentro de su polígono y en áreas que no superen el 20% de la superficie total del emprendimiento, sectores específicos para unidades multifamiliares.- En todos los casos contarán con servicios de agua y cloaca por red.-

**ARTICULO 3:** La implementación de un barrio cerrado estará condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos sometidos a aprobación municipal:

- a) La localización debe resultar compatible con los usos predominantes
- b) Las condiciones de habitabilidad, tanto en lo que hace al medio físico natural como a la provisión de infraestructuras de servicios esenciales, deben estar garantizadas
- c) Se deberá presentar un estudio de impacto que deberá incluir los aspectos urbanísticos, socioeconómicos y físico ambientales.
- d) El cerramiento del perímetro deberá ser transparente y tratado de manera que no conforme para el entorno un hecho inseguro, quedando expresamente prohibida su ejecución mediante un muro
- e) El emplazamiento no ocasionará perjuicio a terceros respecto de la trama urbana existente ni interferirá futuros ejes de crecimiento, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 5° del presente Decreto.
- f) Deberá prever su integración con el entorno urbano en materia de redes, accesos viales, servicios generales de infraestructura y equipamiento comunitario. Deberán asimismo construirse veredas perimetrales de acuerdo a las disposiciones municipales vigentes.
- g) Se exigirá compromiso de forestación del emprendimiento y de tratamiento de la red circulatoria, incluyendo calles perimetrales, de acceso, o pasantes que determine el plan, mediante mejorado o pavimentación.
- h) El equipamiento comunitario, los servicios esenciales y de infraestructura, así como los usos complementarios propuestos, deberán adoptarse en relación a la escala del emprendimiento.
- i) En área complementaria estarán insertos en una zona de residencia extraurbana (ZRE) o zona de club de campo.
- j) Los emplazamientos de barrios cerrados deberán contemplar la razonabilidad y/o impacto urbanístico respecto de las distancias con otros emprendimientos similares.
- k) Preverán la habitación por etapas determinadas en base a la evolución estimada de la demanda y la programación económico financiera del emprendimiento.

**ARTICULO 4:** El cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 3° deberá ser formalizado a través de un estudio urbanístico del terreno y su área de influencia, al cual se le adjuntarán las certificaciones técnicas pertinentes emanadas de los organismos municipales y provinciales, en función de las características del emprendimiento.



**ARTICULO 5:** La aprobación de barrios cerrados deberá estar inscrita en una norma municipal que autorice esta modalidad de urbanización. Cuando se aprueben barrios cerrados con polígonos superiores a 5 hectáreas en área urbana y 20 hectáreas en área complementaria, deberán ser acompañados de un estudio vial del polígono afectado y su área circundante, que el municipio deberá elaborar en el marco de la reglamentación provincial del artículo 12 del DL 8912/77

**ARTICULO 6:** A los efectos de cumplir con las previsiones del artículo 56 del DL 8912/77, las exigencias de suelo para usos públicos se consideraran retribuidas con la cesión del 12% de la superficie total del polígono cerrado por el emprendimiento, deducidas la superficies afectadas por restricciones administrativas o de reserva natural, formalmente definidas. En todos los casos la cesión podrá efectivizarse en una localización accesible desde vía pública acordada con el municipio, dentro o fuera del emprendimiento.-

**ARTICULO 8:** Para el análisis de la propuesta y la obtención de la convalidación técnica preliminar (prefactibilidad) así como la convalidación técnica final (factibilidad) se deberá dar cumplimiento en lo pertinente a los requisitos establecidos por los artículos 6 y 7 del Decreto 9404/86, siendo también aplicable lo relativo a plazos de vigencia previsto en el artículo 5º de dicha norma.

**ARTICULO 11:** La propuesta de barrio cerrado que constituya una ampliación del existente, deberá dar cumplimiento a lo prescripto en los artículos 3º, 5º y 8º del presente.

**ARTICULO 14:** Modificar los artículos o incisos del Decreto 9404/86 que se indican, por los que siguen:

**ARTICULO 4:** La exigencia del artículo 69 del DL 8912/77 no será aplicable cuando los municipios delimiten zonas del área rural para la localización del club de campo. A estos efectos, los municipios deberán efectuar el estudio particularizado que justifique la real necesidad de la creación y magnitud de la zona propuesta.

**ARTICULO 5:** La convalidación técnica de los organismos provinciales a que alude el parágrafo 1 del artículo 65 queda asimilada a la prevista en los artículos 73 y 83 para la modificación general de parámetros urbanísticos. Corresponde a las municipalidades la facultad de aprobación en la faz urbanística de los emprendimientos. La misma se tramitará en dos etapas: la convalidación técnica preliminar (prefactibilidad) cuya vigencia se mantendrá como máximo 18 meses, y la convalidación técnica final (factibilidad) cuya vigencia será de un máximo de 36 meses dentro de los cuales deberán concluirse las obras previstas. En zona de usos específicos (art 19 del DL 8912/77) el plan particularizado podrá programar la habilitación de sectores de urbanización con plazos de ejecución más amplios. El Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos preverá los procedimientos para sanear la condición de emprendimientos con factibilidades otorgadas por organismos provinciales en los que, transcurridos 36 meses desde su otorgamiento, no se registraran materializaciones o éstas hubieran sido parciales.

**ARTICULO 6 inciso e, parágrafo 1.:**

1. Estructura general

1.1. Localización del área común de esparcimiento y de las áreas destinadas a residencia y a vías de circulación, estructura circulatoria externa pública, cuyo ancho completo conforme la jerarquía de la vialidad definida por la Municipalidad deberá ceder el proponente si así lo exigen las previsiones de desarrollo y la continuidad del tránsito pasante, arbitrando en su caso modalidades de compensación de cargas y beneficios entre inmuebles linderos

1.2. Indicación de medidas de parcelas o unidades catastrales cuya superficie promedio no será inferior a los 1.500 m<sup>2</sup> con hasta un 30% de ellas de dimensiones mínimas según el artículo 66 del DL 8912/77. Si el área común de esparcimiento fuere superior al 30 % de la superficie del emprendimiento, el indicado porcentaje podrá elevarse en la misma proporción.-

**ARTICULO 15:** Crear los Consejos Intermunicipales de Planeamiento de carácter regional a los fines de instrumentar los principios de planificación regional y colaboración intermunicipal establecidos en el artículo 3 del DL 8912/77. Estos consejos desplegarán actividades permanentes referidas al planeamiento y tendrán intervención en el proceso de ordenamiento territorial con los alcances de oficina de planeamiento intermunicipal (Art. 73 del DL 8912/77). Estarán integrados por los representantes de los municipios pertenecientes a cada región quienes elegirán sus autoridades y determinarán su reglamento de funcionamiento. Los Consejos Regionales conformaran un Consejo Provincial de Planeamiento que funcionará como cuerpo consultivo de los organismos técnicos que aplican el DL 8912/77.

**ARTICULO 16:** Las Municipalidades deberán adecuar sus Códigos de Ordenamiento Urbano al presente Decreto, que tiene carácter de norma básica. Las mismas podrán establecer sus propios parámetros y procedimientos dentro de los extremos que este Decreto determina.-

**ARTICULO 17:** Aprobar las siguientes disposiciones transitorias:

- a) Para las ordenanzas modificatorias de los Códigos de Ordenamiento Urbano que tramitan su convalidación, las Municipalidades podrán optar por el procedimiento vigente al momento de su sanción o adecuarse a la nueva reglamentación.-
- b) Los emprendimientos de fraccionamiento y urbanización en trámite de aprobación en cualquiera de sus etapas (aprobación de localización, prefactibilidad, factibilidad), podrán, una vez aprobados,

materializar el uso con los indicadores previstos en la norma preexistente al momento de la sanción del presente Decreto, o adecuarse a la nueva reglamentación. Cuando corresponda por su superficie, deberán inscribirse en un plan vial de acuerdo a lo indicado en el artículo 5°.-

- c) Las materializaciones de usos admitidos por el Código de Ordenamiento Urbano Municipal que se beneficien con premios en constructibilidad (art.5 inc. C del presente) que les permitan superar el factor de ocupación total 3 (tres), deberán estar necesariamente inscriptas en un plan particularizado transcurrido 1 (un) año desde la sanción del presente Decreto, en cuyo defecto no podrán ser aprobadas.
- d) Las municipalidades publicarán la presente norma como parte integrante de su texto ordenado de Código de Ordenamiento Urbano. Las adecuaciones que formulen a sus Códigos en virtud de lo que este Decreto establece, entrarán en vigencia mediante el procedimiento de registración del artículo 5° inciso a).

**ARTICULO 18:** El presente Decreto será refrendado por los señores Ministros Secretarios en los Departamentos Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, y de Gobierno

**ARTICULO 19:** Registrar, comunicar, dar al Boletín Oficial y al SIMBA, y pasar al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Cumplido archivar

## Anexo 1

### 1.1 Definiciones y especificaciones.

**1.1.1 Planes de ordenamiento Municipal:** Se trata de planes de ordenamiento territorial y urbanístico que comprenden toda la superficie del territorio municipal (Art. 80). Determinan la calificación del suelo (art. 5 del DL 8912/77) para cada una de las localidades o núcleos de población que existen en el partido; definen la estructura vial y todo el sistema de redes y espacios públicos; establecen tipo e intensidades de uso para distritos delimitados en función de la capacidad de soporte del medio natural y de las infraestructuras; programan las áreas en donde se propone canalizar la expansión y la densificación del tejido urbano; establecen programas y proyectos que dan viabilidad al plan; y prevén todos aquellos sectores o piezas territoriales que serán objeto de planes particularizados, los que podrán desarrollarse contemporáneamente al plan o en fases subsiguientes..

**1.1.2. La elaboración de planes municipales** (Art. 75) es resultado de un proceso que se inicia con una *Delimitación Preliminar de Áreas*, se complementa con una *Zonificación Según Usos*, hasta completar los requisitos de un *Plan de Ordenamiento Municipal*.

**1.1.3. El Código de Ordenamiento Urbano (COU):** es la instancia normativa que expresa el nivel de desarrollo alcanzado por cada Municipio en el proceso de planeamiento establecido por el art. 75 de la ley 8912/77. Puede por lo tanto ser expresión de la delimitación preliminar de áreas, de la zonificación según usos o de un plan de ordenamiento municipal. Su elaboración es de responsabilidad municipal y sanciona las principales decisiones del plan a través de una Ordenanza, obligando a su cumplimiento por parte de terceros particulares y a la fiscalización y aplicación por parte del sector público

**1.1.4. Revisión del Código:** Entendiendo que la realidad evoluciona, se prevé la existencia de instancias posteriores por las que el Código puede ser modificado integralmente en virtud de la formulación de un nuevo plan, o parcialmente a través de planes particularizados.

**1.1.5. Proyecto de modificación integral del código.** La normativa urbanística municipal se modifica en forma total cada vez que se avanza en las instancias definidas por el art. 75 hasta promover el primer Plan de Ordenamiento Municipal con su correspondiente Código. Asimismo se recomienda una revisión periódica –como mínimo cada diez años– de la normativa vigente, que puede dar lugar a modificaciones integrales. Estas sucesivas modificaciones deben ajustarse al procedimiento establecido por el artículo 3° del cuerpo principal del presente decreto.

**1.1.6. Proyecto de modificación parcial del código** Toda propuesta de transformación de una zona, sector, o pieza territorial que suponga un cambio del ordenamiento general vigente con cualquiera de los alcances definidos en el artículo 4° del presente Decreto, deberá contar con un plan particularizado según el Art. 82 del DL 8912/77 cuya convalidación deberá ajustarse a los procedimientos establecidos en los artículos 3° del presente Decreto Sin perjuicio de ello, deberá necesariamente revisarse y eventualmente modificarse la delimitación y estructura de las áreas complementarias de los centros urbanos a fin de asegurar su congruencia con los atributos que les asigna el DL 8912/77, en particular su condición de borde del área urbana, como requisito previo para cualquier modificación del Código que alcance a sectores incluidos en ellas. Al hacerlo, y de corresponder, se discriminarán las zonas de residencia extraurbana que quedan incluidas en área complementaria de las que pertenecen al área rural y se ajustarán los usos y parámetros admitidos conforme este Decreto.

**1.1.7. Cambio en la calificación del suelo:** Da cuenta de las modificaciones en la configuración y delimitación de las áreas rural, complementaria y urbana. (artículo 5° parágrafo I del DL 8912/77). La incorporación de suelo a las áreas complementaria y urbana debe ser acompañada por una previsión circunstanciada de su uso, lo cual supone en todos los casos un plan particularizado. Se considerará también como parte de la calificación básica del suelo el establecimiento de zonas de reserva o protección por razones ambientales



**1.1.8. Suelo urbanizado:** Es toda porción de suelo localizado en área urbana, o bien complementaria o rural destinada a usos no agropecuarios, que ha cedido las cargas públicas y materializado la infraestructura básica de servicios exigida por el DL 8912/77 y normas provinciales complementarias, en el Código de Ordenamiento Urbano municipal, y en general, encuadrado en las normas en vigencia..

**1.1.9. Suelo urbanizable:** Constituido por macizos existentes y sectores denominados catastralmente como chacras quintas y predios rurales así como los remanentes de chacras y quintas incluidos en área urbana, complementaria o rural destinada a residencia extraurbana u otros usos no agropecuarios. Tales macizos sólo podrán ser considerados urbanizados y por lo tanto dar lugar a la materialización del uso respectivo, una vez que se dé lugar a la cesiones destinadas a espacio verde público, reserva para equipamiento de uso público, cesiones de calles y ochavas y cuando se asegure la dotación de infraestructura básica de servicios, todo ello conforme el DL 8912/77, normas complementarias y Código de Ordenamiento Urbano municipal. En suelo urbanizable solo corresponde la aprobación, visado o cualquier forma de toma de razón de planos de obra a construir de una vivienda por parcela.

**1.1.10. Materialización de usos:**

Cuando se realizan acciones destinadas a la utilización efectiva de un predio con el uso e indicadores previstos en el Código. Puede tratarse de operaciones de subdivisión de la tierra en parcelas, delimitación de partes individualizadas de un predio, o ejecución de construcciones (Art. 2 del Decreto 1549/83).

**1.1.11. Declaración de englobamiento parcelario**

Conforme lo establecido en los artículos 91 y 92 del DL 8912/77, cuando un plan particularizado proponga la creación o ampliación de un núcleo urbano, la reestructuración del tejido existente, una operación de reconstrucción urbana, o la transformación de sectores del área urbana o complementaria, y requieran para su implementación de una reconfiguración parcelaria o de usos que suponga la modificación, transferencia o constitución de nuevos derechos reales, la autoridad de aplicación podrá proceder a la declaración de “Englobamiento Parcelario” ajustándose a los mecanismos establecidos por el artículo 3º del cuerpo principal del presente Decreto. Esta declaratoria deberá aplicarse sobre un polígono claramente delimitado, conformado por uno o varios inmuebles, que haya sido propuesto en el plan particularizado como una unidad de ejecución de operaciones programadas.

**1.1.12. Planes particularizados – Contenidos Generales**

De acuerdo con el Art. 82 del DL 8912/77 un plan particularizado se dirige al desarrollo de un sector o pieza territorial. Por su alcance puede abarcar áreas, subáreas, zonas o distritos. El primer requisito para el desarrollo de un plan particularizado es delimitar con precisión el perímetro del sector de referencia y establecer las relaciones recíprocas entre el polígono definido y el contexto en que se inserta, conforme la noción de “pieza” territorial que constituye una parte de un todo. Un plan particularizado deberá contener como mínimo los siguientes elementos, con la ponderación que corresponda según el caso de que se trate:

- a) Justificación de los motivos y necesidades que inducen a propiciar la transformación, con una relación detallada de las principales funciones que habrá de cumplir esa pieza dentro del sistema o subsistema urbano que pasa a integrar.
- b) Análisis de las ventajas comparativas que ofrece la localización elegida en relación con otras posibles y la aptitud del sitio para recibir los asentamientos correspondientes a los diferentes usos incluyendo una evaluación de los efectos que tendrá esta intervención sobre el medio circundante.
- c) Evaluación de las condiciones ambientales del sector, incluyendo factores de vulnerabilidad, valor histórico, patrimonial, o paisajístico. Cuando corresponda, estudios de impacto ambiental del plan.
- d) Evaluación de la situación existente en lo relativo al uso, ocupación subdivisiones y equipamiento de suelo y usos a proteger. .
- e) Demostración de la existencia de fuentes de aprovisionamiento de agua potable en cantidad y calidad para satisfacer las necesidades de la población potencial a servir.
- f) Comprobación de la factibilidad real de dotación de los servicios esenciales
- g) Plan director conteniendo como mínimo:
  - Justificación de las dimensiones y perímetro del polígono sujeto a ordenamiento particularizado así como de sus subsectores constitutivos.
  - Trama circulatoria completa respetando los mínimos según Anexo 2 del presente Decreto, y su conexión con los asentamientos urbanos del sistema o subsistema al que se incorporan.
  - Normas sobre uso, ocupación, subdivisión, equipamiento, y edificación del suelo para cada una de las distintas zonas, subzonas o distritos propiciando dentro de un criterio de orden, diversidad de usos, de fraccionamiento y de tipologías edificatorias.
  - Plan de masas edificables asociado a la estructura parcelaria, y otras determinaciones morfológicas, con especial énfasis en la relación entre espacio público y espacio edificatorio. En sectores consolidados, estudios de detalle sobre corredores o frentes que demanden resoluciones espaciales, y tratamiento del espacio público. El plan de masas y los estudios morfológicos orientados a calificar la imagen urbana de un sector, permitirán justificar en estos casos variaciones en el FOT dentro de los macizos o unidades rodeadas de calles

que lo conforman, siempre que se asegure que en cada uno de ellos no se supere la población total a albergar definida por la norma, conforme lo establecido en el artículo 39 del DL 8912/77.

- Definición de la red primaria de servicios públicos
- Localización de los espacios verdes libres y reservas de uso público, su dimensionado y relación con el sistema general de espacios verdes y equipamiento.
- Regulación específica y parámetros para los estudios de impacto ambiental referido a las materializaciones, conforme las normas respectivas.
- Estudios de impacto urbanístico y efectos de congestión en cuanto a vialidad, tránsito, equipamiento y redes en general.

h) Plan previsto para la prestación de los servicios esenciales y dotación de equipamiento comunitario.

Cuando el plan particularizado prevea expresas modalidades de gestión que lo doten de ejecutividad en plazos determinados, se definirán además las unidades de gestión, los procedimientos operativos en materia de responsabilidades, régimen legal de las operaciones, incentivos fiscales, fórmulas de cooperación entre actores, distribución de cargas y beneficios entre inmuebles, convenios urbanísticos, cronogramas, u otros instrumentos de gestión, y en su caso, la declaración de englobamiento parcelario conforme lo previstos en los Art. 91 y 92 del DL 8912/77.

#### 1.1.13. Planes particularizados – Tipologías

De acuerdo con el sector del territorio y al tipo de intervención al que se refiera, y sobre la base de lo establecido en los artículos 4º y 5º del cuerpo principal de este Decreto, se formularán planes particularizados con los alcances que se indican:

I- Creación de Nuevos Núcleos Urbanos (NNU): Permiten prefigurar las condiciones urbanas propias de un conglomerado poblacional en el que, conforme el artículo 14 del DL 8912/77 se desarrollarán actividades humanas intensivas cuyos usos pueden vincularse con la residencia, la producción, el abastecimiento y los servicios. Los estudios para su creación deberán cumplir con los requisitos establecidos por el Art. 15 del DL 8912/77 desarrollando un Código de Ordenamiento Urbano específico para la nueva localidad. Los nuevos núcleos urbanos suponen en todos los casos una distancia mínima de 2.5 km de los centros urbanos existentes. Esta restricción no deberá cumplirse en el caso en que la urbanización se apoye en un pequeño núcleo urbano existente, siempre que éste sea considerado el centro de la nueva urbanización. El o los planes particularizados que se formulen preverán y organizarán las diversas piezas o proyectos urbanos, incluirán sectores con diferentes trazados, combinarán dentro de una estructura urbana coherente diferentes tipos e intensidades de uso, afectando predios de uno o más propietarios.

II- Ampliación del Núcleo Urbano: (ANU): Promueven la expansión de la superficie urbanizada con el propósito de dar respuesta al crecimiento de las demandas de suelo correctamente urbanizado de una determinada localidad. Suponen la recalificación de suelo del área rural o complementaria conformando la oferta de suelo programado para la expansión del tejido urbano. Al ampliar el área urbana se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Art. 17 del DL 8912/77 desarrollando una dimensión normativa que paute el desarrollo de las nuevas urbanizaciones. La formulación de planes particularizados en estos casos supondrá cumplimentar los incisos g) y h) del citado artículo de la ley. Estos preverán similares condiciones de complejidad y variedad a las enumeradas para la creación de nuevos núcleos urbanos buscando una integración armónica con el área urbanizada existente.

III- Cambio de parámetros en sectores del área urbana o complementaria: Son los casos en que se propone transformar la normativa vigente dentro de los alcances establecidos por ítem e) del artículo 4º, incluyendo la propia delimitación de zonas, subzonas o distritos. Los estudios y propuestas deberán desarrollar niveles de precisión superiores a los de una zonificación, incluyendo estudios morfológicos, restricciones, cargas y cesiones e impactos urbanísticos y cuando corresponda, ambientales. Su convalidación deberá ajustarse a los mecanismos previstos por el Artículo 3º.

IV- Creación o ampliación de zonas de usos específicos (art. 7 inc j del DL 8912/77). En este caso los planes particularizados ajustan las determinaciones urbanísticas para promover una adecuada especialización de un sector de la ciudad, tomando en cuenta sus efectos sobre el entorno inmediato, cuando se debe dar respuesta a la necesidad de afectar grandes superficies para el desarrollo de actividades de un mismo rubro o de varios rubros con perfiles compatibles. Corresponde a esta categoría la creación de zonas de cultivo intensivo, acopio de granos, centros de servicio para actividades rurales, zonas de residencia extraurbana o clubes de campo, parques industriales, centros logísticos, zonas de tratamiento ambiental, preservación patrimonial, parques temáticos, recreativos, turísticos o deportivos. Quedarán inscriptas según se especifique, en área rural y/o complementaria, y cumplir con lo establecido en el Art. 19 del DL 8912/77. Las zonas de residencia extraurbana constituyen asentamientos no intensivos de población localizados en pleno contacto con la naturaleza. Cuando los Códigos vigentes habiliten zonas residenciales extraurbanas en área rural, éstas serán asimiladas a Zona de Club de Campo y admitirán barrios residenciales extraurbanos (anexo1 ítem 1.2.7) como uso compatible con club de campo.

V- Reestructuración de núcleos urbanos consolidados: Se refiere a la realización de intervenciones sobre piezas o sectores del área urbana consolidada que por su escala o complejidad requieren un tratamiento

particular. De acuerdo con los Art. 20 y 21 del DL 8912/77 habilita una reconsideración de la normativa vigente, y a incluir instancias de gestión que aseguren una adecuada programación. En este caso, el plan particularizado puede ser asimilado a un proyecto urbano.

**VI- Materialización de usos con extensión en superficie:** Cuando se trate de emprendimientos de fraccionamiento y urbanización para uso residencial predominante ya previsto en el Código en vigencia, pero afecten polígonos de superficie superior a 5 hectáreas en área urbana y 20 hectáreas en área complementaria, deberán desarrollarse estudios sobre impactos urbanísticos, socio económicos y ambientales. Las iniciativas serán inscriptas en un Plan Director Vial con alcance al menos para el sector o pieza territorial en la que se insertan, debiendo cumplimentarse únicamente las formalidades previstas en el Artículo 5 inc. b) del cuerpo principal de este Decreto. Para emprendimientos afectados a otros usos que afecten similares superficies, la Municipalidad establecerá la pertinencia de formular un plan particularizado, siendo exigibles como mínimo los antedichos estudios de impacto y definición de eventuales medidas de mitigación

**VII- Utilización de premios en constructibilidad:** En los sectores en los que se prevea el otorgamiento de premios de acuerdo con el artículo 47 del DL 8912/77, su aplicación deberá estar fundada en una evaluación de las condiciones de la zona para absorber el incremento de densidad así como de un estudio y propuesta morfológicos que pondere sus efectos sobre el tejido urbano circundante. En los casos en que la asignación de premios esté prevista en un Código vigente a la sanción del presente Decreto, se formularán los planes particularizados conteniendo los citados estudios y propuestas. Cuando la formulación del plan particularizado demande la modificación de los parámetros máximos y mínimos para la zona establecidos por el Código vigente, deberá seguirse el procedimiento previsto por el Artículo 3º. Se establece un plazo de un año para que los municipios desarrollen los planes particularizados de los sectores que admitan construcciones que superen el FOT 3 (tres).

#### Anexo 1 (continuación)

#### 1.2. Regulaciones particulares para diferentes tipos de fraccionamiento o urbanizaciones con uso residencial predominante

De acuerdo con la normativa vigente pueden identificarse las modalidades de urbanización que se describen a continuación y sus eventuales combinaciones:

**1.2.1. Barrio residencial urbano:** es un emprendimiento urbano de fraccionamiento e infraestructura en el que las parcelas individuales son accesibles desde el espacio público. En estas urbanizaciones la trama circulatoria y las principales redes de infraestructura se emplazan sobre tierras de dominio público. Todo proyecto de nuevo loteo deberá prefigurar las futuras condiciones de urbanidad, mediante una adecuado tratamiento y jerarquización de la trama vial, la configuración de espacios de centralidad barrial que incorporen los usos públicos y comerciales, localización de espacios verdes públicos que tengan en cuenta las metas establecidas por el Art. 13 del DL 8912/77, que contribuya a estructurar la urbanización, variedad en el fraccionamiento y en las intensidades de uso que induzcan distintas resultantes morfológicas en el espacio edificatorio, previsión explícita de sectores que serán objeto de edificación en conjuntos integrales, normas particularizadas de morfología y tejido, entre otros aspectos.

**1.2.2. Barrio parque** Se trata de una modalidad particular de fraccionamiento residencial urbano e infraestructura en la que se opta por compensar una disminución de las dimensiones de la parcela mínima con un incremento de las áreas afectadas al uso público. En virtud del artículo 102 del DL 8912/77, en los polígonos de loteo en Barrio Parque se admitirán parcelas y unidades rodeadas de calles de dimensiones inferiores a las previstas en el art. 52. La parcela mínima será de 10m de frente y 200m<sup>2</sup> de superficie trasladando el complemento de superficie hasta alcanzar los mínimos establecidos en el artículo 52 del DL 8912/77 y el Código, como espacio público no destinado a circulación. La superficie total cedida no podrá ser inferior al 12% del espacio parcelario o edificatorio. Deberá ser afectada en un 50% como área verde de uso libre público y equipamiento de uso público, cumplimentando como mínimo las previsiones del art. 56 del DL 8912/77, en su caso las del artículo 59, y el Código respectivo. El saldo será afectado a áreas abiertas de uso comunitario administradas por alguna institución de naturaleza pública (clubes, centros deportivos o recreativos, juntas vecinales, Municipalidad, entre otras). El incremento de la dotación de áreas verdes promueve un eventual incremento de la densidad neta hasta alcanzar los 240 hab./ha con una altura máxima de 12m.

**1.2.3. Conjunto integral.** Conforme lo previsto en el artículo 52 del DL 8912/77, supone una única operación sobre macizos no urbanizados o unidades rodeadas de calles, que incluye la construcción de la totalidad de las edificaciones, la dotación de infraestructura, equipamiento comunitario y subdivisión del suelo. En él recibe especial tratamiento el espacio circulatorio y público en general. El FOT del suelo condiciona el tamaño de las parcelas con el criterio establecido en el art. 52 del DL 8912/77. Para densidades de hasta 240 hab/ha las parcelas podrán tener un mínimo de 8 metros de frente por 180m<sup>2</sup> de superficie. Los estudios morfológicos de detalle se conjugan con los restantes parámetros normativos para dotar de calidad al paisaje urbano. Se define como tipo particular de conjunto integral a la operación sistemática de nueva subdivisión y edificación en parcelas urbanas aisladas, preexistentes a la sanción del DL 8912/77, en el marco de un plan particularizado destinado a completar el tejido urbano o densificarlo hasta alcanzar

una intensidad de hasta 240 hab/ha. Tratándose de intervenciones sobre un parcelamiento urbano preexistente, no se requerirán en este caso particular nuevas cesiones, pero la municipalidad deberá certificar la existencia de espacios verdes vecinales a razón de 2.5 m<sup>2</sup>/hab. y en todos los casos la existencia equipamientos sociales básicos con capacidad de absorber la demanda de la nueva población.

**1.2.4. Operación de reconstrucción urbana**, orientada a operaciones de reparcelamiento y consolidación urbana en sectores constituidos por villas y asentamientos. Deben ajustarse a lo establecido por el Decreto 3736/91. Las municipalidades la promoverán en todas los polígonos que tengan este tipo de ocupación.

**1.2.5. Condominio urbano**: se trata de un complejo residencial en área urbana edificado sobre parcelas indivisas regidas por alguna modalidad de copropiedad. Cuenta con infraestructura de servicios completa y servicios comunes, con densidad poblacional media o alta, cuyo emplazamiento garantiza el acceso a calle pública por lo menos en uno de los lados. Puede inscribirse en una manzana urbana o conformar una unidad rodeada por calles públicas de hasta 2 hectáreas. A su vez, puede agruparse en un “conjunto de condominios urbanos” no pudiendo superar en ese caso las 4 has. de superficie. Cada consorcio contará con un máximo de 350 unidades.

**1.2.6. Barrio cerrado**. Según Decreto 27/98 con las modificaciones que introduce esta norma. Es una urbanización en área urbana o complementaria en la que el uso residencial se materializará en viviendas unifamiliares a razón de una por cada unidad catastral, de superficie mínima equivalente a la establecida en el artículo 52 del DL 8912/77 para parcelas. Con eventual propiedad privada de calles internas cuya cesión al dominio municipal no sea obligatoria, espacios verdes y equipamiento de esparcimiento común, y densidad poblacional baja.- En área urbana el tipo Barrio Cerrado y el tipo Condominio, podrán estar materializados dentro del mismo perímetro cerrado: En áreas complementarias podrán determinar dentro de su polígono sectores específicos para unidades multifamiliares en superficies que no superen el 20% de la superficie total del emprendimiento. En todos los casos contarán con servicios de agua y cloaca por red.

**1.2.7. Barrio residencial extraurbano**: Conforme lo previsto en el artículo 7 inciso b) del DL 8912/77, es una urbanización destinada al asentamiento no intensivo de segunda residencia en pleno contacto con la naturaleza. Se estructura a través de una red de calles públicas. De acuerdo con el Artículo 52 del DL 8912/77 puede tener una parcela mínima en área complementaria de 600m<sup>2</sup>. Cuando se desarrollan en una zona creada en área rural la dimensión mínima de las parcelas será de 2.000 m<sup>2</sup>.

**1.2.8. Club de Campo**. Se rige por lo establecido por los artículos 64 a 69 del DL 8912/77 y Decreto 9404/86 con las modificaciones introducidas en el presente Decreto. Es una forma particular de residencia extraurbana. Se trata de un emprendimiento recreativo - residencial con extensión limitada, que no conforma un núcleo urbano. Debe localizarse en área no urbana y contar con un sector equipado para la práctica de actividades deportivas. El área común de esparcimiento y las áreas de viviendas deben guardar entre sí una relación funcional y jurídica que las convierte en un todo inescindible. El patrocinador asume la responsabilidad de construir las infraestructuras requeridas y de prestar los servicios esenciales, efectuar el tratamiento de las vías de circulación, parquear y forestar el área en toda su extensión y materializar las obras de equipamiento deportivo. Debe guardar una distancia de siete kilómetros con otro emprendimiento, a menos que se inscriban en una zona de usos específicos (club de campo) que admita la concentración de este tipo de emprendimientos y esté ubicada en área rural. Se evitará asimismo la adyacencia a área urbana procurando con ello minimizar los efectos de aglomeración en área complementaria o rural, y la competencia por el uso del suelo con actividades de naturaleza urbana. La dimensión promedio de las parcelas será como mínimo de 1.500 m<sup>2</sup>, con hasta un 30% de parcelas o unidades catastrales de dimensión mínima según artículo 66 del DL 8912/77.-

**1.2.9. Club de Chacras**. Constituye una modalidad particular de club de campo en la que prevalece en su programa el desarrollo de actividades agrícolas, manteniendo un área de servicios comunes destinada a la producción agropecuaria, ganadera, o forestal, o a la protección ambiental. Tendrá una parcela mínima de 6.000 m<sup>2</sup> y el patrocinador no tendrá compromiso de construcción de equipamientos deportivos. Debe localizarse en área rural. Su extensión deberá ajustarse a la estructura vial del área rural. En todos los casos contarán con hasta una vivienda por parcela o unidad funcional y no podrán exceder una densidad de 15 hab/ha.-

**1.2.10. Colonia rural**. (Art. 34 DL 8912/77). Es un parcelamiento residencial y de servicios a la actividad agropecuaria, enclavadas en medio rural. Desarrolla amanzanamientos sobre vialidades públicas con una parcela mínima de 600m<sup>2</sup>, y una vivienda por parcela.

**1.2.11. Con alcance para todas las modalidades de fraccionamiento y urbanización:**

I) Deberá cumplirse en todas las modalidades enumeradas la obligación de realizar las cesiones establecidas en el artículo 59 del DL 8912/77, pudiéndose computar por este concepto las que correspondan por el artículo 52 del DL 8912/77. Tratándose de cursos de agua, alcanza a aquellos con cuencas tributarias de 4.500 hectáreas o más, por analogía con lo establecido en la reglamentación de la Ley 6253 para los desagües naturales. Para cuencas de menos de 4.500 hectáreas la cesión será determinada por un estudio específico. A los efectos de la determinación de cualquiera de las cesiones, se asimilará la línea de máxima creciente y borde según el citado artículo 59, a la línea de ribera definida conforme metodología determinada en el

régimen de aguas, debiéndose establecer plena compatibilidad con el sistema de restricciones para el libre escurrimiento de los desagües naturales.

II) Por encima de un máximo de 133 hab/ha de densidad neta toda urbanización debe contar con agua por red, y ambos servicios por encima de los 150.hab/ha, excepto para el tipo “barrio cerrado” que en todos los casos contarán con servicios de agua y cloaca por red.

## **Anexo 2**

### **Normas a aplicar para el diseño de la trama circulatoria pública. (Reglamentación del artículo 8 inciso a) y 12 del DL 8912/77, complementaria de la establecida por Decreto 1549/83)**

#### **2.1. Definiciones**

**2.1.1. Vía:** Espacio circulatorio entre dos puntos

**2.1.2. Trama:** Red o malla que se configura necesariamente cuando se organiza un sistema de vías

**2.1.3. Traza:** Poligonal que representa la trayectoria de la vía

**2.1.4. Jerarquía:** Depende del ancho de la vía, que variará según el tipo e intensidad de uso. Accesoriamente involucra otros aspectos relativos al diseño paisajístico y las relaciones con el espacio construido a ambos lados.

**2.1.5. Eje de crecimiento:** Son aquellas condicionantes físico ambientales o funcionales que definen la configuración del modelo territorial y la forma de crecimiento de una aglomeración urbana

#### **2.2. Análisis previos al diseño de la trama circulatoria pública**

Al formular el plan de ordenamiento municipal o particularizado, se deberá realizar en primer lugar una clara lectura de la estructuración territorial local y regional reconociendo entre otros, los elementos de los sistemas vial, ferroviario, e hídrico, la matriz originaria de subdivisión parcelaria y los usos predominantes, en tanto han contribuido a determinar la urbanización del territorio.

#### **2.3. Objetivos**

El análisis deberá permitir examinar todo el sistema de conexiones, su traza y jerarquía y orientar la propuesta a fortalecer la trama vial interna (Decreto 1549/83 reglamentario del art. 12 del DL 8912/77) y las conexiones de ésta con la trama externa, promoviendo en todo lo posible la configuración en red y la multiplicación de las conexiones entre zonas de centralidad de cualquier escala situadas en el ámbito local y regional. La propuesta de diseño determinará la trama interna y las eventuales conexiones a la trama externa (art. 8 del DL 8912/77) para cada una de las localidades o núcleos de población que existen en el partido; otorgará la jerarquía correspondiente a cada vía según el tipo e intensidad del tránsito, ponderará la demanda del sistema de transporte público y de cargas; programará la estructura vial de las zonas de reserva donde se propone la futura expansión, y preverá todos aquellos sectores que serán objeto de soluciones particulares, las que podrán desarrollarse contemporáneamente al plan director vial o en fases subsiguientes.

#### **2.4. Alcance territorial**

Al igual que los planes de los que forman parte, las propuestas de diseño de trama circulatoria pública o “Plan Director Vial”, pueden comprender toda la superficie del territorio municipal (Art. 12) o afectar zonas o sectores sometidos a planeamiento, guardando siempre en ese caso relación con el modelo territorial del que forman parte.

#### **2.5. Formas de aprobación**

Como parte de planes de ordenamiento municipal o planes particularizados, la aprobación operará conforme el procedimiento del artículo 3º del cuerpo principal de este Decreto. No obstante, cuando el diseño de la trama vial no se correlacionara con modificaciones al Código de Ordenamiento Municipal, pero fuera requisito para materializar usos extendidos en superficie, la definición de trazas viales podrá ser aprobada como instrumento autónomo siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 5 inciso b) del cuerpo principal de este Decreto, e incorporada como documento técnico a los Códigos de Ordenamiento Urbano de las municipalidades.

#### **2.6. Efectos jurídicos**

El diseño de la vialidad pública en el sector sometido a planeamiento determinará los siguientes efectos:

1. Permitirá establecer afectaciones y restricciones al uso en sectores no urbanizados, así como determinar las correspondientes cesiones gratuitas cuando se materialice urbanización en un determinado macizo. Si por fuera de éste las calles tuvieran transitorias interrupciones que las tornan ineficaces, la apertura de sus trazas dentro de la nueva urbanización podrá diferirse en el tiempo.
2. En parcelas donde el uso ya está materializado sin que hubiera existido en su oportunidad afectación u obligación de cesión de calles, se establecerán las afectaciones y restricciones correspondientes para la apertura de la traza ahora definida, previéndose las alternativas para resolver su diseño ante situaciones de difícil reversión. En estos casos, cuando la Municipalidad lo estime oportuno, se arbitrarán los mecanismos jurídicos y administrativos que permitan la efectiva materialización de las calles.

3. En todas las trazas cedidas al dominio público para calle, cualquiera sea su condición de materialización y uso, la Municipalidad mantendrá el derecho de autorizar la instalación de redes de infraestructura.
4. Las calles públicas quedan expresamente excluidas de la facultad otorgada a la Municipalidad para la desafectación de bienes públicos a que autoriza el Artículo 9 del DL 9533/81 o cualquier otro régimen con similar alcance, excepto que tengan menos de 150 metros de longitud y sean producto de anomalías en el trazado, que mediante reconfiguración parcelaria se dé lugar a una corrección de éste que mejore la conexión establecida, o que en un plan de ordenamiento municipal se determine su prescindibilidad.
5. Los parámetros dimensionales establecidos serán aplicados con márgenes de tolerancia usuales que permitan ajustes menores a las condiciones de contexto.
6. Las previsiones de este Anexo podrán ser modificadas ante situaciones excepcionales y fundadas exclusivamente en necesidades de ajuste por presencia de bruscos cambios topográficos, objetivos de protección ambiental o integridad de espacios públicos. Cualquier interpretación de estas normas que realice la Municipalidad ante situaciones particulares será objeto de consulta pública en el marco de lo establecido en el cuerpo principal del Decreto.
7. La autoridad urbanística provincial interpretará esta norma ante situaciones no previstas de aplicación y emitirá dictamen con criterio aplicativo general

### 2.7. Clasificación de los tipos de vía

Según la escala territorial de las conexiones que provee se clasificarán en

**2.7.1. Vías de Trama externa:** es la que involucra las rutas nacionales y provinciales de la red troncal y secundaria respectiva, más los accesos urbanos y caminos de la red troncal municipal. (art.8 y 12)

**2.7.2. Vías de Trama interna:** es la que involucra las vías férreas, autopistas urbanas, avenidas principales y secundarias, calles principales, secundarias o de servicio, de penetración y retorno, y senderos peatonales, más los espacios públicos de estacionamiento vehicular. (art.8 y 12) A su vez, dentro de Trama Interna y según su función en la estructuración del territorio, las vías se clasificarán como:

#### 2.7.2.1. Vías estructurantes

#### 2.7.2.2. Vías no estructurantes.

Tal condición estará definida por la relevancia de los usos que conecta, la intensidad del tránsito y/o la relevancia dentro del modelo territorial.

### 2.8. Normas para el trazado de vías estructurantes de trama interna

Se considerarán como tales aquellas que permiten establecer una pluralidad de conexiones entre centralidades de cualquier orden u organizan de modo determinante los usos del área a la que sirven. Se respetarán de modo concurrente los parámetros que se indican en adelante.

- a) Se trazarán pares viales de las vialidades de trama externa multitraza o autopista, a fin de garantizar los flujos en ambos sentidos en situaciones de congestión por exceso de tránsito, ante eventos accidentales, o en prevención de riesgos. Las vías alternativas serán una o más según las proyecciones de flujo de tránsito a 10 y 20 años.
- b) Se asegurará la continuidad de los ejes que organizan el crecimiento del área urbana más próxima, conectando a través de ellos todo el suelo urbanizado, cualquiera sea la modalidad residencial.
- c) Se dará continuidad a una o más vías estructurantes de trama interna que permitan la conexión de cualquier zona de centralidad con los centros urbanos más cercanos, situados en el municipio o fuera de él, y siempre que las distancias a recorrer no sean superiores a 15 km.
- d) Se establecerán conexiones entre vías de trama externa ~~por~~ mediante vía estructurante interna, siempre que estas conexiones atraviesen zonas urbanizables del área urbana o complementaria, manteniendo una distancia mínima entre ellas conforme la densidad potencial y el estudio de flujos de tránsito.
- e) Se preverá el desarrollo de los puntos de articulación entre vías de la red externa y la red interna estructurante evaluando los modos más efectivos de resolución.
- f) Se asegurará con vías de trama interna la continuidad de las trazas paralelas a uno o ambos lados, según la densidad potencial, de vías férreas, cursos de agua con cuencas de más de 4.500 hectáreas, y en espejos de agua, excepto que ello se materialice con vías de trama externa. En el caso de cursos o espejos de agua, se evitará invadir la zona de escurrimiento de desagües naturales en virtud de la restricción establecida por la Ley 6253, debiéndose prever que en los casos en que ello sea imposible, la materialización de la vía no pondrá obstáculos al libre drenaje.
- g) Se preverá el trazado continuo de vías que atraviesen o conecten con zonas de valor natural y paisajístico de naturaleza pública, en tanto no sean consideradas intangibles. El trazado y dimensionado de la vialidad deberá ser congruentes con las condiciones y valores del paisaje, y permitir lugares de observación y disfrute.
- h) Se concentrarán los puntos de cruce de cursos de agua en coincidencia con la traza de las vías estructurantes

- i) Se establecerán los puentes de cruce de vías de ferrocarril en coincidencia al menos con las vialidades estructurantes y en base a cálculos de flujos de tránsito y densidad potencial.
- j) Se rediseñarán las trazas perimetrales a parcelas de origen rural insertas en zonas urbanizables o urbanizadas, evitando angostamientos y quiebres de dirección, y dimensionándolas de manera de tornarlas en una conexión eficiente
- k) En área urbana se establecerán criterios de jerarquización de vías como ajustes al trazado por ensanche, estudio de los planos de fachada, usos al nivel de calle, entre otros que el plan vial determine. Se privilegiará la continuidad de toda la trama pública, cualquiera sea su jerarquía, estableciendo las restricciones o cesiones correspondientes en macizos no urbanizados y resolviendo en forma particularizada las situaciones de angostamiento e interrupción en situaciones con niveles de consolidación. De aprobarse emprendimientos bajo la forma de condominio o barrio cerrado en área urbana, se deberá mantener la continuidad de al menos una de cada dos calles cualquiera sea su jerarquía, que sean proyección de la trama de los sectores amanzanados más próximos, en dos orientaciones.
- l) En área complementaria, además de los criterios definidos en los puntos a) a j), y en forma concurrente con ellos, se asegurará una trama básica estructurante para sectores urbanizables que tendrá como soporte la matriz de fraccionamiento rural originaria. La distancia entre vías estructurantes se ajustará a las condiciones que presente esa matriz territorial básica en cada circunstancia, pero no será superior a los 600 metros en una dirección y 1200 metros en la otra, orientada conforme el sentido de las conexiones predominantes. Como requisito previo deberá ajustarse la definición del área complementaria tal cual prevé el Anexo I de este Decreto, reexaminando los usos predominantes por subáreas.

#### **2.9. Normas para vías de la trama interna no estructurante**

- m) Se asegurará la continuidad de calles principales que sean par de vías estructurantes cuando éstas constituyan corredores de transporte de carga o pasajeros.
- n) Se proyectará la estructura vial en todos los sectores de ocupación precaria en asentamientos y villas como parte de operaciones de reconstrucción urbana.
- o) En área complementaria urbanizable, la Municipalidad establecerá los criterios para configurar la trama de calles principales y secundarias no estructurantes, inserta en la trama estructurante definida en l), considerando la proximidad al área urbana y la posible evolución de ésta. En cualquier caso, se deberá definir el trazado de al menos una paralela a cada vía estructurante. De aprobarse emprendimientos bajo la forma de barrios cerrados o clubes de campo, las trazas de estas vialidades no estructurantes podrán quedar transitoriamente encerradas dentro del perímetro del emprendimiento, dejándose asentada la correspondiente afectación o restricción al dominio. En el instrumento que apruebe la factibilidad de la urbanización así como en el Plan Director Vial, deberá quedar definida la oportunidad de su cesión y apertura al uso libre público en base a indicadores de desarrollo urbano del entorno, claramente verificables. Esta apertura operará: i) siempre que hubiera cesado la actividad de la sociedad administradora de los espacios comunes internos; ii) cuando se verificaran las condiciones determinadas en la factibilidad y además la continuidad de estas vías esté materializada por fuera del emprendimiento.
- p) Se establecerá la jerarquización de todo el sistema vial conforme las categorías de vías establecidas en la reglamentación del artículo 12 del DL 8912/77, garantizando el ajuste entre flujos de tránsito previsibles y dimensionado de la vía de circulación. Con idéntico criterio de jerarquías se buscará distribuir los espacios verdes que se cedan lindantes con las vías de circulación.
- q) Se considera recomendable que los trayectos de las vialidades públicas en área urbana y complementaria constituyan corredores en los que los usos del espacio edificatorio doten de actividad suficiente al espacio público. Por ello, en los bordes de urbanizaciones cerradas las municipalidades promoverán que se dispongan parcelas o unidades catastrales con frente y acceso desde las calles públicas de mayor jerarquía..

#### **Anexo 3**

Procedimientos para la puesta en vigencia de las normas urbanísticas sancionadas por las municipalidades.

#### **1. Funcionamiento de la Comisión de Gestión para la convalidación de ordenanzas aprobatorias de planes municipales**

1.1. La Comisión de Gestión tendrá el propósito de otorgar eficiencia y celeridad a los procedimientos internos del Poder Ejecutivo. Será convocada por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial y participarán en ella la unidad pertinente de la Subsecretaría de Asuntos Municipales en su carácter de organismo competente (Art 73 del DL 8912/77), los restantes organismos con competencias en materias específicas territoriales de acuerdo con las características del plan, el municipio presentante y los municipios linderos.

1.2. : A los fines de la implementación de lo dispuesto en el artículo precedente se establece un plazo máximo para la finalización de los informes técnicos de los Organismos Competentes en la aplicación de

la Ley 8912/77 de 90 días contados a partir de la fecha que conste en acta el inicio de los trabajos de la mesa de gestión. Dichos informes técnicos deberán expedirse en cuanto a :

- Cumplimiento de los procedimientos establecidos para la modificación de la norma
- Grado de concordancia con planes de escala superior (intermunicipal, regional o provincial)
- Cumplimiento de estándares y exigencias del DL 8912 y marco normativo complementario de carácter Provincial y/o Nacional

## **2. Denegatoria expresa de convalidación**

2.1. El Poder Ejecutivo denegará expresamente la convalidación de ordenanzas que contravengan cualquiera de las prescripciones vigentes, previo a instar la sanción de modificaciones de adecuación.

2.2. A los fines de lo dispuesto en el artículo precedente, impleméntese el siguiente procedimiento para los actos Denegatorios de convalidación provincial a presentaciones que impliquen modificación de Regímenes de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo:

a) La Subsecretaría de Asuntos Municipales, notificará fehacientemente al Municipio presentante del informe denegatorio, debidamente fundado. Dicho informe será producto del dictamen técnico de la Autoridad Urbanística de la Provincia de Buenos Aires que instara a la readecuación del instrumento normativo, con las precisiones del caso .

b) El Municipio deberá derogar la Ordenanza cuya convalidación provincial resulte denegada en un plazo máximo de 180 días, debiendo comunicar tal acto administrativo a la Subsecretaría de Asuntos Municipales en el citado plazo.

c) Vencido dicho plazo La Subsecretaría de Asuntos Municipales, notificara de tal circunstancia al Municipio, y elevará el Proyecto de Decreto pertinente, debiendo comunicar el mismo al Municipio , una vez sancionado.

## **3. Modificaciones normativas que no requieren convalidación del Poder Ejecutivo.**

3.1 Las normas que en materia de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo modifiquen parcialmente el régimen legal de ordenamiento territorial y carezcan de los alcances del artículo 4 del cuerpo principal del presente Decreto, deberán observar el procedimiento que sigue a efectos de su entrada en vigencia:

a) La Ordenanzas y Decretos de Promulgación serán comunicadas fehacientemente por el Municipio correspondiente en un plazo de 60 días desde su sanción y promulgación a la Subsecretaría de Asuntos Municipales, dependiente del Ministerio de Gobierno, para su registración.

b) Cumplido lo dispuesto en el ítem anterior, y en caso de entender los Organismos Provinciales Competentes conforme lo dispuesto en los Art. 73º del Dto. ley 8912 /77 que la ordenanza se encuentra alcanzada por lo estipulado en los artículos 3º y 4º del cuerpo principal del presente Decreto, tendrán un plazo de 60 días desde recibida la notificación con la ordenanza sancionada para informar fundadamente y notificar fehacientemente al Municipio tal instancia.

c) Vencido dicho plazo y no mediando informe técnico de los Organismos Técnicos Provinciales Competentes se procederá a su registro.

d) Ante casos de discrepancia deberá intervenir la Asesoría General de Gobierno, a los fines de dictaminar sobre el caso particular.

## **4. Creación del Registro de Convalidaciones y Denegatorias del Ordenamiento Urbano Provincial**

4.1. A los fines de la implementación de lo dispuesto en los ítems precedentes, funcionará en el ámbito de la Subsecretaría de Asuntos Municipales el Registro de Convalidaciones y Denegatorias (RCD) que reúne todas las Ordenanzas de Ordenamiento y Uso del Suelo sancionadas por las municipalidades y convalidadas por el Poder Ejecutivo, así como los textos ordenados que sucesivamente se dicten.

4.2 Este registro desarrollará un capítulo particular para oficializar las modificaciones al código que se ajusten a lo establecido en el ítem 3 (Modificaciones normativas que no requieren convalidación del Poder Ejecutivo).

4.3. Además desarrollará otro capítulo específico para inscribir los estudios viales elevados por cada municipio. Esta registración dará carácter público al diseño de la trama circulatoria existente y prevista para el municipio. La documentación será presentada por cada Municipio de acuerdo con las pautas establecidas por el Anexo 2. Constituirá una condición para la aprobación de cualquier proyecto de urbanización que tenga los alcances del artículo 5º inc. b) del cuerpo principal de este Decreto.-

## **4. Texto ordenado**

Cuando los instrumentos de ordenamiento territorial resulten de la vigencia de varias ordenanzas, que en algunos casos se modifican unas a otras, la autoridad de aplicación municipal tendrá la responsabilidad de conformar un texto ordenado que anualmente será actualizado y publicado como requisito formal para garantizar la publicidad de la normativa vigente. Se incorporarán al texto ordenado también las ordenanzas los planes o estudios viales (artículo 5º inciso b y Anexo 2) que no requieren convalidación. El texto ordenado será remitido en cada oportunidad a la Subsecretaría de Asuntos Municipales para su registración.-



## El contexto económico<sup>1</sup>

### Condiciones generales de la economía

La Argentina de hoy presenta bases sólidas para ingresar en una **nueva trayectoria de crecimiento**. Después de llegar a niveles casi impensables de deterioro, resulta posible proyectar un ciclo estable de desarrollo capaz de mejorar significativamente las condiciones de vida de amplios segmentos de la sociedad.

Concurren, para ello, un par de factores esenciales. Por un lado, el reposicionamiento del Estado que va recuperando márgenes de decisión después de las duras enseñanzas que deja la década pasada, cuando todos sus dispositivos se orientaron dogmáticamente a sostener un modelo que llevó al quiebre, en todos los planos de la vida social.

Por otro lado, la economía presenta fundamentos para su desempeño como no ha ocurrido en décadas. Los principales equilibrios macroeconómicos no solo alejan del horizonte la posibilidad de una nueva crisis –del tipo de las que se producen cada aproximadamente diez años– sino que parecen impulsar un período prolongado de expansión.

Es claro que el crecimiento del producto no asegura por sí la superación de las condiciones de desigualdad y exclusión que aun persisten, pero constituye una base esencial para desplegar un amplio abanico de políticas públicas y capacidad innovadora que permita, entre otras cosas, mejorar sustancialmente la capacidad de gestión del Estado.

La historia económica Argentina muestra una gran volatilidad en la evolución de la economía. Si se analiza el crecimiento, desde 1951 a 2005, el PBI creció 37 veces y cayó 18, por lo que una tercera parte de los últimos 55 años, el producto se redujo.

La alta volatilidad ha generado grandes cambios en el PBI per capita, con períodos de ingresos superiores a los U\$S 10.000, para luego caer a U\$S 2.000. Esto condujo a un deterioro de los ingresos de la población respecto al resto del mundo. La Argentina, de tener un ingreso *per capita* (medido en paridad de poder adquisitivo) del 50% del que tenían los habitantes de Estados Unidos de América en 1950, tiene actualmente uno de sólo un 25%.

Los causas de estas fuertes variaciones en la economía argentina han sido básicamente dos. En primer término, los problemas de los déficit de la Cuenta Corriente, que ante *shocks* internacionales y reversiones en los flujos de capitales, generaban las conocidas crisis de balanza de pagos. En segundo término, el problema de las Cuentas Públicas con déficit sistémicos financiados a partir de incrementos de la deuda, que ante problemas en el acceso al mercado de financiamiento, principalmente el externo, exponía a la economía a una posible crisis de deuda.

En el gráfico 1, cada punto indica la situación que presentaron esas dos dimensiones fundamentales del desempeño económico cada año, desde 1950 a 2006. Allí se puede observar que, en 28 de los últimos 46 años, la economía argentina presentó déficit de cuenta corriente y fiscal, y en otros 14 déficit fiscal. En los últimos 4 años, se observa un cambio sustancial reflejado en el gráfico: la economía se ubica en el cuadrante superior derecho, es decir presentó superávit “gemelos”. Esta última condición, complementada por el sostenimiento de un tipo de cambio real, competitivo y estable, como señal de precios hacia el sector de bienes transables, conforma los pilares del actual modelo económico.

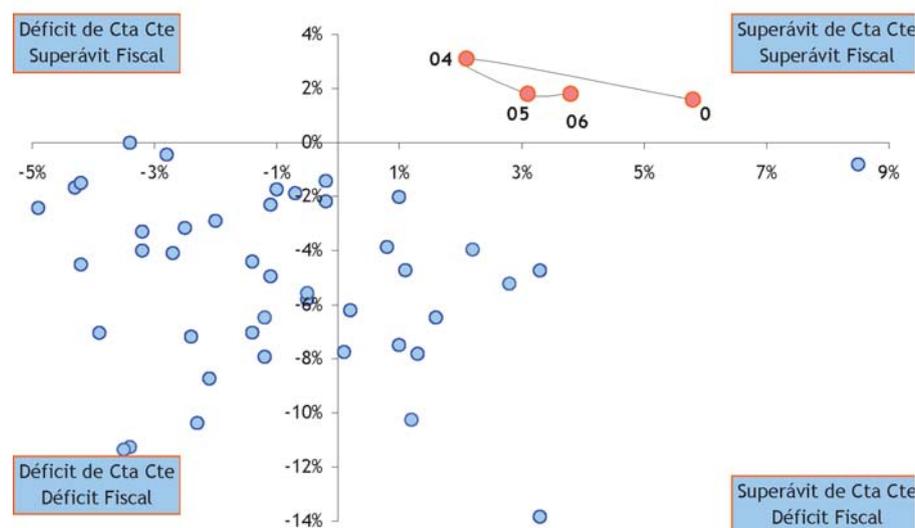


Gráfico 1. Superávit/Déficit fiscal y de cuenta corriente en % del PBI.

Todo hace prever que las condiciones que permiten estos equilibrios macroeconómicos habrán de sostenerse en los próximos años. La *performance* fiscal, fruto del aumento en la demanda interna, el incremento promedio del nivel de ingresos de la población y el mejoramiento del desempeño recaudatorio, permitirá mantener un elevado superávit primario. El constante aumento de las exportaciones y el precio de los *commodities* - que tiende a mantenerse elevado por las condiciones que presenta el mercado internacional - aseguran un saldo comercial favorable, del orden de los u\$s 10.000 millones por año. Además, los pagos de la deuda externa renegociada tendrán una incidencia decreciente en relación al PBI y, a su vez, el financiamiento que resulte necesario para hacer frente a sus servicios podrá obtenerse, habida cuenta del importante superávit fiscal, básicamente en el mercado doméstico, pudiendo recurrirse al mercado externo con criterio selectivo.

En ese contexto, la evolución del producto bruto interno ha permitido, en el segundo trimestre de 2005, equiparar al que tenía la Argentina en 1998, manteniendo desde entonces, en los trimestres sucesivos, el alto crecimiento (gráfico 2).

**En particular, el producto bruto geográfico de CABA y los partidos de la Provincia de Buenos Aires habría alcanzado a fines de 2006 los \$ 321.306 millones a precios corrientes equivalente a un 46% del PBI nacional<sup>2 3</sup>.**

A su vez, el importante crecimiento de la inversión bruta fija (IBIF) en los últimos años, que se ha explicado sobre todo por la incidencia de la construcción, tiende a orientarse en mayor medida hacia la adquisición de bienes durables. (Cuadro 1)

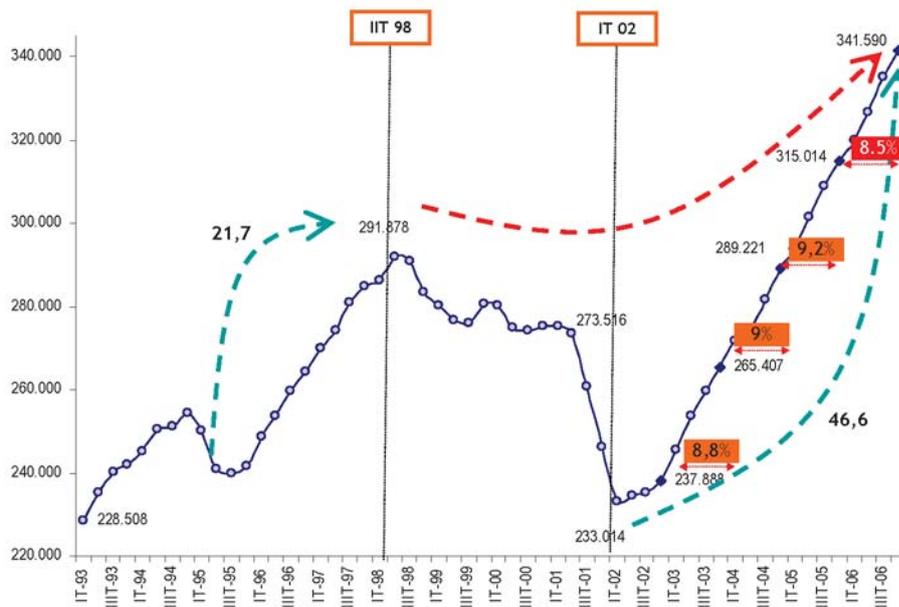


Gráfico 2 Evolución del PBI trimestral desestacionalizado en millones de pesos de 1993. Fuente Ministerio de Economía

	1994	1997	1998	2003	2004	2005	2006
<b>IBIF   PBI</b>	20,5	20,6	21,1	14,3	17,7	19,8	21,7
<b>IBIF MyEq   PBI</b>	8,3	8,5	8,9	4,7	6,5	7,6	8,3
<b>IBIF const   PBI</b>	12,2	12,0	12,2	9,6	11,1	12,3	13,4

Cuadro 1 Evolución IBIF en términos del PBI. Fuente: INDEC

Para el mediano plazo (cuatro años), es previsible una moderación del ritmo de crecimiento, aunque se abren **dos posibles escenarios de política económica**. Por una parte, se postula la necesidad de impulsar un **“aterrizaje suave”** de las tasas de incremento del PBI, hasta llegar a un 4% en 2011, compatible con la tasa de inversión y el potencial real de producción que tiene la economía, de modo de no generar estrangulamientos y tensiones inflacionarias que esterilicen lo hasta aquí logrado<sup>4</sup>. Se enfatiza, también, en la necesidad de mejorar la calidad de las inversiones, garantizando una plataforma cualitativamente apta para la sostenibilidad, a largo plazo del proceso de crecimiento<sup>5</sup>.

Por su parte, otros análisis sostienen la necesidad de mantener un **“crecimiento dinámico”**, a tasas del orden del 7,5%, como requisito para mantener el incremento del empleo y los niveles de ingreso, y ampliar la inversión en bienes y servicios sociales y económicos. Con ello, hacia 2010, se superaría el nivel de ocupación de 1991 y los salarios de 2001, dentro de una trayectoria de crecimiento estable por varios años<sup>6</sup>.

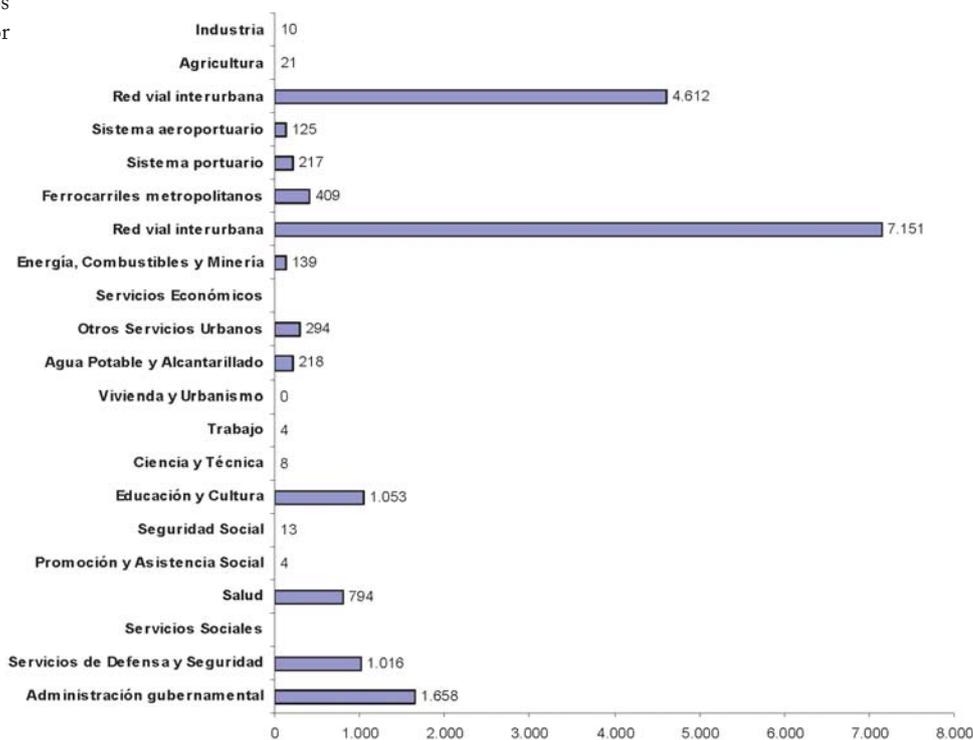
En este punto, adquiere relevancia la tasa de inversión en relación con el PBI que, según los dos escenarios arriba planteados, llegaría, en 2011, a un 24% o un 29%, respectivamente. En particular, dada su decisiva incidencia para el



desarrollo económico social y el proceso de urbanización, interesa observar la evolución de la **inversión en bienes y servicios públicos**, que, en las actuales condiciones de prestación, es de esperar que sea ejecutada básicamente por el estado, con fondos presupuestarios o extrapresupuestarios bajo su control (fideicomisos). Según se verifique uno u otro de los escenarios planteados, la inversión pública se mantendría en torno al nivel que alcanza hoy, 2,5% del PBI, o se elevaría a un 4,5%.

Deberá tenerse en cuenta, no obstante, la estimación de los requerimientos de inversión para reposición y mantenimiento, a valores constantes del actual stock de capital público fijo, distribuido en todo el país y administrado por el Estado en sus distintas jurisdicciones: demandaría no menos de 1,8 puntos del producto, en los próximos tres años (ver cuadro)<sup>7</sup>

Gráfico 3 Demanda de inversión para suplir mantenimiento y amortización del stock actual de capital en bienes y servicios públicos. En millones de pesos corrientes por sector



Por último, será relevante considerar los indicadores de **empleo e ingresos** a fin de prever, entre otras cosas, qué proporción de los hogares podrá satisfacer su demanda de vivienda en el mercado. En cualquiera de los escenarios de crecimiento, se plantea como deseable un incremento real del nivel general de ingresos a una tasa igual a la del incremento que experimente el PBI. No obstante, puede inferirse que bajo condiciones de “**crecimiento dinámico**”, hacia 2011, el 40% superior de los hogares tipo – según escala de ingresos – podría adquirir una vivienda mínima por la vía del mercado hipotecario, tal como hoy funciona.

Este es el contexto general en el que - todo indica - se desenvolverá la Argentina de los próximos años. En lo económico, supone condiciones estructuralmente distintas a las verificadas en períodos anteriores. En lo político institucional, supone asumir la experiencia de los '90 y replantear la relación entre sector público y sector privado. En cualquier caso, ese contexto presenta escenarios alternativos otorgando a la política pública márgenes razonables de



decisión, sin perjuicio de factores exógenos cuya incidencia se mantiene. No se trata solo de opciones técnicas sino, sobre todo, de la configuración, que en definitiva, terminará de adoptar el modelo de acumulación en nuestro país, y la capacidad de éste para remontar el deterioro social y la pérdida del capital público que aun nos afecta.

En esas condiciones, un plan territorial para la Región Metropolitana asoma como condición ineludible para capitalizar las peculiares oportunidades de este tiempo y orientar, del modo más racional posible, las inversiones en bienes y servicios, públicos y privados. Se trata de transitar, entre los caminos posibles, por aquellos más eficaces para proporcionar calidad de vida a cada ciudadano, dentro de una sociedad que progresa.

### **Sostenibilidad financiera de un plan de inversiones de mediano plazo en la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Proyectando las tasas de crecimiento e inversión según los dos escenarios arriba planteados, linealmente, a la RMBA, la inversión pública anual promedio para los próximos cuatro años debiera rondar los \$10.000 y los \$18.000 millones, respectivamente. Considerando las diversas opciones de participación del capital privado en la provisión de infraestructura, esos montos podrían, eventualmente, incrementarse entre un 10% y un 15% adicional.

Deberá señalarse, en este sentido, que el flujo actual de inversión pública hacia la Región no resulta aun proporcionado con la participación que ella tiene en el PBI nacional, lo que se explica por el atraso casi crónico que se registraba en numerosas regiones del país. En efecto, considerando el desagregado regional de la inversión real directa del Estado Nacional más las transferencias que éste realiza a las provincias con el mismo objeto (que explican un 75% de la inversión del sector público consolidado), la CABA y la Provincia de Buenos Aires percibirían, según el presupuesto inicial 2007, un 29%, aun cuando su PBI representa un 50%<sup>8</sup>.

**De convergerse hacia niveles de inversión anual similares a los arriba proyectados, puede sostenerse la hipótesis de que existe una razonable viabilidad para concretar, en el mediano o largo plazo, la importante agenda de inversiones que requiere la Región, en el marco de un proceso que persiga transformaciones estructurales.**

**CUADRO. Inversiones relevantes en infraestructura y vivienda social.  
Proyección a 10 años.  
En Pesos corrientes de diciembre 2006**

Matriz productiva	Sistema portuario	Construcción de un nuevo puerto al sur de la aglomeración	\$ 1.600 <sup>1</sup>
	Energía	Ampliación de la capacidad de generación y transporte	\$ 14.800 <sup>2</sup>
	Estructura vial	Construcción del tercer anillo de circunvalación (Autopista Presidente Perón)	\$ 860 <sup>3</sup>
		Electrificación y de la red ferroviaria	\$ 8.400 <sup>4</sup>
Matriz de crecimiento	Estructuración del sistema de centros	Construcción de centros de trasbordo y pasos a distinto nivel	\$ 740 <sup>5</sup>
	Expansión de la red sanitaria	Completamiento de la provisión de agua y cloaca	\$ 5.600 <sup>6</sup>
	Crecimiento de la aglomeración	Construcción de vivienda social Infraestructura en suelo de nueva urbanización	\$ 11.200 <sup>7</sup> \$ 2.100 <sup>8</sup>
	Acondicionamiento de áreas verdes públicos y otros espacios protegidos	Recuperación de suelo, manejo de espacios forestados, mobiliario, construcciones.	\$ 3.000 <sup>9</sup>
Totales			\$ 48.300

Nota: no incluye inversiones en reposición y mantenimiento del stock

Lo anterior remarca la necesidad de avanzar en nuevos horizontes de planificación para la RMBA, que concilien del modo más eficiente posible el conjunto de las demandas sociales y los requerimientos para el desarrollo económico productivo, que se exteriorizan de modo tan patente en el contexto de un país en fuerte crecimiento.

De hecho, la provisión de agua y cloaca a todos los hogares carentes de la Región involucraría, a la fecha, unos \$5.000 millones<sup>9</sup>. A su vez, se ha estimado el costo de construcción de un puerto en \$1.600 millones<sup>10</sup>; la construcción de la Autopista Parque Presidente Perón ha sido ofertada en \$860 millones<sup>11</sup>; la electrificación de casi 600 kilómetros de vías férreas supondría unos \$12.000 millones<sup>12</sup>, y la pavimentación de la red vial urbana en 300km<sup>2</sup> de urbanización importaría \$6.000 millones<sup>13</sup>, considerando algunos de los principales rubros de infraestructura urbana. Relevancia fundamental adquiere el requerimiento de inversión en energía, estimado en unos \$9.600 millones para el período de referencia, 2008-2011, imputados a la Región en forma proporcional a su incidencia en el PBI<sup>14</sup>. En el mismo período la inversión en nueva urbanización, sin considerar vivienda, insumiría unos \$400 millones<sup>15</sup>, en tanto la construcción de vivienda social supondría alrededor de \$4.800 millones. Todo ello sin perjuicio

de la necesaria consideración de otros rubros de la infraestructura social como educación y salud. Habrá que considerar también un 40% adicional de inversión destinada a mantenimiento y recuperación de la infraestructura existente<sup>16</sup>

Lo anterior remarca la necesidad de avanzar en nuevos horizontes de planificación para la RMBA, que concilien, del modo más eficiente posible, el conjunto de las demandas sociales y requerimientos para el desarrollo económico productivo, que se exteriorizan de modo tan patente, en el contexto de un país en fuerte crecimiento.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Para la redacción de este breve capítulo se ha contado con la colaboración del Licenciado Dante Sica.

<sup>2</sup> En base a informes de las direcciones de estadística de la CABA y la Provincia de Buenos Aires.

<sup>3</sup> La conversión a dólares al valor nominal del tipo de cambio no necesariamente ayuda a la comparación internacional. De hecho, a paridad de poder adquisitivo de las monedas (PPA), la relación dólar - peso sería de casi 1 a 1, en lugar de 1 a 3.20

<sup>4</sup> Las proyecciones plurianuales del Ministerio de Economía y Producción – ver mensaje 2007 del Presupuesto Nacional- contemplan converger hacia un crecimiento real del 3,5% del PBI, en 2008. Se definen allí también el resto de las variables relevantes aquí consideradas. Si bien en los últimos presupuestos el Estado Nacional ha tendido a subestimar la expansión, son varios los analistas que postulan que tasas cercanas al 4%, hacia 2010, son las que garantizan la sustentabilidad del modelo.

<sup>5</sup> Ver Informe Miguel Bein: “Tren Bala al Pleno Empleo o Tren Lechero al Desarrollo”

<sup>6</sup> Ver modelo de simulación y consistencia del Plan Fénix II, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA

<sup>7</sup> Plan Nacional de Inversiones, Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Los requerimientos por “reposición y ampliación” se calculan en base a la incidencia variable sobre cada sector del crecimiento demográfico, el crecimiento económico y factores específicos. No incluyen incremento neto de la base territorial o poblacional cubierta. Se ha considerado el stock de capital en equipamiento social, económico, de defensa y seguridad, y de uso gubernamental, bajo la administración del sector público consolidado en 2005. Considera construcciones y equipamiento durable de producción. Incluye el servicio completo de ferrocarriles metropolitanos, puertos y red vial interurbana no concesionados, red vial urbana completa, servicios de agua y saneamiento de organismos y empresas públicas o gerenciados por ENOHSA. No incluye AYSA. En 2005, el stock total de capital público fijo alcanzaba los 312.326 millones de pesos en todo el país.

<sup>8</sup> Fuente: Ministerio de Economía y Producción, Plan Nacional de Inversión Pública. La masa considerada no incluye inversiones en energía que suelen tener otro tipo de imputación en el cuadro de recursos.

<sup>9</sup> En base a proyecciones de valores de obra del Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires BIRF 7268 AR y 7472 AR para tendidos y del ENOHSA para plantas de tratamiento de líquidos cloacales. La proyección no incluye costos de acueductos u otros grandes sistemas regionales, aun no definidos plenamente, particularmente para los sectores no cubiertos por la empresa AYSA .

<sup>10</sup> Fuente: BID

<sup>11</sup> Fuente: Ministerio de Planificación Federal

<sup>12</sup> Fuente Secretaría de Transporte sobre la base del Plan del año 2000 para la electrificación de la Línea Belgrano Norte

<sup>13</sup> Estimación en base a costos calculados en Plan Nacional de Inversión Pública.

<sup>14</sup> Fuente: Orlando Ferreres y Asoc, “Demanda de Energía y Requisitos de Inversión, una visión de largo plazo”, 2004. Incluye generación de energía eléctrica y transporte de energía, gas y petróleo. Excluye exploración y producción de petróleo y gas.

<sup>15</sup> Según estimaciones propias.

<sup>16</sup> Según Clusa y Mur, en el documento base para este trabajo



#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO Internacional de Reconstrucción y Fomento. **Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires** BIRF 7268 AR y 7472 AR. Disponible en: [www.gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar)
- BEIN, M. **Tren Bala al Pleno Empleo o Tren Lechero al Desarrollo**. Informe. Disponible en: [www.estudiobein.com.ar](http://www.estudiobein.com.ar)
- CLUSA, J. y MUR, S. **Las Transformaciones de la Estructura Productiva de la Aglomeración y la Promoción del Desarrollo Económico Local**. Barcelona, 2006.
- FACULTAD de Ciencias Económicas de la UBA. **Plan Fénix II**. Disponible en: [www.econ.uba.ar/planfenix](http://www.econ.uba.ar/planfenix)
- FERRERES y Asociados. **Demanda de Energía y Requisitos de Inversión, una visión de largo plazo, 2004**. Disponible en: [www.ojf.com/paginas/Reportes/energia.pdf](http://www.ojf.com/paginas/Reportes/energia.pdf)
- MINISTERIO de Economía y Producción de la Nación. **Plan Nacional de Inversión Pública, 2008-2010**. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/basehome/estructura.htm>
- MINISTERIO de Economía y Producción. **Mensaje 2007 del Presupuesto Nacional**. Disponible en: [www.mecon.gov.ar/basehome/informacion.htm](http://www.mecon.gov.ar/basehome/informacion.htm)
- SECRETARÍA de Transporte. **Plan del año 2000 para la electrificación de la Línea Belgrano Norte, 2000**.

## Relación entre el Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires y los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires

El presente capítulo pretende vincular los aspectos más significativos desarrollados por el Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires, tanto en su diagnóstico como en su faz propositiva, con las propuestas efectuadas para la región metropolitana de Buenos Aires, ordenadas según las matrices de Desarrollo, Crecimiento y Ambiente, desarrolladas en este documento en los capítulos que anteceden. El propósito de la comparación - que presupone cotejar, confrontar, examinar simultáneamente en un procedimiento ordenado y sistemático para conocer semejanzas, diferencias y relaciones - es el de detectar analogías, puntos de afinidad y divergencias que permitan la construcción de una mirada común, entre lo regional y lo local, que conduzcan a la posibilidad de establecer acuerdos y compromisos en torno a las estrategias regionales, para la creación de políticas comunes e instancias de gestión integradas para el territorio del Área Metropolitana.

Para realizar la comparación, procuramos establecer los pares de análisis de los cuales extraeremos conclusiones, colocando en paridad las prioridades presentadas, respetando las lógicas propias de jerarquización de cada uno de los documentos, tratando de adaptar la clasificación del PUA a las matrices definidas por estos Lineamientos Estratégicos.

Cabe destacar que esta comparación presupone poner en paralelo dos instrumentos de diferente carácter. El objetivo de los Lineamientos Estratégicos es proponer un análisis integrador de la problemática del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), ya que no su propósito imponer soluciones a los municipios que la componen. El PUA, además de tener este carácter, por ser instrumento de los responsables directos de su territorio, alcanza otro nivel de definiciones. El PUA es un Plan Urbano mientras que los <lineamientos estratégicos constituyen un marco para el desarrollo territorial de la región, en general, y un soporte para la elaboración de planes de ordenamiento urbano de cada municipio.

Al iniciar la lectura del documento nos deparamos con una **Introducción** que resume el marco en el cual se ha desarrollado el PUA, que se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible (desarrollo económico, desarrollo social y sostenibilidad ambiental), *entendido como un proceso participativo que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.* A continuación enumera las **cinco consignas** (que expresan el espíritu del capítulo



4 de la Constitución de la Ciudad) que estuvieron presentes en su elaboración, y que podríamos hacer propias:

1. **Ciudad Integrada** (...) *vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la ciudad, con los ríos que la rodean y de toda la ciudad con el conurbano con el que constituye una única gran metrópolis<sup>1</sup>.*
2. **Ciudad Policéntrica** (...) *consolidar la jerarquía de su gran área central y (...) promover una red de centros secundarios, así como centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia.*
3. **Ciudad Plural** (...) *debe ser espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo, en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales.*
4. **Ciudad Saludable** *condiciones ambientales a lograr mediante el uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, la provisión adecuada de la infraestructura de saneamiento y de prevención de inundaciones y la gestión de los residuos.*
5. **Ciudad Diversa** (...) *mantener su pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales) y su pluralidad de formas residenciales (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia.*

Entendemos que la afirmación de estas consignas no se circunscriba al perímetro de la Capital Federal, sino que se propone proyectarlas sobre el territorio de los 40 municipios que conforman el área metropolitana, lo que impone nuevos niveles de complejidad.

La integración territorial, que supone la unificación de determinadas problemáticas señala la necesidad de establecer mecanismos de articulación, que permitan el desarrollo de políticas convergentes.

La estructuración de un sistema poli céntrico es asimismo asumida desde una perspectiva de ambos trabajos, rescatando el carácter de centro metropolitano del centro de actividades que coincide con el casco fundacional (micro y macro centro) y a la vez con la delegación de ciertos niveles de complejidad sobre la estructura de centros municipales y barriales que estructuran su jerarquía de centros.

Desde una perspectiva metropolitana la consolidación de una estructura de gobiernos locales (Comunas) se presenta como una tarea urgente del gobierno de la ciudad, que permite la consolidación de algunos subcentros y abre la posibilidad de desarrollar instancias de coordinación sobre fracciones mas acotadas del territorio.

Los flujos cotidianos que induce la actividad productiva y la prestación de servicios implica el ingreso y egreso de masas de población. Estos sectores confluyen sobre el sistema de centros, convirtiéndolos en ámbitos de interacción entre diferentes sectores sociales. Sin embargo la actividad inmobiliaria tiende a segmentar el acceso a los beneficios de la ciudad, reproduciendo sobre el territorio la huella de la inequidad social. La búsqueda de una ciudad plural ampliada a una perspectiva metropolitana, es un objetivo compartido que implica la aplicación de políticas redistributivas que garanticen condiciones básicas de habitabilidad para el conjunto de la población. En esta línea, la reorganización del sistema de transportes, a través de una autoridad unificada se presenta como una manera de mejorar el acceso de la población a los beneficios de la ciudad.

La búsqueda de una ciudad saludable se relaciona directamente con la reconstrucción de la matriz ambiental, con el desarrollo de las infraestructuras

de saneamiento, y con la reformulación de los criterios de tratamiento de residuos que se aplican en la actualidad.

En una futura instancia, será necesario revisar la delimitación de la región propuesta por el PUA. La identificación de la ruta 6 como límite del sistema que ha asumido lineamientos estratégicos, implica el tratamiento de borde periurbano como parte de la problemática de toda la aglomeración. Esto incorpora en los diagnósticos una población de aproximadamente 1.16 millones de habitantes, y por lo tanto desajustes en la mayor parte de los cuadros en que se relacionan informaciones. En este marco se considera que el PUA no tendrá inconvenientes en producir este ajuste, y acordar un nuevo criterio para la delimitación de la región.

Identifica cuatro temáticas urbano-ambientales, consideradas de relevancia y relacionadas con la región metropolitana, de Interés común y concertación interjurisdiccional: a) desarrollo urbano; b) transporte y movilidad; c) calidad ambiental, y d) riesgo de inundaciones, que trataremos de poner en paralelo con las tres matrices: desarrollo, crecimiento y ambiental, y comentaremos desde nuestra óptica regional.

a) Desarrollo urbano

- o Expansión incontrolada;
- o Carencia de infraestructuras;
- o Déficit de equipamientos;
- o Pobreza de relaciones sociales;
- o Alto consumo de suelo productivo;
- o Preservación de espacios verdes, y
- o Gestión de la costa y del delta.

b) Transporte y movilidad

- o Falta de sistema de puertos de cargas;
- o Falta puerto de pasajeros;
- o Falta sistema de aeropuertos;
- o Inexistencia de inter/intramodalidad, y
- o Falta de estructura vial y ferroviaria, y de estaciones de ruptura de cargas.

c) Calidad ambiental

- o Manejo de residuos domiciliarios y también, peligrosos y patogénicos;
- o Control de emisiones;
- o Contaminación hídrica.

d) Riesgo de inundaciones

- o Rellenos de áreas bajas;
- o Ocupación de cuencas;
- o Pavimentación y repavimentación;
- o Abandono de forestación.

En estos Lineamientos Estratégicos, según detallamos anteriormente, las matrices comprenden los siguientes ejes-problema, resumidos en doce temas prioritarios, no excluyentes:

**Matriz de Desarrollo:**

Sistema de Puertos, áreas de apoyo logístico y accesos

Sistema energético

Conformación de la estructura vial

Configuración y reestructuración de los espacios de producción industrial

**Matriz de Crecimiento:**

Sistema de centros y subcentros

Reorganización del sistema de Transporte

Extensión de las redes de agua y saneamiento



Modalidades de crecimiento de la aglomeración

Matriz **Ambiental**:

Manejo integral de cuencas hídricas

Sistema de áreas verdes y parques metropolitanos

Tratamiento de residuos

Protección del borde periurbano

Como primera aproximación al análisis, cruzamos temas urbano-ambientales con matrices, comparamos ambas clasificaciones y sus correspondientes temas, para luego reagruparlos.

Cuadro 11.1

<b>PUA</b>	<b>LINEAMIENTOS</b>
<b>Desarrollo urbano</b>	Matriz de <b>Crecimiento</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Expansión incontrolada;</li> <li>o Carencia de infraestructuras;</li> <li>o Déficit de equipamientos;</li> <li>o Pobreza de relaciones sociales;</li> <li>o Alto consumo de suelo productivo;</li> <li>o Preservación de espacios verdes</li> <li>o Gestión de la costa y del delta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Modalidades de crecimiento de la aglomeración</li> <li>o Extensión de las redes de agua y saneamiento</li> <li>o Sistema de centros y subcentros</li> <li>o Reorganización del sistema de Transporte</li> </ul>
<b>Transporte y movilidad</b>	Matriz de <b>Desarrollo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Falta de sistema de puertos de cargas</li> <li>o Falta puerto de pasajeros</li> <li>o Falta sistema de aeropuertos</li> <li>o Inexistencia de estaciones de ruptura de cargas</li> <li>o Inexistencia de inter/intramodalidad física y tarifaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Sistema de Puertos, áreas de apoyo logístico y accesos</li> <li>o Sistema energético</li> <li>o Conformación de la estructura vial</li> <li>o Configuración y reestructuración de los espacios de producción industrial</li> </ul>
<b>Calidad ambiental</b>	Matriz <b>Ambiental</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Manejo de residuos</li> <li>o Control de emisión de poluentes</li> <li>o Contaminación hídrica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Tratamiento de residuos</li> <li>o Manejo integral de cuencas hídricas</li> <li>o Sistema de áreas verdes y parques metropolitanos</li> <li>o Protección del borde periurbano</li> </ul>
<b>Riesgo de inundaciones</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Rellenos de áreas bajas</li> <li>o Ocupación de cuencas</li> <li>o Pavimentación y repavimentación</li> <li>o Abandono de forestación</li> </ul>	

Del análisis de este cuadro comprobamos que los temas detectados en lo **ambiental** son equivalentes, si bien el PUA detalla más. La categoría b)

Transporte y movilidad corresponde a las cuestiones agrupadas en la matriz de **desarrollo** con excepción del tema de la inter/intramodalidad del transporte, que en nuestra grilla se encuentra en la matriz de **crecimiento**, equivalente a la categoría a) desarrollo urbano, de la cual extraeríamos los temas de preservación de espacios verdes y gestión de la costa y el delta que los incluiríamos en el sistema de áreas verdes que pertenece a la matriz ambiental. Las miradas son semejantes y compatibles. Las diferencias existentes no configuran antagonismos con relación al objeto de estudio y diagnóstico, el AMBA.

Algunos temas se complementan con el diagnóstico de cuestiones que el PUA indica como **propias para Ciudad**, pero como ya dijimos, son

PUA	LINEAMIENTOS
<b>Estructura y centralidades</b>	Matriz de <b>Crecimiento</b>
Radial hacia el centro Alta concentración sobre el centro Subcentros barriales y centros de transbordo La consolidación del Área Central como centro metropolitano, nacional, regional e internacional. Integración del Sistema de Centralidades de la Ciudad con los Centros del Gran Buenos Aires, incrementando la conectividad sobre el Riachuelo, promoviendo la complementariedad entre los centros existentes en las zonas de borde con la conformación de nuevos centros administrativos frente a Av. Gral. Paz.	Sistema de centros y subcentros  La consolidación del Área Central como centro metropolitano, nacional, regional e internacional. Integración del Sistema de Centralidades de la Ciudad con los Centros del Gran Buenos Aires, incrementando la conectividad sobre el Riachuelo, promoviendo la complementariedad entre los centros existentes en las zonas de borde con la conformación de nuevos centros administrativos frente a Av. Gral. Paz.
<b>Hábitat y vivienda</b>	Modalidades de crecimiento de la aglomeración Reorganización del sistema de Transporte
71% departamentos, 23% casas, 6% subestándar: inquilinato, ranchos y casillas Mayores ingresos, mejores condiciones ambientales y mejor conectividad. Zonas de exclusividad. Mayores densidades a lo largo de los corredores Estancamiento demográfico de la ciudad. Incremento del 114% de residentes en villas de emergencia (110000 habitantes). 15% de la población en condiciones de precariedad (hacinamiento, etc.) Polarización socio-habitacional con nuevas construcciones destinadas a los sectores de mayores ingresos y fuerte incremento de población en villas.	
<b>Transporte y movilidad</b>	
Retracción del transporte público, crecimiento del parque automotor Integración modal escasa	
Local, regional e internacional con grandes infraestructuras  Mención al puerto como cabecera del sistema fluvial MERCOSUR, puerto internacional Falta de puentes sobre el Riachuelo Ruptura de cargas en los terrenos del Mercado Central en La Matanza	Matriz de <b>Desarrollo</b>  Sistema de Puertos, áreas de apoyo logístico y accesos Conformación de la estructura vial
<b>Producción y empleo</b>	Configuración y reestructuración de los espacios de producción industrial
84% servicios, 16% industria Desempleo 10% + subocupación= 16% Segundo distrito industrial del país	
<b>Espacios públicos</b>	Matriz <b>Ambiental</b>
Verde insuficiente y desigualmente distribuido La conformación de un sistema de parques de escala metropolitana Maximizar la accesibilidad y la posibilidad de uso recreativo de las riberas y los cursos de agua que rodean a la ciudad. La conformación de sistemas verdes que atraviesen la ciudad	La conformación de un sistema de parques de escala metropolitana Maximizar la accesibilidad y la posibilidad de uso recreativo de las riberas y los cursos de agua que rodean a la ciudad. La conformación de sistemas verdes que atraviesen la ciudad

Cuadro 11.2

complementarios de los principales y se relacionan con el resto del AMBA; se resumen en 5 **prioridades**:

Las prioridades antes citadas son decurrentes de la condición de **centralidad metropolitana principal** de la Ciudad de Buenos Aires y su rol de centro de decisiones y negocios, de capital del país, de sede del principal socio de Brasil en el MERCOSUR y su cabecera.

Como resumen del **diagnóstico** destacamos: expansión urbana incontrolada; alto consumo de suelo; falta de servicios de infraestructura; necesidad de estructuración de un sistema de puertos, de aeropuertos, de transporte; reestructuración de los espacios de producción industrial, de estaciones de ruptura de cargas, sistema de vialidades; tratamiento integrado de residuos, cuencas, áreas verdes, que constituyen una base de acuerdos en los temas priorizados, con los cuales es posible establecer “estrategias territoriales” con objetivos concretos y modos de acción coordinados y/o conjuntos entre los distintos actores en respuesta a cada uno de los asuntos críticos.

En el capítulo de las **propuestas**, se considera positivo que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires propugne *la implementación de espacios y formas institucionales de coordinación que, con la concurrencia del Gobierno Nacional y de los gobiernos de las jurisdicciones involucradas (Ciudad, Provincia y Municipios), den cuenta de las cuestiones que sólo pueden ser abordadas satisfactoriamente a nivel de conjunto, mediante la articulación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos*, y destaca, *sin perjuicio de las incumbencias jurisdiccionales que correspondan*, los principales temas que requerirían ser considerados a nivel metropolitano, en concordancia con las cuestiones relevantes identificadas en el Diagnóstico.

- a) relacionados con la **Estructuración y Desarrollo Urbano** de la aglomeración:
  - definición de la red circulatoria jerarquizada.
  - provisión de infraestructura y equipamientos básicos.
  - definición de planes de manejo de los grandes espacios abiertos de escala metropolitana y criterios de actuación respecto de futuros espacios bosques de Ezeiza, Parque Pereyra Iraola. Concertar criterios de actuación respecto de grandes fracciones que pudieran ser utilizadas para uso público (INTA, instalaciones militares, etc.)
  - políticas de uso de la franja costera del Río de la Plata y Río Paraná.
  - políticas de preservación y desarrollo del Delta inferior del Paraná.
- b) relacionados con aspectos de **Transporte y Movilidad**:
  - conformación de un sistema regional de aeropuertos.
  - conformación de un sistema regional de Puertos de Carga, a partir de la consolidación de los roles ya perfilados.
  - constitución de un puerto de pasajeros acorde con el desarrollo del turismo.
  - políticas de transporte de pasajeros tendientes a una coordinación física, tarifaria y operacional intra e intermodales, con tecnologías amigables con el medio y de menor costo social.
  - priorizar los modos ferroviarios para el transporte de cargas y definir un sistema de estaciones de ruptura de cargas que facilite la articulación de modos.

c) relacionados con **Cuestiones Ambientales:**

- formular políticas consensuadas respecto a todas las etapas de gestión de residuos domiciliarios.
- concertar políticas respecto estándares de producción, recolección y sistemas de eliminación de residuos peligrosos y patogénicos.
- compatibilizar normativas sobre estándares de emisiones líquidas y gaseosas de las actividades productivas y niveles mínimos de calidad hídrica, sonora y atmosférica.
- acordar proyectos y programas conjuntos sobre las cuestiones de necesaria concurrencia inter-jurisdiccional (ej. caso Matanza-Riachuelo).

d) relacionados con **Riesgos de Aneabilidad:**

- acordar criterios de prevención de inundaciones, facilitar absorción y mayor escurrimiento de aguas)
- acordar criterios de prevención de impacto con relación al uso de zonas anegables ocupadas y no ocupadas.
- acordar planes de alerta temprana y de manejo de las situaciones de anegamiento.

Con respecto a las **propuestas territoriales** específicas referentes a la gestión urbanística y ambiental de la Ciudad de Buenos Aires no nos cabe opinar, ya que es atribución de cada localidad decidir sobre el destino de su territorio. Pero reforzamos que las mismas se han reflejado en el esquema de Modelo Territorial, tal como en el diagnóstico, en los cinco aspectos estructurales antes citados y que no son contradictorios con los temas conjuntos del Área Metropolitana.

Destacamos de interés compartido, aunque presentados como específicas de Ciudad:

con relación a la **estructura y centralidades**

- la consolidación del Área Central como centro metropolitano, nacional, regional e internacional.
- Integración del Sistema de Centralidades de la Ciudad con los Centros del Gran Buenos Aires, incrementando la conectividad sobre el Riachuelo, promoviendo la complementariedad entre los centros existentes en las zonas de borde con la conformación de nuevos centros administrativos frente a Av. Gral. Paz.

con relación al **transporte y movilidad**

- la utilización intensiva del transporte ferroviario en los ejes radiales de la aglomeración
- Integración y mejora de la capacidad funcional y calidad intermodales de carácter regional y nacional.
- promover la intermodalidad, tendiendo a la integración tarifaria
- promoción de medios alternativos de transporte menos contaminantes y no motorizados.
- ordenamiento del sistema de cargas.

sobre los **espacios públicos** se pretende

- la conformación de un sistema de parques de escala metropolitana
- maximizar la accesibilidad y la posibilidad de uso recreativo de las riberas y los cursos de agua que rodean a la ciudad.
- La conformación de sistemas verdes que atraviesen la ciudad

Llevadas estas propuestas a nuestras tres matrices resulta la siguiente síntesis:

**Cuadro 11.3**

PUA	LINEAMIENTOS
<b>Estructuración y Desarrollo Urbano</b>	<b>Crecimiento</b>
<p>Definición de la red circulatoria jerarquizada.</p> <p>Provisión de infraestructura y equipamientos básicos.</p> <p>Definición de planes de manejo de los grandes espacios abiertos de escala metropolitana y criterios de actuación respecto de futuros espacios bosques de Ezeiza, Parque Pereyra Iraola. Concertar criterios de actuación respecto de grandes fracciones que pudieran ser utilizadas para uso público (INTA, instalaciones militares, etc.)</p> <p>políticas de uso de la franja costera del Río de la Plata y Río Paraná.</p> <p>políticas de preservación y desarrollo del Delta inferior del Paraná.</p>	<p>Provisión de infraestructura y equipamientos básicos.</p> <p>Políticas de transporte de pasajeros tendientes a una coordinación física, tarifaria y operacional intra e intermodales, con tecnologías amigables con el medio y de menor costo social.</p> <p>Priorizar los modos ferroviarios para el transporte de cargas y definir un sistema de estaciones de ruptura de cargas que facilite la articulación de modos.</p> <p>Consolidación del Área Central como centro metropolitano, nacional, regional e internacional.</p> <p>Integración del Sistema de Centralidades de la Ciudad con los Centros del Gran Buenos Aires, incrementando la conectividad sobre el Riachuelo, complementariedad entre los centros existentes en las zonas de borde, conformación de nuevos centros administrativos frente a Av. Gral. Paz.</p> <p>Integración y mejora de la capacidad funcional y calidad intermodales de carácter regional y nacional.</p> <p>Promoción de medios alternativos de transporte menos contaminantes y no motorizados.</p>
<b>Transporte y Movilidad</b>	<b>Desarrollo</b>
<p>Conformación de un sistema regional de aeropuertos.</p> <p>Conformación de un sistema regional de Puertos de Carga, a partir de la consolidación de los roles ya perfilados.</p> <p>Constitución de un puerto de pasajeros acorde con el desarrollo del turismo.</p> <p>Políticas de transporte de pasajeros tendientes a una coordinación física, tarifaria y operacional intra e intermodales, con tecnologías amigables con el medio y de menor costo social.</p> <p>Priorizar los modos ferroviarios para el transporte de cargas y definir un sistema de estaciones de ruptura de cargas que facilite la articulación de modos.</p>	<p>Conformación de un sistema regional de aeropuertos.</p> <p>Conformación de un sistema regional de Puertos de Carga, a partir de la consolidación de los roles ya perfilados.</p> <p>Constitución de un puerto de pasajeros acorde con el desarrollo del turismo.</p> <p>Definición de la red circulatoria jerarquizada.</p> <p>Ordenamiento del sistema de cargas.</p>
<b>Cuestiones Ambientales</b>	<b>Ambiente</b>
<p>Formular políticas consensuadas respecto a todas las etapas de gestión de residuos domiciliarios.</p> <p>Concertar políticas respecto estándares de producción, recolección y sistemas de eliminación de residuos peligrosos y patogénicos.</p> <p>Compatibilizar normativas sobre estándares de emisiones líquidas y gaseosas de las actividades productivas y niveles mínimos de calidad hídrica, sonora y atmosférica.</p> <p>Acordar proyectos y programas conjuntos sobre las cuestiones de necesaria concurrencia inter-jurisdiccional (ej. caso Matanza-Riachuelo).</p>	<p>Definición de planes de manejo de los grandes espacios abiertos de escala metropolitana y criterios de actuación respecto de futuros espacios bosques de Ezeiza, Parque Pereyra Iraola. Concertar criterios de actuación respecto de grandes fracciones que pudieran ser utilizadas para uso público (INTA, instalaciones militares, etc.)</p> <p>Políticas de uso de la franja costera del Río de la Plata y Río Paraná.</p> <p>Políticas de preservación y desarrollo del Delta inferior del Paraná.</p> <p>Formular políticas consensuadas respecto a todas las etapas de gestión de residuos domiciliarios.</p>
<b>Riesgos de Anegabilidad</b>	
<p>Acordar criterios de prevención de inundaciones, facilitar absorción y mayor escurrimiento de aguas)</p> <p>Acordar criterios de prevención de impacto con relación al uso de zonas anegables ocupadas y no ocupadas.</p> <p>Acordar planes de alerta temprana y de manejo de las situaciones de anegamiento.</p>	<p>Concertar políticas respecto estándares de producción, recolección y sistemas de eliminación de residuos peligrosos y patogénicos.</p> <p>Compatibilizar normativas sobre estándares de emisiones líquidas y gaseosas de las actividades productivas y niveles mínimos de calidad hídrica, sonora y atmosférica.</p> <p>Acordar proyectos y programas conjuntos sobre las cuestiones de necesaria concurrencia inter-jurisdiccional (ej. caso Matanza-Riachuelo).</p> <p>Acordar criterios de prevención de inundaciones, facilitar absorción y mayor escurrimiento de aguas)</p> <p>Acordar criterios de prevención de impacto con relación al uso de zonas anegables ocupadas y no ocupadas.</p> <p>Acordar planes de alerta temprana y de manejo de las situaciones de anegamiento.</p> <p>Conformación de un sistema de parques de escala metropolitana.</p>

Sintetizando las propuestas, con relación al tema del **puerto** desde la Provincia proponemos la creación de un **puerto nuevo aguas abajo**. La vialidad refuerza las **vialidades concéntricas** y en relación al **transporte**, la recuperación de los ferrocarriles y el boleto único como forma de democratización del mismo. Para las áreas verdes proponemos la creación de un **sistema de áreas verdes metropolitano**.

El tema del aeropuerto no está explícitamente tratado desde la Provincia, pero destacamos la falta de integración de este equipamiento con el sistema de transportes públicos metropolitanos y la necesidad de estudiar y resolver medios para una correcta vinculación con el mismo.

Finalmente se proponen una serie de **instrumentos** vinculados a los lineamientos propositivos expuestos, necesarios para su implementación. Algunos de esos instrumentos deberán ser elaborados, mientras que otros, si bien existen en la actual legislación, requieren adecuaciones para optimizar su uso en el marco del Plan. Los instrumentos propuestos se clasifican en: a) Instrumentos de **planificación**; b) Instrumentos de **gestión**; c) Instrumentos de **participación**, y d) Instrumentos de **monitoreo e información**. Algunos de ellos son de interés específico de la Ciudad, como los planes de Comuna, los códigos, etc. pero los otros, como los planes de sector, los sectoriales, etc. son aplicables a situaciones de planeamiento compartido entre las diferentes instancias que intervienen en el AMBA.

Desde nuestra óptica provincial, necesita gestión metropolitana, o sea la elaboración lineamientos estratégicos metropolitanos y la adopción de compromisos para su implementación, desde lo político y lo económico:

- El sistema portuario y logístico.
- La vialidad y el sistema de transporte de pasajeros.
- El saneamiento en sentido amplio y la gestión de residuos.
- La gestión coordinada de cuencas.
- La gestión del espacio industrial y productivo.
- La gestión de las áreas y redes verdes metropolitanas

El análisis de los 12 asuntos estratégicos identificados para el AMBA, detectó cuatro cuestiones que requieren gestión integrada y la constitución de autoridades / agencias conjuntas o la reformulación de las existentes:

- el sistema portuario y logístico;
- el transporte de pasajeros;
- la gestión de los residuos urbanos;
- la gestión del sistema metropolitano de áreas verdes.

En un segundo grupo, se identificaron cuatro cuestiones que requieren la creación de ámbitos y procedimientos reglados de coordinación para asegurar una gestión más integrada y acorde a las estrategias generales:

- la infraestructura vial;
- la gestión ambiental y urbana en las cuencas;
- las redes de agua y saneamiento;
- la generación y distribución de energía;

Finalmente se identificaron cuatro cuestiones que no parecen requerir desarrollos institucionales especiales, sino más bien una conducción que se haría efectiva mediante sistemas de estímulos a la cooperación, como podrían ser fondos concursables para proyectos alineados con las estrategias generales, gestionados desde las estructuras gubernamentales existentes. Estas son:

- la promoción y localización de la actividad industrial;
- la promoción y el ordenamiento del sistema de centros.
- los modos de crecimiento urbano y las políticas de vivienda;
- el ordenamiento y gestión de los espacios periurbanos.



A partir de estas definiciones, corresponde avanzar en la definición de los arreglos institucionales y los instrumentos de gestión específicos para cada una de las temáticas, tomando en cuenta las realidades de partida (instituciones y mapa de actores) y los objetivos estratégicos.

De la lectura conjunta de los documentos del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires y las propuestas efectuadas para la región metropolitana de Buenos Aires surge una clara compatibilidad tanto en el diagnóstico como en las propuestas. Algunos temas, aún cuando se traten de aspectos contemplados como específicos de la Ciudad de Buenos Aires, su carácter y rol de centro de la región, hacen que difícilmente puedan analizarse de forma desvinculada de la problemática de la RMBA. Surge con claridad que los enfoques responden a problemáticas similares, distinguiéndose diferencias particulares según la escala territorial que se esté considerando.

Con igual sentido, no habría que perder de vista que la posibilidad de acción y los objetivos de la Provincia se limitan a pautar lineamientos estratégicos para el desarrollo armónico de la región, que enmarcarán las posteriores acciones particulares de los municipios integrantes, verdaderos responsables por la definición, ordenación y gestión de sus territorios.

#### NOTAS

<sup>1</sup> El destaque es nuestro en todas las cinco consignas

# Propuesta de Conducción y Gestión Metropolitana

## Introducción

Varios fueron los intentos, en la historia de la RMBA, de crear instancias de gestión integrada para responder a los problemas y desafíos interjurisdiccionales. De todos ellos y de la experiencia internacional resultan aprendizajes que hoy pueden ser tenidos en cuenta. El contexto internacional y latinoamericano de los años recientes es fértil en el debate de ideas e iniciativas acerca de cómo gobernar las metrópolis: se trata de recuperar el desafío metropolitano luego de su relativo olvido en los años '80 y '90.

Como punto de partida, se propone reconocer la importancia de definir un número acotado de cuestiones en torno a las cuales sea posible construir un acuerdo (Pacto) intergubernamental metropolitano. Para dar seguimiento a este compromiso, se propone la creación de una institución (Agencia) que genere las condiciones para avanzar en estas líneas de trabajo. Completando el modelo se propone construir un dispositivo de gobierno<sup>1</sup>, es decir una maquinaria de gestión que articule, de manera adecuada, el conjunto de instituciones, instrumentos y procedimientos que permitan procesar, de manera eficaz, aquellas cuestiones que el pacto identifica como de interés metropolitano.

## 1 Antecedentes

En las décadas del '60 y del '70, la discusión acerca de la gestión metropolitana se planteaba en términos de la necesidad o conveniencia de constituir "gobiernos metropolitanos". Se entendía que la creación de un nivel de gobierno específico, dotado de autonomía, amplias competencias y recursos propios, y quizás elegido por votación directa, era la forma ideal de responder a los desafíos metropolitanos, que no podían ser adecuadamente manejados por una multiplicidad de gobiernos locales y/o de agencias sectoriales dispersas.

La idea de "gobierno metropolitano" alude a un sistema centralizado y jerárquico, que se hace cargo del conjunto de funciones o temas metropolitanos, dejando las políticas macro para los gobiernos superiores y las políticas estrictamente locales para los municipios.

Este tipo de sistema centralizado fue ensayado en varios países con resultados dispares. En general, fueron promovidos "desde arriba" por gobiernos nacionales, apelando a una legitimidad de tipo funcional. La planificación espacial y la gestión de servicios metropolitanos fueron sus principales áreas de acción. Por su parte, la falta de legitimidad democrática y los conflictos con los gobiernos locales fueron algunos de sus principales problemas o escollos.

En un segundo momento, estos modelos centralizados fueron abandonados o pasaron a segundo plano, cuando en los años '80, los estados que los habían promovido adoptaron políticas desreguladoras o privatizadoras. También las reformas descentralizadoras de cuño municipalista que siguieron a los gobiernos



autoritarios en España o en países de América Latina opacaron, en su momento, el debate sobre la gestión metropolitana, focalizando en la esfera local todo el esfuerzo democratizador.

En los últimos años, el desafío de la gestión metropolitana ha vuelto a ocupar un lugar central en la agenda de las reformas políticas y del desarrollo territorial, sólo que esta vez se plantea en un contexto de pensamiento diferente, que busca combinar la construcción de instituciones metropolitanas con la creación de redes y el impulso a los procesos de cooperación voluntaria.

Cuadro 1. Gobernar las metrópolis: las visiones dominantes 1960 - 2000

Eje del periodo	Gobierno	Planificación y gestión
años 60 y 70	centralización top-down, creación de gobiernos metro	planificación tecnocrática gestión pública concentrada
años 80	descentralización desregulación privatización competencia interlocal	planificación de mercado políticas de desarrollo local grandes proyectos protagonismo privado
años 90 y 00	gobernanza cooperación proyecto colectivo regional	enfoque estratégico territorial / colaborativo

## 2 Instituciones y redes de cooperación como bases de la gobernanza metropolitana

Acorde con lo anterior, en la búsqueda de respuestas al desafío de gobernar las metrópolis, se contraponen tres grandes visiones. Si bien, como fue señalado, estas visiones dominaron en distintos períodos, se puede afirmar que siguen estando presentes en el debate contemporáneo.

La primera es una visión “jerárquica” basada en la máxima centralización posible de poder político, competencias y recursos. Se resuelve idealmente mediante la creación de un gobierno o de una autoridad conjunta metropolitana, al que se asignan competencias y recursos propios para planificar los “asuntos” o “funciones” metropolitanas, así como una base de recursos propios para gestionarlos.

La segunda visión se presenta contraria a cualquier centralización del poder, y confía en el ajuste mutuo entre actores independientes, como la mejor forma de lograr resultados acordes con el interés general. Este enfoque tiene una versión neoliberal y privatizadora, y una versión municipalista y localista. En la

primera, se piensa a la metrópolis como un conjunto de individuos y empresas; en la segunda, como un conjunto de comunidades territoriales representadas por municipios.

Por su parte, la tercera visión se define como un modo “asociativo”, “colaborativo” o de “integración descentralizada”, basado en la construcción de redes de cooperación, acuerdos y pactos entre actores interdependientes. Este es, en cierta medida, un abordaje más realista que los dos enfoques extremos, más dispuesto a operar combinando distintas lógicas. De hecho, cuando se analizan las trayectorias reales de ciudades metropolitanas siempre se observa una combinación de estructuras formales y jerárquicas, dotadas de poder normativo, con mercados y relaciones competitivas, y con estructuras más informales y flexibles, que operan mediante acuerdos voluntarios y relaciones de confianza mutua en un marco de interdependencia.

En el cuadro siguiente se muestra la lógica de las tres visiones en relación con los modos de coordinación preferidos, el tipo de arreglos de gestión metropolitana que cada enfoque favorece, y los estilos de planificación y los modos de resolución de los conflictos con los que tienden a asociarse.

Cuadro 2. Visiones contrapuestas en la construcción capacidades metropolitanas

	DESCENTRALIZACIÓN	CENTRALIZACIÓN	INTEGRACIÓN DESCENTRALIZADA Y COOPERACIÓN
<b>MODOS DE COORDINACIÓN</b>	“mercados”	“jerarquías”	“mercados”, “jerarquías” y “redes”
<b>ARREGLOS TERRITORIALES</b>	Muchos gobiernos locales fuertes y autónomos	Un gobierno metropolitano fuerte y autónomo	Pactos estratégicos, agencias territoriales y autoridades conjuntas.
<b>ARREGLOS FUNCIONALES</b>	Fuerte diversificación de las agencias gestoras	Planificación y gestión concentrada de infraestructuras y servicios.	Agencias metropolitanas de base asociativa.
<b>ESTILOS DE PLANIFICACIÓN</b>	Planificación integrada sólo en la escala local. Planificación sectorial compartimentada en escala regional.	Planificación de estructura y normativa a escala metropolitana. Planificación sectorial concentrada y coordinada.	Planificación estratégica a escala metropolitana Planificación normativa a escala local. Planificación sectorial / territorial coordinada.
<b>RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS</b>	Resolución judicial.	Resolución administrativa.	Negociación y mediación constructiva.

Es importante destacar que los modos asociativos no se contraponen al juego formal de las instituciones. No es posible una conducción metropolitana eficaz basada únicamente en redes informales de cooperación. Las redes son más flexibles y alientan la innovación, pero requieren de las instituciones para conformar políticas eficaces y generar marcos normativos estables. Por esta razón es que en la “integración descentralizada” los modos de coordinación se basan en la búsqueda de una combinación virtuosa de mercados, jerarquías y redes.

En conclusión, puede decirse que desde el punto de vista institucional, la construcción de una gestión metropolitana más integrada deberá surgir de una combinación de:



- a) un proceso de creación de instituciones conjuntas dotadas de poderes formales;
- b) la adopción de pactos y compromisos voluntarios de cooperación entre los actores basados en acuerdos estratégicos.
- c) la existencia de una voluntad política suficiente para contraponer la tendencia al desmembramiento sectorial de la problemática

El desafío consiste en proponer un sistema en el cual estas modalidades se puedan combinar, compensando así las fortalezas y debilidades de los modelos extremos.

**La gobernanza como ampliación de la idea de gobierno**

La diversidad de puntos de vista sobre el gobierno metropolitano y los debates actuales remiten la idea de gobernanza, entendida como la forma en que se conduce un sistema complejo como resultado de interacción de una gran cantidad de actores sociales. La “gobernanza territorial” puede definirse como el modo en que los actores públicos y privados ejercen poder y establecen un patrón de de interacciones, formales e informales, del cual emergen decisiones y acciones claves para el ordenamiento y desarrollo regional. En su sentido descriptivo, la idea de gobernanza invita a reconocer que el modo de gobierno de la metrópolis no depende solamente de la institucionalidad formal ni sólo de los actores públicos, sino que resulta de interacciones formales e informales entre actores públicos, económicos y sociales.

También se utiliza la expresión “gobernanza” en un sentido prescriptivo o normativo, como sinónimo de la capacidad de un sistema complejo para conducirse en forma democrática, sustentable y eficiente. En el caso de una región metropolitana, la gobernanza en sentido normativo, o “buena gobernanza” alude a la capacidad de la sociedad metropolitana para definir y controlar los caminos de su propio desarrollo.

La razón básica para utilizar un enfoque de gobernanza en la gestión metropolitana es que se trata de territorios de tal complejidad y diversidad de actores, recursos, competencias e intereses, que no es posible pensar su conducción efectiva solamente en términos de la acción desde la esfera gubernamental y mediante los modos de gestión pública o de regulación normativa propios del gobierno.

El siguiente cuadro muestra cómo el enfoque de gobernanza se diferencia del enfoque limitado a las instituciones de gobierno, y en qué forma constituye, no una negación, sino una ampliación superadora, hacia un mejor entendimiento del desafío que supone “gobernar la complejidad”.

Cuadro 3. La gobernanza metropolitana como ampliación de la idea de gobierno

	<b>Visión de GOBIERNO metropolitano</b>	<b>Visión ampliada con enfoque de GOBERNANZA</b>
<b>ACTORES PROTAGÓNICOS</b>	públicos	públicos + sociales + económicos
<b>MODOS DE COORDINACIÓN</b>	jerarquías formales	jerarquías + redes de cooperación + mercados
<b>ESTILOS DE PLANIFICACIÓN</b>	tecnocrática, sectorial / espacial	colaborativa, territorial
<b>MISIÓN</b>	administrar y ordenar el crecimiento	promover el desarrollo integrado
<b>MODOS DE PENSAR EL FUTURO</b>	proyección de tendencias pasadas	prospectiva, construcción de escenarios

## **De la coordinación defensiva a la cooperación estratégica**

El intento de gestionar en forma coherente un territorio complejo como lo es una región metropolitana conduce, a poco de andar, a reconocer la necesidad de la “coordinación” entre los múltiples actores, sectores y lógicas de acción que están en juego. En particular, puede afirmarse que cualquier esquema de gestión integrada debe resolver cuatro tipos de coordinación, a saber:

1. Vertical: entre gobiernos de distinto nivel (Nación, Provincia y Ciudad, Municipios), ya que todos ellos tienen competencias, distintas o concurrentes, sobre la gestión del territorio.

2. Horizontal: entre gobiernos del mismo nivel que comparten espacios naturales, redes de infraestructuras, problemáticas urbanas y sociales. En la RMBA se plantea como coordinación entre la Provincia y la Ciudad, y como coordinación entre Municipios del Conurbano.

3. Intersectorial: entre secretarías, organismos o agencias a cargo de políticas sectoriales que tienden a definirse y gestionarse aisladamente descuidando sus efectos e interacciones en y con el territorio.

4. Estado – Sociedad: entre actores públicos, económicos y sociales, para todo el ciclo de las políticas.

En general, la coordinación es, de por sí, un proceso costoso, a menudo visto con recelo por actores que perciben claramente esos costos (pérdida de autonomía, costos de transacción, costos de imagen, etc.), a la vez que les resultan inciertos los beneficios futuros. A este cálculo racional de costos y beneficios de la coordinación se suma, a menudo, el peso de culturas institucionales cerradas sobre sí mismas. Estas dificultades tienden a traducirse en un estilo de “coordinación defensiva”, llevada al mínimo necesario para evitar las consecuencias negativas más inmediatas de acciones no coordinadas.

La coordinación así planteada tiene poco que ver con el ideal de una gestión metropolitana integrada, ya que se traduce en visiones cortoplacistas, agendas limitadas y una participación restringida. Se plantea, entonces, la pregunta de cómo trascender un modelo de coordinación defensiva hacia instancias de coordinación más activa y de cooperación.

La clave parece estar en la construcción de un marco de conducción estratégica y liderazgo, capaz de generar a la vez la visión tangible de los beneficios esperados y los incentivos subjetivos para una acción compartida. Este razonamiento vincula estrechamente el objetivo de una “gestión integrada” con la búsqueda de condiciones para una “conducción estratégica”. No parece posible llegar a la gestión integrada metropolitana solamente mediante una coordinación construida, caso a caso, de abajo hacia arriba. El otro movimiento, que va de lo global a lo particular, de un proyecto de territorio a los problemas concretos, es una condición necesaria para alcanzar este objetivo.

## **3 Ámbitos de la gobernanza metropolitana**

La construcción de gobernanza en la RMBA tiene que avanzar a la vez sobre varios frentes: el primero, refiere a la gobernanza global de la región o conducción regional, y los restantes, a la gobernanza de sus componentes principales: sistemas generales (componentes funcionales, como el sistema de transporte o las redes de saneamiento), y subregiones asociativas (componentes territoriales, definidos en torno a problemas como la gestión de cuencas o la promoción económica).

### **Conducción regional integrada**

Por conducción regional se entiende el conjunto de arreglos institucionales, acuerdos entre actores y redes de cooperación mediante los cuales el gobierno



y la sociedad regional establecen objetivos de largo plazo para el desarrollo metropolitano, definen estrategias integradas para alcanzarlos, y adoptan dichos objetivos y estrategias como un efectivo marco orientador de sus políticas, planes, programas y proyectos.

El logro de una conducción regional requiere al mismo tiempo:

- la elaboración de estrategias o lineamientos estratégicos metropolitanos y la adopción de compromisos para su implementación; y
- la construcción de capacidades institucionales para una conducción y gestión coordinada, cooperativa o integrada.

La conducción regional resulta un componente insustituible en un esquema de gobernanza metropolitana, porque es el único ámbito en el que resulta posible plantear un debate y construir consenso acerca de las grandes opciones de modo de desarrollo y de modelo territorial para el mediano y largo plazo.

### **Gobernanza de los grandes sistemas metropolitanos**

En general esta construcción requiere articular una multiplicidad de actores que se reparten los intereses, las competencias y los recursos. Esta articulación puede darse mediante instituciones conjuntas (autoridades y/o agencias) que suponen delegación de competencias y recursos desde las partes asociadas, o mediante acuerdos, nodos y redes de cooperación que afectan menos a las autonomías de las partes. Los sistemas de referencia incluyen, entre otros:

- El sistema portuario y logístico.
- La vialidad y el sistema de transporte de pasajeros.
- El saneamiento en sentido amplio y la gestión de residuos.
- La gestión integrada de cuencas.
- La gestión del espacio industrial y productivo.
- La gestión de las áreas y redes verdes metropolitanas.
- La provisión de agua potable, recolección y tratamiento de aguas usadas
- La provisión y distribución de redes de energía

Los escenarios alternativos de la gobernanza regional definen distintos contextos para la gestión integrada por sistemas o subregiones. Cuanto más fuerte sea la primera, serán más fuertes los incentivos y apoyos para la segunda.

### **Gobernanza de subregiones metropolitanas**

Dada la dimensión de las grandes metrópolis, se requiere un nivel de coordinación y cooperación intermedio entre el regional y el municipal: este se corresponde con “subregiones” metropolitanas, que emergen como las unidades intermedias de organización socio-económica-espacial: corredores de transporte, redes de subcentros interdependientes, cuencas hidrográficas, cuencas de empleo y movilidad vivienda – trabajo – consumo, identidades suprabarriales y supramunicipales, etc.

Las subregiones no son meramente espacios de cooperación horizontal, intermunicipal. Son, también, matrices de confluencia para las políticas metropolitanas, regionales y nacionales, por ser espacios de desarrollo territorial con cierta autonomía.

No existe una única geografía de subregiones: los distintos ejes de la estrategia pueden requerir distintas “subregionalizaciones”, a los efectos de organizar la gestión compartida. A modo de ejemplo:

- los corredores metropolitanos son portadores de los sistemas troncales de movilidad, de las secuencias de centros tradicionales que concentran el empleo, y de las áreas de mayor densidad habitacional, por tanto operan como subregiones pertinentes para las estrategias referidas a estos temas;

- las cuencas hidrográficas o las franjas costeras, que se alternan con los corredores, constituyen, por su parte, subregiones apropiadas para políticas que se relacionan con el ciclo del agua y el saneamiento, la gestión medioambiental, la recuperación de viejos espacios industriales y la atención a los espacios de la pobreza extrema.

En cualquier caso, corresponde destacar que las subregiones no son únicamente particiones espaciales en el plano, sino territorios en los que se plantea el desafío de integrar las dimensiones social, económica, urbano ambiental e institucional.

#### 4 Componentes de la conducción y gestión metropolitana

En un territorio metropolitano, por definición, se trabaja con problemas complejos, en los cuales, el poder, las competencias, los recursos materiales y humanos y el conocimiento se encuentran repartidos. Construir gobernanza equivale a incluir un conjunto (disperso y/o conflictivo) de actores como parte de un dispositivo institucional “complejo”, cuya arquitectura produzca reflexividad y capacidad de acción estratégica. Este es un sistema descentralizado, porque los actores interdependientes retienen su autonomía, y a la vez, integrado, porque puede definir una orientación común y llevarla a la práctica con razonable eficacia.

En síntesis, construir capacidades de conducción y acción regional es un proceso de construcción de un orden complejo, que combina integración con autonomías, que respeta y conduce la diversidad hacia objetivos comunes, y define reglas de procedimiento para resolver conflictos y construir consensos.

La idea básica es que un modelo de gobernanza metropolitana, para ser eficaz, tiene que cumplir adecuadamente con un mínimo de “funciones” propias de un sistema descentralizado – integrado, que aplicadas al territorio metropolitano serían las siguientes:

- conducción político-estratégica;
- participación de actores públicos y privados;
- planificación regional colaborativa;
- conocimiento y apoyo técnico;
- gestión regional integrada / coordinada.

No existe una relación lineal entre estas funciones críticas para la gobernanza y los posibles componentes organizativos que habrán de dar forma al sistema. Por ejemplo, dos o más funciones pueden agruparse en un mismo componente o tipo organizativo, o permanecer separadas en distintos componentes. En otras palabras, un esquema organizativo no se deduce linealmente de esta presentación.

Cuadro 4: Componentes básicos de un sistema de gobernanza metropolitana

	CONDUCCIÓN POLÍTICO – ESTRATÉGICA	
PARTICIPACIÓN DE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS	PLANIFICACIÓN REGIONAL COLABORATIVA	CONOCIMIENTO Y APOYO TÉCNICO
	GESTIÓN INTEGRADA / COORDINADA	



## 5 Discusión de tres escenarios de corto y mediano plazo

La construcción de gobernanza regional en la RMBA plantea importantes desafíos por la complejidad del territorio y el alto grado de fragmentación institucional y política existente.

Las propuestas que se discuten a continuación se orientan a variantes de la gobernanza asociativa, basada en la coordinación y la cooperación entre múltiples actores, tanto públicos como privados.

Se presentan tres escenarios, cada uno definido por un modelo y una trayectoria. El primero se basa en pactos sucesivos referidos a los temas críticos traducidos en agencias o autoridades conjuntas, sin estrategias o instituciones regionales. El segundo está centrado en un Consejo Regional como núcleo de conducción y se inicia con un convenio de creación de la Región. El tercero se apoya en un Pacto Intergubernamental sobre Estrategias Metropolitanas y en la creación de una Agencia Metropolitana.

Cuadro 8. Tres modelos y trayectorias de gobernanza metropolitana

	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C
<b>Modelo:</b> elementos claves para organizar la conducción y gestión conjunta	Autoridades o agencias conjuntas por temas, áreas o sectores.	Consejo Regional como ámbito de conducción y planificación	Agencia Metropolitana y Sistema de Gestión
<b>Trayectoria:</b> ¿por dónde empezar?	Sucesivos pactos en temas críticos	Un convenio crea la Región y su Consejo Regional	Un pacto estratégico define lineamientos y crea la Agencia

La primera alternativa responde a un enfoque “incremental”. El punto de partida son negociaciones y acuerdos entre la Ciudad, la Provincia y la Nación en torno a los temas más críticos. Las instituciones conjuntas y los acuerdos se definirían caso a caso. Los municipios del Conurbano se sumarían a estos acuerdos en función de sus intereses, así como los restantes actores de la sociedad y la economía. En esta modalidad no habría un pacto general en torno a Lineamientos Estratégicos, sino solamente acuerdos en los temas priorizados. A mediano plazo, los temas se pueden ampliar y los acuerdos *ad-hoc* pueden integrarse en un acuerdo general. Del mismo modo, en este modelo, no existen instancias de planificación regional integrada ni ámbitos generales de participación. La trayectoria sería la siguiente:

acuerdos limitados => experiencia => ampliación de la agenda => acuerdo general.

La segunda está centrada en la construcción de una nueva institucionalidad. El proceso se inicia con la creación formal de la Región Metropolitana y su Consejo Regional, con participación de todos los niveles de gobierno. Con esta base, se procedería luego a iniciar un ciclo de planificación y a organizar la puesta en marcha de una agencia, un sistema de gestión conjunta y un sistema de participación. La trayectoria sería:

instituciones conjuntas => estrategias => gestión.

La tercera alternativa se apoya en un pacto de colaboración en torno a una Agencia Metropolitana con funciones de planificación, coordinación y promoción. A partir de allí, se plantea avanzar en la definición de un Fondo de Desarrollo Metropolitan, para el financiamiento de proyectos comunes, y un Sistema de Gestión, con autoridades, agencias o coordinaciones en correspondencia con cada eje estratégico. La secuencia esquemática sería:

pacto estratégico => agencia promotora => sistema de gestión

La primera modalidad pone el énfasis en la gestión de acuerdos concretos, con un mínimo de desarrollo institucional, para ir avanzando por ensayo y error. La segunda requiere un esfuerzo inicial importante de construcción institucional, para luego avanzar en la definición de los contenidos y procedimientos de la acción conjunta. La tercera es una combinación, en la cual, un acuerdo político inicial con fuerte contenido estratégico se completa con la instalación de un dispositivo institucional que articule instituciones, instrumentos y procedimientos. A continuación, se discuten los puntos fuertes y débiles de cada alternativa.

#### **A) Modelo de coordinación por temas específicos y agencias sectoriales.**

En un escenario de dificultades para la articulación política, puede justificarse un modelo de transición que representa un avance en la gobernanza y la gestión integrada, sin necesidad de formar un consejo ni compartir una agencia metropolitana.

Un conjunto de pactos sucesivos, en torno a una agenda limitada de grandes desafíos y sus respectivas estrategias, más los correspondientes espacios institucionales a renovar o crear, formarían el núcleo de conducción y planificación. Las políticas de los gobiernos, especialmente nacional y provincial, adoptarían progresivamente una matriz territorial común en clave metropolitana.

La gestión sería reorganizada para lograr mayor coordinación entre las agencias temáticas existentes y a crearse. A su vez, se crearían esquemas de participación de actores y ciudadanos asociados a las agencias temáticas y a los programas estratégicos acordados entre los gobiernos.

Una agencia de información metropolitana a crearse, con base pública o mixta, o simplemente un sistema de información metropolitano, resultado de la coordinación entre la Provincia y la Ciudad, permitiría contar con un conocimiento territorial más integrado y un seguimiento de las políticas acordadas entre los gobiernos.

#### **B) Modelo organizado en torno a un Consejo Regional**

Este modelo se asimila bastante a la propuesta contenida en el Plan Urbano Ambiental y a su desarrollo posterior por la Fundación Metropolitana. Se define la institucionalización de la RMBA como región de coordinación de políticas y la formación de un Consejo Regional, intergubernamental, como pieza central del esquema, de acuerdo con las previsiones constitucionales.

Existen, sin embargo, variantes en función del grado de autonomía y el rango de responsabilidades que se asigna a la Agencia Metropolitana. La propuesta de Fundación Metropolitana otorga más importancia a la Agencia, en sus funciones de apoyo técnico a la planificación, articulación de actores, gestión del conocimiento y gestión de la participación social, con lo que se acerca al tercer modelo. La propuesta contenida en el PUA define, más que una agencia, una Secretaría Técnica del Consejo que además cumple otras funciones.



Ninguna de las propuestas disponibles explicita la forma en que se integran al modelo las agencias temáticas existentes o a crearse. Se establece que esta cuestión se irá definiendo, caso a caso, con criterio flexible.

Tratando de avanzar en este posible modelo, cabe preguntarse cuál sería la vinculación entre los lineamientos que define el Consejo y la planificación-gestión de las agencias temáticas, y cómo las direcciones de las agencias participan o inciden en la planificación regional integrada. Se puede pensar en algunas alternativas:

a) un punto de encuentro no vinculante gestionado por la Agencia Metropolitana (el Consejo define orientaciones o recomendaciones);

b) una vinculación legalmente establecida bajo el modo de “directrices” (el Consejo define directrices que son vinculantes en cuanto a sus fines para las agencias temáticas);

c) una vinculación librada al efecto de los pactos intergubernamentales a través de los delegados de los gobiernos en la dirección de las agencias temáticas conjuntas.

También, resulta necesario definir el rol que juegan en este modelo las subregiones metropolitanas: ¿permanecerán como hasta hoy, en el plano de la coordinación intermunicipal voluntaria o serán incentivadas y transformadas en espacios de coordinación intersectorial de las políticas públicas supramunicipales?

### **C) Modelo de Pacto Estratégico y Agencia Metropolitana**

Este modelo apunta a una gobernanza metropolitana más flexible que el anterior, y sobre todo, a un proceso de construcción de capacidades a partir de distintos “nodos” de gobernanza y gestión, en vez de hacer depender toda la estructura de un centro político intergubernamental. De todos modos, es esencial al modelo la existencia de un pacto intergubernamental en torno a un núcleo de estrategias regionales y procedimientos que definen el marco general de la cooperación metropolitana.

Las Estrategias Regionales se ubican, de este modo, a caballo de la conducción y la planificación, en otras palabras, la gobernanza se organiza en gran medida en torno a los acuerdos de planificación.

El modelo incluye también una Agencia Metropolitana coordinadora, que se apoya en la articulación de los lineamientos estratégicos generales con los planes operativos y la gestión, trabajando “transversalmente” en relación con los gobiernos y las agencias sectoriales. Este es un tipo de agencia muy “liviana” en su desarrollo organizativo, ya que, en principio, no tiene competencias normativas extensas ni responsabilidades directas de gestión. No obstante, requiere una amplia legitimidad y algunos instrumentos para ser capaz de influir en el conjunto de los actores y sus interacciones, punto que se discute con detalle más adelante.

La organización de los modos de participación de los actores, más allá de las contrapartes del pacto intergubernamental, plantea un desafío que puede resolverse en forma totalmente descentralizada (participación en los “nodos” de gobernanza) o en una combinación de modos descentralizados con alguna instancia de carácter regional y general, como una Asociación Metropolitana de amplia integración pública y privada.

Una asociación mixta puede operar como soporte social del pacto metropolitano y de la acción de la agencia metropolitana. A la vez, puede contribuir a conectar las agendas y estrategias de los actores con las estrategias generales, y a enriquecer estas últimas canalizando iniciativas hacia la Agencia.

Para la gestión conjunta o coordinada, se promueve la idea de un Sistema de Autoridades y Agencias Temáticas, que sustituye la actual dispersión de cuerpos sectoriales descoordinados, y ofrece el ámbito para la creación de nuevas entidades en los temas estratégicos, que aún carecen de coordinación (como el Transporte). Este sistema se coordina: a) mediante la común referencia a las directrices definidas en las Estrategias Regionales; b) mediante la labor de la Agencia coordinadora que atiende a la costura de los planes operativos y la gestión.

Finalmente, la Agencia Metropolitana también se hace cargo de la función de gestión del conocimiento, articulando el sistema de productores públicos y privados de información territorial, análisis, prospectiva y evaluación de políticas, y desarrollando su propio sistema de indicadores de gobernanza y gestión metropolitana.

Cuadro 9. Resumen de las tres alternativas

Funciones	A	B	C
<b>Conducción</b>	PACTO BÁSICO (agenda mínima)	CONSEJO REGIONAL	PACTO ESTRATÉGICO
<b>Planificación integrada</b>		Consejo Regional y Secretaría (Agencia Metropolitana)	Agencia Metropolitana
<b>Participación</b>	A resolver, tema por tema	Consejo Consultivo y Foros Ciudadanos	Asociación Metropolitana
<b>Gestión conjunta sectorial</b>	Autoridades y Agencias temáticas	Autoridades y Agencias temáticas	SISTEMA de Autoridades, Coordinaciones y Acuerdos
<b>Gestión conjunta subregional</b>	Consortios Intermunicipales	Consortios Intermunicipales	Áreas programa, subregiones de políticas y Consortios Intermunicipales
<b>Apoyo técnico y conocimiento</b>		Secretaría Técnica (Agencia M)	Agencia Metropolitana

Todas las alternativas representan modelos posibles, y existe cierto margen que permite pasar, de unas a otras, en determinadas condiciones. Sin embargo, las decisiones iniciales son muy importantes: los primeros pasos pueden condicionar, para bien o para mal, los resultados por un ciclo relativamente largo.

## 6 Conducción y gestión integrada en la RMBA: Propuesta

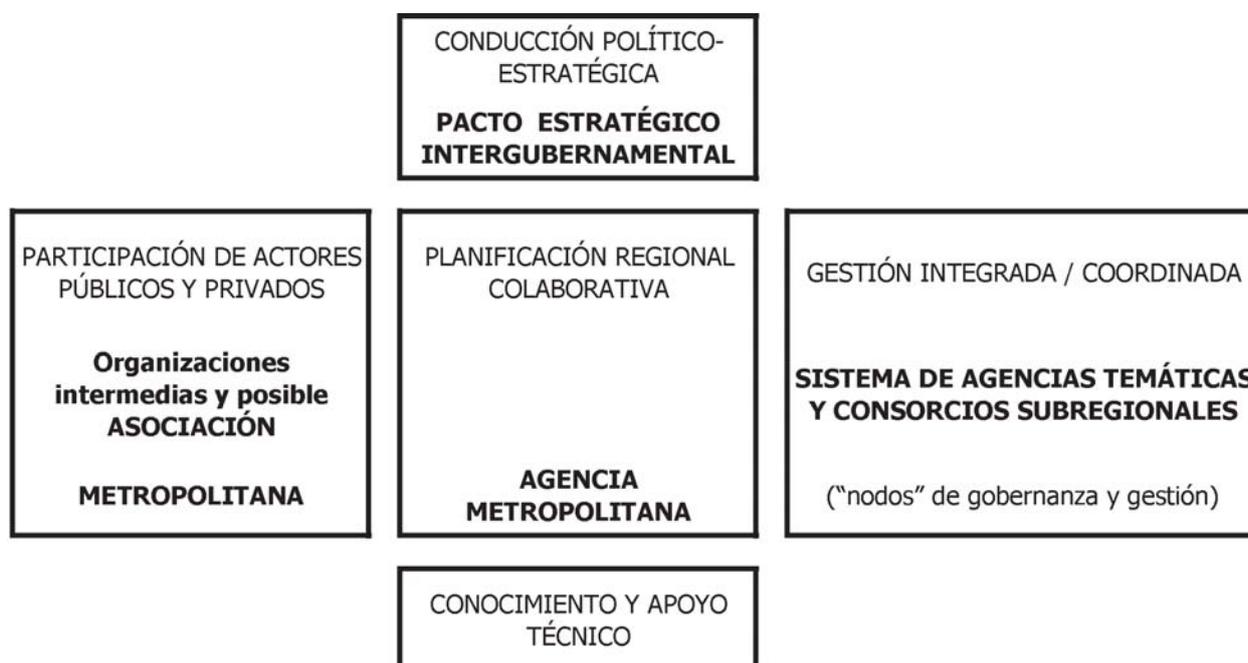
El modelo propuesto consiste en un desarrollo de la alternativa C, esbozada en el punto anterior. Los tres pilares de la propuesta son:

- el pacto estratégico intergubernamental,
- la inmediata creación de una agencia metropolitana,
- y la progresiva construcción de un sistema de gestión acorde con las prioridades definidas en los ejes estratégicos.

Completando la propuesta, se define un abanico de instrumentos para la participación, la generación de conocimientos y el impulso a una nueva cultura metropolitana, en todos los ámbitos de la sociedad.



Cuadro 10. Esquema del modelo propuesto



### Hacia un pacto estratégico metropolitano

La propuesta de un pacto estratégico, entre la Nación, la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, con el respaldo de los Municipios, es el punto de partida para un nuevo ciclo de conducción metropolitana. Los contenidos básicos del pacto son:

- Lineamientos Estratégicos: definen, qué hacer y cómo, en los temas clave;
- compromisos de acción propia de parte de cada gobierno;
- compromisos de acción conjunta y definición de los aportes correspondientes;
- creación de la Agencia Metropolitana como instrumento compartido para la implementación de los Lineamientos y la organización del Sistema de Gestión;
- creación de ámbitos de coordinación para el tratamiento de los temas que involucran diferentes reparticiones;
- creación de un Fondo de Desarrollo Metropolitano para proyectos de gestión integrada a ser administrado por la Agencia; y
- procedimientos y regulaciones para el tratamiento de nuevos temas y para la construcción de consensos y la resolución de conflictos.

La creación de una Región Metropolitana de coordinación, en los términos previstos por la Constitución, se presenta como un marco viable y conveniente para la formalización de este acuerdo.

En cuanto a los Lineamientos Estratégicos, el Pacto definirá, en primer lugar, la Agenda: cuáles son los temas en torno a los que los gobiernos se comprometen a una conducción y gestión compartida. La propuesta se orienta a un sistema flexible, de modo que la propia agenda puede variar en el tiempo, excluyendo o incluyendo temas, según su importancia y oportunidad. En segundo lugar, se definirá el alcance de la cooperación para cada tema: en particular, el Pacto debe definir claramente en cuáles temas se promoverá una

gestión integrada, mediante la creación de autoridades y agencias conjuntas, y en cuáles se organizarán otras modalidades de coordinación.

En relación con cada tema reconocido en la Agenda, el acuerdo deberá definir un diagnóstico y las grandes orientaciones sobre las que existe consenso, a modo de directrices para la acción de los gobiernos y para las instancias compartidas.

La creación de la Agencia Metropolitana es un aspecto central del acuerdo propuesto. La agencia se concibe como el instrumento compartido para impulsar y monitorear la implementación de las estrategias acordadas. Siendo así, la creación de la Agencia y la definición de su misión debería ser simultánea con la firma del acuerdo intergubernamental.

### **Una agencia metropolitana como instrumento compartido**

Se trata, en primer lugar, de una agencia que responde a un pacto intergubernamental en torno a unas estrategias regionales y un conjunto de procedimientos. En consecuencia, el perfil de la agencia estará apoyado principalmente en roles de promoción, coordinación, articulación, y en el manejo de ciertas competencias y recursos clave respecto a la gestión integrada, entre ellos, un fondo de desarrollo metropolitano.

Una vez establecido su carácter, corresponde preguntarse por la definición de la misión de la agencia, por sus instrumentos de acción, y por su conformación y financiamiento.

### **Misión y el mandato de la Agencia**

En una primera aproximación, la misión de la agencia es constituirse en el principal instrumento, compartido por los gobiernos que integran el pacto metropolitano, para llevar a la práctica y mejorar constantemente las estrategias regionales pactadas, mediante la coordinación, la cooperación y la acción conjunta entre los propios gobiernos, sus agencias, y el conjunto de los actores metropolitanos.

En otras palabras, la misión principal de la agencia sería promover y apoyar los procesos de:

- producción y uso compartido de la información territorial de valor estratégico;
- territorialización en clave metropolitana de las políticas de los gobiernos asociados;
- planificación colaborativa, estratégica y operativa, entre gobiernos, agencias y otros actores públicos o privados;
- formulación de nuevos lineamientos estratégicos metropolitanos y revisión de los iniciales;
- gestión coordinada o conjunta de políticas, planes y programas referidos a las prioridades de la estrategia metropolitana;
- obtención y asignación de recursos de soporte a la gestión conjunta metropolitana;
- animación de procesos de participación ciudadana que permitan fortalecer la cultura metropolitana y potenciar los apoyos sociales al proceso de las políticas y la gestión metropolitana.

**A partir de esta definición de misión, queda claro que gran parte del trabajo cotidiano de la agencia se vuelca a cumplir tareas de articulación de actores que, sin perder su autonomía, pasan a operar en forma coordinada o con distintos grados de integración.** Este perfil de acción reclama, de parte de la agencia, unas capacidades específicas y muy bien integradas en el plano político, técnico, gerencial y de comunicación.



La agencia metropolitana, que por definición tiene un enfoque transversal y territorial, necesariamente precede a la **conformación del sistema de “nodos estratégicos”** para la planificación y gestión por temas, sectores o áreas programa, es decir, las autoridades conjuntas y los espacios y procedimientos de coordinación que responden a los distintos lineamientos de la estrategia. En este sentido, un mandato explícito de la agencia debe ser facilitar el proceso de creación de dichas autoridades conjuntas y espacios de coordinación más específicos.

El siguiente paso es preguntarse en qué tipo de instrumentos descansa la viabilidad y eficacia de la agencia.

Para cumplir con su misión de promover la coordinación y cooperación, en el marco de las estrategias metropolitanas, la Agencia necesita contar con algún tipo de poder o capacidad de influencia. En este sentido, se propone asignar a la Agencia:

1. la potestad regulatoria en relación con las entidades de gestión conjunta y los ámbitos permanentes de coordinación que dan forma a los “nodos estratégicos” (o la articulación de los consensos para definir los marcos regulatorios de dichas entidades);
2. el manejo de recursos para obras metropolitanas de gestión compartida, o la intervención decisiva en la asignación de recursos de un Fondo de Desarrollo Metropolitano a proyectos interinstitucionales que se correspondan con los objetivos estratégicos;
3. el manejo de las relaciones entre actores de la gestión, en carácter de ámbito preceptivo para la coordinación, y ejerciendo roles de moderación y mediación, con la misión de poner en práctica las estrategias metropolitanas;
4. el manejo de la información y el conocimiento desde una perspectiva suprasectorial y la concentración de ciertas capacidades de apoyo técnico para la gestión colaborativa.

En relación con los puntos 2 y 3, se señala **la importancia de definir un conjunto de procedimientos pautados** para el manejo de las iniciativas metropolitanas, ya que la implementación de las estrategias no es mera “ejecución”, sino un proceso de planificación que en gran medida, se alimenta de las propuestas originadas en una multitud de actores públicos y privados. Estos procedimientos serían acordados en el pacto intergubernamental y pasarían a formar parte del estatuto de la agencia. Un listado primario incluye los siguientes procedimientos:

- de “coordinación territorial” (un procedimiento para la evaluación conjunta de los posibles impactos metropolitanos de las nuevas políticas o proyectos impulsadas por los gobiernos asociados –más allá de los explícitamente planificados como acciones conjuntas-, y la formulación de recomendaciones no vinculantes para su apropiada coordinación);
- de inclusión de proyectos en la agenda metropolitana compartida;
- de asignación de recursos a proyectos de interés metropolitano;
- de evaluación de avances en el marco de las estrategias acordadas.

En cualquier caso, la imposición normativa de la coordinación sólo puede avanzar hasta cierto punto, en tanto se mantenga el carácter general del modelo, basado en un pacto y no en una autoridad conjunta. Por esta razón, la influencia de la Agencia deberá combinar factores normativos con incentivos relacionados con el acceso a recursos materiales, a recursos de información y conocimiento, al apoyo técnico, y a sus roles de moderación y mediación cuando distintas partes necesitan construir un consenso.

## **Conformación y organización de la Agencia**

El concepto básico para la organización de la Agencia es su carácter de instrumento articulador y promotor de las estrategias a ser ejecutadas por múltiples actores. En este sentido, se recomienda una estructura liviana y ágil, preparada para trabajar junto con los actores relevantes.

La conducción operativa de la agencia puede responder a un presidente, designado por acuerdo entre los gobiernos firmantes del pacto estratégico, y a un gerente seleccionado en concurso público. Se deberá conformar un equipo técnico básico para tareas de producción o apoyo a terceros en planificación, proyectos, facilitación de la cooperación, información y comunicación. Este equipo se complementaría con la integración de consultores a término en relación con diagnósticos, planes o proyectos específicos.

La Agencia deberá contar también con un sistema de información territorial metropolitano capaz de integrar información proveniente de todos los gobiernos y agencias temáticas, procesarla y facilitar el acceso de todos los actores a información calificada (incluyendo un sistema de indicadores de resultados y eficiencia de la gestión metropolitana).

Para la articulación entre la Agencia y el Sistema de Gestión metropolitano (autoridades conjuntas y ámbitos de coordinación por ejes estratégicos), pueden crearse ámbitos permanentes de coordinación de carácter intersectorial e intergubernamental:

- una mesa sectorial, integrada por los directores de las autoridades conjuntas, las agencias temáticas y las coordinaciones formalizadas de cada nodo estratégico;
- una mesa territorial, integrada por los responsables de oficinas metropolitanas o equivalentes de coordinación interna en los gobiernos nacional, provincial y de la ciudad, y por representantes municipales rotativos por cada subregión intermunicipal.

Estos ámbitos deberían tener una entidad propia, dependiendo directamente del pacto intergubernamental, y definiéndose para la Agencia el rol de coordinación, moderación y apoyo técnico a sus labores.

Finalmente, se requiere un espacio de coordinación ejecutiva flexible, integrado por el director de la agencia y los responsables gubernamentales o directores de agencias temáticas convocados según los temas a coordinar. Este ámbito se reuniría, por iniciativa de la agencia o a pedido de las partes, para elaborar consensos operativos en torno a temáticas específicas.

## **Financiamiento de la Agencia Metropolitana**

Para el financiamiento de la Agencia se propone evaluar siguientes posibilidades: aportes provenientes del presupuesto de los gobiernos asociados, en un monto y proporción a definir; financiamiento externo; y un porcentaje sobre las inversiones en grandes proyectos metropolitanos intergubernamentales.

De crearse, además, un Fondo de Desarrollo Metropolitano debería destinarse al mismo un porcentaje de la recaudación por parte de los gobiernos asociados.

## **Un sistema de gestión basado en “nodos estratégicos”**

En el sistema de gestión propuesto, los “nodos estratégicos” refieren, en forma genérica, a los arreglos institucionales - más o menos formales - y a los espacios de coordinación que responden a cada una de las principales cuestiones metropolitanas identificadas en la estrategia. Cada uno de estos nodos puede abarcar arreglos más o menos abarcativos en términos de los componentes o funciones de gobernanza incorporados: conducción; participación; planificación; regulación; gestión operativa; información.



La propuesta contempla tres tipos de organización y desarrollo institucional de los nodos estratégicos:

- autoridades y/o agencias conjuntas: tienen poder normativo, manejan recursos y asumen directamente la gestión o su control de los temas de competencia interjurisdiccional (transportes, puertos, residuos, áreas verdes);
- espacios permanentes y reglados de coordinación estratégica y operativa: en estos casos la gestión permanece en los gobiernos o agencias de origen, pero su planificación y monitoreo está fuertemente coordinada (energía, vialidad, sistema sanitario, autoridades de cuenca);
- coordinación indirecta mediante sistemas de normas e incentivos: las autoridades competentes coordinan algunas instancias regulatorias (presupuestos mínimos), o establecen sistemas comunes de incentivos para la acción de actores privados y/o gobiernos locales.

El análisis de los 12 asuntos estratégicos identificados para la RMBA en términos de sus demandas de conducción/coordinación, dio como resultado un cuadro en el que se identifican las competencias actuales de los cuatro ámbitos de gobierno, la presencia o ausencia de estructuras comunes como punto de partida, y la necesidad de nuevas respuestas institucionales.

Se identificaron cuatro cuestiones cuya gestión integrada requiere la constitución de autoridades / agencias conjuntas o la reformulación de las existentes:

- el sistema portuario;
- el transporte de pasajeros;
- la gestión de los residuos urbanos;
- la gestión del sistema metropolitano de áreas verdes.

En un segundo grupo, se identificaron cuatro cuestiones que requieren la creación de ámbitos y procedimientos reglados de coordinación para asegurar una gestión más integrada y acorde a las estrategias generales:

- la infraestructura vial;
- la gestión ambiental y urbana en las cuencas;
- las redes de agua y saneamiento;
- la generación y distribución de energía;

Finalmente, se identificaron cuatro cuestiones que no parecen requerir desarrollos institucionales especiales, sino más bien una conducción que se haría efectiva mediante sistemas de estímulos a la cooperación, como podrían ser fondos concursables para proyectos alineados con las estrategias generales, gestionados desde las estructuras gubernamentales existentes. Estas son:

- la promoción y localización de la actividad industrial;
- la promoción y el ordenamiento del sistema de centros.
- los modos de crecimiento urbano y las políticas de vivienda;
- el ordenamiento y gestión de los espacios periurbanos.

A partir de estas definiciones, corresponde avanzar en la definición de los arreglos institucionales y los instrumentos de gestión específicos para cada una de las temáticas, tomando en cuenta las realidades de partida (instituciones y mapa de actores) y los objetivos estratégicos.

Cuadro 11. Condiciones de la gestión por líneas estratégicas

<b>NODOS ESTRATÉGICOS</b>							
<b>Distribución de competencias actuales y modos de articulación propuestos</b>							
Cuestion	Nación	Provincia	CBA	Municipios	Comun	Prop.	
1	Puertos	■ BA	■ Avellaneda/La Plata	● Impactos/Reivind			<b>AC</b>
2	Energía	■ privatizado	?? dudas				<b>C</b>
3	Estructura vial	● Autopistas	■ R6 y vialidad prov	■ Accesos / AUSA	● local		<b>C</b>
4	Parques Industriales		■ Cf. Ley parques		●		<b>E</b>
5	Sistema de centros		● Solo lineamientos	■	■		<b>E</b>
6	Transporte	● puertos y aeropuertos; ffcc + líneas interprovinciales	● subtes + buses intemos + taxis	● líneas bus provincial	● líneas bus locales + taxis	■ ■ ECOTAM (1998)	<b>AC</b>
7	Redes	■ AISA	■ ABSA				<b>C</b>
8	Crecimiento urbano		● directrices y marco regulatorio	■	■		<b>E</b>
8	Crecimiento vivienda	■	■	■	■		<b>E</b>
9	Residuos		■	■		■ ■ CEAMSE en crisis	<b>AC</b>
10	Cuencas	●	■	■	■	■ ■ Comites de cuencas	<b>C</b>
11	Areas verdes		■	■	■		<b>AC</b>
12	Periurbano		■ directrices		■ regulacion normativa		<b>E</b>

**Referencia Situación existente**

- Competencias directas
- Competencias parciales
- ■ Autoridad adjunta

**Situacion Propuesta**

- AC** Autoridad conjunta
- C** Estructura de coordinación
- E** Estimulos a la cooperación



## NOTAS

<sup>1</sup> sobre el concepto de dispositivos, ver Giorgio Agamben, 2007.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBA, A. *Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA*. In: *Café de las Ciudades* N° 48. Disponible en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_48.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_48.htm), 2006
- ARRUDA GUIMARÃES, N. Regiões metropolitanas - aspectos jurídicos. Disponible en: <http://www.fcaa.com.br/site/artigo%20regiao%20metropolitana.pdf>, 2004
- BENZ, A. *From associations of local governments to "regional governance" in urban regions*. *German Journal of Urban Studies* 40 (2). 2001
- CONSEJO Nacional de Desarrollo CONADE, *Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000*. Buenos Aires, CONADE, 1970.
- ESCOLAR, M. y PÍREZ, P. *¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina*. In: *XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Washington DC., 2001
- FARINÓS DASÍ, J. *Gobernanza territorial de ámbito metropolitano*. In: *Seminario Procesos Metropolitanos en la Sociedad Actual. Claves y Retos*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces y Universidad Pablo de Olavide, 2005.
- GOBIERNO de la Ciudad de Buenos Aires GCBA . *Hacia la construcción de una región metropolitana sustentable. Documento de diagnóstico y recomendaciones*. Plan Urbano Ambiental, Vol. 10. Buenos Aires: GCBA, 1999
- JOUBE, B. *From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis*. In: *Public Administration and Development* (25): 285-294, 2005
- KLINK, J. y LÉPORE, W. C.. *Regionalismo e reestruturação no grande ABC Paulista - São Paulo. Uma perspectiva brasileira de governança metropolitana*. *Revista Ecco*. 69-89, 2003
- KLINK, J.. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad*. In: ROJAS, E. y CUADRADO ROURA, J.R. (Eds.), *Gobernar las Metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- LEFEVRE, C. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. In: ROJAS, E. y CUADRADO ROURA, J.R. (Eds.), *Gobernar las Metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- MAGARIÑOS, N. y ABBA, A. *Las Estructuras de Gestión Metropolitana Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe de Avance, Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, FADU-UBA, nov. 1998.
- ORGANISATION for economic Co-operation and Development (OECD). *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. Paris, OECD , 2001
- PÍREZ, P. *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina*. In: VÁZQUEZ BARQUERO, A. y MADDOERY, O. (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Buenos Aires, Ed. Homo Sapiens, 2001.
- PÍREZ, P. *Buenos Aires Metropolitana / Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Sociales y Ambientales, 1994.
- RODRÍGUEZ-ACOSTA, C. A. y ROSENBAUM, A. *Local government and the governance of metropolitan areas in Latin America*. *Public Administration and Development* (25): 295-306, 2005
- ROJAS, E. y CUADRADO ROURA, J.R. (Eds.), *Gobernar las Metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- ROLNIK, R. y SOMEKH, N. *Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva. Metrópole e Globalização* 14(4), 83-90. São Paulo, 2000
- SABSAY, D. A., GARCÍA, M. d. C., NÁPOLI, A. y RYAN, D. *Región metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2002

## BIBLIOGRAFIA

- ABBA, A. *Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA*. In: Café de las Ciudades N° 48. Disponible en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_48.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_48.htm), 2006
- \_\_\_\_\_. Nuevas lógicas de centralidad urbana en el siglo XXI / Área Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo CIHaM. Buenos Aires, FADU-UBA, 2005.
- \_\_\_\_\_. Transformaciones Socioterritoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires desde Comienzos de los Años Noventa. Informe. Buenos Aires, 2005
- ADMINISTRACIÓN General de Puertos. Plan Maestro 2030. Buenos Aires, Puerto de Buenos Aires, s.d.
- AGAMBEN, G. *Qu'est-ce qu'un dispositif?* Paris, Editions Payot & Rivages, 2007
- AGENCIA de Cooperación Internacional del Japón (JICA). *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina*. Informe Okita II. Buenos Aires, Fundación OKITA, 2003
- AGUDELO PATIÑO, L. Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio. Huella Ecológica y Ecosistemas Estratégicos en Medellín. Medellín, 2002.
- ALBERDI, J. B. Bases y puntos de partida para la organización política de la Republica Argentina. Buenos Aires, Yenny, 246p.
- ARRUDA GUIMARÃES, N. Regiões metropolitanas - aspectos jurídicos. Disponible en: <http://www.fcaa.com.br/site/artigo%20regiao%20metropolitana.pdf>, 2004
- ASLAN, L., JOSELEVICH, I., NOVOA, G., SAIEGH, D., SANTALÓ, A. Buenos Aires Puerto 1887-1992. Inventario de Patrimonio Urbano. Buenos Aires, FADU-UBA, 1992.
- BANCO Internacional de Reconstrucción y Fomento. Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires BIRF 7268 AR y 7472 AR. Disponible en: [www.gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar)
- BARSKY, A. y VÍO, M. *La problemática del ordenamiento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria. El caso del partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires*. IX Coloquio Internacional de Neocrítica Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales., Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.
- BEIN, M. Tren Bala al Pleno Empleo o Tren Lechero al Desarrollo. Informe. Disponible en: [www.estudiobein.com.ar](http://www.estudiobein.com.ar)
- BENENCIA, R. Y QUARANTA, G. Transformaciones en la Estructura, la Producción y la Mano de Obra en la Actividad Agropecuaria en Torno a la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2005
- BENZ, A. *From associations of local governments to "regional governance" in urban regions*. German Journal of Urban Studies. Disponible en: [http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/01\\_2/01\\_2\\_benz.shtml](http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/01_2/01_2_benz.shtml), 2001
- BORAGNO, S. *Historias de la Ciudad*. In: Una revista de Buenos Aires. Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, set. 2001, num. 11
- BORELLO, J. Elementos para identificar y caracterizar una agenda de problemas y actuaciones referidas a la dimensión territorial de la actividad económica y del empleo en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Informe presentado a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Colaboración de Analía Erbes. Buenos Aires, 2005
- BRIANO, L. y FRITZSCHE, F. *Transformaciones industriales en el borde metropolitano de Buenos Aires. Pilar como distrito representativo*. In: IX Coloquio Internacional de Neocrítica: Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales. Porto Alegre, may. 2007.
- BRIANO, L., FRITZSCHE, F. y VÍO, M. *El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. In: EURE. v.29 n.86. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003
- BRUNSTEIN, F. Informe sobre Saneamiento Hidráulico en la RMBA. Buenos Aires, 2005.
- CASTAÑO, P., COMPÉS LÓPEZ, R. (dir.). Evaluación de los principales puertos de América del Sur. Análisis institucional, técnico y económico. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2003. p. 402.
- CASTELLS, M. La Era de la Información. Madrid, Alianza, 2000, 3 vol.
- CLUSA, J. y MUR, S. Las Transformaciones de la Estructura Productiva de la Aglomeración y la Promoción del Desarrollo Económico Local. Barcelona, 2006.

- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Estadísticas portuarias. Informe provisional 2001-2006. División de Recursos Naturales e Infraestructura; Unidad de Transporte. Santiago, CEPAL, Jun. 2007.
- CONHABIT. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Estudio Especial del SIMEB. Sistema Metropolitano Bonaerense. Tomo II, capítulo 4. Versión Preliminar. Buenos Aires, SIMEB, ene 1977.
- CONSEJO Nacional de Desarrollo CONADE, Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000. Buenos Aires, CONADE, 1970.
- CORTI, M. In: Encuentro Proyecto URB-AL. Organización de Áreas Metropolitanas e Instrumentos de Intervención. Buenos Aires, Mar.2003
- CRAVINO, C. Las Villas de la Ciudad, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, 2006
- DEFENSOR del Pueblo de la Nación y otros. Informe Especial Cuenca del Río Reconquista. Primera Parte. Buenos Aires, 2007
- ESCOLAR, M. y PÍREZ, P. *¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina.* In: XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC., 2001
- ETULAIN, J. *Transformaciones territoriales recientes en el litoral sur de la RMBA. Un camino de gestión posible.* Cuaderno Urbano, num. 4, pp. 11-42, Resistencia, 2004
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M. Análisis de Escenarios de Desarrollo Urbano. Área de Reconfiguración de la Estructura Espacial. Madrid, 2006
- FACULTAD de Ciencias Económicas de la UBA. Plan Fénix II. Disponible en: [www.econ.uba.ar/planfenix](http://www.econ.uba.ar/planfenix)
- FARINÓS DASÍ, J. *Gobernanza territorial de ámbito metropolitano.* In: Seminario Procesos Metropolitanos en la Sociedad Actual. Claves y Retos, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces y Universidad Pablo de Olavide, 2005.
- FERNANDEZ, G. Cobertura de Infraestructura en el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. Un Análisis por Quintil de Ingreso. Buenos Aires, 2005.
- FERRARO, R. Diagnóstico de Situaciones Ambientales Críticas en Relación a los Recursos Hídricos. Buenos Aires, 2005.
- \_\_\_\_\_. El medio físico: diagnóstico de situaciones ambientales críticas en relación a los recursos hídricos. Informe de avance. Programa Lineamientos Estratégicos para la RMBA. Buenos Aires, 2005.
- FERRERES y Asociados. Demanda de Energía y Requisitos de Inversión, una visión de largo plazo, 2004. Disponible en: [www.ojf.com/paginas/Reportes/energia.pdf](http://www.ojf.com/paginas/Reportes/energia.pdf)
- FRITZSCHE, F. y VIO, M. *Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires.* In: EURE. v.26 n.79. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000
- \_\_\_\_\_. *La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial.* In: Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. vol IX, núm 194, disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-113htm>
- GOBIERNO de la Ciudad de Buenos Aires GCBA. Hacia la construcción de una región metropolitana sustentable. Documento de diagnóstico y recomendaciones. Plan Urbano Ambiental, Vol. 10. Buenos Aires: GCBA, 1999
- GOBIERNO de la Provincia de Buenos Aires. Memoria de Gestión 2006-2007. La Plata, Jefatura de Gabinete, 2007.
- GOYTHIA, LANFRANCHI. *Barrios informales en la región metropolitana de Buenos Aires: los efectos de la regulación del suelo en el bienestar de los hogares de menores ingresos,* Urban Research Symposium. Banco Mundial, 2007.
- GROISMAN, V. y MACIEL, M. *Cuenca hídrica Matanza-Riachuelo,* In: La Gran Ciudad N° 1. Buenos Aires, Fundación Metropolitana, 2005.
- GUTIERREZ, R. Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica. Buenos Aires, Cátedra, 1983.
- \_\_\_\_\_. Buenos Aires, Evolución Histórica. Bogotá, Escala, 1990
- HALL, PETER. Ciudades del Mañana. Barcelona, Ediciones del Serbal, 1996.
- HERZER, H. y CLICHEVSKY, N. *El impacto ambiental de las inundaciones.* In: KULLOCK, D.; KREIMER, A. y VALDÉS, J. Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Disaster risk management working paper series N° 3. Washington DC, The World Bank, 2001, pp. 250.
- INTENDENCIA Municipal de la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. Intendencia Municipal. Comisión de Estética Edilicia. Buenos Aires, Peuser, 1925.
- JOUBE, B. *From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis.* In: Public Administration and Development (25): 285-294, 2005
- KLINK, J. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad.* In: ROJAS, E. y CUADRADO ROURA, J.R. (Eds.), Gobernar las Metrópolis. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- KLINK, J. y LÉPORE, W. C. *Regionalismo e reestruturação no grande ABC Paulista - São Paulo. Uma perspectiva brasileira de governança metropolitana.* Revista Ecco. num. 69, pp.89, 2003

- KOUTOUDJIAN, A. *Residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. In: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Mimeo. Buenos Aires, 2005.
- LAGO, F. La construcción como herramienta del crecimiento continuado. Disponible en: [www.camarco.org.ar](http://www.camarco.org.ar)
- LE CORBUSIER et al. *Plan Director para Buenos Aires*. In: Revista La Arquitectura de Hoy, versión en castellano de *L'Architecture d'Aujourd' Hui*. Buenos Aires, Año Primero, abr 1947.
- LEFEVRE, C. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. In: ROJAS, E. y CUADRADO ROURA, J.R. (Eds.), *Gobernar las Metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- LIERNUR, J. F., *Arquitectura en la Argentina del Siglo XX. La construcción de la modernidad*. Buenos Aires, Fondo Nacional de las Artes, 2001.
- LLOP, J. M. *Ciudad Solidaria vs: Ciudad Competitiva*. Barcelona, 2006.
- MAGARIÑOS, N. y ABBA, A. *Las Estructuras de Gestión Metropolitana Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Informe de Avance, Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, FADU-UBA, nov. 1998.
- MINISTERIO de Economía y Producción de la Nación. *Plan Nacional de Inversión Pública, 2008-2010*. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/basehome/estructura.htm>
- \_\_\_\_\_. Mensaje 2007 del Presupuesto Nacional. Disponible en: [www.mecon.gov.ar/basehome/informacion.htm](http://www.mecon.gov.ar/basehome/informacion.htm)
- MINISTERIO de Planeamiento y Obras Públicas. *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Documento Final Plan Urbano Ambiental*. Buenos Aires, PUA/BA, 2000
- MINISTERIO de Planeamiento y Obras Públicas. *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Documento Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires*. Buenos Aires, PUA/BA, 2006
- MINISTERIO de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Avance 2007*. Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2007
- \_\_\_\_\_. *SSDUyV. La situación habitacional en Argentina, 2001*. Disponible en <http://www.vivienda.gov.ar/unqui/situacionhabitacional01.html>
- MINISTERIO del Interior. *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis*. Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires, CONAMBA-CFI, 1995. 218 p. + anexo.
- MOLINA Y VEDIA, J. *Mi Buenos Aires Herido*. Buenos Aires, Colihue, 1999.
- MONZON, A. *Diagnóstico de Movilidad y Propuestas de Intervención – Región Metropolitana de Buenos Aires*. Madrid, 2006.
- MUNICIPALIDAD de la Ciudad de Buenos Aires. *Buenos Aires, Descripción Sintética del Plan Regulador. Etapa 1959-1960*. Buenos Aires, Organización del Plan Regulador, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Buenos Aires, Informe Preliminar. Etapa 1959-1960*. Buenos Aires, Organización del Plan Regulador, 1968
- NARODOWSKI, P. *Informe sobre el Mercado del Gas y el Eléctrico en la RMBA*. Buenos Aires, 2005.
- NOVICK, A. *Plan*. In: Liernur, J.F y Aliata, F (dir), *Diccionario de la Arquitectura y el Urbanismo en Argentina*. Suplemento de Arquitectura del Diario Clarín. Buenos Aires, AGEA. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Antecedentes Urbanísticos y Contexto de Planificación del PUA*. In: Consejo del Plan Urbano Ambiental, Documento Final. Buenos Aires, jul. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Planes versus Proyectos: Algunos problemas constitutivos del Urbanismo Moderno. Buenos Aires (1910-1936)*. In: Investigación Académicos. Santiago, UCHILE- FAU, s.d.
- ORGANISATION for Economic and Co-operation for Development. *OECD Cities for citizens: improving metropolitan governance*. Paris, OECD, 2001
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. *Metas del milenio*. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- PEREYRA, F. *Geología urbana del área metropolitana bonaerense y su influencia en la problemática ambiental*. Revista de la Asociación Geológica Argentina, num. 59, pp. 394-410. Buenos Aires, 2004.
- PIREZ, P. *Buenos Aires Metropolitana, Política y Gestión de la Ciudad*. Buenos Aires, CEAL, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina*. In: VÁZQUEZ BARQUERO, A. y MADOERY, O. (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Editorial. Homo Sapiens, 2001.
- PROYECTO de Modernización del Estado. *Memoria Institucional*. Buenos Aires, oct 2006.
- Proyecto FREPLATA. *Río de La Plata y su Frente Marítimo. Contaminación de Aguas, Sedimentos y Biotas*. Informe Final. Buenos Aires, 2004
- RODRÍGUEZ-ACOSTA, C. A. y ROSENBAUM, A. *Local government and the governance of metropolitan areas in Latin America*. *Public Administration and Development* (25): 295-306, 2005
- ROJAS, E. y CUADRADO ROURA, J.R. (Eds.). *Gobernar las Metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

- ROLNIK, R. y SOMEKH, N. *Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva*. Metrópole e Globalização num 14, pp. 83-90. São Paulo, 2000
- RUEDA, S. Los Lineamientos Estratégicos para el Conurbano Bonaerense. Informe Final. Barcelona, 2006.
- SABSAY, D. A., GARCÍA, M. d. C., NÁPOLI, A. y RYAN, D. Región metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2002
- SCOBIE, J. Buenos Aires, del centro a los barrios (1870 – 1910). Buenos Aires, Solar, 1977.
- SCOTTI, E. Legislación Urbanística Provincia de Buenos Aires. La Plata, Libros Jurídicos Scotti, 2000.
- SECRETARÍA de Transporte. Plan del año 2000 para la electrificación de la Línea Belgrano Norte, 2000
- SICA, Dante. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires. Serie Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Santiago, CEPAL, ago. 2001.
- SUAREZ, E. O. Planes y Códigos para Buenos Aires 1925 – 1985. Buenos Aires, FADU-UBA, 1986.
- SUBSECRETARIA de Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Dirección de Ordenamiento Urbano. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Publicaciones Encuentros de Tierra y Vivienda. La Plata, 10/10/89 y 30/04/90.
- TARTARINI, J. Arquitectura Ferroviaria. Buenos Aires, Arco Iris/Colihue, 2001.
- TENENCIA, R. y QUARANTA, G. Transformaciones en la estructura, la producción y la mano de obra en la actividad agropecuaria en torno a la Ciudad de Buenos Aires. Trabajo que integra los estudios de base para el proyecto de Lineamientos Estratégicos de la RMBA, SSUV, La Plata, 2005
- TORRES, H. *Diagnóstico Socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano*, in: Consejo del Plan Urbano Ambiental. Buenos Aires, FADU-UBA, PROHAB, 1999.
- \_\_\_\_\_. El Mapa Social de Buenos Aires (1940- 1990). Buenos Aires, FADU-UBA, 1993.
- \_\_\_\_\_. Las acciones del Estado dirigidas al Planeamiento Urbano y sus efectos en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Los Grandes Planes. Documento de trabajo, mimeo. Buenos Aires, PROHAB, FADU-UBA, 1995.
- UNIVERSIDAD Politécnica de Valencia. Evaluación de los principales puertos de América del Sur. Análisis institucional, técnico y económico. Valencia, 2003.
- VALANSI, S. O direito à frente d'água. Tesis de Doctorado. Sao Paulo, PROLAM/USP, 2006
- YANES, L. Informe sobre la Situación del Transporte de Pasajeros en la RMBA. Buenos Aires, 2005
- YUJNOVSKY, O. Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984

## CREDITOS de IMÁGENES

### Cáp. 01

Fig.1.1 Plan dirección de paseos públicos. Fuente: Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. Comisión de Estética Edilicia, 1923

Fig. 1.2 Plan 1925. Fuente: Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio. Comisión de Estética Edilicia.

Fig. 1.3 Edificio Kavanagh. Fuente: Mi Buenos Aires Herido. J. Molina y Vedia.

Fig. 1.4 Le Corbusier. Plan director para Buenos Aires. Fuente: Revista La Arquitectura de Hoy, 1947

Fig. 1.5 Plan Regulador. Ideas básicas de la estructura propuesta. Fuente: Informe Preliminar. Organización de Plan Regulador

Fig.1.6 Delimitación de la Región Metropolitana de Desarrollo. Fuente: Esquema Director del Año 2000.

Fig. 1.7 Lineamientos de la Estructura Espacial. Fuente: SIMEB.

Fig. 1.8 – Ciudad de Buenos Aires. Documento del Plan Urbano Ambiental.2000

### Cáp. 02

Fig.2.1. Modelo Actual del Territorio. Fuente: PET, 2007

### Cáp. 03

Fig. 3.01 a Fig. 3.06 Foto: Gabriel Lanfranchi, 2006

Fig. 3.07 a Fig. 3.09 Foto: Cecilia Larivera, 2006

Fig. 3.10 a Fig. 3.13 Foto: Sofovial, 2007

Fig. 3.14 a Fig. 3.17 Foto: Estanislao Simonetti, 2007

Fig. 3.18 Foto: Susana Valansi, 2007

### Cáp. 04

Fig. 4.2 a Fig.4.9 CARTOGRAFÍA elaboración Carlos González Guolo, Juan Pablo del Río, Leonardo Fernández, Silvina Fernández. Fuente: DPOUyT, SSUyV

Fig.4.9\_a y 4.9\_b Foto: Susana Valansi, 2007

Fig.4.10 a Fig.4.12 FOTO AÉREA Fuente: Google Earth, 2007

Fig.4.13 CARTOGRAFÍA elaboración propia Carlos González Guolo, Juan Pablo del Río, Leonardo Fernández, Silvina Fernández Fuente: DPOUyT, SSUyV

Fig.4.14 a Fig.4.16; Fig.4.18 a Fig.4.20 FOTO AÉREA.Fuente: Google Earth, 2007

Fig.4.17 MAPA de nuevos centros. Fuente: Ciccolella, 2006

Fig.4.21 MAPA Área central expandida y Emprendimientos inmobiliarios en la RMBA (1990 – 2001). Fuente: Ciccolella, 2006

Fig.4.22 MAPA Área Central Expandida (ACE) y red de subcentros emergentes: formación de protocorredores corporativos en la RMBA. Fuente: Ciccolella, 2005

Fig.4.23 Foto: Susana Valansi, 2007

Fig.4.24 Supermercados e Hipermercados en la RMBA (1990 – 2001). Fuente: Ciccolella, 2006

### Cáp.05

Fig. 5.1, Fig. 5.2\_a, Fig. 5.2\_b, Fig. 5.3\_a y Fig. 5.5 Fotos Susana Valansi, 2007

Fig. 5.2 Foto: Josep Antequera, 2007

Fig. 5.3, Fig. 5.4, Fig. 5.4\_a, Fig. 5.6 y Fig. 5.6\_a Foto: Lina Llorent, 2007

Fig. 5.7 Fuente Google Earth, 2007

### Cáp. 06

Fig. 6.1 a Fig. 6.15: ilustraciones de los escenarios: Estanislao Simonetti.



#### Cáp. 07

Fig. 7.1 a Fig. 7.6 CARTOGRAFÍA de las matrices elaboración Carlos González Guolo, Juan Pablo del Río, Leonardo Fernández, Silvina Fernández. Fuente: DPOUyT, SSUyV

#### Cáp. 08

Fig. 8.1, Fig. 8.6, Fig. 8.7 y Fig. 8.9 Fotos: Susana Valansi, 2007

Fig. 8.2 a Fig. 8.5 y Fig. 8.13 Fotos: Lina Llorent, 2007

Fig. 8.8 y Fig. 8.12. Foto: Josep Antequera

Fig. 8.10 y Fig. 8.11 Foto: Pablo Iglesias

Fig. 8.14 Foto: Cecilia Larivera

#### Cáp. 09

Fig. 9.1 a Fig. 9.4 Fotos Patricia Pintos, 2003.

Fig. 9.5 Foto Alfredo Garay, 2007

Fig. 9.6 a Fig. 9.8 Fotos Josep Antequera, 2007

Fig. 9.9 y Fig. 9.10 Fuente: Google Earth, 2007

Fig. 9.11 Localización de Basurales Clandestinos en la RMBA. Fuente: CEAMSE, 2005

Fig. 9.12 PLANO déficit de consolidación. Fuente: Universidad Di Tella, 2006

Fig. 9.13, Fig. 9.16 y Fig. 9.17 a Fig. 9.19 CARTOGRAFÍA elaboración Carlos González Guolo, Juan Pablo del Río, Leonardo Fernández, Silvina Fernández. Fuente: DPOUyT, SSUyV

Fig. 9.14 y Fig. 9.15 Fuente: Ministerio de Economía, P.Bs.As. – Unidad de Gerenciamiento de Inmuebles Fiscales

Fig. 9.20 FOTO: Centro Traslado Moreno (disponible en [www.ptuba.gov.ar](http://www.ptuba.gov.ar))

Fig. 9.21 a Fig. 9.28 CARTOGRAFÍA elaboración Carlos González Guolo, Juan Pablo del Río, Leonardo Fernández, Silvina Fernández. Fuente: DPOUyT, SSUyV

Fig. 9.29 a Fig. 9.32 Fotos Cecilia Larivera, 2006

Fig. 9.33 CARTOGRAFÍA elaboración Carlos González Guolo, Juan Pablo del Río, Silvina Fernández Fuente: DPOUyT, SSUyV

Fig. 9.34 a Fig. 9.42 PLANOS Nodos de Nuevas Urbanizaciones. Fuente: Dirección de Proyectos Especiales DPOUyT, SSUyV

Fig. 9.43 CARTOGRAFÍA elaboración Carlos González Guolo, Juan Pablo del Río, Silvina Fernández Fuente: DPOUyT, SSUyV

Fig. 9.44 PLANO: Parque Industrial Pilar (disponible en <http://www.pilar.com.ar/industrias>)

FIG. apéndice 2.1 MAPA Cuenca Matanza - Riachuelo Usos reales y Usos legales. Fuente: DPOUyT, SSVyU



# CRÉDITOS

## **Coordinación General**

Alfredo Garay

## **Coordinación Editorial**

Susana Valansi

## **Textos**

Los textos son una producción colectiva, escritos a cuatro, ocho o más manos.

Alfredo Garay (Cap. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 12); Federico Bervejillo (Cap. 4 y 12); Guillermo Curtit (cap. 9 y 11); Gabriel Lanfranchi (Cap. 6); Mirta Lapsenson (Cap. 2); Patricia Pintos (Cap. 2, 3, 5 y 9); Luciano Pugliese (Cap. 9 y 10); Susana Valansi (cap. 6, 9 y 11) Diego Garay y Gabriel Lanfranchi.

## **Cartografía, gráficos y producción**

Carlos González Guolo

Claudia Kochanowsky

Gabriel Lanfranchi

Cecilia Larivera

Estanislao Simonetti

Juan Pablo del Río

Leonardo Fernández

Silvina Fernández

## **Fotografías**

Cecilia Larivera

Gabriel Lanfranchi

Josep Antequera

Lina Llorent

Pablo Iglesias

Patricia Pintos

Susana Valansi

Diagramación y editoración electrónica

Alberto Mercer

Apoyo Institucional

Banco Interamericano de Desarrollo ATN/SI 9648-AR





## Agradecimientos

La elaboración de estos Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Buenos Aires surge de un convenio entre las Subsecretarías de Planeamiento y Urbanismo y Vivienda del Gobierno Autónomo y de la Provincia de Buenos Aires.

Este acuerdo fue apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que a través del convenio ATN/SI 9648-AR, permitió la contratación de expertos internacionales, y el desarrollo de otras actividades de difusión de los resultados.

Ha contado, asimismo, con la contribución de un número considerable de expertos nacionales y la colaboración de diferentes instancias del gobierno, universidades, centros de investigación, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, vinculadas a la problemática del desarrollo y de la política urbana y ambiental.

Expresamos nuestro agradecimiento a los organismos, autoridades, profesionales y técnicos, que desde sus ámbitos de actuación, han colaborado con el desarrollo de este trabajo.

Agradecemos, asimismo, a los diferentes representantes de la sociedad, que en las diferentes instancias de participación propuestas durante su desarrollo, contribuyeron con sus ideas y opiniones al mejoramiento de sus resultados.

Con el propósito de exponer la totalidad de los materiales que contribuyeron a la construcción de estos resultados, se incluye como anexo en versión digital, la totalidad de los textos presentados por los diferentes expertos (nacionales e internacionales) en su versión original, y las presentaciones digitales con que fueran expuestos estos Lineamientos Estratégicos en la sesión del 5/9/2007 en el Hotel Meliá.

### Consultores nacionales

Arq. Artemio Pedro Abba; Lic. Roberto Benencia; Dr. José A. Borello; Dr. Horacio Bozzano; Arq. Fernando Brunstein; Dr. Pablo Ciccolella; Dr. Gonzalo Fernández; Lic. Rosana Ferraro; Arq. Susana Garay; Lic. Adolfo Koutoudjian; Patricio Narodowski ; Lic. Dante Sica; Dr. Luis Yanes.

Artemio ABBA. *Transformaciones Socioterritoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires desde Comienzos de los Años Noventa*. Buenos Aires, 2005 y *Centralidades Metropolitanas*. Buenos Aires, 2005

José A BORELLO. *Elementos para Identificar y Caracterizar una Agenda de Problemas y Actuaciones Referidas a la Dimensión Territorial de la Actividad Económica y del Empleo en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, 2005



Roberto BENENCIA y Germán QUARANTA. **Transformaciones en la Estructura, la Producción y la Mano de Obra en la Actividad Agropecuaria en Torno a la Ciudad De Buenos Aires.** Buenos Aires, 2005

Horacio BOZZANO. **Usos del suelo y patrones territoriales.** Buenos Aires, 2005.

Fernando BRUNSTEIN. **Informe sobre Saneamiento Hidráulico en la RMBA.** Buenos Aires, 2005.

Pablo CICCOLELLA. **Transformaciones Socioterritoriales.** Buenos Aires, 2005.

Rosana FERRARO. **Diagnóstico de Situaciones Ambientales Críticas en Relación a los Recursos Hídricos.** Buenos Aires, 2005.

Gonzalo FERNANDEZ. **Cobertura de Infraestructura en el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. Un Análisis por Quintil de Ingreso.** Buenos Aires, 2005.

Susana GARAY. **Institucionalidad Urbana y Planificación.** La Plata, 2005

Adolfo KOUTOUDJIAN. **Informe sobre Generación de Residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires.** Buenos Aires, 2005

Patricio NARODOWSKI. **Informe sobre el Mercado del Gas y el Eléctrico en la RMBA.** Buenos Aires, 2005.

Luis YANES. **Informe sobre la Situación del Transporte de Pasajeros en a RMBA.** Buenos Aires, 2005.

### **Consultores internacionales**

Lic. Joaquim Clusa Oriach, Dr. Arq. José María Ezquiaga, Arq. Josep Maria Llop Torné, Lic. Andrés Monzón, Lic. Salvador Rueda.

Joaquim CLUSA y Sara MUR **Las Transformaciones de la Estructura Productiva de la Aglomeración y la Promoción del Desarrollo Económico Local.** Barcelona, 2006.

José María EZQUIAGA DOMINGUEZ. **Análisis de Escenarios de Desarrollo Urbano. Área de Reconfiguración de la Estructura Espacial.** Madrid, 2006

Josep Maria LLOP TORNÉ. **Ciudad Solidaria vs: Ciudad Competitiva.** Barcelona, 2006.

Andrés MONZON DE CACERES. **Diagnostico de Movilidad y Propuestas de Intervención – Region Metropolitana de Buenos Aires.** Madrid, 2006.

Salvador RUEDA. **Los Lineamientos Estratégicos para el Conurbano Bonaerense. Informe Final.** Barcelona, 2006.

Federico Bervejillo. **Conducción y Gestión Metropolitanas.** Ejes de diagnóstico.

ERV Arquitectes Associats Internacional. Equipo conformado por Arq. Eduard Rodríguez Villaescusa, Arq. Lina Llorente, Lic. Dolors Clavel, Lic. Joseph Antequera, Lic. Manuel Ferreira. **Desarrollo de Áreas de Expansión y Sistema Metropolitano de Áreas Verdes.**



Del **Gobierno Nacional** destacamos la colaboración de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, responsable por la elaboración del Plan Estratégico Territorial **PET**. Avance 2007, en las personas de la Arq. Graciela Oporto (Subsecretaria), Arq. Marta Aguilar, Arq. Carlos Verdecchia y Artemio Abba. De la Lic. Nora Turco y Susana Arcusín de la Secretaría de Transporte, y del Arq. Martín Orduna de la Jefatura de Gabinete; del Arq. Luis Bontempo, Subsecretario de Vivienda y Urbanismo de la Nación y del equipo a cargo del Desarrollo Urbano.

Del **Gobierno Provincial** el apoyo permanente del Sr. Gobernador, Ing. Felipe Solá y del Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Dr. Eduardo Sícario;. El Equipo de la Subsecretaría de la Gestión Pública, encabezado por su subsecretaria Ing. Claudia Bernaza y su contribución para pensar la Problemática Institucional Metropolitana. De la Subsecretaría de Servicios Públicos, Cdor. Luis Sanguinetti e Ing. Armando Serra; Autoridad del Agua, Ing. Hugo Amicarelli, Vialidad, Ing. Arcángel Curto; Planificación Presupuestaria, Lic. Luis Sette. De la Secretaría de Turismo, Miguel Cubero; Desarrollo Humano, Arq. Soledad del Cueto y los equipos de trabajo de la Dirección Provincial de Políticas Habitacionales, Arq. Alberto Farías, Arq. Martín Freire, Arq. Marcelo Scarfó y Lic. Clarisa Betatis; del Insituto de la Vivienda, Cdor. Daniel Guastavino y Arq. Carlos Rodríguez; y de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Arq. Alberto Mercer, Daniel Lescano, María Celia Bucci, Soledad Cárdenas y Martine Roux.

Del **Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** se contó con la colaboración de la Subsecretaría de Planeamiento que acompañó la realización de este trabajo, el actual Subsecretario Arq. Mario Sabugo y sus antecesores, la Arq. Margarite Charriere y Arq. Carlos Pisoni, y los Arqs. Carlos Verdecchia y Marcelo Lorelli. También fueron mantenidas reuniones con el Consejo del Plan Urbano Ambiental (PUA).

Agradecemos también a los Equipos Técnicos en Planeamiento y Urbanismo de los Municipios de la RMBA, citar a cada uno de ellos sería una tarea muy difícil por lo extensa, corriendo el riesgo de algún olvido involuntario.

Merece un agradecimiento especial la **Fundación Metropolitana**, su presidente Dr. Pedro del Piero y todo el equipo de colaboradores, por su compromiso con el tema de la Gran Buenos Aires. Citamos también a la **Fundación Ciudad**, representada por la Sra. Mora Arauz.

También se agradece la colaboración de : **Transporte**, Arq. Andrés Borthagaray, ex- subsecretario de Tránsito y Transporte de la Ciudad. **Puerto**, capitán Martín Sgut y José Luís Barbero. **Mercado, bienes raíces y contexto económico**, Lic. Miguel Pato, Director Regional de Ernst & Young Real Estate Group, Lic. Raúl Rodríguez Dacal, y Dante Sica, ex Secretario de Industria y titular del Centro de Estudios Bonaerense (CEB).

Nuestro especial agradecimiento a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UBA, al Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento, a la Universidad Nacional Tres de Febrero y a los Arqs. Eduardo Resse y Pedro Zondereguer del Comité de Cuenca Matanza – Riachuelo.



**Coordinación general**

Alfredo Garay

**Equipo de redacción**

Alfredo Garay , Federico Bervejillo, Susana Valansi, Luciano Pugliese, Patricia Pintos, Guillermo Curtit, Marcelo Lenzi, Mirta Lapsenson, , Julian Sirolli, Diego Garay, Gabriel Lanfranchi

**Cartografía y gráfica**

Leonardo Fernández, Carlos Gonzalez Guolo, Cecilia Larivera, Lucía Nieves, Estanislao Simonetti, Gustavo Andrade, Juan Pablo del Rio, Silvina Fernández, Hernán Olivera

**Proyectos urbanos**

Jorge Moscato, Susana Valansi, Julián Sirolli, Elsken Daels, Javier Fernandez Castro

**Edición**

Susana Valansi