

Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana Buenos Aires

Resumen ejecutivo

1. Contexto

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 estos 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.

Con este trabajo se ha buscado identificar aquellas cuestiones que pueden ser asumidas como los problemas relevantes para el futuro del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Entendiendo que se trata de una realidad especialmente compleja, en la que entran en juego intereses poderosos e intervienen muchos actores, no se ha buscado inventar una nueva realidad, ni proyectar la ciudad que deseáramos, sino que se trata de identificar un número acotado de cuestiones centrales y analizar las opciones que frente a cada una han sido o son presentadas como las alternativas para la toma de decisión. Los denominaremos dilemas.

2. Dilemas

Nos apoyamos en esta noción entendiendo que un dilema¹ nos refiere a alternativa, disyuntiva, opción; señalando la existencia de un problema pero también poder elegir entre diferentes posibilidades.

Hemos constatado que las opciones que se presentan no son muchas, que en la mayoría de los casos pueden reducirse a dos y en algunos solo a tomar o no una determinada medida.

Consideramos que la combinación de estas opciones permite seleccionar un conjunto de escenarios alternativos, y poder analizar los efectos que tendrían estas decisiones en términos de fortalezas y debilidades, oportunidades y riesgos.

¹ Etimológicamente es un argumento formado por dos proposiciones contrarias, que permite que la negación de una sirva como demostración de la otra.

Un primer conjunto guarda relación con los problemas del desarrollo, de la provisión de condiciones generales y 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. Ver cuadro síntesis más adelante.

La mayoría de estas cuestiones, identificadas como prioridades, no constituyen necesariamente una gran novedad. De hecho muchas de ellas han sido mencionadas recurrentemente en los sucesivos planes que se rescatan como antecedentes, 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.

Se puede afirmar en cambio que muchas de ellas quedaron instaladas como fatalidades de la realidad y la sociedad aceptó convivir con ellas como si formaran parte del paisaje, por ser considerados tan grandes o complejos que resultaría inútil cualquier intento por solucionarlos.

En la mayoría de los casos su existencia se apoya en algunas decisiones que fueron tomadas en el pasado, cuya evolución no fue compatible con el desarrollo de la ciudad, pero que definieron criterios de intervención que consolidaron una cultura que se resiste a ser revisada desde una nueva perspectiva.

Podemos asimismo constatar que el sistema de presiones que fue conformando la agenda de prioridades esta organizada por sector en tanto los mecanismos institucionales que definen la representación política tienen una organización territorial.

Queda en claro que los dispositivos institucionales que procesan este sistema de actores e intereses son insuficientes para dar cuenta de una problemática de alta complejidad que requiere planificación centralizada e integral, además de coordinación decisional entre las diferentes jurisdicciones.

En este marco resultan evidentes los efectos del desmantelamiento de las estructuras de planeamiento, que llevaron al Estado a perder una visión de totalidad, e incluso a resignar la posibilidad de tener un pensamiento autónomo del de sus interlocutores sectoriales.

Cuadro Síntesis

	Eje de diagnóstico	Cuestión	Dilema
1	Debilidad estructural de la matriz de soporte del sistema productivo frente a las nuevas condiciones de localización de las actividades económicas	1 Futuro del puerto	Modernizar y ampliar Puerto Nuevo (accesos y logística) Construir un nuevo puerto de cargas generales aguas abajo
		2 Restricción energética	Contar con una oferta de energía abundante y diversificada No desarrollar inversiones y mantenerse en el límite de la restricción
		3 Conformación de la estructura vial	Continuar extendiendo los ejes radiales Promover el desarrollo de ejes concéntricos
		4 Configuración del espacio industrial	Apoyarse en la infraestructura fabril instalada Promover la creación de nuevos parques industriales
2	La construcción de la ciudad no progresa al ritmo de las necesidades de la población, y evoluciona siguiendo patrones de exclusión	Estructuración del sistema de centros	Deterioro de los antiguos centros y desarrollo de nuevas centralidades Consolidación de una estructura de centros a partir de la integración de líneas de transporte público radiales y concéntricas.
		Organización del sistema de transportes	Se respeta la estructura privada y jurisdiccional Se crea una autoridad metropolitana que implementa el boleto intermodal
		Expansión de la red sanitaria	Se insiste en la idea de una red única Se avanza en la estructuración de redes autónomas y una empresa por cuenca
		Afrontar cambios en los patrones de crecimiento de la aglomeración	Se fortalecen las pautas que rigieron el crecimiento durante la década del '90 Se controla el crecimiento en el marco nuevas pautas de urbanización.
3	La problemática ambiental se agrava y congrega entorno a sus áreas críticas a los sectores más desfavorecidos de la población	Manejo de cuencas	El tema seguirá postergado en la agenda de prioridades El manejo de cuencas estructura la política ambiental
		Tratamiento de residuos	Continuar expandiendo frentes de relleno sanitario Organizar la disposición de residuos sobre la base de nuevos criterios
		Provisión de áreas verdes	Se deja bajo exclusiva responsabilidad de los municipios Se crea una entidad responsable de garantizar la provisión de áreas verdes de escala metropolitana
		Protección del borde peri urbano	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

3. Matrices

Al analizar la evolución del área metropolitana de Buenos Aires se reconoce la existencia de tres matrices:

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, etc.) y constituye un elemento determinante para la competitividad de un asentamiento.
3. Por último existe una matriz **de movilidad y 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.

4. Construcción de escenarios

Concientes 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 y sobre la base de los criterios que se analizan en el trabajo fueron construidos cinco escenarios.

El **primero** es el *reciente* en el que se ha buscado proyectar las tendencias que fueron observadas en el diagnóstico sin introducir cambios substanciales.

El **segundo**, denominado *previsible*, resulta de la aplicación de las cuatro decisiones que surgen de la aplicación de los criterios de menor incertidumbre. Introduce por lo tanto cuatro decisiones referidas a la cuestión energética, el manejo de cuencas, el tratamiento de residuos y la transformación de la estructura vial (cuatro cambios).

El **tercero**, 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** sobre la base del segundo incorpora los efectos de dos temas de difícil resolución pero de gran efecto sobre el *desarrollo social* como son la expansión de las redes y la reestructuración del sistema de transporte (seis cambios).

Por último el **quinto** denominado de *desarrollo integrado*, propone evaluar los efectos de la incorporación de siete decisiones, es decir las

cuatro del segundo escenario más la construcción de un nuevo puerto, la expansión de las redes y la reestructuración del sistema de transporte.

5. Estrategia territorial. Propuesta.

La construcción de escenarios provee un marco que relaciona los dilemas que debe enfrentar la región para hacer frente a los desafíos que presenta su desarrollo.

Asumimos que algunos de estos dilemas tienen un carácter estructurante en la medida que traccionan la realidad en determinada dirección y que hay otros que tienden a subordinarse a las determinaciones que le sirven de marco.

Por esta razón, la definición de lineamientos plantea en un primer momento los escenarios que acotan sus posibilidades de desarrollo, abriendo una discusión intersectorial respecto del futuro de la aglomeración, y en un segundo momento sobre los lineamientos y políticas urbanas y ambientales que se aconseja desplegar en función de cada escenario.

Puede afirmarse que en cualquiera de estos escenarios el propósito de estos lineamientos estratégicos es promover un mejoramiento general de las condiciones de vida de los habitantes de la aglomeración buscando que su vida cotidiana se desarrolle en un contexto ambiental más adecuado, equilibrado y sustentable.

También buscan que estos los habitantes tengan la posibilidad de progresar, en el contexto de una sociedad que les ofrece oportunidades de trabajo; puedan desplazarse con libertad accediendo a la oferta de bienes y servicios (educativos, culturales, recreativos) de una ciudad compleja; puedan echar raíces en un barrio que concuerde con el tipo de vida cotidiana que han elegido, en lugares correctamente equipados, donde el vecindario pueda desarrollar una convivencia solidaria.

Un **primer** lineamiento propone identificar las tierras 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. Esta operación afecta las tierras del borde costero, las riberas de las principales cuencas, los grandes vacíos urbanos y los espacios que se reconocen como conectores de biodiversidad.

Un **segundo** lineamiento apunta a identificar las tierras que hay que recuperar. Se trata de afectar tierras degradadas, espacios intersticiales y antiguas áreas logísticas e industriales, en algunos casos para reinsertarlas en el tejido con nuevos usos o intensidades, y en otros para sanearlas y volver a afectarlas a usos urbanos.

Un **tercer** lineamiento apunta a definir las zonas que es necesario rehabilitar. Se trata de subcentros urbanos o áreas de valor patrimonial que experimentan procesos de deterioro, de áreas que merecen ser puestas en valor por sus condiciones arquitectónicas paisajísticas o ambientales, y sectores de tejido mixto, donde la coexistencia de la residencia con la producción requiere un tratamiento particular.

Teniendo en cuenta los niveles de crecimiento que experimenta el AMBA un **cuarto** lineamiento plantea la necesidad de incrementar la densidad media del tejido existente. Con este propósito se hace necesario desarrollar planes particulares en las áreas que tienden al desarrollo vertical, fomentar la construcción de tipologías de edificios cuya altura esté por debajo de la copa de los árboles, y fortalecer el desarrollo de corredores urbanos.

El **quinto** lineamiento plantea la necesidad de intervenir sobre zonas del tejido que requieren ser consolidadas. Es el caso de los centros de barrio que requieren mejoramiento del espacio público e incremento del nivel de dotación de equipamientos sanitarios, educativos, recreativos o sociales. De las áreas de tejido precario, que requieren la provisión de infraestructura y servicios: agua, cloaca, gas, electricidad, telefonía, pavimentos. En villas y asentamientos debe desplegarse un programa de mejoramiento de barrios junto al tratamiento del problema dominial. Por último la implementación de un programa de atención de áreas críticas concentrando acciones integrales de mejoramiento donde coinciden riesgo hídrico, contaminación ambiental y pobreza extrema.

Un **sexto** lineamiento apunta al desarrollo de acciones de contención de la expansión de la mancha urbana buscando que la ocupación de espacios de nueva urbanización se desarrolle persiguiendo una mayor eficiencia. Es el caso del desarrollo de nuevas centralidades, de nuevos parques logísticas o industriales y de nuevas urbanizaciones, deberá ser promoviendo el desarrollo de planes de sector que fomenten el formato de la urbanización parque.

Por ultimo un **séptimo** lineamiento busca la realización de acciones de consolidación del borde periurbano. Supone la implementación de planes de manejo que fortalezcan la afectación de estos espacios con usos que consoliden su carácter de fuelle de transición entre el espacio rural y el urbano. En este caso adquiere una importancia particular el tratamiento del Delta.

En los textos que acompañamos, se desarrollan estas ideas, ajustando los énfasis en función de las posibilidades de desarrollo que ofrece cada escenario.

6. Modelo de gestión.

Como primera instancia se propone que la discusión de estos materiales contribuya a la conformación de una agenda metropolitana que contenga situaciones presentes correctamente diagnosticadas, permitiendo que las diferentes jurisdicciones que atienden su problemática puedan concebir sus iniciativas en el marco de un programa convergente.

Sobre esta base, se propone que la formulación de dicha agenda se consolide con la firma de un pacto, que comprometa las acciones sectoriales y jurisdiccionales en el marco de una estrategia concertada.

La formalización de este pacto debería ser acompañada por la creación de una estructura de servicio, que desarrolle, actualice, y fomente los términos de este acuerdo, promoviendo según el caso las acciones de implementación, coordinación y planificación de las líneas de trabajo definidas por este pacto.

Esta construcción no implica la sustitución ni subordinación de los niveles ni instancias con competencias sobre cada uno de los temas, en rigor reafirma la responsabilidad primaria de los municipios en el manejo de la política urbana. Representa mas bien un esfuerzo de organización, que sobre la base del dialogo busca establecer un dispositivo institucional de promoción, coordinación y planeamiento de políticas metropolitanas.

Puede tratarse de un proceso, que consolide institucionalmente los resultados que a lo largo del tiempo va alcanzando una voluntad común, por asumir la problemática metropolitana y conducir su desarrollo con un proyecto coherente.

Buenos Aires, Septiembre 2007.