

4. Método



LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA LA REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

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 trata 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, desarrollado por el Gobierno de la Ciudad, y con el Plan Estratégico Territorial (PET), que elabora actualmente el Ministro 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 entorno a 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 2.500 kilómetros cuadrados y concentra 13 millones de habitantes que representan el 33% de la población nacional, y genera aproximadamente el 52% del PBI del país. Este vasto territorio está bajo la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3 millones de habitantes) y 40 municipios ubicados en la Provincia de Buenos Aires que pertenecen al denominado Conurbano Bonaerense. 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 patrones 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. Estos cambios 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 RMB 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 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 interviene en la conformación de

la problemática regional, y de la necesidad de establecer un marco que permita articular el sistema de decisiones que refiere 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 organizada 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 de 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 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 reducir a un numero 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 va articulando 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, selección de Instrumentos de Gestión metropolitano.

Para facilitar la comprensión de este proceso, cuyo desarrollo ha llevado más de dos años, 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 investigadores¹ que en la década del 90 habían desarrollado los estudios de, *El Área Metropolitana de Buenos Aires, Relevamiento y Análisis*, (encomendado por la CONAMBA y el CFI).

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, Lujan, 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 Secretaria de Transportes, sobre la problemática sanitaria (producida por la subsecretaria de Servicios Públicos del MIVSP de la Prov. de Bs. As), sobre el tema puertos (desarrollado por el Banco Mundial), entre otros, y los trabajos elaborados por el Gobierno de la Ciudad en el contexto del plan Urbano Ambiental.

¹ 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.

Con estos elementos se desarrolló una primera rueda de discusión, 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 analizar los efectos sobre la conformación territorial de las políticas desplegadas durante la década del 90, cuestiones, que en el momento de analizarlas remiten a estructuras más complejas, a problemas superpuestos o articulados en los que se relacionan varias variables conformando matrices de problemas².

Con este primer resultado se formalizó con el BID un convenio de colaboración 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 españoles³, 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 talleres⁴ con responsables sectoriales, de la Capital Federal 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 que pueden ser considerados como relevantes, acordándose en el marco de estos talleres que se podría avanzar en la construcción de escenarios ponderando cual puede 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

² Desde esta perspectiva, el abordaje de la realidad podía abarcar todas las dimensiones de la realidad, 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 sin embargo a identificar una agenda de prioridades que permita al gobierno nacional, provincial, al gobierno de la ciudad autónoma de Bs As 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.

³ Se trata de José María Ezquiaga, José María Llop, Salvador Rueda, Andrés Monzón, Joaquim Clusa y Sara Mur

⁴ 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.

convivir con ellas como si formaran parte del paisaje, por ser considerados 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 existen 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 permiten 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 aquellos que refieren a la problemática ambiental. Su análisis advirtió 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 descrita, 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 $(2 \times 12)^{12}$ 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 criterio⁵ 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.

Es 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

⁵ Propuesto por el Arq. Damián Quero como contribución al desarrollo de este trabajo.

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 menester 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 la Subsecretaría de Urbanismo y vivienda 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.