

DOCUMENTO DE TRABAJO N°168
JUNIO DE 2017

Revisión de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires 2007-2017

Gabriel Lanfranchi | Alfredo Garay | Luis Baer | Mercedes Bidart

Este proyecto fue dirigido por el Director del Programa de Ciudades de CIPPEC, Gabriel Lanfranchi.

Índice

Resumen Ejecutivo.....	5
Agradecimientos.....	6
Presentación.....	7
Introducción	11
1. Revisión de los Lineamientos Estratégicos para la RMBA.....	14
1.1 Sobre los diagnósticos.....	16
1.2. Sobre los escenarios.....	30
1.3. Sobre el entramado institucional	38
2. Sucesos, conceptos y datos de los últimos diez años.....	39
2.1. La matriz soporte del sistema productivo.....	39
2.2. El crecimiento y la estructuración del espacio urbano.....	51
2.3. La problemática ambiental.....	71
2.4 Balance del desarrollo metropolitano en los últimos diez años.....	91
3. Mesas para el Desarrollo Integral de la RMBA	99
3.1. Mesa Inaugural: Técnicos LEM	100
3.2. Mesa Ambiental	103
3.3. Mesa Crecimiento	108
3.4. Mesa Producción	111
3.4. Mesa Institucional.....	114
4. Hacia una nueva agenda metropolitana.....	117
5. Bibliografía	120
Acerca de los autores.....	124

Índice de cuadros y gráficos

Figura 1. Región Metropolitana de Buenos Aires	14
Figura 2. Resumen de las características de cada escenario.....	38
Gráfico 1. Tráfico de cargas (TEUs) en los puertos de Buenos Aires, Avellaneda y Zárate-Campana (2007)	40
Gráfico 2. Tráfico de cargas (TEUs) en los puertos de Buenos Aires, Avellaneda y Zárate-Campana (2013)	41
Imagen 1. Acortamiento de escollera Este y reconstrucción de morro	41
Figura 3. Sistema Portuario Metropolitano	42
Gráfico 3. Facturación de electricidad por uso (mwh) en la RMBA (2006 y 2014)...	43
Figura 4. Cobertura territorial de las empresas distribuidoras del servicio eléctrico de la RMBA (2014).....	44
Figura 5. Estructura vial de la RMBA (2012).....	45
Gráfico 4. Trafico anual (millones) y crecimiento (%) de vehículos en las autopistas metropolitanas (2006 y 2014).....	46
Tabla 1. Trafico anual de pasajeros (millones) en las autopistas metropolitanas (2007 y 2014)	47
Gráfico 5. Carga aérea (toneladas) transportada por Ezeiza y Aeroparque (2007 y 2014).....	47
Tabla 2. Empleo privado registrado por actividad económica en el AMBA (2007 y 2014).....	48
Tabla 3. Parques Industriales inaugurados entre 2006 y 2015.....	49
Figura 6. Distritos Económicos de la Ciudad de Buenos Aires.....	50
Tabla 4. Proyecciones de crecimiento de población en la RMBA por corona y corredor (2010-2016).....	53
Figura 7. Región Metropolitana de Buenos Aires diferenciada por <i>corona</i> y <i>corredores</i>	54
Tabla 5. Superficie urbanizada en 28 municipios de la RMBA (1991, 2001, 2005 y 2015).....	55
Tabla 6. Precios del suelo (U\$/m ²) en diferentes zonas de la RMBA (2006-2016). 57	
Gráfico 6. Incidencia de hogares inquilinos en la CABA entre 1960 y 2010.....	58
Tabla 7. Líneas de crédito del PROCREAR en la RMBA (2012-2015).....	59
Figura 8. Disposición espacial de centros urbanos en la RMBA	61
Gráfico 7. Precio de oferta de departamentos usados (U\$/m ²) y tasa de valorización (%) en localidades de la zona norte, oeste y sur de la RMBA (2008 - 2016).....	62
Tabla 8. Tráfico de vehículos livianos (millones de unidades) por autopista en la RMBA (2006-2014)	65
Gráfico 8. Transporte modal de pasajeros (millones por año) en la RMBA (2006-2015)	66

Gráfico 9. Transporte de pasajeros (millones por año) en los ferrocarriles metropolitanos (2006-2015)	67
Figura 10. Mapa de red de ciclovías (2017).....	68
Figura 11. Área de cobertura de AySA (2016)	69
Figura 12. Localización actual de las plantas potabilizadoras y depuradoras de AySA en la RMBA (2016)	70
Figura 13. Cuencas Hídricas de la Región Metropolitana de Buenos Aires	72
Figura 14. Colector margen izquierda - Plan Director de AySA (2008)	75
Figura 15. Principales obras y componentes de la solución CMD	76
Figura 16. Proyecto Reconquista.....	77
Figura 17. Localización de reservorios según Plan Director Básico de Drenaje ACUMAR.....	79
Figura 18. Localización de rellenos en el área del CEAMSE	81
Figura 19. Presupuesto de los municipios destinado al servicio de recolección de basura.....	82
Imagen 2. Instalaciones de la planta de Tratamiento Mecánico Biológico. Complejo Ambiental Norte 3, Camino del Buen Ayre, José León Suarez.....	83
Figura 20. Áreas Verdes del Proyecto Reconquista.....	85
Figura 21. Propuesta de Áreas Verdes asociadas a reservorios de agua de ACUMAR	86
Figura 22. Sistemas de áreas verdes de la RMBA.....	88
Tabla 9. Unidades de Producción de Autoconsumo - Huertas (2012)	90
Tabla 10. Avances en torno a los dilemas propuestos en los LEM.....	94

Resumen Ejecutivo

La Mesa para el Desarrollo Integral de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) fue una iniciativa del Programa de Ciudades de CIPPEC acompañada por el Banco Interamericano de Desarrollo. A 10 años de la elaboración de los Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Buenos Aires, la convocatoria a la mesa propuso impulsar un enfoque integral para la gestión de la región, que trabaje con los principales actores involucrados en su análisis y funcionamiento, a través de una serie de encuentros y estudios.

La iniciativa se dividió en dos etapas: la primera consistió en una revisión técnica de los Lineamientos Estratégicos desarrollados en 2007 por la oficina Metropolitana de Buenos Aires. Estos lineamientos son un plan metropolitano que desarrolló la Subsecretaria de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en acuerdo con la Secretaria de Planeamiento del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires entre 2005 y 2007, al cumplirse 30 años de la sanción de la Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que encomienda al Gobierno Provincial la formulación de lineamientos estratégicos como 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 que involucran al AMBA.

La segunda consistió en la organización de los encuentros que propusieron diálogos con los referentes involucrados con el fin de identificar oportunidades para el desarrollo integral de la metrópolis. La convocatoria de las mesas se basó en un mapeo de actores del sector público, privado, social y académico que estuvieron involucrados en la elaboración de los LEM, así como también de otros que tomaron protagonismo en los últimos años y en la actualidad. Participaron de los encuentros funcionarios del gobierno nacional, de la provincia, y de la ciudad, expertos sectoriales, académicos, y organizaciones de la sociedad civil. Cada mesa fue guiada por un eje temático vinculado a la estructura de los LEM y los invitados fueron convocados según su especialidad. Los ejes tratados fueron: matriz ambiental, matriz de crecimiento urbano, matriz productiva y matriz institucional.

A raíz del trabajo realizado en las mesas se arribó a un conjunto de recomendaciones para aquellos encargados de la gestión pública metropolitana con el fin de mejorar las prácticas en torno a la gobernanza metropolitana: (1) revisar la metodología implementada en la elaboración de los LEM 2007, con un abordaje integral en vez de sectorial; (2) promover un nuevo proceso participativo para la elaboración de una agenda metropolitana para RMBA 2030 donde los actores políticos y técnicos identifiquen y prioricen acciones coordinadas; (3) incorporar los nuevos temas y conceptos que surgieron en el debate urbanístico durante los últimos 10 años, como la sustentabilidad, el cambio climático, las nuevas tecnologías, entre otros; (4) incorporar mecanismos de fortalecimiento institucional de las autoridades de la RMBA, y; (5) considerar la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires para fortalecer la perspectiva de derecho del plan.

Agradecimientos

El trabajo presentado en esta publicación se llevó a cabo de forma conjunta entre miembros de CIPPEC y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se reconoce a este organismo como co-propietario de los derechos de propiedad intelectual de la investigación y sus resultados, que se presentan en este Documento de Trabajo. Se prevé asimismo la publicación y difusión de esta investigación en el nombre del BID.

Los autores agradecen a Francisca Rojas, especialista en Vivienda y Desarrollo Urbano quien dirigió el equipo por parte del BID, por las contribuciones sustanciales al diseño, la ejecución y el armado de los informes de esta investigación.

Presentación

Los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (LEM) conformaron un plan urbanístico desarrollado entre 2006 y 2008 por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en acuerdo con la Secretaría de Planeamiento del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Su publicación se inscribió en el contexto de la formulación del Plan Estratégico Territorial (PET) que encaró el Ministerio de Planificación Nacional a través de la Secretaría de Planificación Territorial. Para su desarrollo contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo a través del programa ATN/SI 9648-AR¹.

A diez años de su elaboración, existen condiciones para poner en práctica iniciativas que avancen hacia la gobernanza metropolitana en Buenos Aires. En este contexto, el BID, CIPPEC y el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda revisitaron este estudio pionero para entender la trayectoria de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) durante la última década con el fin de impulsar un desarrollo urbano más equitativo, eficiente y sostenible.

Los LEM originalmente partían de un diagnóstico que, en forma dilemática, se organizaba por los siguientes temas y enunciaba algunos hallazgos en estas líneas:

Matriz productiva

Existencia de una debilidad del sistema de soportes (infraestructuras) con el que debe enfrentar un crecimiento superior al 7%: restricción energética, reorganización de la estructura vial, localización del puerto, cambios en los patrones de localización industrial.

Matriz de crecimiento urbano

Incorporación en cada periodo intercensal más de 1,25 millones de nuevos habitantes: estructuración sistema de centros, organización sistema de transporte, expansión de las redes sanitarias, definición de características de crecimiento.

Matriz ambiental

Solucionar los problemas de deterioro ambiental, incrementando la capacidad del Estado para manejar su territorio: manejo de cuencas, tratamiento de residuos, provisión de áreas verdes, transformación del borde periurbano.

¹ El estudio fue realizado por un equipo de expertos, dirigidos por Alfredo Garay, Subsecretario de Urbanismo y vivienda de la provincia de Buenos Aires en esos tiempos, y coordinado por Gabriel Lanfranchi, actualmente Director del Programa de Ciudades de CIPPEC.

Al revisar los hallazgos plasmados en los LEM y caracterizar el recorrido de la RMBA en relación a diferentes áreas de la gestión, **se identificaron las novedades** que marcaron transformaciones territoriales entre 2007 y 2017. Entre las principales cuestiones se destacan:

Matriz Productiva:

- Inauguración del Puerto la Plata en 2015. La falta de una vinculación franca con la Ruta 6 y la recesión demoraron su consolidación.
- Se afectaron 750 hectáreas de la Armada en Punta Indio para la construcción de un muelle de aguas profundas.
- Incremento de la tasa de recaudación por electricidad por usuario en la RMBA.
- Creación de parques industriales.
- Se iniciaron las obras de la Autopista Presidente Perón y se definió el Paseo del Bajo que conecta al sistema de autopistas de norte con el sur de la RMBA.
- Incremento del flujo automotor en autopistas metropolitanas.

Matriz Crecimiento urbano:

- Aumento del precio de oferta de departamentos.
- Aumento del tráfico de vehículos livianos por autopista en la RMBA.
- Reducción del número de pasajeros en transporte público en la RMBA.
- Desarrollo de nuevos sistemas de transporte público en CABA (Metrobus y ciclovías).
- Predominio de una red única.
- Expansión de la red de agua y cloaca AySA / Crisis de ABSA.
- Realización de grandes obras (río subterráneo, canales con tuneladora, plantas de depuración y tratamiento).
- Crecimiento de la superficie urbanizada.
- Aumento de precios del suelo.

Matriz Ambiental:

- En 2006 se crea por Ley N° 26.168 la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).
- En 2008 comienza la implementación del PISA: coordinar esfuerzos interinstitucionales para cobertura total de agua y cloacas y mejora de la calidad del agua del río (ACUMAR-AySA).
- COMIREC queda a cargo en 2006 de la gestión del Programa de Saneamiento Ambiental de la cuenca. Proyecto Reconquista.
- En el año 2009 Morón presenta su Plan de Saneamiento Integral de la Cuenca del Arroyo Morón.
- Creación de la Comité de la Cuenca del Río Lujan (COMILU).
- Inundaciones extraordinarias (La Plata, Lujan, Areco, CABA) - Se realiza el Plan Director Básico de Drenaje para la retención temporaria de excedentes hídricos (ACUMAR).
- Cierre del relleno sanitario de Villa Dominico (Avellaneda) y se prevé cierre de rellenos de Ensenada y González Catán (La Matanza).
- Ampliación del Relleno Norte 3 (Campo de Mayo). Concentra el 90% de los RSU de la región.

- En 2013 comienza a funcionar la planta de separación de residuos de la CEAMSE con tecnología MBT (Tratamiento Mecánico Biológico).
- Si bien la no se cumplieron los plazos estipulados en la Ley, el Plan “Basura Cero” logró una disminución de generación y envío de residuos a rellenos sanitarios desde la CABA.
- Creación de la reserva natural Urbana “El Corredor”, Río Reconquista (San Miguel) en 2010, la reserva Natural Integral y Mixta Laguna Rocha (Esteban Echeverría) en 2012 y la reserva natural urbana Arroyo Morón (Morón) en 2012.

En 2016 hubo cambios de índole política y se generó: 1) una alineación política entre las autoridades de los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y la Nación, 2) la conformación de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), cuya misión es la elaboración de proyectos de innovación institucional para el Área Metropolitana de Buenos Aires, y 3) una nueva etapa del programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, financiado a través del BID. Con el fin de comprender aquellos aspectos que debían ser reforzados o actualizados para impulsar el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana en Buenos Aires a partir de 2017, se revisaron la metodología y los principales resultados de los LEM.

Este informe describe actividades que en su conjunto generan una mirada sobre los avances y nuevos desafíos a enfrentar en la construcción de la gobernanza metropolitana en Buenos Aires. Se elaboró un diagnóstico sobre el estado de situación y de avance de los cuatro ejes temáticos comprendidos en los Lineamientos Estratégicos del 2007: ambiente, movilidad y crecimiento, producción e institucional. En paralelo se realizó la “Mesa Metropolitana RMBA”, que consistió en una serie de cinco encuentros organizados por dimensiones temáticas en los cuales los participantes contribuyeron sus diversas perspectivas al diagnóstico. La Mesa Metropolitana convocó a los principales actores vinculados con la gobernanza de la RMBA incluyendo representantes del sector académico, a organizaciones de la sociedad civil, a instituciones metropolitanas y a los poderes ejecutivos de los tres niveles de gobierno (Nación, provincia de Buenos Aires, municipios y Ciudad de Buenos Aires). En cada encuentro se expusieron ideas, proyectos y alternativas con el potencial de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región metropolitana.

El trabajo se estructura entonces en una serie de capítulos que dan cuenta del método desarrollado en los LEM de 2007, los sucesos y nuevos conceptos que tuvieron lugar durante la última década, los avances que también se dieron en el marco de las principales instituciones que tienen responsabilidad en la gestión de la metrópolis, y una serie de consideraciones que pueden ser tenidas en cuenta para una futura elaboración de los LEM. Todo es fruto del intercambio de ideas desarrollado a lo largo de las cinco mesas metropolitanas y de investigación realizada por el equipo del programa de Ciudades de CIPPEC.

La coordinación metropolitana es una oportunidad para enfrentar los desafíos crecientes de las ciudades, mayormente concentrados en problemáticas de gobernanza, inequidad y resiliencia urbana. Las mesas de dialogo son una manera de recopilar y producir conocimiento y, fundamentalmente, de generar un “ecosistema”

de relaciones entre los actores con el objeto de incidir en la definición e implementación de políticas públicas de forma integral.

A raíz del proceso de las mesas se arribó a las siguientes recomendaciones:

1. Revisar la metodología implementada en la elaboración de los LEM 2007, procurando tener un abordaje integral, en vez de sectorial
2. Promover un nuevo proceso participativo para la elaboración de una agenda metropolitana para RMBA 2030 donde los actores políticos y técnicos identifiquen y prioricen acciones coordinadas.
3. Incorporar los nuevos temas y conceptos que surgieron en el debate urbanístico durante los últimos 10 años, como la sustentabilidad, el cambio climático, las nuevas tecnologías, entre otros.
4. Incorporar mecanismos de fortalecimiento institucional de las autoridades de la RMBA.
5. Considerar la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires para fortalecer la perspectiva de derecho del plan.

Introducción

Las ciudades en el mundo están creciendo de manera vertiginosa. Más del 50% de la población mundial vive en ciudades, consecuencia de corrientes migratorias que han llevado a millones de pobladores de áreas rurales hacia los asentamientos urbanos en búsqueda de una mejor calidad de vida y mayores oportunidades. La tendencia continúa, aparentemente de manera irreversible. Según proyecciones de Naciones Unidas, en las próximas 5 décadas construiremos tantas ciudades como en los últimos 5.000 años (ONU Hábitat, 2016).

La Argentina no es la excepción: actualmente el 92% de su población es urbana (INDEC, 2010) y decenas de ciudades intermedias en todo el país están en pleno proceso de conurbación. Esto complejiza la gestión de los territorios porque trasciende las fronteras municipales e, incluso en algunos casos, las provinciales. Este crecimiento urbano acelerado y esta sobrecarga demográfica traen consigo repercusiones para la población y si no se atienden en un futuro próximo, pueden llegar a ser irreversibles en el mediano y largo plazo.

El escenario de urbanización acelerada, al mismo tiempo que impulsa el crecimiento de la economía y la industrialización, repercute negativamente en la vida de millones de familias que buscan en las ciudades un mejor porvenir. La explosión del crecimiento de las ciudades trae consigo déficit habitacional, pobreza e informalidad en áreas marginales.

Garantizar servicios públicos de calidad se torna un desafío difícil de alcanzar y más aún en territorios que no coordinen y cooperen entre sí. Los límites de la ciudad pasaron a ser difusos, superándolos muchas actividades urbanas como parques de oficinas, universidades y zonas residenciales de media y baja densidad. Como indica Alfonso Vegara, surgen nuevos territorios en entornos metropolitanos menos densos, más difusos y con necesidad de interconexión física y administrativa (Vegara, 2000).

El Aglomerado Gran Buenos Aires concentra el 34% de la población nacional (INDEC, 2010)² en 32 municipios (algunos de forma total y otros parcial) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En su territorio, junto con otros nueve municipios que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires, evidenciaron a lo largo de los años procesos tales como: la fragmentación de las fuerzas de seguridad y los sistemas judiciales, la falta de planificación de la movilidad cotidiana entre las diferentes jurisdicciones, la gestión desarticulada del suelo que generó inundaciones frecuentes y un alto nivel de déficit habitacional y asimismo la ausencia de una gestión integral de los residuos. Estos problemas, entre otros, configuran la situación actual del aglomerado más poblado del país, el cual representa el 39,8% del PBI nacional (INDEC, 2010).

A pesar de algunos esfuerzos llevados adelante para lograr la coordinación inter-jurisdiccional, resta trabajar en una agenda de gobernanza metropolitana de la región

² Según la definición de “Aglomerado Gran Buenos Aires” del INDEC en el 2003 el Aglomerado Gran Buenos Aires es el mayor conjunto urbano del país. Abarca la Ciudad de Buenos Aires y se extiende sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires, integrando la superficie total de 14 partidos, más la superficie parcial de otros 16 (esto sin contar una muy pequeña participación de los partidos de Cañuelas y La Plata).

que desarrolle dispositivos de coordinación integrales en pos de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la RMBA³.

Los próximos años presentan una oportunidad única para la gobernanza de las áreas metropolitanas de la Provincia de Buenos Aires y particularmente para la RMBA, la gobernación de la Nación, la Provincia y la CABA dado que los tres niveles de gobierno poseen el mismo color político, haciendo más factible el diálogo y la coordinación de lineamientos estratégicos para la gestión metropolitana.

En el año 2007, en el contexto de la post crisis de 2001, se elaboraron los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (LEM). La urbanización había cambiado de forma debido a transformaciones en los hábitos individuales y colectivos, tales como el aumento del uso del automóvil, la expansión de los suburbios, la aparición de nuevas centralidades y de nuevos modos de consumo como el hipermercado. También, la diferencia entre dos tipos de sociedades: quienes decidieron vivir en los nuevos suburbios y los que se asentaron sobre antiguas urbanizaciones haciendo uso intensivo del ferrocarril como modo de desplazamiento cotidiano (LEM, 2007).

Los objetivos de los LEM 2007 planteaban la necesidad de mejorar las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía de la Región, llegar a un contexto ambiental más adecuado, equilibrado y sustentable, aumentar las oportunidades de trabajo y favorecer los desplazamientos y la accesibilidad a los servicios esenciales (empleo, educación, salud) y lugares de recreación (LEM, 2007). Ya en 2007 los LEM tenían por objetivo fomentar la coordinación entre las diferentes jurisdicciones presentes en el territorio y también ponderar las decisiones sectoriales.

Diez años más tarde, en 2017, el mundo está definiendo su nueva agenda urbana en el marco del III encuentro de Hábitat en Quito y los desafíos de las áreas metropolitanas emergen más profundos y extendidos. El Informe Mundial de las Ciudades 2016 de la ONU es un documento elaborado sobre el análisis del proceso global de urbanización del periodo entre Hábitat II y Hábitat III (1996-2016) y que suele proponer lineamientos para la próxima agenda que será desarrollada en el marco de Hábitat III. Unos de los temas más importantes resultan ser la planificación -de vital importancia para prevenir problemas como la contaminación atmosférica, la congestión vial e incluso los conflictos civiles-, la resiliencia, la vivienda, la gobernanza y la desigualdad. A los desafíos urbanos se han incorporado conceptos tales como la necesidad de fortalecer la resiliencia frente a los efectos del cambio climático, promover la movilidad sustentable, incorporar innovaciones tecnológicas y la utilización de datos masivos, entre otros.

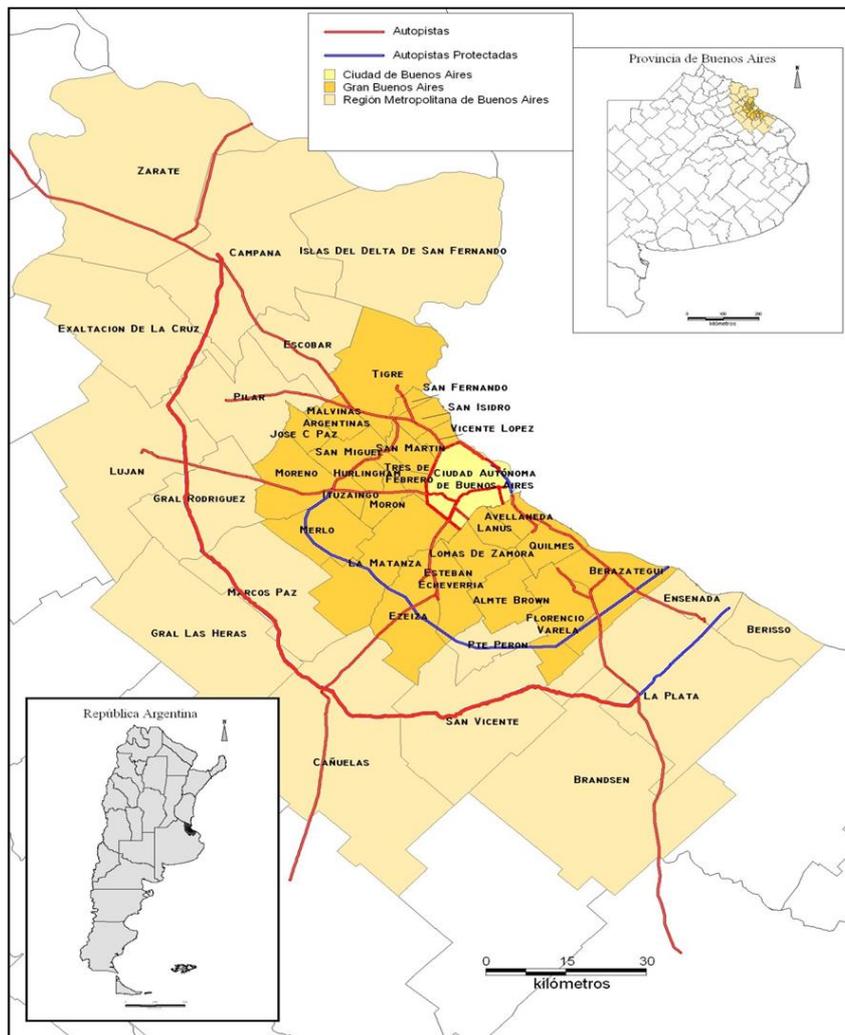
³ Esfuerzos como la creación de ACUMAR y el CEAMSE. La Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) tiene como misión recuperar la Cuenca, generando resultados duraderos a través de la articulación de políticas públicas que promuevan nuevas obras de infraestructura, la limpieza y el mantenimiento del espacio público, el control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial. La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), se encarga del tratamiento integral de los Residuos sólidos urbanos del AMBA. Además, han incluido otras actividades como la inspección y el control del servicio de higiene urbana de un área de la Ciudad de Buenos Aires, la limpieza y mantenimiento de espejos de agua en ríos del Gran Buenos Aires, la gestión del Camino del Buen Ayre y a través de su Servicio de Asistencia Técnica brindan asesoramiento en materia ambiental a diversos organismos nacionales e internacionales.

En este contexto, la Mesa Metropolitana buscó crear un ecosistema de diálogo entre referentes del sector académico, la sociedad civil, el privado y el público para analizar la situación actual de la Región y proponer una actualización de los LEM desarrollados en el 2007 por la oficina del Área Metropolitana de Buenos Aires que se alineen con la agenda urbana actual y futura.

1. Revisión de los Lineamientos Estratégicos para la RMBA

Cuando se formularon los Lineamientos Estratégicos en el año 2007, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) daba cuenta de una población de 13.158.226 habitantes⁴ (36% de la población total del país), abarcaba una superficie de 2.440 km², y aportaba el 52% del PBI nacional. Por su parte, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) cuenta, según el Censo de 2010, con 14.819.137 habitantes y abarca 13.947 km², incluyendo la CABA y 40 partidos de la provincia de Buenos Aires, en su zona de influencia.

Figura 1. Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Programa de Desarrollo Territorial y Estudios, Instituto de Geografía (UBA)

⁴ 3 millones de los cuales habitaban en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

Los profundos cambios ocurridos en la estructura productiva, en la distribución del ingreso y en los patrones de consumo durante los años previos a la formulación de este plan, habían afectado notoriamente los patrones de estructuración del espacio metropolitano. Después de un largo período de debilitamiento del Estado, el gobierno de este territorio se presentaba como un problema central, que reclamaba la existencia de una voluntad política dispuesta a priorizar los intereses de la sociedad respecto de los diferentes intereses sectoriales, y a sobreponerse a las inercias y resistencias que tendían a mantener esa situación.

Este trabajo fue concebido en un contexto optimista, cuando la sociedad había logrado superar la crisis política y económica de comienzos de siglo, y el PBI crecía a tasas de entre el 6 y 7% anual. El Estado se proponía salir de una mirada exclusivamente coyuntural para identificar las cuestiones sobre las que debían producirse cambios de fondo. Se presentaba la oportunidad para apelar al planeamiento como una herramienta útil, que le permitiría identificar las cuestiones donde era preciso actuar, formular alternativas de desarrollo posible, y programar acciones de mediano y largo plazo.

La compleja estructura institucional, responsable del desarrollo urbano del AMBA, no había sido eficaz para atender la problemática de la región. Esta situación generaba enormes dificultades de coordinación de la gestión urbana que, pese a las propuestas y recomendaciones de los LEM, no se ha logrado modificar para establecer un marco integrado de planificación urbana y ordenamiento territorial que facilite la acción concreta de las diferentes instituciones involucradas.

Mientras que las formas de representación de la población y los mecanismos institucionales previstos para gobernar la región están organizados con un criterio territorial (municipios, organizaciones barriales, circunscripciones electorales) podemos constatar que el sistema de presiones que ha ido conformando la agenda de prioridades está organizado por sector (ministerios, secretarías, empresas de servicios, proveedores, cámaras, sindicatos, cuerpos profesionales). El desajuste existente entre necesidades y configuración institucional define uno de los principales problemas para el tratamiento de la problemática metropolitana

El debilitamiento que sufrieron las estructuras de planeamiento provincial había llevado al Estado a perder de vista una visión de totalidad e incluso a resignar la posibilidad de tener un pensamiento autónomo respecto de sus interlocutores sectoriales. Sobre esta base el equipo responsable propuso un abordaje diferente que buscaba ponderar los efectos de algunas decisiones sectoriales sobre el comportamiento del conjunto, lo que también implicaba ponderar cuales eran las herramientas disponibles para promover estas intervenciones sectoriales

La experiencia de muchos planes formulados con anterioridad llevaba a revisar el método con el que se formularía este plan. El equipo responsable de elaborarlo propuso un camino innovador⁵ basado en la implementación de un método prospectivo que permita abrir la discusión en torno a un conjunto de escenarios alternativos.

⁵ Apoyado en los trabajos de Carlos Mathus sobre pensamiento estratégico y formulación de un plan.

1.1 Sobre los diagnósticos

El método propuesto fue la realización de un diagnóstico, del que pudiera extraerse un número acotado de cuestiones centrales (los verdaderos problemas), que finalmente fueron doce. Estas cuestiones dieron cuenta de problemas vinculados con: los límites de una matriz de soporte de la producción que incide negativamente sobre la prosperidad de la región; los problemas del crecimiento de la urbanización estructurado en torno de una matriz de movilidad, que define la fisonomía del espacio urbano; y los problemas de la relación entre el desarrollo de la ciudad y la matriz ambiental que le sirve de soporte. Se consideró que el desarrollo de estas tres grandes cuestiones en el contexto de una economía que rige las formas de asignación del espacio tiene consecuencias sobre el comportamiento de la estructura social e institucional prevista para garantizar la gobernanza. En otras palabras, los problemas detectados se pueden categorizar en cuatro dimensiones: prosperidad, equidad, sostenibilidad y gobernanza.

Al analizar cada una de las doce cuestiones se pudo identificar *un dilema* que estructuraba una puja sectorial en torno del proceso de toma de decisiones y que abría dos posibles caminos.

Una vez elegido un número reducido de cuestiones e identificados los dilemas, se enfocaron los esfuerzos en reconstruir una idea integral del estado de situación relacionando temáticas que en general son tratadas en forma sectorial.

Como todo ejercicio de combinación, este método no propuso un único resultado, sino un conjunto de opciones o escenarios. Cada escenario permitió evaluar las consecuencias de las decisiones que les daban origen.

Por este camino se podrían analizar los efectos que tendría un sistema de decisiones sobre la evolución de la ciudad, y con estos resultados abrir una discusión pública respecto de lo que convendría hacer en ese momento. Es decir, la configuración de un plan.

La etapa de diagnóstico permitió identificar 12 cuestiones en torno a tres ejes centrales. **El primero daba cuenta de una debilidad del sistema de soportes de la producción con el que se debía hacer frente a un crecimiento del PBI superior al 7%.** Se observaba que la estructura productiva seguía organizada territorialmente a partir de una matriz concebida por los ingleses a fines del siglo XIX.

En este marco, la crisis del sistema energético⁶, la localización y operatividad del puerto, la ampliación del sistema de accesos y la modernización de los ámbitos de la producción y la logística, quedaban planteados como los cuatro problemas centrales.

⁶ En ese momento las fábricas trabajaban solo en dos turnos para sostener la falta de energía.

Cuestiones y dilemas del primer eje.

Eje de diagnóstico	Cuestión	Dilema
Debilidad estructural de la matriz de soporte del sistema productivo frente a las nuevas condiciones de localización de las actividades económicas	Restricción energética	Contar con una oferta de energía abundante y diversificada
		No desarrollar inversiones y mantenerse en el límite de la restricción
	Conformación de la estructura vial	Continuar extendiendo los ejes radiales
		Promover el desarrollo de ejes concéntricos
	Futuro del puerto	Modernizar y ampliar Puerto Nuevo (accesos y logística)
		Ampliar el Puerto de La Plata
	Configuración del espacio industrial	Apoyarse en la infraestructura fabril instalada
		Promover la creación de nuevos parques Industriales

Como fue señalado, cada una de estas cuestiones presentaba un dilema que a su vez permitía ordenar la información y las opciones. En los cuadros siguientes se da cuenta de una evaluación estratégica (DAFO) producida en esa oportunidad alrededor de cada uno de los 12 temas.

Dilema 1: ¿Cómo responder a la falta de energía?

Premisa	RECUPERAR LA INICIATIVA EN EL DESARROLLO ENERGÉTICO
Dilema	Contar con una oferta de energía abundante y diversificada No desarrollar inversiones y mantenerse en el límite de la restricción
Fortalezas	Existen variadas fuentes posibles de poner en valor Existe interés en el empresariado nacional por el desarrollo del sector energético Hay posibilidades de promover un uso más racional de los recursos
Debilidades	En la década del 90 se transfirió la iniciativa a empresas internacionales Existen problemas con las inversiones en la red de distribución (empresas privatizadas) Algunas obras suponen costos ambientales (Atucha - Yaciretá) El costo internacional del gas tiende a aumentar Existen compromisos de exportación (electricidad / gas) Resistencia a los cambios en los patrones de consumo
Oportunidades	Existe financiamiento para el desarrollo del sector El incremento de la demanda mejora la rentabilidad de las inversiones La presión social es grande Posibilidad de desarrollar fuentes alternativas (p.ej. eólica y biodiesel)
Riesgos	Necesidad de planificación (programa energético claro)

Dilema 2: ¿Cómo debería ser la estructura vial?

Premisa	SE PASA DEL ESQUEMA RADIAL AL DESARROLLO DE UNA MALLA RADIOCONCÉNTRICA
Dilema	Continuar extendiendo los ejes radiales Promover el desarrollo de ejes concéntricos
Fortalezas	Mejora el sistema de vinculaciones a través de la trama Acorta los tiempos de desplazamiento dentro de la trama Las obras ya están licitadas o en construcción
Debilidades	Es una estructura externa y no resuelve las relaciones internas Favorece el uso del automóvil No mejora la conectividad del transporte colectivo Rompe la continuidad de la trama dividiendo una y otra margen
Oportunidades	Abre la posibilidad de incorporar un sistema de transportes rápido sobre las autopistas. Habilita una nueva franja con buena accesibilidad
Riesgos	Promueve proceso de suburbanización con eje en el automóvil

Dilema 3: ¿Cuáles son las posibilidades de modernizar el puerto?

Premisa	PROMOVER LA MODERNIZACIÓN DEL PUERTO DE CARGAS GENERALES
Dilema	Modernizar y ampliar Puerto Nuevo (accesos y logística) Promover una gran ampliación del Puerto de La Plata
Fortalezas	Construcción de un nuevo puerto de última generación Reorganizar el sistema de accesos, dinamizar logística Recuperar áreas urbanas en el centro de la ciudad (relación con el río)
Debilidades	Inercia de la inversión existente Características del sector de Río Santiago Proximidad de un puerto petrolero Alto costo de la inversión
Oportunidades	Impulsar nuevas actividades en la zona sur y equilibrar el desarrollo de la aglomeración
Riesgos	Rentabilidad de muy largo plazo Afectar un área de protección ambiental

Dilema 4: ¿Cómo se podría reorganizar el espacio de la producción para que crezca la productividad y cause menos problemas?

Premisa	SE PRODUCE UNA REORGANIZACIÓN DEL ESPACIO DE LA PRODUCCIÓN
Dilema	Se apoya en la infraestructura fabril instalada Promueve la creación de nuevos parques industriales
Fortalezas	Las nuevas tecnologías exigen cambios en los establecimientos Se inscribe dentro de una nueva malla de transportes y logística Los nuevos procesos deben ser ambientalmente limpios
Debilidades	El crecimiento económico todavía no induce inversión en bienes de capital Cuesta relocalizar <i>clusters</i> industriales Hay pocas experiencias exitosas en nuevos Parques Industriales No hay una estructura crediticia que acompañe la relocalización
Oportunidades	La nueva red vial habilita suelo abundante 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
Riesgos	Vuelcan efluentes sobre las cuencas altas Dejan tierras con graves pasivos ambientales (de difícil recuperación) Las industrias prefieren localizarse en la zona norte y desechan la zona sur

Estos cuatro cuadros desagregan la evaluación de las condiciones que presenta cada una de las preguntas centrales.

El segundo gran eje de diagnóstico refiere a los problemas vinculados con el crecimiento del AMBA. Se partía de la constatación de que en el próximo período intercensal el AMBA incorporaría una población cercana a 1,5 millones de personas, es decir la envergadura de una ciudad equivalente a Córdoba o Rosario.

Cuestiones y dilemas del segundo eje.

Eje de diagnóstico	Cuestión	Dilema
La aglomeración debe incorporar en cada período intercensal más de 1,5 millones de nuevos habitantes	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

El dilema referido a la estructuración del sistema de centros plantea el problema de la complejidad, y la manera como se ha de distribuir una jerarquía de centros dentro de este territorio.

Dilema 5: ¿Cómo se distribuirá la centralidad?

Premisa	SE REORGANIZA EL SISTEMA DE CENTROS
Dilema	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.
Fortalezas	<p>La reestructuración del sistema vial habilita nuevos puntos de intercambio</p> <p>Existen medios de -transporte informales circulando sobre las autopistas</p> <p>Las experiencias de rehabilitación del espacio público resultaron exitosas</p> <p>El auge de la construcción ha priorizado los centros</p> <p>La reactivación económica promueve un renacer de los centros suburbanos</p>
Debilidades	<p>Resistencia de los sectores medios para abandonar el automóvil</p> <p>El proceso de concentración empresaria define nuevas formas de desarrollo comercial</p> <p>Dificultades para universalizar el acceso a los grandes centros comerciales</p>
Oportunidades	<p>Los centros pueden recuperar su función de espacios de integración social</p> <p>En las áreas centrales existen grandes porciones de suelo vacante</p> <p>Existen proyectos de habilitación o mejoramiento de líneas ferroviarias</p> <p>Se pueden desarrollar proyectos urbanos para los diferentes centros</p> <p>Poner en valor áreas patrimoniales</p>
Riesgos	<p>Alterar el funcionamiento de áreas residenciales consolidadas</p> <p>Ocupar espacios centrales con emprendimientos efímeros</p> <p>Excesiva dependencia de la evolución del sistema de transportes</p>

No cabe duda de que las centralidades guardan relación con la organización de la movilidad, y en ese marco las diferencia de formas de movilidad (automóvil transporte público) tiene impacto sobre la estructuración del sistema de centros, sobre su vitalidad y sobre el perfil social de los habitantes que transitan por estos centros. Los defectos del sistema de transporte plantearon la necesidad de una revisión global de la manera de concebirlo, administrarlo, y seleccionar la tecnología utilizada para resolverlo.

Dilema 6: ¿Cómo debe reorganizarse el transporte metropolitano?

Premisa	PRODUCIR CAMBIOS EN LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE METROPOLITANO
Dilema	Se respeta la estructura privada y jurisdiccional
	Se crea una autoridad metropolitana que implementa el boleto intermodal
Fortalezas	La reestructuración del sistema vial abre la posibilidad de nuevas líneas y más combinaciones. La reactivación económica promueve un crecimiento del número de viajes La importancia del subsidio define la preeminencia del interés público El boleto intermodal es una medida de justicia social
Debilidades	Inercia de los diferentes nichos de poder Fuerte deterioro del sistema existente El boleto intermodal incrementa el costo de los viajes de un solo tramo La medida pueda no resultar atractiva para los sectores medios
Oportunidades	La expansión del sector puede promover su mejoramiento Los sectores populares abren sus oportunidades de movilidad. Se verifica el funcionamiento en red desde todos los puntos del sistema Se acortan las distancias, se redistribuyen los centros y se afianzan nuevos ejes de urbanización
Riesgos	Los intereses sectoriales tienden a encarecer la totalidad del sistema La intervención estatal estimula la pérdida de rentabilidad de los componentes Excesiva dependencia del gobierno nacional

Los problemas de transporte tienen un fuerte impacto sobre la calidad de vida de la población, sobre sus oportunidades de acceder a un empleo, a la educación, la salud y a participar activamente de la vida colectiva y de sus expresiones sociales, políticas y culturales.

Los problemas referidos al desfase entre la expansión de las áreas urbanizadas y la dotación de infraestructura, afectan negativamente las condiciones de vida de una parte muy importante de la población con fuertes consecuencias sobre su salud. Urge encontrar la forma de acortar ese desfase, alcanzando la dotación universal de servicios de agua y saneamiento.

Dilema 7: ¿Cuál es la manera más adecuada para concretar una fuerte expansión de los servicios sanitarios?

Premisa	PROMOVER LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS SANITARIOS
Dilema	Se insiste en la idea de una red única
	Se avanza en la estructuración de redes autónomas y una empresa por cuenca
Fortalezas	<p>Crece la conciencia social del derecho a estos servicios</p> <p>Urgencia por expandir la red en áreas críticas (más de 120 hab./ha.)</p> <p>Se acepta la idea de abastecer la red con agua de napa debidamente tratada</p> <p>Imposibilidad de construir a corto plazo un sistema cloacal unificado</p>
Debilidades	<p>Desequilibrio entre la escala de la necesidad y recursos disponibles</p> <p>La red existente también requiere inversión</p> <p>Dificultad para garantizar el pago del servicio en las áreas de expansión</p> <p>Resistencia al cambio en las estructuras empresarias existentes</p> <p>Resistencia a la implementación de un sistema medido</p> <p>Renuencia de la población absorber un incremento de las tarifas</p>
Oportunidades	<p>Se plantea la necesidad de reorganizar el sistema</p> <p>De hecho se han conformado tres sistemas que corresponden con las cuencas</p> <p>Se accede a líneas de crédito para financiar la expansión de la red</p>
Riesgos	<p>Colapso del sistema por falta de inversión o mantenimiento</p> <p>Deterioro de la situación sanitaria de la población</p> <p>Que el cambio promueva conflictos gremiales o vecinales</p>

La expansión de las redes resulta muy ineficiente si se sigue promoviendo un tejido urbano de baja densidad. Se deben revisar los criterios con que se regula el crecimiento urbano, buscando que el acceso al hábitat (entendido como acceso a la tierra, la vivienda y a un contexto barrial correctamente urbanizado y provisto de equipamientos y servicios)⁷ sea resultado de un proceso más rápido y accesible.

⁷ En los documentos de Hábitat III esta noción se amplía como el derecho a la ciudad

Dilema 8: ¿Cómo promover cambios en los actuales patrones de urbanización?

Premisa	AFRONTAR CAMBIOS EN LOS PATRONES DE CRECIMIENTO
Dilema	Se fortalecen las pautas que rigieron el crecimiento durante la década del 90
	Se controla el crecimiento en el marco nuevas pautas de urbanización
Fortalezas	<p>Es un momento de auge de la construcción y de la actividad inmobiliaria</p> <p>La construcción de nuevas vialidades promueve la expansión del área urbanizada</p> <p>Se ha generalizado la crítica respecto de la urbanización de los '90</p> <p>Se observa una vuelta a la ciudad como modo de vida</p> <p>Existen programas masivos de construcción de vivienda social</p> <p>La población reivindica el planeamiento urbano</p>
Debilidades	<p>Los inversores inmobiliarios no visualizan otros productos que la torre, el barrio cerrado y el club de campo</p> <p>Las áreas densas son percibidas como la contracara de la calidad de vida</p> <p>No existe financiamiento para los sectores populares</p> <p>En los barrios populares una vivienda vale menos que los materiales usados para construirla</p>
Oportunidades	<p>Se consolida una banda vial que materializa un límite de la urbanización</p> <p>El poder público ha implementado la construcción de más de 50.000 viviendas por año en el conurbano</p> <p>Dentro de ese límite existe tierra suficiente para absorber el crecimiento de los próximos 20 años</p>
Riesgos	<p>Utilizar demasiado suelo</p> <p>Desarrollar un tejido poco eficiente</p> <p>Que al no haber una oferta para el sector social las nuevas pautas sólo verifiquen en los productos consagrados durante la década del 90</p>

Por último, el crecimiento de la ciudad plantea dudas respecto de la capacidad de soporte del medio natural, a la observación de los procesos donde la relación entre ciudad y medio hace crisis, como las cuencas y la producción de residuos, y al reconocimiento de los procesos que requieren una protección especial, como en el caso del sistema de áreas verdes y el manejo del borde periurbano.

La exigencia de que el poder público asuma el cuidado y puesta en valor del ambiente, identifica una tercera gran cuestión referida a las modalidades de manejo que se implementan en cada caso.

Dilemas y cuestiones del tercer eje.

Eje de diagnóstico	Cuestión	Dilema
Enfrentar los problemas de deterioro incrementando la capacidad del Estado para manejar su territorio	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

Dilema 9: ¿Cuál es la forma más adecuada para garantizar un manejo adecuado de las cuencas?

Premisa	PRIORIZAR EL MANEJO DE CUENCAS
Dilema	El tema seguirá postergado en la agenda de prioridades
	El manejo de cuencas estructura la política ambiental
Fortalezas	La ley de aguas deja claros criterios de afectación y defensa del ambiente Pueden establecerse nuevas servidumbres y afectaciones La Corte Suprema fuerza al gobierno a tomar una decisión
Debilidades	La experiencia de los comités de cuencas ha tenido problemas (el poder se diluye) Las obras son costosas Diferentes actores expresan diferentes puntos de vista
Oportunidades	La experiencia internacional demuestra la viabilidad de estas políticas Existe consenso social en la prioridad del tema Hay capacidad de financiamiento de la obra pública La política de viviendas acompaña la relocalización de asentamientos
Riesgos	El poder de <i>lobby</i> de los sectores que contaminan las cuencas es muy poderoso Es difícil hacer coincidir a las diferentes instancias del Estado

Paradójicamente se observó que los grandes centros de disposición, donde las problemáticas vinculadas se vuelven críticas, suelen estar en cercanía de cuencas y humedales, produciendo un daño difícil de reparar. Resultaba evidente que el incremento del volumen y composición de los residuos urbanos hacían insostenible continuar con las pautas de tratamiento implementadas en la década del 70. La experiencia internacional daba cuenta de muchas alternativas superadoras que planteaban la reformulación integral de esta cuestión.

Dilema 10: ¿Cuál es la transformación que se debe operar? ¿Sobre la base de que criterios? ¿Cómo se resuelve la economía del sector?

Premisa	REFORMULAR LOS CRITERIOS DE TRATAMIENTOS DE RESIDUOS
Dilema	Continuar expandiendo frentes de relleno sanitario
	Organizar la disposición de residuos sobre la base de nuevos criterios
Fortalezas	Existen métodos de tratamiento más adecuados y menos contaminantes La experiencia internacional demuestra la eficacia del tratamiento separado Permiten reordenar los sistemas informales de clasificación y recupero Se puede recuperar energía y producir compost contribuyendo al sostenimiento del sector
Debilidades	Implica un incremento del costo Los mayores costos no podrían ser asumidos por las tasas tradicionales ABL Existen intereses que resisten el cambio
Oportunidades	El sistema actual está en crisis y requiere decisiones Los vecinos se oponen a la apertura o mantenimiento de áreas de relleno sanitario y la opinión pública está dispuestos a contribuir con la solución El sector industrial lo considera un problema que incide sobre su rentabilidad
Riesgos	De seguir con las modalidades actuales se agudizarán problemas sanitarios

El cuidado del medioambiente se ha impuesto en la agenda desde sus dimensiones más críticas, pero también desde la demanda de mejoras en la calidad de vida de los habitantes de los barrios. Es este el caso de la provisión de áreas verdes, que en muchos casos han dado lugar a la afectación de predios que los municipios no llegan a acondicionar adecuadamente. El problema se agrava cuando se piensa en la disponibilidad de parques y grandes espacios públicos indispensables para la sostenibilidad ambiental de un área urbana poblada con tantos millones de habitantes.

La pregunta es cómo financiar y administrar estas obras. Se trata como en el caso de las plazas de un problema de escala municipal, o se pueden concebir otras formas de manejo de un sistema de parques metropolitano.

Dilema 11: ¿Cómo se puede concebir un mecanismo que incremente la dotación y mantenimiento de áreas verdes de la escala exigida para una ciudad de 13 millones de habitantes?

Premisa	INCREMENTAR LA CANTIDAD Y CALIDAD DE LA DOTACIÓN DE ÁREAS VERDES POR HABITANTE
Dilema	Se deja bajo exclusiva responsabilidad de los gobiernos locales
	Se crea una entidad responsable de garantizar la provisión de áreas verdes de escala metropolitana
Fortalezas	Existe una consistencia social que estructura la demanda de más áreas verdes Se utilizarían las tierras ya disponibles Se presenta como una contribución a la problemática de los municipios
Debilidades	Implica la generación de nuevos recursos (costos de operación y mantenimiento) La inercia de los actuales propietarios
Oportunidades	Existe la posibilidad de incorporar áreas de propiedad estatal Las nuevas urbanizaciones deben donar un porcentaje de suelo para áreas verdes Los corredores verdes pueden desarrollarse sobre ferrocarriles o autopistas
Riesgos	Dificultad para acordar un tratamiento común con la ciudad de Buenos Aires La característica de los contratos de interacción con otros organismos Debe incluir la participación de los municipios

Considerando que la ciudad tiende a crecer valorizando suelo en la periferia rural, y que esta tendencia se facilita por el corrimiento de las actividades agropecuarias que dejan una faja de suelo sin actividad, ha sido identificada la necesidad de promover una economía que contribuya a frenar esta expansión, y por lo tanto a implementar mecanismos institucionales que estimulen un adecuado manejo del borde periurbano.

Dilema 12: ¿Cuál es la manera de consolidar el borde periurbano?

Premisa	CONSOLIDAR EL BORDE PERIURBANO COMO UN ÁREA DE REEQUILIBRIO AMBIENTAL
Dilema	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
Fortalezas	Existen muchas iniciativas tendientes a intervenir sobre estos territorios La construcción de ejes concéntricos recorta claramente un sector Los nuevos accesos potencian su desarrollo
Debilidades	Es el área de mayor valorización de suelo La falta de planificación tiende a deteriorar sus potencialidades La expectativa de valorización produce la impaciencia de los propietarios

Oportunidades	Los gobiernos locales están interesados en definir criterios de contención de la expansión del área urbanizada Existe la posibilidad de concebir productos inmobiliarios más adecuados
Riesgos	Desarrollo de emprendimientos con viabilidad e impacto no ponderados Ya existen áreas cuya afectación deteriora el contexto

El análisis de este conjunto de cuestiones, identificadas como ejes de diagnóstico, llevaron a la formulación de un cuadro síntesis en el que se vuelca un sistema de decisiones:

Cuadro síntesis

	Temática	Dilemas	
Producción	Puerto	Invertir en el puerto existente	Construir puerto aguas abajo
	Energía	Energía barata en base al gas	Diversidad de fuentes, ajuste pautas de consumo
	Estructura vial	Extender o ensanchar autopistas	Construir vialidades concéntricas
	Localización industrial	Optimizar uso de instalaciones existentes	Promover la apertura de parques industriales
Crecimiento	Centralidad	Promover el desarrollo de nuevas centralidades	Fortalecer los centros vinculados a las estaciones
	Transporte	Respetar el sistema privado de transporte y recaudación	Crear autoridad del transporte e implementar boleto intermodal
	Servicios sanitarios	Mantener la expansión de una red única que trate agua de río	Redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas
	Crecimiento	Expansión de un suburbio de baja densidad	Controlar la expansión y densificar el tejido consolidado
Ambiente	Manejo de cuencas	El tema seguirá postergado en la agenda de prioridades	El manejo de cuencas estructura la política ambiental
	Residuos	Sigue el relleno sanitario	Se reformular los criterios de tratamiento y disposición
	Áreas verdes	Es una temática de responsabilidad municipal	Organizar la coordinación de un sistema metropolitano de A.V..
	Borde periurbano	Se ocupa el borde periurbano como un área complementaria	Se protege el borde periurbano como un área de protección

1.2. Sobre los escenarios

La construcción de escenarios permitió 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 (escenario tendencial) y del reconocimiento de las posibilidades que tiene una política pública para incidir sobre el comportamiento de estas tendencias (escenarios alternativos). Como fue señalado, la aplicación de esta metodología debía ceñirse a las posibilidades de incidir con las herramientas de que dispone el Estado, suponía en cada caso varias alternativas (dilemas), de modo que fue necesario definir criterios para acotar el número de escenarios posibles.

Entendiendo que se trataba de un entramado de actores e intereses complejos, los lineamientos se propusieron analizar las opciones que frente a cada una de las cuestiones han sido presentadas o discutidas en algún momento como alternativas para una toma de decisión. Se partió de la idea que, en cada caso, las opciones que se presentarían 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.

Reconocer los límites de las posibilidades de intervención, implicaba no sólo el reconocimiento de las restricciones que impone el contexto tecnológico o económico-financiero del país sino también de las dificultades para unificar el proceso de toma de decisión para lograr que la realidad se encamine en una dirección que se considere deseable.⁸

La aplicación de estos criterios permitió identificar dilemas que ya habían sido resueltos y a diferenciar variables fuertes que ejercen influencia sobre otras, más débiles, que se dejan influenciar.

Esta constatación permitió comprender que la oferta de energía, la localización del puerto, la matriz vial y de transporte, conforman un núcleo de variables fuertes mientras 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

⁸ La construcción de escenarios en torno a 12 cuestiones, dentro de las cuales se identifica a la vez un dilema, requirió un paso intermedio para jerarquizar estas variables, introduciendo criterios que permitieran ponderarlas en términos operacionales.

El primer criterio fue incorporar la noción de **incertidumbre**, que llevó 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 permitió asimismo identificar cuáles eran las cuestiones más difíciles, que daban cuenta de sistemas de presiones más poderosos, y presentaban, por lo tanto, mayor dificultad para incorporar transformaciones. Fueron seguramente los verdaderos nudos duros, problemas difíciles de resolver. Aquellas cuestiones que valía la pena discutir, porque (por lo menos en esa coyuntura) en ellas se jugaba el futuro del área metropolitana.

El segundo criterio que ha servido de base para la construcción de escenarios se apoya en la noción de **tracción**, considerando la influencia que ejercen algunas variables sobre el comportamiento de otras variables. Este análisis llevó a concebir un diagrama de influencia que nos permite identificar cuáles son las piezas fuertes del sistema.

una enorme dependencia de decisiones que se toman en ámbitos que escapan a sus competencias.

En este marco, la construcción de escenarios definió cinco posibles contextos. Entre las propuestas se destacaba el capítulo referido al diseño de un desarrollo institucional que permitiría estructurar un mecanismo de gobernanza metropolitana para volver operativa una agenda, cuya implementación sería competencia de los responsables políticos del gobierno del territorio.

Los resultados de esta reflexión no buscaban imponer soluciones, sino sugerir lineamientos estratégicos de acción, que indiquen cuáles decisiones se pueden tomar para responder de la mejor manera posible ante un escenario dado.

Se buscaba proponer un marco conceptual que estuviera en condiciones de estructurar la acción del Estado, de exponer consignas capaces de orientar las iniciativas particulares y sectoriales en el marco de un proyecto común, logrando que la capacidad de transformación de los recursos del Estado se multiplicara con el aporte de los recursos de la sociedad.

Evaluación de los escenarios

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, es decir los elementos que ejercen mayor influencia sobre el desarrollo de los otros aspectos de la matriz territorial. Estos son los problemas más 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.

Esta constatación 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 las competencias de los responsables de la política urbana.

De este modo, fueron formulados cinco escenarios:

El **primero** fue caracterizado como escenario **reciente**, es resultado de la proyección de las tendencias que fueron observadas en el diagnóstico sin introducir cambios substanciales.

El **segundo**, que fue denominado como 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.

Análisis de los escenarios

En el escenario tendencial, denominado reciente, proyectaba las tendencias que presentaba la realidad como resultado de las políticas que caracterizaron la etapa anterior. Advertía sobre las consecuencias de continuar con las políticas que produjeron la crisis, y sobre el error de reproducirlas después de recuperarse de la crisis. No se puede hablar estrictamente de dilemas, porque pondera los efectos que tuvieron decisiones que habían sido tomadas con anterioridad.

La proyección de las tendencias que presentaba la realidad sobre el contexto del año 2007 planteaba algunos problemas: con un crecimiento anual del PBI superior al 7% la matriz de soporte del sistema productivo resultaba vulnerable; el crecimiento disperso y desordenado de la mancha urbana, con eje en las autopistas, acentuaba la segregación espacial, que en el contexto de la crisis llegó a plantear serios problemas de convivencia; el deterioro ambiental tendía a profundizarse, congregando entorno de ciertas áreas críticas a los sectores más desfavorecidos de la población.

En este escenario, se suponía que pasada la crisis se volverían a fortalecer las conductas que caracterizaron a la década del 90. Se consideraba el crecimiento como una cuestión coyuntural y se volvía a plantear incertidumbre respecto de la sustentabilidad de un desarrollo apoyado en un aumento coyuntural del consumo.

El reflujó de la economía se ajustaría a las condiciones de la matriz de infraestructura existente, y en ese marco decaería el interés por promover la inversión física; la ciudad iría acompañando las tendencias de mercado y el Estado abdicando de su responsabilidad de regular el crecimiento de la aglomeración, convirtiéndose en un facilitador de la actividad inmobiliaria. El descompromiso estatal toleraría que vastos sectores resuelvan sus necesidades de manera informal y tampoco promovería nuevos criterios de manejo ambiental. Todas estas condiciones hacían pensar que la realidad tendería a mantener su inercia, y que estos temas destacados como problemas no lograrían ser incorporados a una agenda de prioridades hasta el momento en que entraran en crisis⁹, forzando la introducción de acciones mitigatorias (subsidios, grandes compras, políticas sociales compensatorias).

⁹ Un gran incendio, inundación, accidente ferroviario, toma de tierras o supermercados.

El segundo escenario **previsible** partía del supuesto, que como respuesta a problemas que presentaba la realidad, algunos dilemas se irían resolviendo durante el periodo de elaboración del plan. Podía considerarse que sobre estos temas ya no habría más incertidumbre, pasando a ser datos -no variables- en la conformación de una nueva realidad. Se trataba de cuestiones relacionadas 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 presentaba este escenario podían formar parte de la evaluación de 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 permitiría ahorros en la construcción de nuevas infraestructuras. El traslado de las ganancias 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.

Estas 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.

Para entrar en este escenario era necesario concretar grandes inversiones en el sector energético; que los trabajos 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 implicaría un incremento de los costos, por lo que se debía prever algún mecanismo de financiamiento. El tratamiento de cuencas debería promover una participación más activa de la provincia y de los municipios.

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 calado y de espacio operacional, 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 estimulando el traslado de actividades centrales que localizan al sector terciario superior. Los nuevos métodos de tratamiento de residuos incrementan su complejidad y costos.

Como **consecuencias**, la matriz ambiental debería experimentar un cierto mejoramiento. Sin embargo, los criterios de manejo que se implementen para la cuenca Matanza/Riachuelo no pueden impedir que el sector se perfile como industrial y logístico. Promueve, y eventualmente organiza, el crecimiento de la tercera corona y 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 y 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 segundo escenario (**previsible**), la política urbana debía hacer frente a una repentina expansión de las diferentes formas de urbanización cerradas y a la presión de los sectores populares por acceder al suelo cerca de los lugares de trabajo. Debía enfrentar la expansión del parque automotor y la alteración de los recorridos habituales, debiendo reestructurar el sistema público de transporte. Tendría que tratar de contener la expansión de las islas de urbanización ligadas a las nuevas vialidades concéntricas, buscando definir los límites que compacten el crecimiento. Debería compensar la ausencia de oferta de suelo urbano para los sectores medios y bajos promoviendo políticas públicas de acceso al suelo y la vivienda. Trataría de promover operaciones de densificación y recalificación del tejido existente, fortaleciendo el sistema de centros apoyado sobre la red de transportes públicos metropolitanos.

Debía 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 podría haber contribuido al incremento de las áreas verdes públicas. Tendría resolver la expansión de las redes de agua y cloaca en zonas con más de 100 hab./ha. Debía producir ajustes a la normativa urbanística, garantizando las reglas de juego que regulen el desarrollo del sector. En la medida que los instrumentos normativos no tuvieran fuerza frente a la presión del mercado de suelo, cobra importancia el tratamiento del borde periurbano.

Puede afirmarse que este modelo implicaba mejoras pero resultaba muy insuficiente en la medida que seguían predominando los patrones de urbanización de una sociedad escindida. En este marco se verificaban mejoras sobre la matriz ambiental y la infraestructura productiva, pero postergaba 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.

El **tercer escenario** hacía eje en la **consolidación de una nueva matriz productiva**. Partiendo de las condiciones del escenario anterior agregaba la construcción de un nuevo puerto aguas abajo, privilegiando la reconfiguración de la matriz productiva y

el proceso de relocalización industrial. Esta decisión apuntaba a compensar el desarrollo de la zona norte (Zárate - Brazo Largo), redistribuyendo la localización de actividades logísticas y productivas. Si bien dependía de la construcción de un nuevo puerto y la construcción de las vialidades concéntricas, la materialización de estos resultados (como el traslado de la actividad portuaria y la relocalización de las actividades industriales) requerirían de un proceso relativamente largo.

En este escenario se privilegiaba el desarrollo económico, optimizando la reorganización del espacio de la producción. Se esperaba que tenga efectos sobre la distribución del empleo aproximando nuevas actividades a los municipios de la segunda corona y mejoraría el sistema de transportes, en la medida que reorganizaba los flujos de desplazamiento en las horas pico.

La decisión de la construcción de un puerto aguas abajo tendría **ventajas** notorias para la consolidación de una nueva matriz productiva. Modernizaba el sistema portuario y abría un nuevo polo de actividad logística y productiva en la zona sur que devolvería competitividad a la región equilibrando el mayor dinamismo de la zona norte. Este nuevo polo en la zona sur induciría 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 favorecería la accesibilidad vial desde la periferia. Se esperaba que la aparición de nuevos desplazamientos hacia la periferia induciría un mejoramiento de las condiciones de transporte en las horas pico y que el desplazamiento de la actividad portuaria resolvería los conflictos de conexión en el centro de la ciudad. La relocalización industrial deja cascarones desafectados, aportan suelos (y edificios recuperables) disponibles para nuevos usos residenciales en áreas consolidadas.

Este escenario produciría también **inconvenientes** que deben ser estudiados. La localización del nuevo puerto en el extremo sur de la aglomeración afectaría el medioambiente natural de Berisso (bosque en galería), multiplica y congestiona el tránsito en los alrededores de La Plata. La priorización de las obras viales resta protagonismo al mejoramiento del sistema de transporte, persistiendo los problemas de movilidad dentro del tejido urbano.

La propuesta señalaba que para poder configurar una nueva matriz productiva debería cumplirse con ciertos requisitos como 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; y la búsqueda de alternativas de financiamiento y la posibilidad de implementar un mecanismo de concesión de obra pública como contribución a su financiamiento. Complementario este escenario suponía grandes inversiones en el sector energético y la consolidación de la estructura vial radio-concéntrica. Indicaba la necesidad de incrementar el control ambiental de los volcados industriales en los nuevos parques industriales, revisando la participación de los municipios en el tratamiento de cuencas.

Un cuarto escenario proponía poner el acento en el **desarrollo social**. En este escenario, a los cuatro dilemas del escenario previsible¹⁰, se han agregado dos medidas

¹⁰ 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 cambios sustantivos en la organización del sistema de transporte público

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. Si bien persiste la expansión de la mancha urbana, compensa el desarrollo de las formas de suburbanización vigentes en el mercado con acciones cuyo efecto induce mejoras en el tejido urbano consolidado.

Las **ventajas** propias de este escenario tenían un alto contenido social. La designación de una autoridad de transporte promovería un plan de mejoramiento ferroviario y de redistribución de las líneas de colectivos, que sumada a la implementación del boleto único intermodal redistribuiría el costo del transporte en beneficio de los sectores que 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.

Entre los **inconvenientes** de este escenario se señalaba el alto costo de las inversiones y la necesidad de establecer mecanismos que permitieran recuperar el financiamiento. La transformación del sistema de transportes se implementaría en forma gradual y a corto plazo dando lugar a problemas de funcionamiento. La mayor facilidad de los sectores de menores ingresos para acceder a los medios de transporte incrementaría 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 habilitaría el incremento de la densidad de construcción abriendo, en algunos barrios, una nueva conflictualidad con los antiguos vecinos que tienden a defender ciertas ventajas de la vida cotidiana (como el jardín) 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; esta autoridad debería además contar con la capacidad política necesaria para sostener los conflictos que genera la transición; por su lado la separación funcional y administrativa entre quien transporta y quien recauda constituía en nudo gordiano de esta cuestión, y resolverlo facilitaría notablemente la implementación de las otras medidas. Estudiar la viabilidad de desarrollar un medio de transporte público sobre las autopistas o de nuevas modalidades de micros sobre carriles exclusivos (BRT) podría producir fuertes transformaciones.

Con relación a las redes, era 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. Mencionaba la necesidad de evaluar si las redes desvinculadas incrementarían 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.

El **quinto escenario**, denominado **desarrollo integrado**, consideraba la resolución de los cuatro dilemas del segundo escenario más los tres 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 agregaba a 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. Si bien inducía 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 introducirían mejoras substanciales en el tejido urbano consolidado.

A las **ventajas** enumeradas en el escenario anterior debía sumarse la decisión de la construcción de un puerto nuevo aguas abajo. Como ya fue mencionado, esta decisión abriría 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 se esperaba que el nuevo polo portuario induzca mayor actividad sobre las autopistas concéntricas, convirtiéndolas en ejes atractivos para la localización de nuevos parques industriales y logísticos.

El sector industrial encontraría estímulos para renovar su tecnología y promovería una relocalización de los establecimientos productivos. El desplazamiento de la actividad portuaria resuelve los conflictos de conexión en el centro de la ciudad mientras que la desafectación de antiguas industrias habilita suelo disponible en áreas consolidadas. La designación de una autoridad de transporte promovería un plan de mejoramiento ferroviario y la reorganización de las líneas de colectivos que con la implementación del boleto único intermodal que abarataría el costo del transporte de la mayoría de los trabajadores, incrementando los niveles de movilidad de los sectores populares. La aparición de nuevos desplazamientos hacia la periferia induciría un mejoramiento de las condiciones de transporte en las horas pico abriendo flujos en los dos sentidos. La mejora del transporte público promovería la revalorización de los centros tradicionales, dinamizando las actividades comerciales y alentando el incremento de la densidad de población.

Este escenario promovía cambios en los criterios de gestión de las empresas de servicios lo que permitía expandir las redes en áreas con más de 100 hab./ha., promoviendo el saneamiento de las cuencas mediante acciones concretas de mejoramiento. Los cambios en la accesibilidad y las redes promoverían el desarrollo de nuevas urbanizaciones, de tejido compacto dentro del área de influencia de las estaciones. 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 mientras que el mejoramiento del transporte público estimula el perfeccionamiento de las áreas consolidadas de la ciudad.

A diez años del inicio de la experiencia de plantear problemas, dilemas y posibles escenarios para la región, resulta pertinente analizar cuáles fueron los resultados en cada una de las dimensiones tratadas.

1.3. Sobre el entramado institucional

Los Lineamientos Estratégicos para la RMBA en el 2007 identificaban un entramado institucional fragmentado para dar respuesta a las problemáticas identificadas en la región y para los escenarios proyectados por el estudio del territorio. No había una perspectiva metropolitana para abordar a la región y como consecuencia una ausencia de organismos de gobierno a esa escala.

En ese sentido, los Lineamientos propusieron tres escenarios de corto y mediano plazo para desarrollar la gobernanza metropolitana de la región. Las propuestas se orientaban a variantes de la gobernanza asociativa, basada en la coordinación y la cooperación entre múltiples actores, tanto públicos como privados.

Cada escenario era definido por un modelo y una trayectoria. El primero (A) era de carácter sectorial, respondiendo a temas críticos y específicos con pactos sucesivos traducidos en agencias o autoridades conjuntas, sin estrategias o instituciones regionales. El segundo (B) consistía en un Consejo Regional como núcleo de conducción, iniciándose con un convenio de creación de la Región. El tercero (C) se apoyaba en un Pacto Intergubernamental sobre Estrategias Metropolitanas y en la creación de una Agencia Metropolitana.

Figura 2. Resumen de las características de cada escenario

Funciones	A	B	C
Conducción	PACTO BÁSICO (agenda mínima)	CONSEJO REGIONAL	PACTO ESTRATÉGICO
Planificación integrada		Consejo Regional y Secretaría (Agencia Metropolitana)	Agencia Metropolitana
Participación	A resolver, tema por tema	Consejo Consultivo y Foros Ciudadanos	Asociación Metropolitana
Gestión conjunta sectorial	Autoridades y Agencias temáticas	Autoridades y Agencias temáticas	SISTEMA de Autoridades, Coordinaciones y Acuerdos
Gestión conjunta subregional	Consortios Intermunicipales	Consortios Intermunicipales	Áreas programa, subregiones de políticas y Consortios Intermunicipales
Apoyo técnico y conocimiento		Secretaría Técnica (Agencia M)	Agencia Metropolitana

Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA, 2007

2. Sucesos, conceptos y datos de los últimos diez años

¿Qué ocurrió a lo largo de estos diez años para cada uno de estos ejes problemáticos, y sus respectivos dilemas planteados en los LEM? Esta fue la pregunta rectora que orientó la elaboración de este apartado en el que se ofrece un ejercicio de actualización de las 12 cuestiones metropolitanas a partir de:

- a) la identificación de sucesos destacados
- b) la recopilación y procesamiento de información estadística
- c) la opinión de los especialistas vertida en las mesas temáticas, y
- d) el tratamiento de nuevos conceptos y temas metropolitanos

Vale destacar que el propósito no ha sido agotar el abordaje de la totalidad de los ejes problemáticos, sino más bien actualizar algunos de sus temas para reflexionar sobre los avances logrados e identificar los actores actuales con incidencia en los procesos de decisión y gestión metropolitana. Para facilitar la lectura y comprensión del capítulo se ha decidido mantener la estructura y los títulos de los temas tratados en los LEM.

2.1. La matriz soporte del sistema productivo

Al momento de la formulación de los LEM, la matriz de soporte de las actividades productivas fue destacada por su falta de adecuación estructural frente a las nuevas exigencias productivas de la región en un contexto de elevado crecimiento económico. Producto de un constante proceso de desinversión a lo largo de varias décadas, tanto el sistema portuario, como el parque ferroviario, la estructura vial y la infraestructura energética se evaluaron como insuficientes o inapropiados. Por su parte, los patrones de localización industrial ponían de manifiesto diversos conflictos de usos del suelo, desequilibrios territoriales y también problemas logísticos.

Sistema de Puertos

La premisa de los LEM sobre este tema apuntaba a la necesidad de adecuar el sistema de puertos de cargas a los nuevos requerimientos y proyecciones de intercambio comercial. El dilema se planteaba entre la modernización del Puerto de Buenos Aires (accesos y logística) y favorecer el desarrollo del Puerto de La Plata.

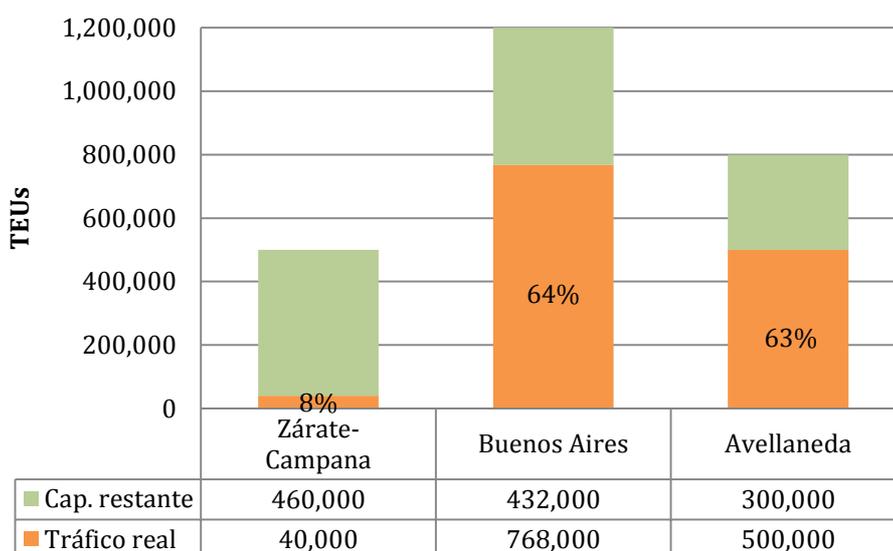
El primer rasgo a destacar de los años transcurridos es el notable incremento de los flujos de carga. Estos niveles de actividad se ven reflejados en la cantidad del tráfico marítimo de contenedores (TEUs)¹¹ llevado a cabo en cada uno de los puertos entre 2007 y 2013 (Figura 1). El mayor crecimiento se ha registrado en el Puerto de Zárate – Campana que vio incrementar el tráfico de TEUs casi cuatro veces. A pesar de dicho aumento, este puerto aún presentaba, al año 2013, posibilidades de expandir su actividad porque sólo hacía uso del 37% de su capacidad de tráfico. Por el contrario, el puerto de Buenos Aires no sólo creció mucho menos, sino que, al año 2013, estaba al límite de su capacidad (95%). Por su parte, el Puerto de Avellaneda mantuvo prácticamente constante los flujos de carga situándose al 70% de su potencial.

A pesar del escaso margen que presenta el puerto Buenos Aires para ampliar su actividad comercial, La Administración General de Puertos S. E. - Puerto Buenos Aires (AGP-PBA) ha venido realizando inversiones para modernizar la infraestructura

¹¹ Twenty-feet Equivalent Unites (TEUs) es una unidad de medida de capacidad de transporte marítimo en contenedores que equivale a 20 pies.

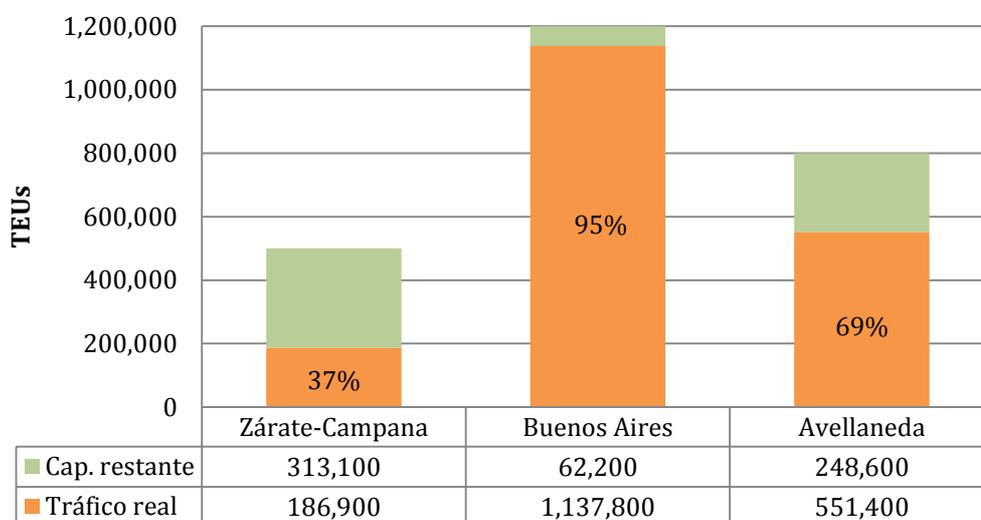
portuaria existente. Además de la reparación de diversos muelles, se ha achicado la escollera este para posibilitar el ingreso de nuevas generaciones de buques (más de 300 m de eslora y mangas superiores a los 40 m). El acortamiento de la escollera requirió el retiro del enrocado existente en 120 m y la posterior reconstrucción del morro (Fig. 3). También se colocó un nuevo sistema de balizamiento y se dragó el canal de acceso en las inmediaciones de la escollera hasta la cota de diseño. Otra intervención de importancia refiere a la remoción, desguace y retiro de las embarcaciones hundidas o semihundidas para el recupero de espacios portuarios ociosos, la optimización de vías navegables y la liberación de obstáculos que afectan la navegación segura. Por último, se ha habilitado un nuevo acceso ferroviario que permite vincular las vías principales de las líneas Mitre y San Martín (trocha ancha) y las formaciones del Ferrocarril Belgrano Cargas y Logística (trocha angosta) con el puerto. Esta serie de intervenciones, entre otras, manifiestan el interés de las autoridades por preservar la localización del puerto.

Gráfico 1. Tráfico de cargas (TEUs) en los puertos de Buenos Aires, Avellaneda y Zárate-Campana (2007)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Administración General de Puertos S.E.

Gráfico 2. Tráfico de cargas (TEUs) en los puertos de Buenos Aires, Avellaneda y Zárate-Campana (2013)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Administración General de Puertos S.E.

Imagen 1. Acortamiento de escollera Este y reconstrucción de morro

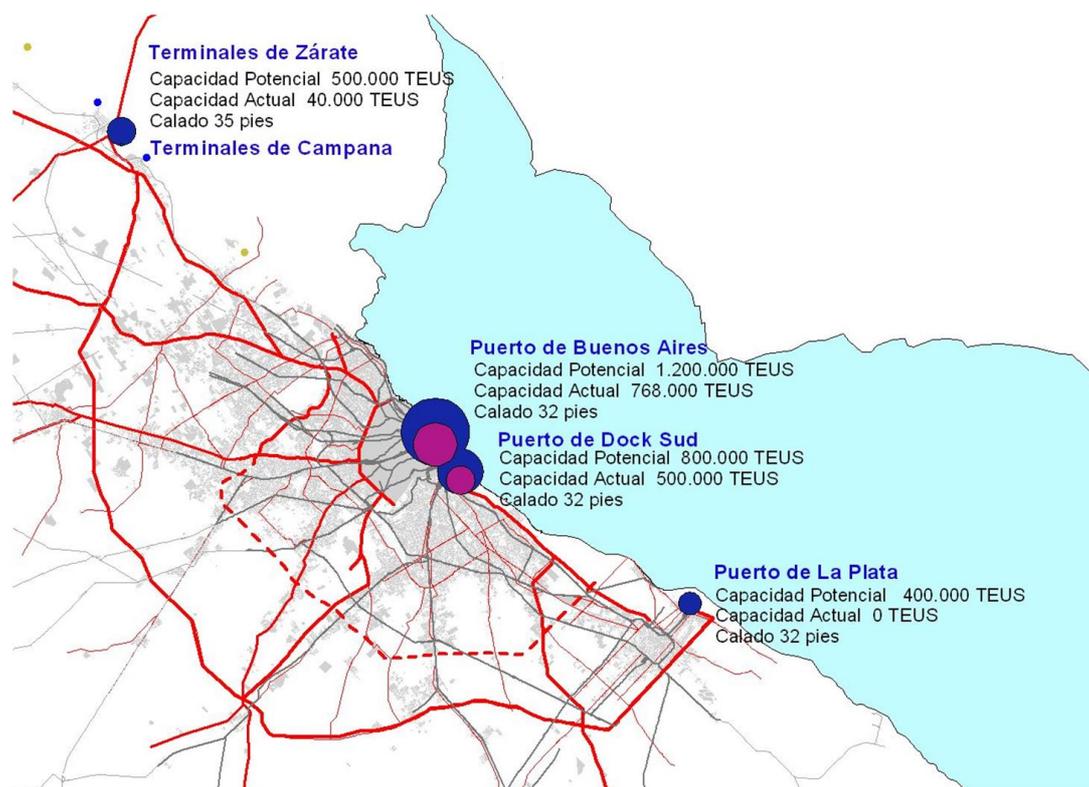


Fuente: Autoridad del Puerto de Buenos Aires

La inversión en obras y mejoras en el puerto de Buenos Aires se contrapone, en cierta medida, al proyecto de traslado del puerto aguas abajo que era una de las opciones planteadas en los LEM. Sin embargo, esto no significa que el puerto de La Plata no se haya desarrollado. Por el contrario, con una inversión que ronda los 450 millones de dólares, el puerto se construyó y fue inaugurado a mediados de 2015. Se prevé para el puerto una capacidad de tráfico de 400 mil TEUs anuales y que su actividad y atracción aumentará cuando se construya el último tramo de la Ruta 6. El completamiento de esta obra vial concéntrica es fundamental para mejorar las condiciones de acceso hacia el puerto desde numerosos establecimientos productivos y logísticos emplazados en los ejes radiales de la RMBA.

Por último, no puede dejar de mencionarse el proyecto de creación de un nuevo puerto multipropósito en Punta Indio, vinculado a la necesidad de contar con mayores calados, mejores condiciones para el ingreso de buques de nueva generación (*New Panamas*) y la posibilidad de comercialización de carga a granel. Aún no se ha dado a conocer oficialmente proyecto alguno, pero la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) ha destinado 750 hectáreas, que pertenecían a la Armada, para la construcción de un muelle de aguas profundas en Punta Indio, tanto para el tráfico de contenedores como de granos, mineral de hierro e hidrocarburos.

Figura 3. Sistema Portuario Metropolitano



Fuente: LEM (2006)

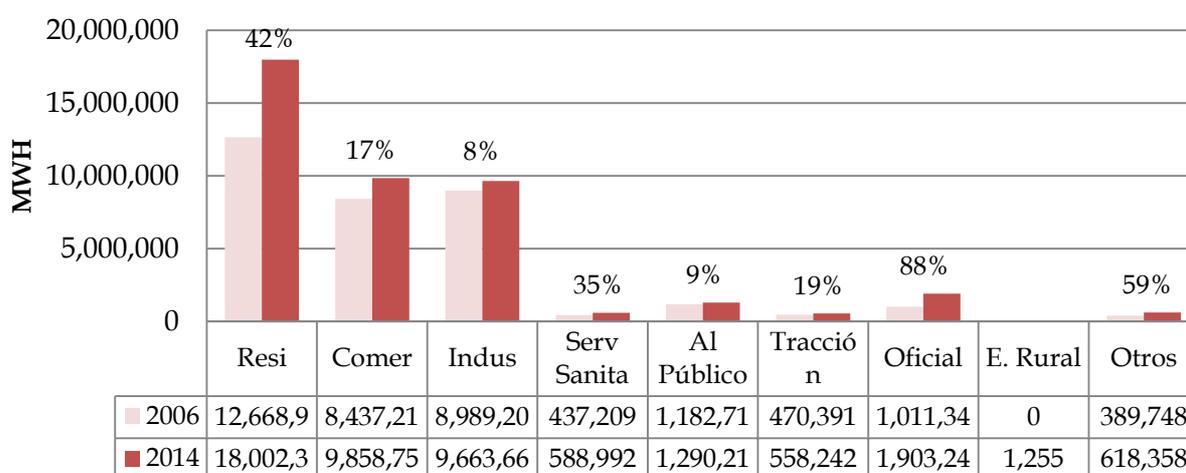
Restricción Energética

Al momento de la realización de los LEM, el dilema se dirimía entre la posibilidad de contar con una oferta de energía abundante y diversificada, por un lado, y la continuidad de la falta de inversiones para superar la restricción de energía. Habiendo pasado diez años, es evidente que la segunda opción es la que ha caracterizado el desarrollo del sector. Ahora bien, el problema del sistema energético de la aglomeración fue ubicado en relación a la ausencia de obras estructurales que permitieran ampliar la capacidad de producción de energía y al paulatino traspaso de otras fuentes de energía al uso del gas. Hoy en día podemos decir que el principal

problema de la energía eléctrica para la RMBA no se ubica principalmente en la esfera de la producción¹², sino más bien en la fase de la distribución.

Por el lado de la demanda, se produjo un aumento récord del consumo de electricidad. El aumento del consumo masivo de artefactos eléctricos, principalmente de cocinas y aire acondicionado, ha determinado que el aumento del consumo eléctrico del uso residencial (42%) haya sido, entre 2007 y 2014, significativamente mayor al experimentado por los otros dos grandes consumidores de energía¹³: el uso comercial (17%) e industrial (8%) (Fig. 4). Esta dinámica explica el notable aumento de la incidencia del uso residencial que pasó, entre esos años, del 37,7% al 42,4% en la estructura general de la demanda.

Gráfico 3. Facturación de electricidad por uso (mwh) en la RMBA (2006 y 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Energía y Minería (2006, 2014).

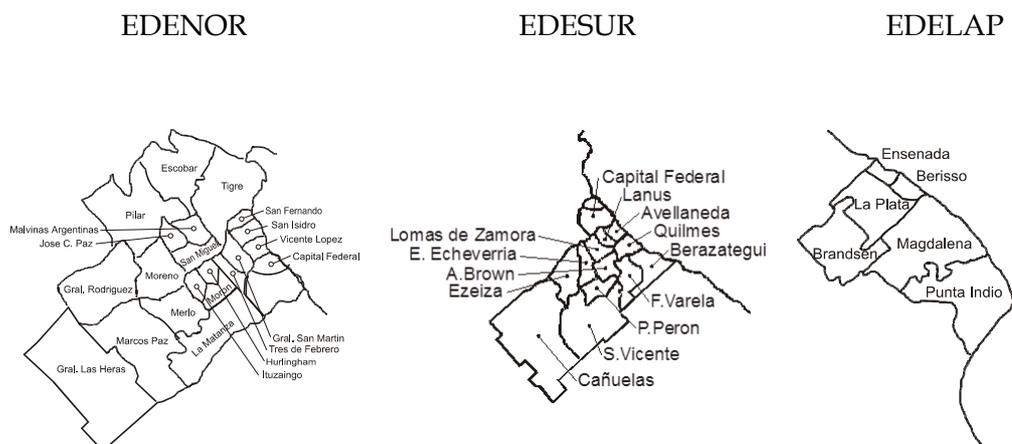
El aumento récord de la demanda, el paulatino reemplazo del gas por electricidad (cocina y calefacción) y el incremento exponencial del uso del aire acondicionado no han sido acompañados por la inversión requerida en infraestructura para la ampliación y mejora de la distribución eléctrica. Este desajuste creciente entre las condiciones de oferta y los crecientes niveles y modificación de las pautas de consumo ha desencadenado al menos tres efectos indeseados:

1. El colapso del sistema en momentos pico de demanda
2. El aumento de los cortes del suministro eléctrico, tanto en cobertura territorial como en duración
3. Las restricciones de oferta de energía para los establecimientos industriales

¹² Esto no implica desconocer el desfase experimentado en los últimos años entre oferta y demanda lo que condujo a la necesidad de importar gas para el abastecimiento de energía de la población.

¹³ En conjunto explican casi el 90% de la demanda eléctrica.

Figura 4. Cobertura territorial de las empresas distribuidoras del servicio eléctrico de la RMBA (2014)



Fuente: Ministerio de Energía y Minería (2014).

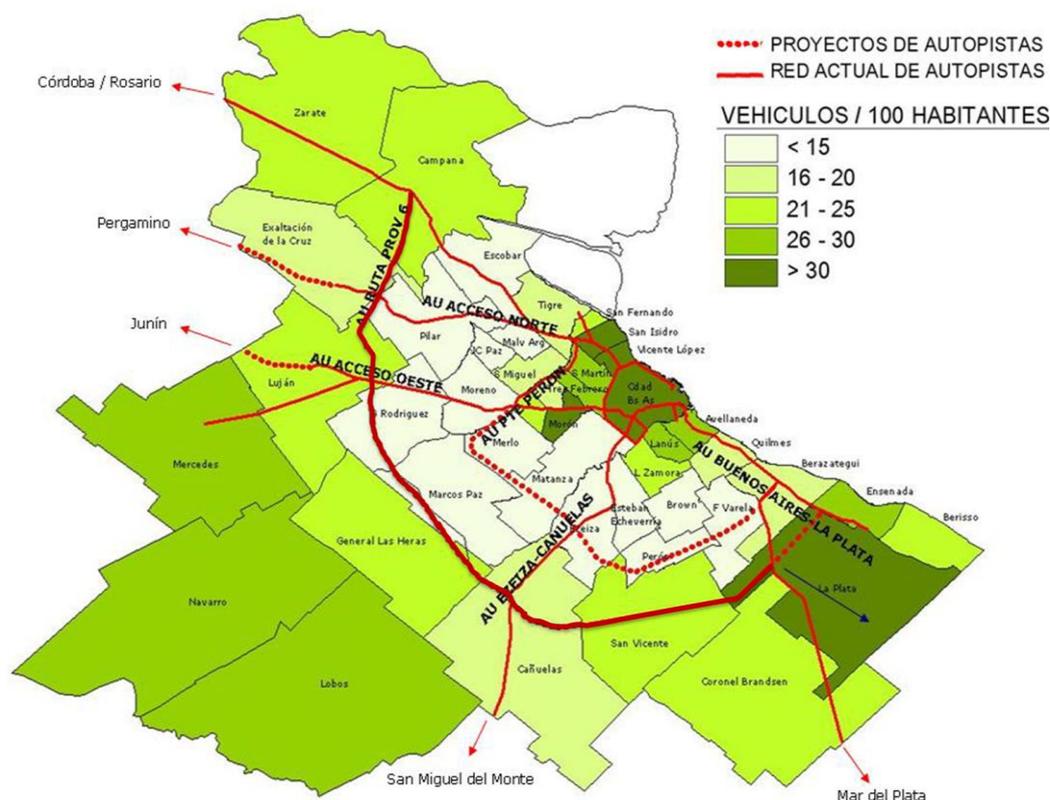
Conformación de la Estructura Vial

El dilema en torno a la estructuración del sistema vial metropolitano se planteó entre la continuidad de la extensión de los ejes radiales y la promoción del desarrollo de los ejes concéntricos. El interés por conformar una malla o red vial obedeció, asimismo, a la necesidad de favorecer la radicación industrial en la segunda corona del aglomerado de fácil conectividad con el nuevo puerto, lo cual generaría también oportunidades de empleo para los sectores de menores ingresos de la población.

Los ejes radiales, primero ferroviarios y luego viales, han sido determinantes en la estructuración histórica del territorio de la RMBA, mientras que el desarrollo de los ejes transversales y circunvalares aún es incipiente. En los últimos años ha persistido la tendencia de desarrollo de los ejes radiales, pero también se ha avanzado en el desarrollo de ejes concéntricos sumamente importantes (Fig. 6). El caso paradigmático es el de la Ruta 6, que configura un arco de aproximadamente 65 km. de radio con respecto al centro metropolitano, atravesando las autopistas radiales del aglomerado. La reciente construcción de este anillo vial plantea al menos tres condiciones de posibilidad con respecto al desarrollo urbano y productivo:

- 1) La conformación de una nueva área de frontera de la expansión metropolitana
- 2) La generación de nuevas centralidades y áreas productivas en los nodos correspondientes con los cruces de la Ruta 6 y las autopistas radiales
- 3) El desarrollo de un verdadero corredor productivo, cuando se finalice el último tramo desde la ruta 2 hasta Ensenada, que enlace las terminales portuarias de Zárate-Campana con el nuevo Puerto de La Plata

Figura 5. Estructura vial de la RMBA (2012)



Fuente: Blanco y San Cristóbal (2012)

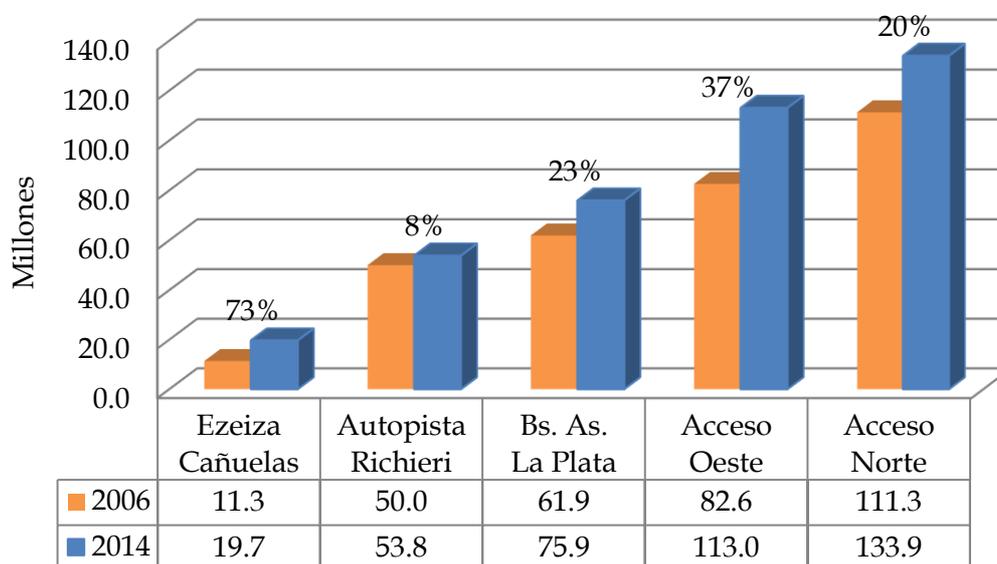
El inicio de la construcción de la Autopista Parque Presidente Perón constituye otra obra de suma importancia para la conformación de una malla vial a partir del desarrollo de los ejes concéntricos. Su nivel de avance es aún incipiente, aunque algunos tramos se encuentran licitados y en construcción. Por su parte, la ampliación de la calzada de la avenida General Paz, en el tramo que va desde la Av. Lugones hasta el Acceso Oeste, contribuyó al mejoramiento del tráfico circunvalar en torno la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en sus bordes norte y noroeste.

No puede dejar de mencionarse el proyecto de construcción de la denominada "autopista ribereña", que facilitará el tránsito pesado entre la autopista Illia y la de Buenos Aires - La Plata. Se trata de un tramo de más de 6 kilómetros de circulación exclusiva para camiones y micros con acceso directo al Puerto de Buenos Aires y la terminal de buses de Retiro. La finalización de esta obra se prevé para el año 2019 y contribuiría al mejoramiento de la conectividad del tráfico pasante liviano y pesado entre el norte y el sur del aglomerado bordeando el área central por bajo nivel.

La preponderancia de las autopistas metropolitanas radiales (con peaje) también sobresale si se las compara con las antiguas rutas nacionales y provinciales (sin peaje) que atraviesan en diversos sentidos el territorio metropolitano. Los contrastes en los estándares de velocidad y seguridad que ofrecen unas y otras definen diferentes

condiciones de movilidad y, por lo tanto, las elecciones de los itinerarios de los usuarios.

Gráfico 4. Trafico anual (millones) y crecimiento (%) de vehículos en las autopistas metropolitanas (2006 y 2014)



Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Observatorio Nacional de Datos de Transporte (UTN).

El uso de las autopistas metropolitanas en los últimos diez años ha aumentado de manera notable; no obstante, las intensidades de crecimiento han sido variables. El mayor aumento relativo se ha registrado en la autopista Ezeiza - Cañuelas. A partir del desarrollo de emprendimiento inmobiliarios de uso residencial (mayormente barrios cerrados) en los municipios de Esteban Echeverría, Presidente Perón, San Vicente y Ezeiza, esta autopista incrementó su tráfico vehicular en un 73%, pasando de 11,3 a 19,7 millones de vehículos por año (Gráfico 4). En términos absolutos, el mayor incremento se ha dado en el Acceso Oeste que incorporó 30,5 millones de vehículos anuales más.

El incremento del tráfico vehicular de las autopistas metropolitanas también ha sido notable para el caso de los camiones pesados¹⁴. Entre 2007 y 2014 estas vialidades adicionaron casi 5 millones de camiones. Nuevamente, sobresale el Acceso Oeste que, al incorporar más de 4 millones de vehículos pesados, supera en 2014 la cantidad de tráfico de camiones que se encauza por el Acceso Norte.

¹⁴ Vehículos de más de dos ejes y más de 2,10 m de altura.

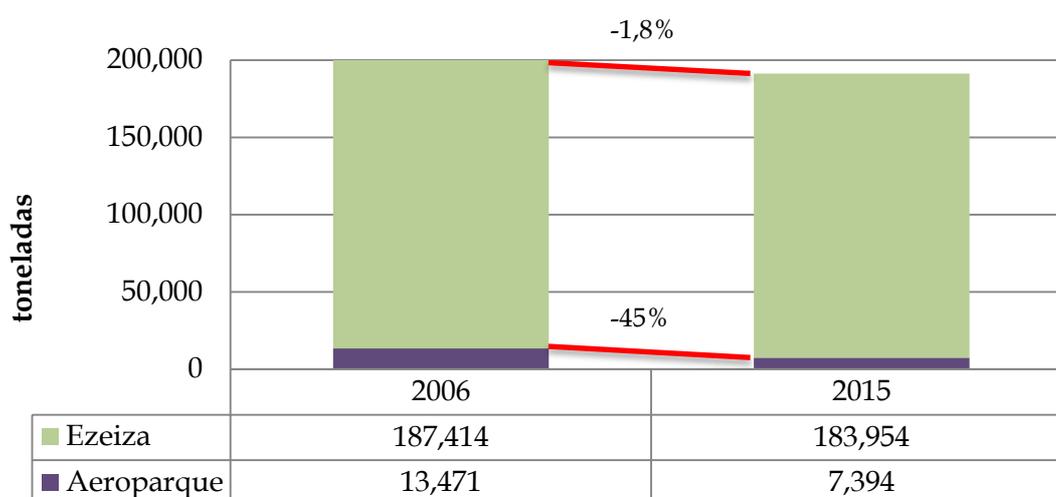
Tabla 1. Trafico anual de pasajeros (millones) en las autopistas metropolitanas (2007 y 2014)

Autopista	2007		2014		Var. 2007-2014	
	Cantidad	Incidencia	Cantidad	Incidencia	Absoluta	Relativa
Ezeiza Cañuelas	1.055.000	7,7	1.318.000	7,1	263.000	25%
Bs. As. La Plata	2.441.000	17,8	2.563.000	13,8	122.000	5%
Acceso Oeste	3.583.000	26,1	7.657.000	41,2	4.074.000	114%
Richieri	2.045.000	14,9	1.970.000	10,6	-75.000	-4%
Acceso Norte	4.584.000	33,4	5.091.000	27,4	507.000	11%
Total	13.708.000	100,0	18.599.000	100,0	4.891.000	36%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Observatorio Nacional de Datos de Transporte (UTN).

En lo que respecta a la carga aérea, medida en toneladas, se ha constatado una merma del tráfico entre 2007 y 2015. Esta variación negativa ha sido más pronunciada en Aeroparque (-45%) que en Ezeiza (-1,8%). No obstante, el tráfico de carga aérea, medido en valor, se ha mantenido prácticamente constante representando alrededor de los 13 mil millones de dólares por año considerando las exportaciones e importaciones en ambos aeropuertos.

Gráfico 5. Carga aérea (toneladas) transportada por Ezeiza y Aeroparque (2007 y 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a información del ORSNA

Reorganización del espacio de la producción

El crecimiento económico y de la actividad industrial que se experimentaba hacia el año 2007, sumado a la organización del espacio productivo conformado décadas atrás, plantearon la necesidad de repensar las opciones de organización del espacio productivo. El dilema se presentaba entre a) la consolidación del tejido industrial vigente, lo que suponía el aumento de los conflictos ambientales y una mayor concentración de las empresas en el corredor norte, y b) la modernización de la plataforma productiva con criterio de desarrollo ambiental sostenible a partir del reacondicionamiento del tejido tradicional y la promoción de nuevos espacios productivos en torno a las vialidades concéntricas.

La información disponible sobre el empleo registrado del sector privado permite identificar que, hacia el año 2014, existían en el AMBA 476.042 empleos más que en el año 2007. En ese contexto de crecimiento, la industria ha explicado la generación de más de 60 mil puestos de trabajo. Luego del comercio y el sector inmobiliario, se trata de la actividad que mayor cantidad de empleo logró generar.

Tabla 2. Empleo privado registrado por actividad económica en el AMBA (2007 y 2014)

Actividades	2007		2014		Variación 2007-2014	
	Cantidad	Incidencia	Cantidad	Incidencia	Absoluta	Relativa
Comercio y reparaciones	347.761	15,2	442.695	16,0	94.934	27%
Inmob., empresariales y de alquiler	431.269	18,8	503.265	18,2	71.996	17%
Industrias manufactureras	502.201	21,9	563.857	20,3	61.656	12%
Transporte, almacena. y comunicaciones	230.161	10,0	283.241	10,2	53.080	23%
Servicios sociales y de salud	105.355	4,6	153.317	5,5	47.962	46%
Enseñanza	174.457	7,6	215.499	7,8	41.042	24%
Construcción	127.503	5,6	156.506	5,6	29.003	23%
Hoteles y restaurantes	99.831	4,3	127.050	4,6	27.219	27%
Serv. comunitarios, sociales y personales	163.354	7,1	186.276	6,7	22.922	14%
Intermediación financiera	78.850	3,4	94.534	3,4	15.684	20%
Suministro de electricidad, gas y agua	13.557	0,6	19.252	0,7	5.695	42%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	12.543	0,5	15.406	0,6	2.863	23%
Explotación de minas y canteras	7.125	0,3	9.768	0,4	2.643	37%
Pesca	1.265	0,1	608	0,0	-657	-52%
Total	2.295.232	100	2.771.274	100	476.042	21%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El dinamismo de algunos sectores manufactureros ha motivado, entre otros factores, la creación de diversas aglomeraciones productivas. De este modo, entre 2006 y 2015 se han creado 17 Parques Industriales (PI) en la RMBA (Fig. 11). El patrón territorial de los PI inaugurados parece revertir la tendencia predominante de radicación industrial en el corredor norte: de los 17 PI, 9 se crearon en la zona sur, 5 en la zona Oeste y 3 en la zona Norte.

Tabla 3. Parques Industriales inaugurados entre 2006 y 2015

Cant.	Año	Parque Industrial	Cant.	Año	Parque Industrial
1	2006	General Rodríguez	10	2013	Lomas de Zamora - Polinsur
2	2008	Berazategui - Plátanos	11	2013	Hurlingham GOOD-PARK
3	2008	Moreno del Oeste - KIM	12	2013	Moreno - TROQUEL-COR
4	2009	Cañuelas	13	2013	Moreno BUEN AYRE
5	2009	La Matanza S. A.	14	2013	Berazategui Cocema
6	2009	Pilar - Austral	15	2015	San Martín NEWTON
7	2010	Ezeiza - Canning	16	2015	Avellaneda - Villa Luján
8	2012	Berazategui PIBERA	17	2015	Florencio Varela
9	2013	Zárate (Paraná de Las Palmas)			
Corredor			Cantidad de Parques industriales 2006-2015		
Zona Sur			9 Parques Industriales		
Zona Oeste			5 Parques Industriales		
Zona Norte			3 Parques Industriales		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires.

La radicación de un parque industrial en la RMBA se rige por normas provinciales y municipales. En la provincia de Buenos Aires rige la Ley de Radicación Industrial (11.459/96) en la cual se establece que la creación, ampliación y/o modificación de los Agrupamientos Industriales debe contar con un certificado de aptitud ambiental que acredite si la zona es apta para el perfil de las industrias que se instalarán en ella ¹⁵. Complementariamente, y luego de la elaboración de los LEM, se sancionaron a nivel provincial dos leyes que legislan la radicación industrial: la Ley de Promoción Industrial (13.656/07) que busca promover el desarrollo productivo mediante la incentivos económicos (exención impositiva, acceso a financiamiento, descuento en prestaciones de servicios), asistencia gubernamental en la gestión y apoyo en la obtención de certificaciones de calidad¹⁶; y la Ley de Parques y Sectores Industriales

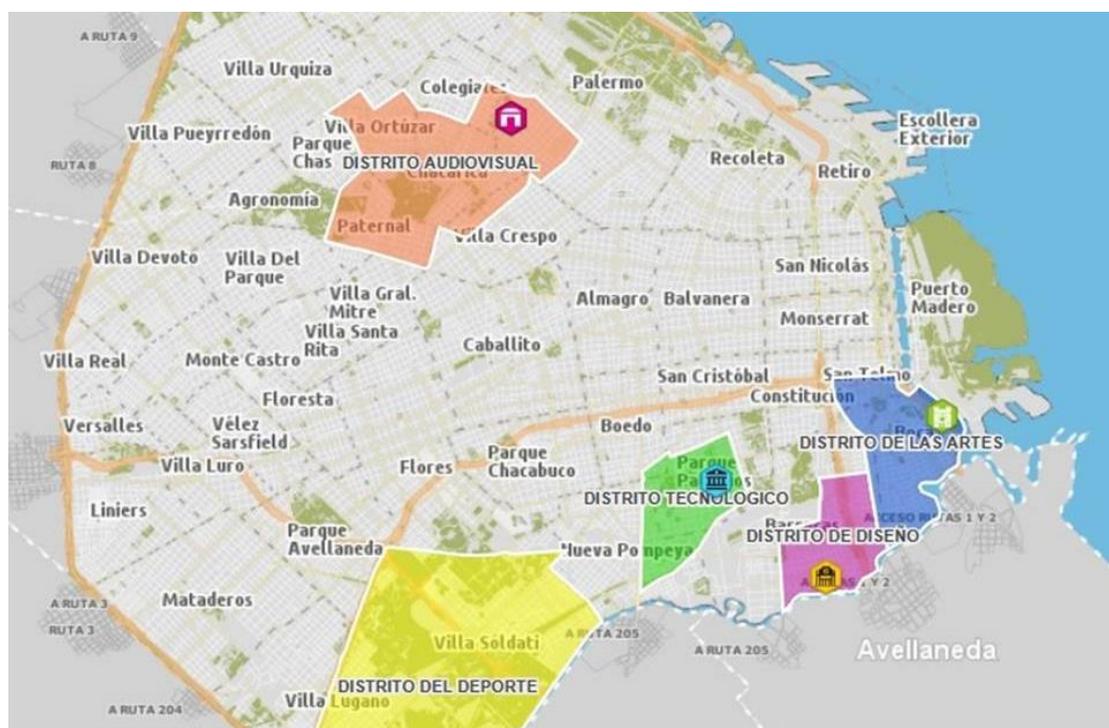
¹⁵ La autoridad ambiental bonaerense competente que evalúa la factibilidad ambiental de los proyectos es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS). Tras la sanción de los LEM

¹⁶ A nivel nacional también se llevaron a cabo algunas iniciativas que promovieron, de manera directa o indirecta, el surgimiento de parques industriales en el territorio de la RMBA. Por ejemplo, el Programa

(13744/07) que establece ciertos parámetros para la conformación de aglomeraciones productivas, cuyas empresas tengan problemáticas productivas similares o complementarias y requieran asociarse para lograr ventajas competitivas. La autoridad de aplicación en este último caso es el Ministerio de la Producción de la provincia. Por su parte, los municipios deben presentar un Informe de Factibilidad Municipal considerando la organización del territorio y la zonificación de usos del suelo.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha fomentado el crecimiento de las denominadas “industrias creativas”. Desde el año 2008 hasta la fecha, se han creado cuatro distritos económicos especializados: el Distrito Tecnológico (promoción y radicación de empresas TIC), el Distrito Audiovisual (producción de contenidos, servicios conexos y de postproducción), el Distrito de las Artes (artes visuales, musicales, literarias y escénicas) y el Distrito del Diseño (conformación de talleres textiles e incubadoras de empresas de diseño)¹⁷.

Figura 6. Distritos Económicos de la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología de la Ciudad de Buenos Aires.

Nacional para el Desarrollo de los Parques Industriales Públicos (Decreto 915/2010), previó el otorgamiento de Aportes No Reintegrables a los Parques Industriales Públicos para la realización de obras de infraestructura.

¹⁷ El fomento de estos agrupamientos productivos se centra, en lo fundamental, en un conjunto de exenciones impositivas, incentivos urbanísticos y el financiamiento crediticio a través del Banco Ciudad.

En los municipios de la RMBA también han surgido otros tipos de aglomeraciones productivas, en concreto se contabilizaron 15 *clusters* o distritos económicos¹⁸. En este caso, se revierte el patrón territorial de localización en favor de la zona norte (9), luego aparece la zona sur (5) y, por último, la zona oeste (1).

A pesar de la conformación de estos nuevos espacios productivos han persistido los conflictos ambientales y de usos del suelo en las áreas industriales tradicionales, mayormente en los municipios de la primera corona como Lanús, Avellaneda y San Martín, en los cuales una parte significativa de los ingresos municipales dependen de los tributos aplicados sobre los establecimientos productivos.

Por otra parte, la promoción de agrupamientos industriales no ha sido concebida desde un criterio de planificación territorial y ha librado a cada municipio a la competencia por la atracción de industrias y PI que, en su mayoría, se ha relacionado más con exenciones impositivas, la cercanía a las vías de circulación rápida y el negocio inmobiliario¹⁹, antes que a una oferta basada en nuevas formas organizativas de la producción y una visión integrada entre lo productivo y territorial.

2.2. El crecimiento y la estructuración del espacio urbano

El principal elemento de diagnóstico sobre las formas de crecimiento y estructuración del espacio urbano fue que el desarrollo de la ciudad no se daba de acuerdo a las necesidades de la población y que evolucionaba siguiendo patrones de exclusión socioterritorial, es decir, acentuando la diferenciación de la población según su nivel socioeconómico en el acceso al espacio urbano.

Crecimiento Urbano

La lógica de crecimiento urbano disperso y a baja densidad iniciada a principios de los noventa con la extensión de las autopistas metropolitanas fue acompañada por diversas pautas de segregación socio-espacial. En simultáneo a la extensión de un nuevo suburbio residencial dirigido a sectores de la población de alto poder adquisitivo que se desplaza en auto, se contrajo fuertemente la oferta de suelo formal para los sectores populares propiciando numerosos conflictos por el acceso a la vivienda y la proliferación de asentamientos precarios (Torres, 2001). A grandes rasgos, el Estado quedó relegado, por un lado, a la adaptación de la normativa urbana para el desarrollo de nuevos barrios privados y, por otro lado, a la regularización dominial de varios asentamientos que devinieron en nuevas barriadas, muchas de

¹⁸ Madera y Mueble de San Martín (DIM), Herrajes de San Martín y Tres de Febrero, Textil de San Martín y Tres de Febrero, Naval Liviano Tigre y San Fernando, Calzado Avellaneda, Productivo Madera y Mueble San Fernando, Tecnologías del Ascensor (Varios Muni Sur), Distrito Gráfico de Avellaneda, Productivo Madera-Mueble de Ituzaingó, Productivo de La Matanza, Productores de Cerveza Artesanal San Isidro, Autopartista de San Martín, Calzado de San Martín, Confeccionista de San Isidro y Metalmecánico de Avellaneda.

¹⁹ Lo mismo ha ocurrido con el mercado de galpones y establecimientos de logística en el cual adquieren un fuerte peso algunos desarrolladores del mercado global de bienes raíces.

ellas en terrenos poco aptos (riesgo ambiental, precariedad de servicios y malos accesos).

En este marco, en los LEM se planteó como desafío contener la expansión del área urbanizable²⁰, lo que obligó a considerar que el crecimiento de la población debía ser absorbido aumentando la densidad del tejido urbano existente. Se consideraba que las prácticas, normas e instrumentos urbanísticos debían promover el desarrollo de nuevos barrios residenciales que conciban al espacio público como un ámbito de integración social y favorezcan el acceso al suelo urbanizado a los sectores populares. En relación al aumento de la densidad, se planteó también la posibilidad de aumentar los niveles de ocupación con productos como el *duplex*, la casa al fondo o el desarrollo de otras formas de condominio.

Habiendo transcurrido ya diez años, podemos decir que la mayor parte de estos desafíos no se han cumplido. Por el contrario, los problemas de crecimiento urbano expandido y de acceso al suelo se han agravado. De acuerdo con las proyecciones demográficas efectuadas por el INDEC, la dinámica poblacional parece haber continuado su senda de crecimiento entre 2010 y 2017, período en el cual se incorporaron más de un millón de habitantes al aglomerado (Fig. 13). Este crecimiento poblacional no fue lógicamente homogéneo según los grandes agregados territoriales de la región (coronas y corredores). La segunda corona es la que mayor peso ha tenido: con 406.738 explica casi el 40% del crecimiento, y son los municipios del corredor sur (Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, y Florencio Varela) los que, con 184.622 habitantes, mayor incidencia han tenido en el crecimiento de este anillo (18%). Desde esta perspectiva, la zona que más contribuyó al crecimiento metropolitano es el corredor oeste de la primera corona el cual, con 320.416 habitantes adicionales, explica el 31,2% del crecimiento²¹. Hay que advertir, no obstante, que el conjunto de La Matanza fue computado como parte de este agregado territorial para ambos años y que, de establecerse un criterio para dividirlo, la primera corona, y particularmente el corredor oeste, no hubieran registrado los respectivos incrementos de población. Por su parte, la CABA y el corredor norte de la primera corona fueron los que menos vieron aumentar su población. De hecho, la población de los municipios de este último (General San Martín, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López) se

²⁰ El reto de contener la expansión urbana cobra importancia por numerosos motivos. En lo ambiental porque impacta de manera negativa al propiciar un mayor uso del automóvil privado con el consecuente aumento en la emisión de GEI. En lo que refiere a la optimización de los recursos urbanos, el crecimiento sobre los bordes supone una situación de ineficiencia en la medida que la ciudad aún cuenta con espacios ociosos y bien servidos. Además, presiona desfavorablemente sobre el erario público por los elevados costos derivados de la provisión y mantenimiento de las redes de servicios en áreas urbanas distantes. Otro factor refiere a las expectativas de valorización que genera el crecimiento disperso y discontinuo de la mancha urbana desencadenante procesos de especulación con suelo y restringiendo la oferta de lotes y predios en el mercado. Las urbanizaciones cerradas son un ejemplo de esta forma de ocupación del suelo a baja densidad sobre las áreas de borde. Esta modalidad habitacional ha provocado, asimismo, diversos problemas de integración territorial con el tejido circundante y en, algunos casos, se han ocupado áreas bajas que deberían permanecer libres para la regulación hídrica en caso de crecida de los ríos y precipitaciones extraordinarias.

²¹ Hay que advertir que el conjunto de La Matanza fue computado como parte de este agregado territorial para ambos años. El peso de la dinámica vegetativa de La Matanza es un factor de ineludible importancia en esta lógica territorial de crecimiento poblacional. De ahí la preeminencia del corredor oeste en el crecimiento metropolitano. Por el contrario, y de manera similar a la CABA, el primer anillo de la región presenta un comportamiento demográfico de relativo estancamiento.

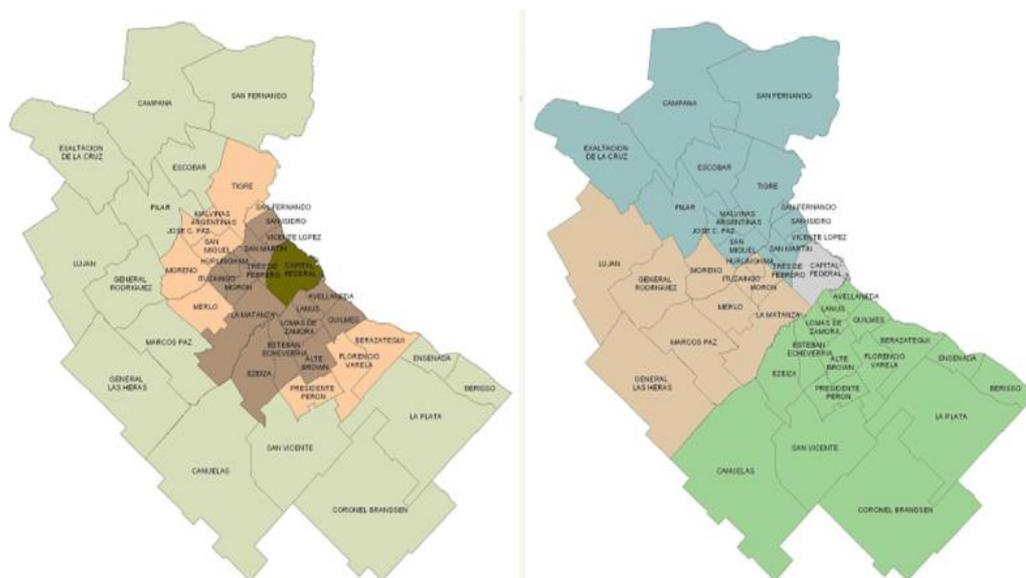
mantuvo prácticamente estable. Estos balances demográficos parecen no corresponderse con los niveles de ocupación del suelo en las áreas de borde. Es decir, la expansión urbana parece continuar obedeciendo más a las modalidades imperantes de ocupación y consumo de suelo que al crecimiento poblacional propiamente dicho.

Tabla 4. Proyecciones de crecimiento de población en la RMBA por corona y corredor (2010-2016)

ZONA	Cantidad		Variación 2010-2016		Incidencias		
	2010	2016	Absoluta	Relativa	2010	2016	Var. 10-16
CABA	3.028.481	3.059.122	30.641	1,0%	20,1	19,0	3,0
C1 norte	1.329.638	1.329.107	-531	0,0%	8,8	8,3	-0,1
C1 oeste	2.453.451	2.773.867	320.416	13,1%	16,3	17,3	31,2
C1 sur	2.017.209	2.087.552	70.343	3,5%	13,4	13,0	6,9
CORONA 1	5.800.298	6.190.526	390.228	6,7%	38,6	38,5	38,0
C2 norte	1.410.619	1.534.620	124.001	8,8%	9,4	9,6	12,1
C2 oeste	986.025	1.084.140	98.115	10,0%	6,6	6,7	9,6
C2 sur	1.773.944	1.958.566	184.622	10,4%	11,8	12,2	18,0
CORONA 2	4.170.588	4.577.326	406.738	9,8%	27,7	28,5	39,6
C3 norte	754.691	846.022	91.331	12,1%	5,0	5,3	8,9
C3 oeste	263.517	294.244	30.727	11,7%	1,8	1,8	3,0
C3 sur	1.024.893	1.101.386	76.493	7,5%	6,8	6,9	7,5
CORONA 3	2.043.101	2.241.652	198.551	9,7%	13,6	14,0	19,4
RMBA	15.042.558	16.068.626	1.026.068	6,8%	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones realizadas por el INDEC

Figura 7. Región Metropolitana de Buenos Aires diferenciada por corona y corredores



Fuente: Unidad de Sistemas de Inteligencia Territorial. Subsecretaría de Planeamiento. MDU. GCBA.

Notas: La **corona 1** abarca los municipios de San Isidro, Vicente López, Tres de Febrero, San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Lanús, Quilmes, Avellaneda y La Matanza. La **corona 2** está conformada por San Fernando, Tigre, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Moreno, Merlo, Presidente Perón, Florencio Varela y Berazategui. Los municipios de la **corona 3** son: Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz, Pilar, Luján, General Rodríguez, Marcos Paz, General Las Heras, Cañuelas, San Vicente, Brandsen, La Plata, Ensenada y Berisso. El **Corredor Oeste** abarca los municipios de Ituzaingó, Morón, La Matanza, Merlo, Moreno, Marcos Paz, General Rodríguez Lujan y General Las Heras. El **Corredor Norte** está compuesto por los municipios de San Isidro, Vicente López, Tres de Febrero, San Martín, Hurlingham, San Fernando, Tigre, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz y Pilar. El **Corredor Sur** comprende los municipios de Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Lanús, Quilmes, Avellaneda, Presidente Perón, Florencio Varela y Berazategui, Cañuelas, San Vicente, Brandsen, La Plata, Ensenada y Berisso.

Las urbanizaciones cerradas (UC) han sido uno de los tejidos urbanos que más contribuyeron a este proceso de crecimiento horizontal del aglomerado. Al momento de la realización de los LEM (2007) se estimaba que la superficie de las urbanizaciones cerradas equivalía a la de la CABA (200 km²) y albergaba aproximadamente a 100 mil residentes. En 2016 se estima que la superficie de las UC representa dos veces y media la de la CABA (500 km²) y alberga a 220 mil habitantes. Es decir, la densidad de habitantes de las UC habría disminuido de 5 hab./ha. a 4,4 hab./ha. De las 665 UC contabilizadas en la actualidad, 419 se localizan en el corredor norte (63%), 159 en el corredor sur (24%) y las 87 restantes, en el corredor oeste (13%).

No contamos con información actual sobre el crecimiento de la mancha urbana en los municipios más periféricos de la RMBA. No obstante, en base a un estudio reciente que analizó la superficie urbanizada de 28 municipios de la región entre 1991 y 2015, observamos que la expansión urbana fue mucho mayor en el período 2005-2015 (217,5 km²) que en el período 1991-2001 (160,1 km²). Es decir, el crecimiento expandido en

los últimos 10 años superó al de la década de los noventa, incluso sin considerar a los municipios más periféricos de la región (Fig. 15). Interesa asimismo destacar que sólo tres municipios explican poco más del 40% del suelo urbanizado en la última década: Pilar (34,7 km²), Escobar (27 km²) y Ezeiza (26,2 km²).

Tabla 5. Superficie urbanizada en 28 municipios de la RMBA (1991, 2001, 2005 y 2015)

	Área Total	Área Urbanizada				Var. 1991-2001		Var. 2005-2015		Var. 2005-2015	
		1991	2001	2005	2015	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Inci.	Acum.
Pilar	383,7	138,4	165,9	172,0	206,7	27,4	20%	34,7	20%	16,0	16,0
Escobar	219,7	59,2	78,7	84,6	111,5	19,5	33%	27,0	32%	12,4	28,4
Ezeiza	238,0	71,4	74,1	73,4	99,7	2,7	4%	26,2	36%	12,1	40,4
La Matanza	327,5	157,0	166,5	179,8	200,8	9,5	6%	21,0	12%	9,7	50,1
Berazategui	220,4	52,5	56,8	61,9	82,8	4,3	8%	20,8	34%	9,6	59,6
Pte. Perón	120,6	14,5	17,7	19,4	35,9	3,3	23%	16,5	85%	7,6	67,2
E. Echeverría	121,7	54,2	61,9	67,1	79,5	7,7	14%	12,4	18%	5,7	72,9
Moreno	186,4	111,9	121,5	130,4	142,4	9,6	9%	12,0	9%	5,5	78,4
Tigre	151,9	78,7	115,9	123,8	134,0	37,2	47%	10,2	8%	4,7	83,1
F. Varela	190,2	54,6	62,3	65,7	74,8	7,8	14%	9,1	14%	4,2	87,3
Alte. Brown	129,0	83,5	85,8	89,4	98,0	2,3	3%	8,6	10%	3,9	91,2
Merlo	174,1	79,7	86,7	93,6	100,4	7,0	9%	6,7	7%	3,1	94,3
José C. Paz	50,1	40,3	42,9	43,6	47,4	2,7	7%	3,8	9%	1,7	96,1
Quilmes	92,1	73,4	75,6	80,2	82,9	2,2	3%	2,6	3%	1,2	97,3
Tres de Febrero	45,8	39,7	39,8	41,9	43,3	0,1	0%	1,4	3%	0,6	97,9
Avellaneda	56,7	47,5	49,9	51,3	52,4	2,4	5%	1,1	2%	0,5	98,4
San Martín	56,4	47,1	48,0	50,3	51,3	0,9	2%	1,0	2%	0,4	98,8
San Miguel	82,7	44,0	46,5	47,9	48,5	2,5	6%	0,6	1%	0,3	99,1
L. de Zamora	88,5	77,4	80,6	84,7	85,2	3,2	4%	0,5	1%	0,2	99,3
Hurlingham	35,5	24,7	25,7	27,0	27,5	0,9	4%	0,5	2%	0,2	99,6
Ituzaingó	38,1	34,5	35,0	36,3	36,7	0,5	1%	0,5	1%	0,2	99,8
M. Argentinas	63,2	56,1	61,2	61,2	61,6	5,1	9%	0,4	1%	0,2	100
Morón	55,2	49,5	49,7	51,1	51,2	0,2	0%	0,1	0%	0,0	
CABA	204,4	204,4	204,4	204,4	204,4	0,0	0%	0,0	0%	0,0	
Lanús	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3	0,0	0%	0,0	0%	0,0	
San Fernando	24,2	21,0	22,2	23,1	23,1	1,2	6%	0,0	0%	0,0	
San Isidro	52,2	52,2	52,2	52,2	52,2	0,0	0%	0,0	0%	0,0	
Vicente López	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	0,0	0%	0,0	0%	0,0	
Total	3492,5	1851,6	2011,7	2100,8	2318,2	160,1	9%	217,5	10%	100	

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a estudio de UBA-AySA (2016) dirigido por Carlos Lebrero.

Si se incorpora a este grupo a Tigre (10,2 km²), Esteban Echeverría (12,4 km²) y Presidente Perón (16,5 km²) la incidencia sobre el total de suelo urbanizado asciende a casi el 60%. Efectivamente, se trata de los municipios que mayor cantidad de UC cerradas recibieron en los últimos años. El caso de Presidente Perón es paradigmático. Allí el suelo urbanizado o loteado se incrementó un 85% en el período analizado.

Pero el suelo urbanizado no se explica solamente por el desarrollo de UC. En La Matanza (21 km²), Berazategui (20,8 km²), Moreno (12 km²), F. Varela (9,1 km²), Alte. Brown (8,6 km²), Merlo (6,7 km²) y José C. Paz (3,8 km²) superaron con creces la superficie urbanizada en el período 1991-2001. Esto ha sido especialmente significativo en Berazategui, que multiplicó por 4 el suelo urbanizado en comparación a los noventa. La creación de Parques Industriales, de loteos en barrios abiertos y algunas urbanizaciones cerradas explican este incremento.

Algunos barrios de vivienda de interés social también parecen haber contribuido a la expansión urbana. Mientras en la década del noventa la implementación de planes de vivienda en la RMBA fue prácticamente inexistente, a partir del año 2003 se lanzaron una serie de programas federales de vivienda para hacer frente a los problemas habitacionales y de trabajo que afrontaba una parte considerable de la población²². A partir de entonces se lograron desarrollar aproximadamente 40 mil soluciones habitacionales, el 85% destinado a la construcción de viviendas nuevas y el resto a mejoramientos (Duarte, 2012). La mayoría de las viviendas construidas se encauzaron a través de la modalidad conocida como “Tierra y Proyecto Urbano”, la cual, a raíz de la carencia de tierra de disponibilidad pública, recibía aportes adicionales (alrededor del 11% del valor de la vivienda) para la adquisición del suelo necesario para la construcción de las viviendas. Se trata de una modalidad en la cual las empresas constructoras debían aportar la tierra, además de construir las viviendas y diseñar el proyecto urbano del barrio. Los llamados a licitación pública para la construcción de viviendas se hacían con un precio fijo por vivienda y las empresas debían proveer por ese precio la vivienda con la respectiva infraestructura, el proyecto urbano y la tierra. Muchos de los barrios de vivienda desarrollados a través de esta modalidad se emplazaron en suelo periférico contribuyendo a la expansión del suelo urbanizado.

A pesar de la importante inversión pública destinada a la construcción de soluciones habitacionales, aumentaron fuertemente las restricciones de acceso al suelo y la vivienda. Parte de estas restricciones de acceso residencial se debe a los pronunciados aumentos en los precios del suelo experimentados en el conjunto del aglomerado metropolitano (Fig. 16) en un contexto de escaso acceso al crédito hipotecario, particularmente antes de la implementación del PROCREAR, programa que se explica más adelante. Según el último informe de TECHO (2016), entre 2006 y 2015 se surgieron por todo el territorio de la región 274 villas y asentamientos en las cuales viven 69.557 familias.

²² Los más importantes fueron el “Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo” (construcción de viviendas a través de cooperativas integradas por desocupados), el “Programa Federal de Construcción de Vivienda” (construcción masiva a través de empresas constructoras), el “Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos” (programa que intervino en los asentamientos informales) y el “Subprograma para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias” (obra pública para completar los demás programas)

Tabla 6. Precios del suelo (U\$S/m²) en diferentes zonas de la RMBA (2006-2016)

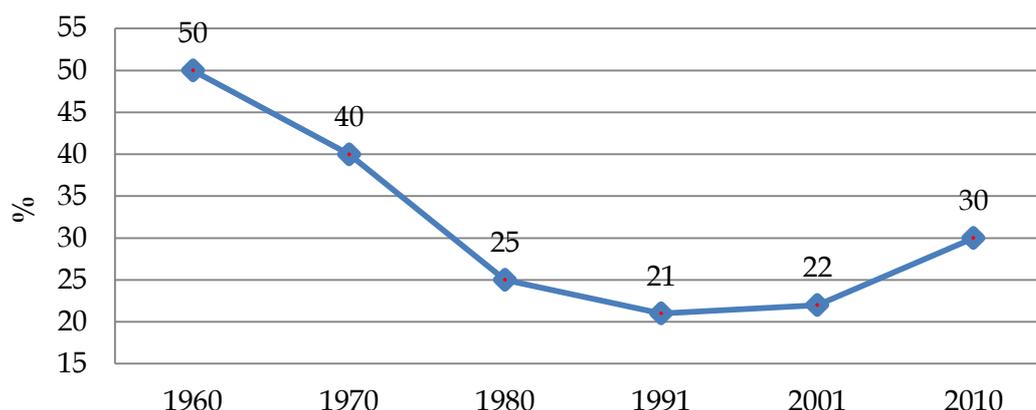
Zona	Precio (U\$S/m ²)											Var. 2006-2016	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Abs.	Rel.
CABA	809	982	1043	1155	1267	1705	1818	1774	1753	1753	1767	958	118%
Corona 1	206	333	332	365	433	459	404	620	643	643	730	524	254%
Corona 2	61	71	120	134	188	248	164	236	266	177	248	187	306%
Corona 3	36	42	64	65	90	87	s/d	106	101	103	151	115	318%
Urb. Cerradas	75	85	63	66	115	83	118	103	69	104	131	56	75%
RMBA sin CABA	101	149	172	188	237	265	284	321	337	308	376	275	272%
RMBA con CABA*	135	179	226	238,7	288	347	356	359	266	265	381	246	182%

Fuente: Subsecretaría de Planeamiento (MDU- GCBA)

Nota: * RMBA con CABA no incorpora en sus valores el precio promedio de las Urbanizaciones Cerradas

Es notorio que el patrón territorial de la valorización del suelo, entre 2007 y 2016, se dio de manera centrípeta desde la tercera corona hacia el centro de la región. Es decir, los mayores incrementos de precios del suelo en dólares se registraron en los municipios más periféricos (318%), mientras que en el distrito central el alza de precios fue menor (118%). Más allá de las diferencias de la valorización por zona, y del cuestionamiento que pudiera realizarse al promedio como indicador de valorización en grandes porciones del territorio, lo cierto es que el aumento de precios de los inmuebles en dólares superó en creces al aumento del poder adquisitivo de la población en dicho período. Este proceso ha impactado en las condiciones de acceso residencial, más precisamente en el esfuerzo monetario que debe realizarse para la compra o alquiler de una vivienda. En un contexto de ausencia de crédito hipotecario y de la insuficiente implementación de instrumentos de gestión del suelo que amplíen la oferta y regulen los precios de los bienes inmuebles, cada vez más familias se vieron imposibilitadas de acceder a una vivienda en el mercado inmobiliario formal de compraventas. Por tal motivo, además de expandirse los conflictos y la informalidad en el acceso al suelo, fue adquiriendo cada vez más importancia el alquiler como modalidad de acceso residencial. Es por ello que, por primera vez en varias décadas, la incidencia de los hogares inquilinos ha aumentado en el último período intercensal, principalmente en la CABA (Fig. 17).

Gráfico 6. Incidencia de hogares inquilinos en la CABA entre 1960 y 2010



Fuente: Censos de Población y Vivienda, INDEC.

En este escenario, cobra un fuerte sentido destinar crecientes esfuerzos y recursos institucionales para la implementación de una política urbana y de alquiler que, entre otras cuestiones, amplíe la oferta y revierta las adversidades que deben afrontar las familias para acceder a una vivienda.

En cuanto a las políticas de vivienda no podemos dejar de mencionar la importancia del PROCREAR en la generación de numerosas soluciones habitacionales a través de sus seis líneas de crédito: 1) Construcción, 2) Ampliación y terminación, 3) Refacción, 4) Desarrollos Urbanísticos, 5) Vivienda a estrenar y 6) Terreno y construcción²³. Los mayores logros de este programa de vivienda se centraron en las tres primeras líneas de crédito (que acumularon el 86% de los otorgados), especialmente la línea Construcción (42%). No sólo a causa de la gestión pública comprometida en el Programa, sino también porque esas líneas de crédito, que contribuyeron al completamiento y la densificación del tejido urbano existente, no precisaron de la adquisición de suelo adicional para su concreción (Fig. 17). La implementación de las líneas de Terreno y Construcción y Vivienda estrenar se ha topado con el principal cuello de botella de las políticas urbanas y de vivienda de los últimos años: la escasez de oferta y los elevados precios del suelo urbanizado. Por tal motivo, explican en conjunto sólo un 14% de las 21.895 soluciones habitacionales que el PROCREAR logró desarrollar entre 2012 y 2015 en RMBA.

²³ El Programa de Crédito Argentino (PROCREAR) surgió con el objetivo de facilitar el acceso a créditos hipotecarios a sectores medios y populares. El programa inició en junio de 2012 con las líneas de "Construcción" y "Desarrollos Urbanísticos"; la primera destinada a familias que contaban con terreno propio o fracción de terreno de un familiar para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente; la segunda, para familias que no contaban con terreno propio y deseaban acceder a una de las viviendas construidas por el programa. Luego se incorporaron las líneas de crédito "Ampliación y Terminación" y "Refacción" para familias que contaban con una vivienda que requería mayor espacio o mejoras. Por último, en octubre de 2013, se incorporaron las líneas "Vivienda a estrenar" y "Compra de terrenos y construcción" para familias que deseaban adquirir una vivienda nueva o bien comprar un lote para construirla luego, respectivamente.

Tabla 7. Líneas de crédito del PROCREAR en la RMBA (2012-2015)

Tipo	Cantidad	Porcentaje	Acumulado
1. Construcción	9.081	42%	42%
2. Ampliación y terminación	5.088	23%	65%
3. Refacción	4.665	21%	86%
4. Terreno + Construcción	1.966	9%	95%
5. Viviendas a estrenar	1.005	5%	100%
Total	21.805	100%	

Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano, PROCREAR-ANSES.

Por último, no se puede dejar de destacar la valiosa herramienta con la que cuenta la Provincia de Buenos Aires desde fines de 2013 para favorecer el acceso al Hábitat digno a los sectores medios y populares. La **Ley de Acceso Justo al Hábitat** ofrece un conjunto de principios e instrumentos de gestión del suelo para desalentar la especulación inmobiliaria, ampliar la oferta de lotes con servicios, promover áreas específicas de hábitat popular y generar un fondo de desarrollo para el mejoramiento habitacional, entre otras cuestiones ineludibles para que el desarrollo venidero de la región metropolitana sea más justo e inclusivo.

La aplicación inicia mediante una ordenanza municipal que adhiere a Ley provincial. Al día de la fecha se implementa una mínima parte de los instrumentos y son pocos los municipios de la región que lo hacen (Morón y Florencio Varela, son algunos de ellos). Uno de los instrumentos de mayor aplicación es el impuesto al baldío que consiste en un aumento del 50% del impuesto inmobiliario a los terrenos ociosos. Otros, como la participación pública de la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística, el parcelamiento o edificación obligatoria de inmuebles urbanos baldíos o el reajuste de tierras para la reconfiguración de la estructura parcelaria, han tenido prácticamente escaso o nulo desarrollo hasta la fecha. En el caso de la contribución adicional de las parcelas baldías, la recaudación se destina a un fondo fiduciario que gestiona la autoridad de aplicación (Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda) debiendo garantizar la intangibilidad de los fondos para ser utilizados en los loteos sociales. Estos recursos se recaudan y asignan en la órbita provincial porque en Buenos Aires, como en la mayoría de las provincias del país, el impuesto inmobiliario es de competencia provincial.

La articulación que se requiere entre actores para la implementación de la ley atraviesa numerosas dificultades. Existe un Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (conformado por universidades, colegios profesionales, organizaciones sociales, legisladores provinciales y los municipios) que fue establecido por ley y si bien tiene cierta periodicidad en su actividad, lo cierto es que la permanente rotación de funcionarios de la autoridad de aplicación le ha restado fuerza y permanencia a su principal cometido: oficiar de espacio de consulta y prestar asesoramiento para la

efectiva aplicación de los instrumentos de gestión del hábitat que prevé la Ley. Por otra parte, los Consejos Locales (de incipiente conformación) constituyen un actor clave para asistir e instar a los municipios en la aplicación de la Ley. Aún falta mucho recorrido para lograr su efectiva y completa implementación. Las instancias y actividades de visualización, sensibilización y capacitación en torno a las directrices e instrumentos que componen la ley es uno de los próximos pasos que deben darse en tal sentido.

Estructuración del sistema de centros

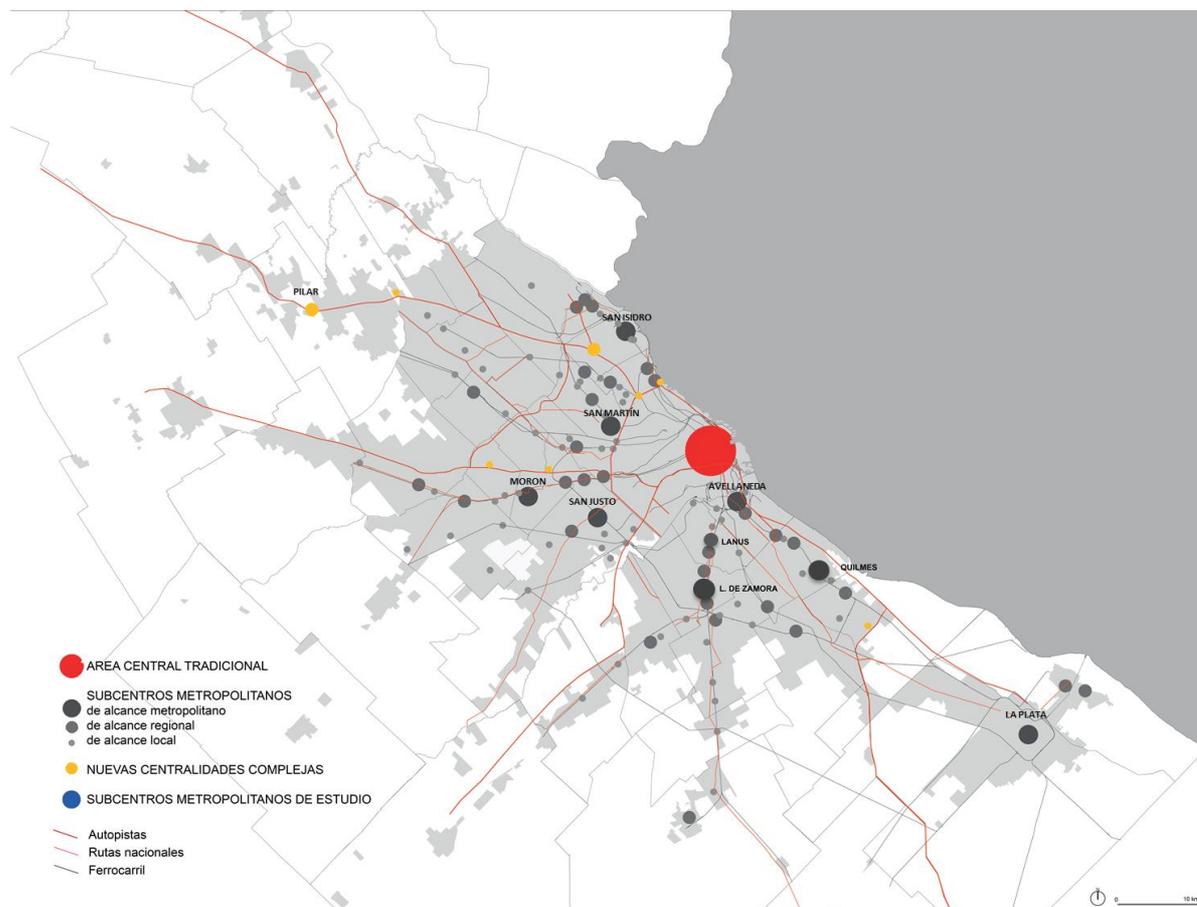
El dilema se planteaba entre el deterioro de los antiguos centros y el desarrollo de nuevas centralidades, por un lado, y la consolidación de una estructura de centros a partir de la integración del transporte público, por el otro. Las nuevas centralidades se desarrollan principalmente con el cruce de grandes vialidades y el uso del automóvil privado. La consolidación de una estructura de centros depende, ante todo, del mejoramiento y aumento del uso del transporte público.

Ya por el año 2007 se identificaba que, en simultáneo al desarrollo de las urbanizaciones cerradas, se multiplicaban numerosos emprendimientos inmobiliarios residenciales en altura, no sólo en el distrito central del aglomerado, sino también en las áreas densas y consolidadas de algunos municipios del conurbano. Esta tendencia continuó su senda de desarrollo en los años posteriores y los sub-centros tradicionales que habían experimentado un claro deterioro en décadas precedentes, particularmente en los años noventa, mostraron indicios de revitalización comercial²⁴ y dinamismo inmobiliario basado en la construcción de vivienda multifamiliar. Para ciertos sectores de la población de ingresos medios y medios altos, la renovación de estos sub-centros tradicionales se convirtió en una opción residencial alternativa a las urbanizaciones cerradas. Se trata de una tendencia de estructuración urbana que se dio, en mayor y menor medida, en los sub-centros del primer y segundo anillo de la RMBA. Sin embargo, adquirió mayor relevancia en las localidades de la zona sur, como Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, y también en algunas de la zona oeste, como Ramos Mejía y Castelar.

En algunos casos, la renovación de los sub-centros ha obedecido más bien a las políticas urbanas de algunos municipios que lograron implementar diversos proyectos para modernizar, reorganizar y ampliar sus áreas céntricas; tal es el caso de Morón, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Alte. Brown, Esteban Echeverría (Monte Grande), La Matanza (San Justo) y Florencia Varela.

²⁴ El recupero del comercio, sin llegar a mayor complejidad, adquirió cierta “sofisticación” vinculada a la gastronomía especializada, tiendas de diseño e indumentaria (algunas de primeras marcas), cafés variados y oficinas bien equipadas.

Figura 8. Disposición espacial de centros urbanos en la RMBA



Fuente: Ciccolella y otros (2015)

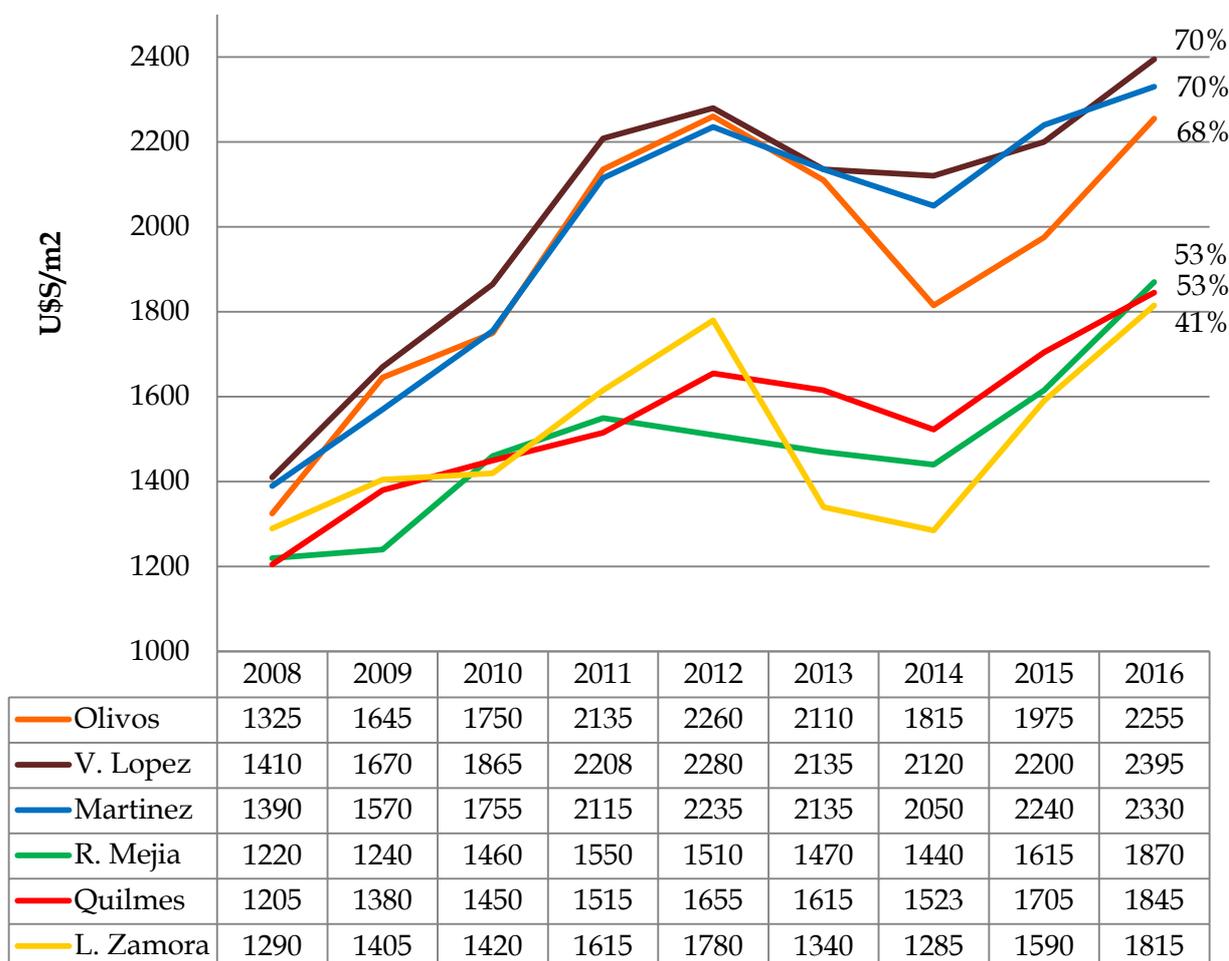
Los municipios que conforman el corredor norte también han mostrado un constante dinamismo en cuanto al desarrollo inmobiliario y la actividad terciaria de sus respectivas centralidades. La diferencia que se plantea con los casos anteriores es que los centros del corredor norte no se habían deterioraron en los años noventa. El eje norte del aglomerado no sólo se ha destacado por los emprendimientos de edificios de vivienda, sino también por recibir la mayor cantidad de inversiones para el desarrollo de edificios de oficinas, incorporando aproximadamente 500 mil m² a la oferta del mercado de oficinas en la región, muchas de ellas Premium o AAA.

Parte de este stock de oficinas se ha complementado con la oferta comercial y de servicios que contienen los hipermercados, shopping centers y home centers de las “nuevas centralidades” que presenta el corredor norte en diversos tramos de la autopista Panamericana, en sus ramales 8 (Pilar) y 9 (Escobar), y en las proximidades de los barrios privados de Nordelta y Rincón de Milberg.

Los artefactos urbanos vinculados a las actividades recreativas y de consumo parecen haberse complementado con los nuevos distritos de negocios vinculados a la gestión y administración de múltiples empresas y, a la vez, con una serie de nuevos equipamientos privados de salud, educación superior y hotelería internacional. Al

igual que en los años noventa e inicios de los dos mil, la continuidad del dinamismo de las centralidades el corredor norte de la RMBA no ha significado una pérdida de vitalidad del área central de la CABA.

Gráfico 7. Precio de oferta de departamentos usados (U\$S/m²) y tasa de valorización (%) en localidades de la zona norte, oeste y sur de la RMBA (2008 – 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Reporte Inmobiliario

Independientemente del tipo de funciones y el nivel complejidad de las centralidades metropolitanas, lo cierto es que todas ellas experimentaron una considerable valorización inmobiliaria a pesar de la pérdida de dinamismo de la economía en 2009 y desde mediados de 2012.

En los sub-centros metropolitanos tradicionales y en lo que refiere al mercado de residencial secundario, el aumento de precios osciló entre el 41% y el 70% comparando los meses de septiembre de 2008 y 2016 (Fig. 19). Las mayores valorizaciones se registraron en las localidades del eje norte (68% y 70%); allí, el m² de departamentos usados se ofrece hoy en día por encima de los 2200 dólares. En los sub-centros tradicionales de la zona oeste y sur el aumento de precios varió entre el 41% y el 53%,

y los departamentos se ofrecen actualmente por encima de los 1800 dólares el m². Resulta importante no perder de vista que, con la modernización de la infraestructura del transporte ferroviario de los últimos años, los usuarios de estas centralidades mejoraron significativamente sus condiciones de movilidad y conectividad.

Organización del sistema de transporte

Cuando hace diez años se analizó el sistema de transporte metropolitano se identificó un profundo deterioro de la estructura y los equipos del transporte público y un notable aumento del uso del automóvil individual. Teniendo como desafío la conformación de un sistema integrado de transporte y la mejora general de la accesibilidad, las opciones del dilema se planteaban en torno al mantenimiento de la gestión vigente basada en una estructura privada y jurisdiccional del transporte, o al avance de la constitución de una autoridad metropolitana capaz de gestionar el transporte de manera integral y de implementar el boleto intermodal.

Figura 9. Órbitas del sistema pluriagencial del transporte de la RMBA al año 2015.

Órbita Nacional
Secretaría de Transporte, Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF), Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), Dirección Nacional de Vialidad, Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), Proyecto de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas Argentinas (PTUMA), Líneas Colectivo 1 al 199 y Trenes Interprovinciales
Órbita Provincial
Subsecretaría de Transporte, Verificación Técnica Vehicular (VTV), Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (DVPBA)
Órbita CABA
Subsecretaría de Transporte, Ente Único Regulador de Servicios Públicos, Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE), Licencias de Conducir, Estacionamientos, Habilitación Vehicular
Órbita Municipal
Licencias de Conducir, Estacionamientos, Habilitación Vehicular, Líneas de Colectivo 500

Fuente: UNTREF, 2015

La Autoridad Metropolitana de Transporte (ATM) nació formalmente en octubre de 2012 a partir de un convenio tripartito entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobado por el decreto 1359/14. Se trata de un intento por abordar la cuestión del transporte metropolitano de una manera integral y coordinada para superar la multi-agencialidad de las diversas jurisdicciones por separado.

La agencia asume la promoción de una red de transporte integral, el fomento de la integración física, operativa y tarifaria de los servicios de movilidad con el

explícito fin de “fomentar el transporte colectivo”. Sus funciones son de ordenamiento, coordinación y planificación del sistema de transporte, con la misión de proponer normas, apoyar técnicamente a las jurisdicciones que lo soliciten, desarrollar un banco de datos común en cuestión de transporte en el AMBA y como órgano consultivo principal a la hora de implementar políticas en el sistema de transporte urbano. En el decreto, aparece explícitamente la elaboración, en 150 días a partir de suscripto el convenio (de fecha 14 de agosto de 2014), de un plan quinquenal denominado “Plan Director de Transporte en el AMBA”.

Luego de 4 años de su aprobación, la ATM aún no logra cumplir su principal cometido: coordinar y planificar las distintas modalidades de transporte en 43 jurisdicciones de la región. Es decir, en materia de gestión de transporte aún prevalece un sistema fragmentario y pluriagencial tal como se puede observar en la figura 9. Asimismo, el transporte público ha incrementado el nivel de subsidios, cuestión que fue evaluada en los LEM como una de las mayores fragilidades del sistema en la medida que obliga al Estado Nacional a transferir crecientes recursos hacia un área metropolitana que podría aumentar su sostenibilidad financiera en la materia.

A pesar del escaso avance en la gestión integral de la movilidad, existieron algunos avances parciales de gestión sectorial en diversos modos de transporte. Uno de los más destacados ha sido la renovación de la infraestructura y del material rodante de las líneas de FFCC que atraviesan la RMBA. En la CABA se construyeron varios carriles únicos y exclusivos para el transporte de colectivos. El sistema conocido como MetroBus ha permitido reducir los tiempos de viaje y, en base a su éxito en la CABA, logró expandirse hacia Vicente López (con presupuesto de la CABA), y próximamente articulará el centro porteño con diferentes localidades de La Matanza (con presupuesto de Nación a través de PTUMA). Por otra parte, y según datos de la CNRT, la antigüedad promedio del parque de colectivos logró reducirse de 8,3 a 4,0 años entre el año 2007 y 2015.

En la CABA también se ha avanzado en agilizar el traspaso de las vías del ferrocarril a través de varios pasos bajo nivel. Estas intervenciones, conocidas como “zapitos”, se concentraron mayormente en las arterias que atraviesan la línea Mitre en la zona norte de la ciudad. Pero la principal materia pendiente en la superación de barreras urbanas es la postergada obra del soterramiento del FFCC Sarmiento²⁵.

Un avance significativo para los usuarios de transporte público, y desde hace poco para los usuarios de autopistas, fue la creación en febrero de 2009 del **Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)**. En un principio, la tarjeta SUBE benefició a los usuarios al no tener que depender de monedas para adquirir los pasajes. Asimismo, ha tenido varias implicancias positivas en el plano tecnológico, institucional y financiero. No obstante, aún resta avanzar en uno de los principales desafíos de la agenda de transporte metropolitana: la conformación de un boleto intermodal que posibilite una integración tarifaria entre los diversos modos de transporte y que con el mismo pasaje

²⁵ Las vías del ferrocarril Sarmiento constituyen la principal barrera urbana entre el norte y sur de la CABA. En horas de máxima frecuencia de paso de las formaciones de dicho ferrocarril las barreras de los pasos a nivel permanecen bajas ocasionando grandes demoras en el tráfico automotor. El soterramiento del Sarmiento contribuiría así no sólo a mejorar la movilidad de los usuarios del ferrocarril, sino también al mejoramiento de la fluidez del tránsito y la integración territorial de la ciudad.

se puedan combinar diferentes medios en un determinado tiempo, por ejemplo, en un plazo de dos horas.

La mejora de la movilidad metropolitana precisa, a su vez, de la modernización de los centros de trasbordo, también de los más pequeños, la construcción de playas de estacionamiento disuasorias, los servicios nocturnos, el aumento de frecuencia (en especial los fines de semana), y la ampliación de la red de transporte público hacia las áreas sin cobertura. Caso contrario, continuará la tendencia hacia el mayor uso del automóvil privado, tal como ha ocurrido en los últimos 10 años. Como es sabido, el transporte público se corresponde con los ejes y coronas de mayor densidad poblacional en la ciudad consolidada. Pero la dispersión urbana característica de los últimos 25 años ha motivado un aumento exponencial de los desplazamientos al interior de la periferia urbana y suburbana, así como de los desplazamientos centro-periferia.

En lo que refiere al transporte automotor privado, mejoró la conectividad entre las autopistas radiales a partir del ensanche de la Gral. Paz., la habilitación de la Autopista Illia en sentido Sur-Norte y la construcción de la Ruta 6. Se prevé un mejoramiento de la conectividad concéntrica a partir del avance de la construcción de la Autopista Parque Perón, y de las postergadas mejoras en la ruta provincial 4, conocida como Camino de Cintura, que vincula Florencio Varela y San Isidro atravesando los municipios del segundo anillo de la región a lo largo de 70 kilómetros. La construcción y mejoramiento de las autopistas radiales, como causa y consecuencia de esta dispersión urbana, ha incentivado el uso del vehículo privado en desmedro del transporte público. En el contexto de crecimiento del poder adquisitivo de los últimos diez años esta tendencia parece haberse reforzado. Al menos eso es lo que se desprende a partir del análisis del tráfico en las principales autopistas metropolitanas que incorporaron más de 64 millones de vehículos livianos por año en ese tiempo (Fig. 21).

Tabla 8. Tráfico de vehículos livianos (millones de unidades) por autopista en la RMBA (2006-2014)

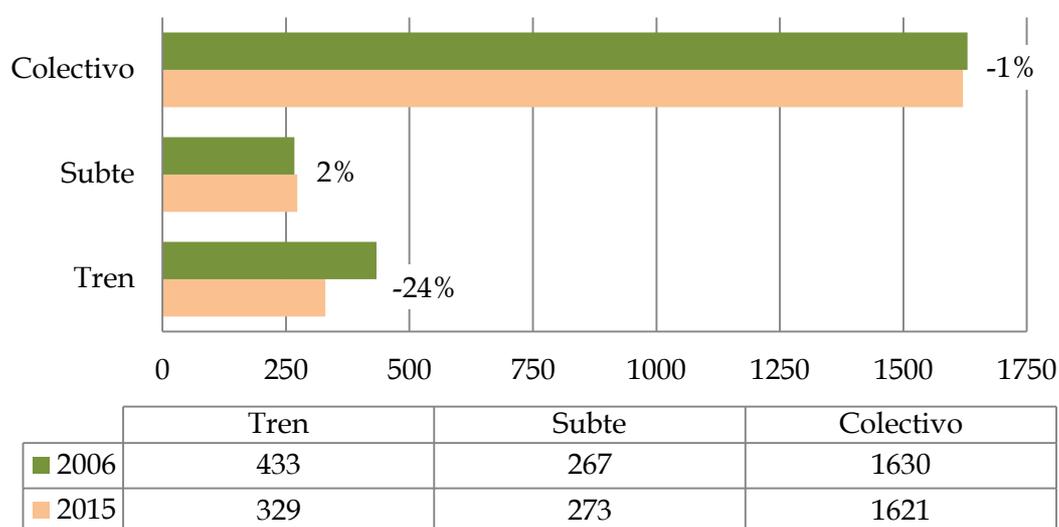
Autopista	2006	2014	Variación 2006-2014	
			Absoluta	Relativa
Ezeiza Cañuelas	9,5	17,1	7,6	81%
Richieri	55,5	68,4	12,9	23%
Bs. As. -La Plata	73,2	92,7	19,5	27%
Acceso Oeste	43,1	47,5	4,4	10%
Acceso Norte	96,8	116,5	19,7	20%
Total	278,1	342,2	64,1	23%

Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio Nacional de Datos de Transporte de la Universidad Tecnológica Nacional

El Acceso Norte y la Autopista Bs. As - La Plata fueron las que registraron el mayor aumento absoluto del tráfico automotor con 19,7 y 19,5 millones de vehículos livianos respectivamente. Pero en términos relativos fue, por lejos, la Autopista Ezeiza Cañuelas la que más vio incrementar el tráfico de vehículos de uso privado (81%), hecho que se explica, en lo fundamental, por la multiplicidad de urbanizaciones cerradas que se desarrollaron en los municipios de Esteban Echeverría, Presidente Perón, San Vicente y Ezeiza.

Caso contrario ha ocurrido con el transporte público que, comparando el año 2006 y 2015, experimentó una merma de 107 millones de pasajeros por año. No obstante, ha sido principalmente el paulatino desuso del ferrocarril el que explica, con 104 millones de pasajeros menos, semejante disminución (Fig. 22).

Gráfico 8. Transporte modal de pasajeros (millones por año) en la RMBA (2006-2015)

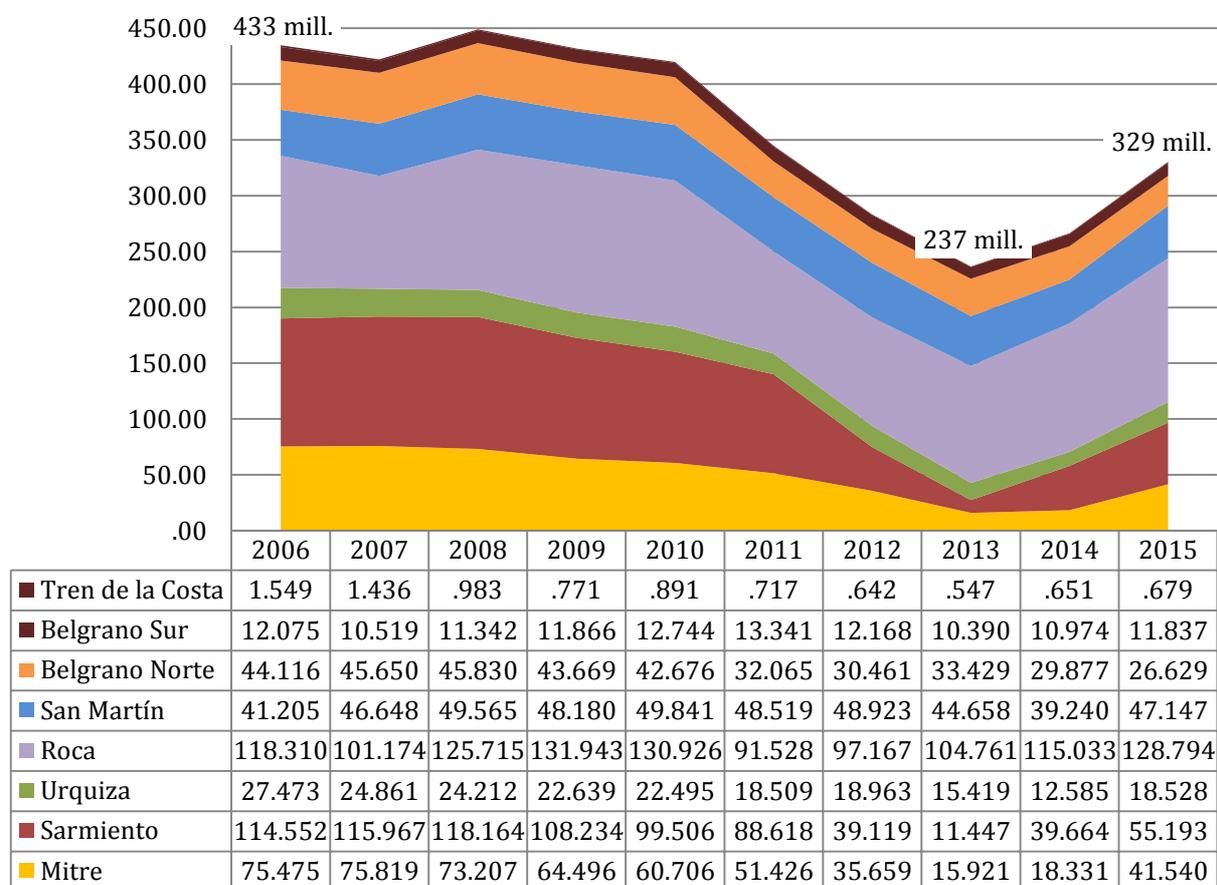


Fuente: Elaboración propia en base a información del Boletín Estadístico 2015 de la CNRT.

La pérdida de atractivo por el ferrocarril se dio particularmente a partir del año 2008 a raíz del notable deterioro que evidenciaba su infraestructura y equipamiento (Fig. 23). La falta de inversión en todo el sistema generaba demoras, incomodidad e inseguridad en los desplazamientos. El accidente de la terminal de Once²⁶, línea Sarmiento, motivó un cambio de gestión que implicó la renovación del material rodante, las estaciones, el sistema de señalamiento y las vías, entre otros componentes. Con excepción del Belgrano Norte, todas las líneas de tren aumentaron, a partir de 2013, significativamente la cantidad de pasajeros transportados.

²⁶ El siniestro ocurrió en febrero de 2012 cuando un tren de la línea Sarmiento colisionó, en hora pico, con la plataforma de la estación terminal de Once provocando la muerte de 51 personas y más de 702 heridos.

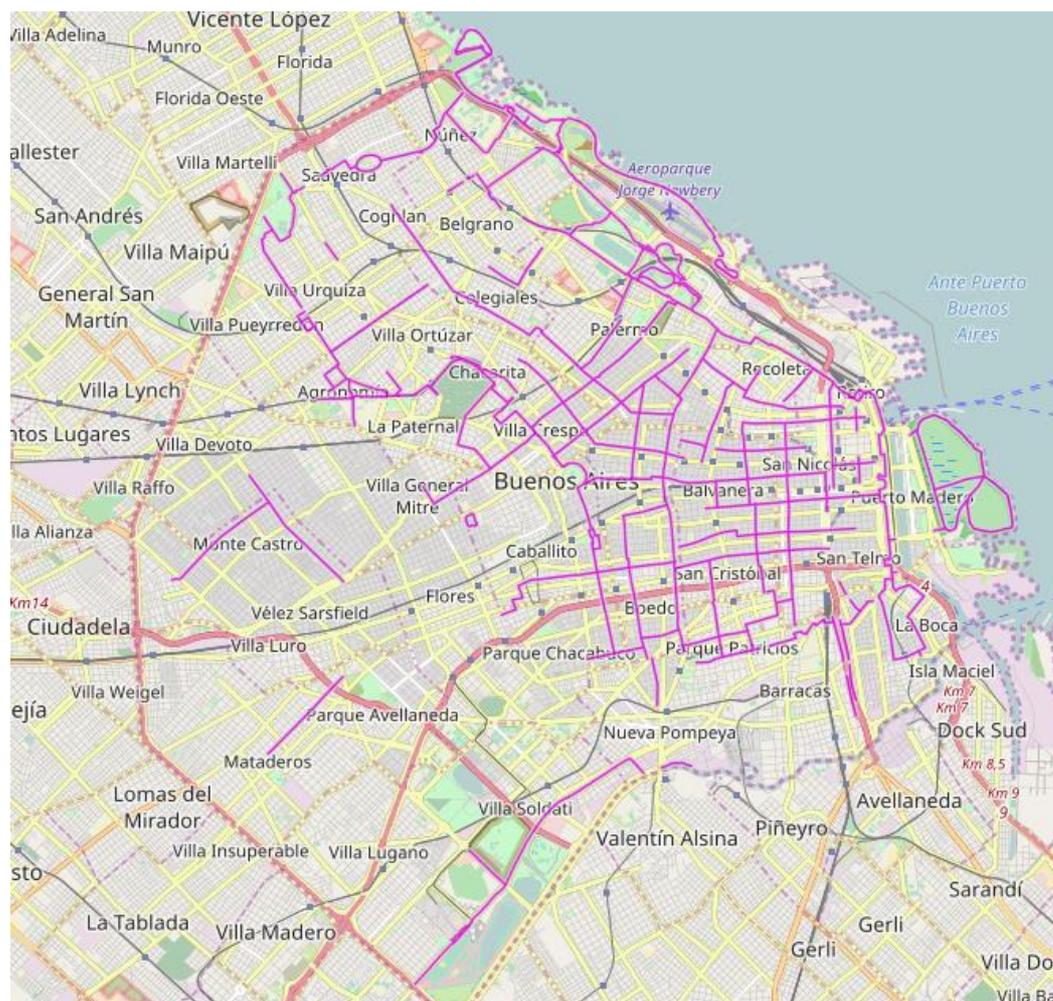
Gráfico 9. Transporte de pasajeros (millones por año) en los ferrocarriles metropolitanos (2006-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Boletín Estadístico 2015 de la CNRT.

Otro avance a destacar lo constituye la **red de ciclovías** protegidas que comenzó a construirse en la CABA a mediados de 2009. Luego de inaugurarse la primera ciclovía, el transporte en bicicleta se potenció de manera notable pasando de representar el 0,4% del total de los desplazamientos en la CABA en 2009 a entre el 3% y 7% en la actualidad (DPCABA, 2016). No obstante, aún prima el uso de la bicicleta privada por sobre las bicicletas públicas del sistema Ecobici (el 80% de los desplazamientos en bicicleta). Actualmente, el distrito central del aglomerado cuenta con aproximadamente 166 km de ciclovías distribuidas mayormente en el Área Central hacia la zona norte de la ciudad (Fig. 24.)

Figura 10. Mapa de red de ciclovías (2017)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte (GCBA).

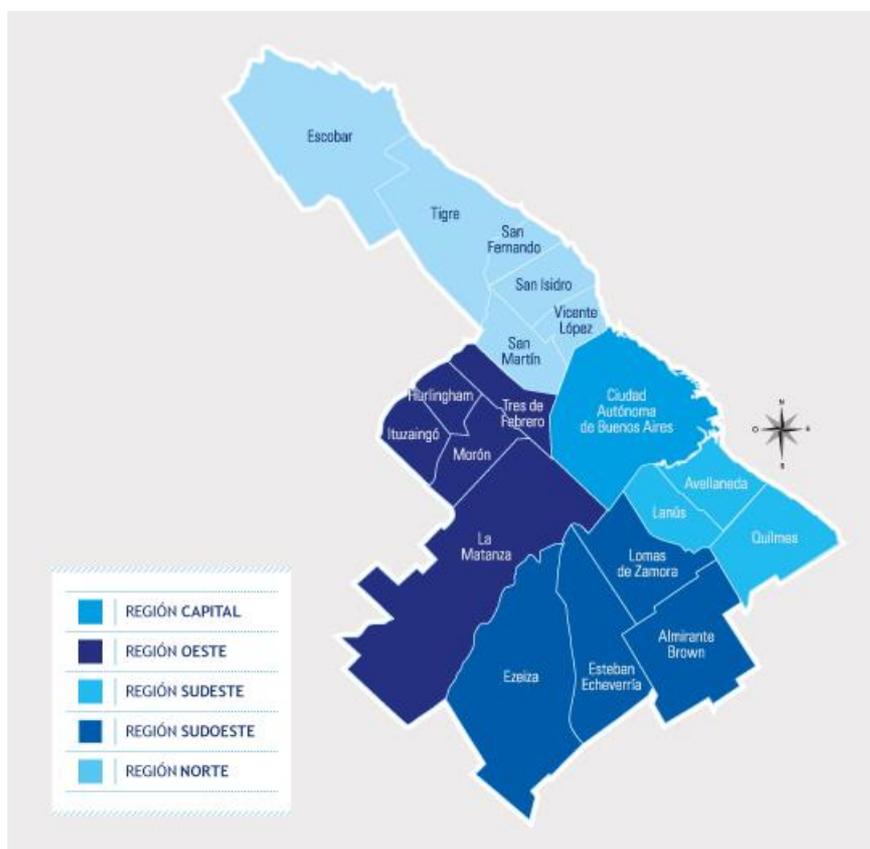
Servicios Sanitarios

A raíz de los magros resultados alcanzados por la gestión privada de los servicios sanitarios en los noventa (Azpiazu, 2007), el desafío prioritario identificado por los LEM en 2007 fue el de promover la expansión de la red de saneamiento. El dilema se dirimía entre avanzar hacia la construcción de una red única o promover la expansión de redes autónomas sobre áreas con más de 100 hab./ha. En relación a la primera opción se consideraba que el tratamiento de aguas servidas no se resolvería con una única planta para el tratamiento de los efluentes de la aglomeración, mientras que en relación a la segunda opción se sostenía que el diseño de un nuevo sistema con prioridad en el abastecimiento de áreas críticas debería enfatizar la operación de plantas desvinculadas y al desarrollo de una empresa por cuenca.

Al día de la fecha parece existir un avance hacia el predominio de una red única, tanto de agua como de cloaca. Esto se debe al predominio creciente que fue adquiriendo la lógica de **Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA)**, actualmente la principal empresa prestadora del servicio, en la provisión de agua potable y recolección de desagües cloacales en la RMBA. Recientemente AySA logró extender su área de

cobertura y en la actualidad presta servicio a 22 municipios del conurbano bonaerense y la Ciudad de Buenos Aires (Fig. 25).

Figura 11. Área de cobertura de AySA (2016)



Fuente: AySA (2016)

Agua Bonaerenses S.A. (ABSA) presta servicio en los demás municipios²⁷ de la región, pero a raíz de la falta de inversión, escaso mantenimiento de las plantas potabilizadoras y prestación deficiente del servicio, seis municipios interrumpieron los contratos de prestación para incorporarse próximamente la cobertura de AySA²⁸.

Para el caso de AySA, el mayor avance se registró en la provisión de agua que alcanzó a cerca del 86% de los hogares antes de la incorporación de los nuevos municipios. Entre 2007 y 2014, 2.359.382 personas pasaron a estar abastecidos con agua potable. La red de cloacas también registró un avance significativo, pero todavía está lejos de los valores de referencia del Plan AySA 2020 que prevé un 100% de cobertura de red de agua y un 95% de cobertura de cloacas para 2023. Previa a la ampliación del área de concesión, la red de cloaca cubría el 67%. Entre 2007 y 2014, 1.756.249 de personas obtuvieron cobertura de red cloacal.

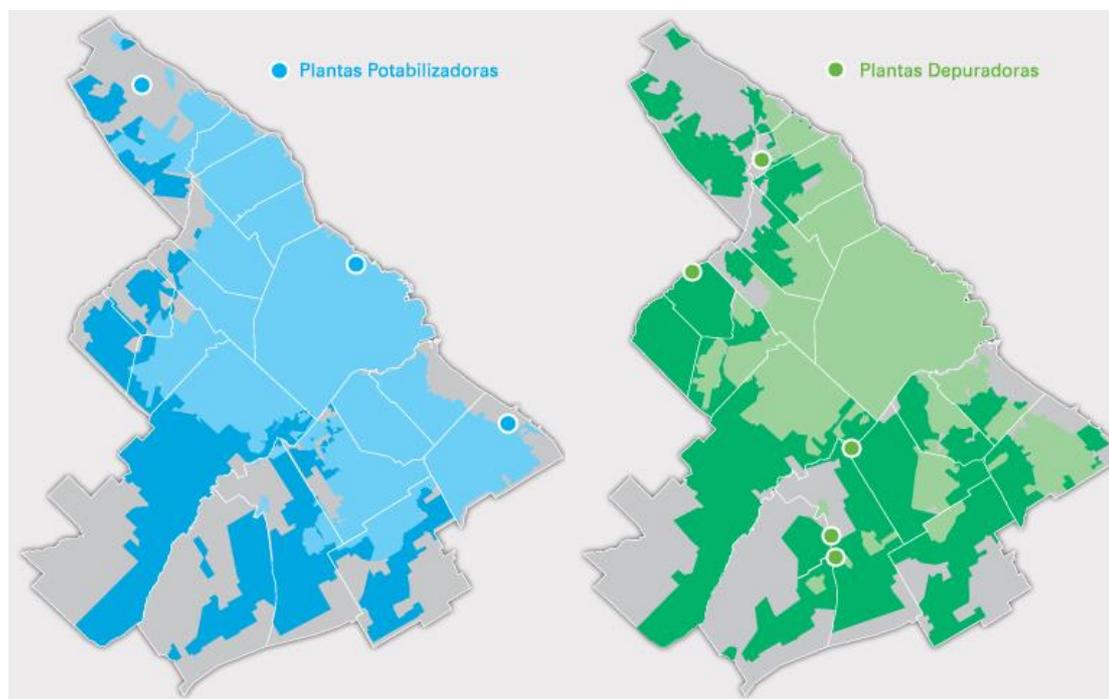
²⁷ Ellos son La Plata, Berisso, Ensenada, Pte. Perón, San Vicente, Cañuelas, Gral. Las Heras, Marcos Paz, Moreno y Merlo

²⁸ Se trata de Malvinas Argentinas, Pilar, Florencio Varela, San Miguel, General Rodríguez, Luján.

Figura 12. Localización actual de las plantas potabilizadoras y depuradoras de AySA en la RMBA (2016)

Plantas potabilizadoras

Plantas depuradoras



Fuente: AySA (2016)

La empresa provincial ABSA también logró ampliar, con el financiamiento de un crédito del Banco Mundial, la red de agua en la zona sur y la cobertura de la red cloacal, pero lo hizo en menor medida y aún hay zonas con densidades de 120 hab./ha. que no cuentan con red de servicios.

Ambas empresas aplican criterios diferentes para la distribución de los servicios. En el caso de AySA, al contar con una infraestructura histórica, la política consiste en redistribuir el agua que se toma del río en grandes redes, mientras que ABSA genera redes más chicas provistas por pozos. ABSA cubre 91 localidades y alrededor de 3,7 millones de usuarios, abastecidos a través de 16.100 km de redes y 950 perforaciones en servicio, además de 16 plantas potabilizadoras y 73 plantas depuradoras de líquidos cloacales. AySA cuenta con 3 plantas potabilizadoras, 10 plantas de tratamiento de agua subterránea, 18 estaciones elevadoras y 369 perforaciones. Su red de cloaca cuenta con 12.236 km apoyada en 7 plantas depuradoras y 128 estaciones de bombeo, mientras que su red de agua tiene una longitud de 19.649 km y 91 km de ríos subterráneos (Fig.26).

Parte de las plantas depuradoras y potabilizadoras de AySA fueron construidas en los últimos años. Es el caso de la planta potabilizadora Juan Manuel de Rosas (inaugurada en 2014 y proyectada para cubrir un caudal diario de agua tratada de 900 mil m³), la planta de Saneamiento del Bicentenario (inaugurada en Berazategui en 2014 y proyectada para cubrir un caudal máximo de 33.5 m³/s y ampliar el servicio cloacal

de 1.750.00 habitantes) y la planta Depuradora El Jagüel II (inigurada en 2013 en la localidad homónima de Esteban Echeverría y para tratar un caudal medio de 40.000 m³/día que permite porveer el servicio a 150.000 habitantes).

A pesar de los significativos avances en la cobertura de ambos servicios, y de acuerdo a las estimaciones del actual Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2016), en la RMBA **aún hay 2,8 millones de habitantes desprovistos de agua potable y 6,3 millones de habitantes con déficit de cloacas.**

Sobre el avance de la red de agua y saneamiento, también se presentaron avances institucionales metropolitanos en el 2007 con la creación de la **Agencia de Planificación**. La APLA fue creada bajo la Ley 26221, involucrando a la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno Nacional. Su creación aprueba el Convenio Tripartito suscripto el 12 de octubre de 2007 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y disuelve el ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), creando la Agencia de Planificación y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS).

La APLA tiene como objetivo coordinar la planificación de obras necesarias para lograr un servicio de agua y cloaca de carácter universal mediante la interacción con los Municipios y la Concesionaria, debiendo mediante un seguimiento individual realizar el control de las obras a los efectos de tener a la comunidad informada sobre el desarrollo de las mismas.

2.3. La problemática ambiental

Los dilemas y desafíos que se formularon en los LEM están atravesados por la cuestión del manejo de cuencas a partir de una nueva agenda institucional que se instala en 2006 con la creación de la **Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)** y la incorporación de imperativos novedosos para la gestión de residuos urbanos a la ya existente estructura organizacional de alcance metropolitano, la **Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)**, que ha encontrado en 2007 signos de colapso en los sitios de disposición final y cuestionamientos en las formas de tratamiento de los residuos. Los otros temas de gestión metropolitana que completan el derrotero ambiental refieren al manejo del borde periurbano, franqueado por el avance de la urbanización, y el manejo de áreas verdes, que pone de manifiesto el déficit de espacios verdes públicos y las potencialidades de su ampliación en virtud del contexto biogeográfico de la RMBA.

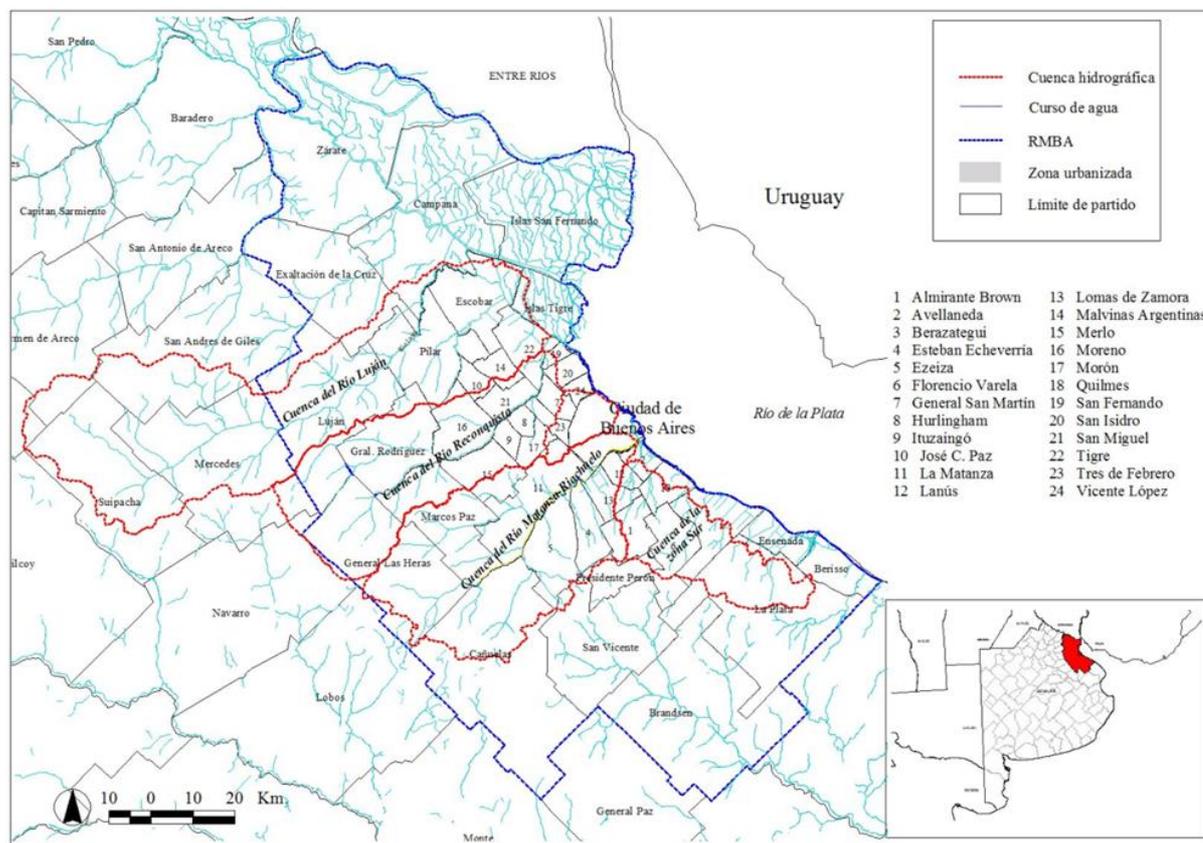
Manejo de cuencas

El dilema formulado por los LEM consistía en poder llevar a la práctica un manejo integrado de cuencas²⁹, o bien relegar este propósito debido a la agenda de

²⁹ En las últimas décadas empieza a promoverse desde el ámbito internacional la creación de organismos y autoridades de cuenca tendientes a llevar adelante lo que se denomina como una *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* (GIRH), partiendo de la idea de que la cuenca hidrográfica representa la unidad ambiental fundamental en donde interaccionan el medio físico y las actividades humanas (Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, 1992; Declaración de Río, 1992; Segundo Foro Mundial

prioridades. Al menos dos cuestiones básicas se vinculaban a la gestión integrada de cuencas. Una ponía el acento en el problema de la contaminación hídrica, en la calidad de las aguas. La otra, en el control de las inundaciones que azotan históricamente a la región.

Figura 13. Cuencas Hídricas de la Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Garay y Fernández (2013)

En lo que respecta a la creación de instancias de coordinación desde el enfoque de cuencas, más allá de encontrar resultados dispares y diferentes, se dieron ciertos avances en algunas cuencas metropolitanas, en particular, en la de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista. En el año 2006 se crea por Ley N° 26.168 **ACUMAR** para dar respuesta al deterioro ambiental de la cuenca luego de una demanda judicial presentada por un grupo de ciudadanos responsabilizando al Estado Nacional, la

del Agua en La Haya, 2000, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002). La visión de la gestión del agua que se sugiere en estos encuentros está basada en tres ideas básicas: la integración sectorial, la descentralización territorial y la participación de la sociedad civil (Abers, 2010). Sin embargo, en cuanto al significado de la GIRH, se observa que ésta no presenta una definición unívoca, sino que comprende diversas dimensiones. La integración es entendida tanto como forma de articular la diversidad de recursos naturales presentes en un mismo territorio como por la importancia de contemplar los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones sobre el manejo del agua (Dávila, 2006). En definitiva, la GIRH se presenta como un modelo superador de la tradicional forma fragmentada.

Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios derivados de la contaminación de la cuenca del río Matanza-Riachuelo. La causa, conocida como Causa Mendoza, puso al descubierto la falta histórica de respuesta política para articular acciones conjuntas entre los distintos niveles de gobierno para revertir el deterioro ambiental de la Cuenca. A mediados de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó a través de un fallo histórico quiénes eran los responsables de llevar adelante las acciones para su saneamiento. En el fallo se insta a ACUMAR a llevar a cabo un programa para 1) mejorar de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) recomponer el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo) y 3) prevenir daños con suficiente predicción.

Para lograra este cometido se implementa el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) con el fin de articular políticas públicas y coordinar esfuerzos interinstitucionales para alcanzar la recomposición ambiental de toda la cuenca hidrográfica del río Matanza Riachuelo (incluso sus áreas de influencia funcional), integrada parcialmente por 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de las metas del PISA se destaca la cobertura total de agua y cloacas para la población de la cuenca y la mejora de la calidad del agua del río, lo que supuso un mayor control y tratamiento de los efluentes volcados. Este abordaje del problema precisó de la articulación de iniciativas entre ACUMAR y la empresa AySA, ya que una de las principales fuentes de contaminación del Riachuelo, además de las industrias, son los efluentes domiciliarios, tanto de aguas residuales que se vierten al río a través de las plantas de tratamiento como de efluentes volcados a los arroyos y zanjas por parte de la población que carece del servicio.

Al re-estatizarse el servicio de agua y cloacas con la creación de la empresa AySA, se desarrolló una nueva planificación de obras. Se creó el **"Plan Director de Obras" para el período 2008-2020**. En sintonía con las exigencias de su marco regulatorio y la Ley que le da origen a la empresa, el objetivo principal del Plan Director radica en alcanzar la universalización de la cobertura de agua potable (100%) y cloacas (95%) dentro del área de concesión y, segunda instancia el tratamiento de aguas servidas. Para poder alcanzar su objetivo, el Plan prevé la renovación, rehabilitación y ampliación de redes y plantas existentes; y también el desarrollo de grandes y nuevas obras de infraestructura básica. La planta potabilizadora de Virrey del Pino, La Matanza, destinada a expandir el servicio a las áreas más retrasadas de la zona sur y oeste de la concesión es una de las principales obras³⁰. Otra planta se ubica en la localidad de Dique Luján, partido de Tigre, y está destinada a extraer agua del Río Luján y el río Paraná con el objetivo de mejorar y expandir el servicio en los municipios pertenecientes a la zona norte y oeste de la concesión (Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López y San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó y Morón)³¹.

³⁰ Lo novedoso de esta planta es que, a diferencia del resto, no supone la potabilización de agua superficial proveniente del Río de la Plata, sino a través del sistema de ósmosis inversa, el cual supone la extracción y potabilización del agua subterránea del acuífero Puelche a través de perforaciones en las localidades de González Catán y Virrey del Pino.

³¹ Además de estas dos grandes obras, la empresa contempla la realización de otras cinco plantas potabilizadoras más pequeñas que también utilizarán el sistema de ósmosis inversa, estas son: la Planta Potabilizadora Glew (partido de Almirante Brown), la Planta Potabilizadora La Unión (partido de

En el año 2009 ACUMAR estableció, en su resolución N ° 03/2009, una serie de usos posibles a ser aplicados en la cuenca y generar condiciones favorables el desarrollo de actividades recreativas. Para alcanzar esta meta se propuso reducir la cantidad de emisiones y vertidos contaminantes y, por lo tanto, exigir a las industrias un mayor control sobre las sustancias químicas y peligrosas generadas en sus procesos productivos a través de procesos de reconversión industrial; y a las empresas proveedoras del servicio de agua y cloacas (AySA y ABSA), la realización de obras para ampliar la cobertura e incrementar el tratamiento de las plantas depuradoras que vuelcan efluentes cloacales en el río³².

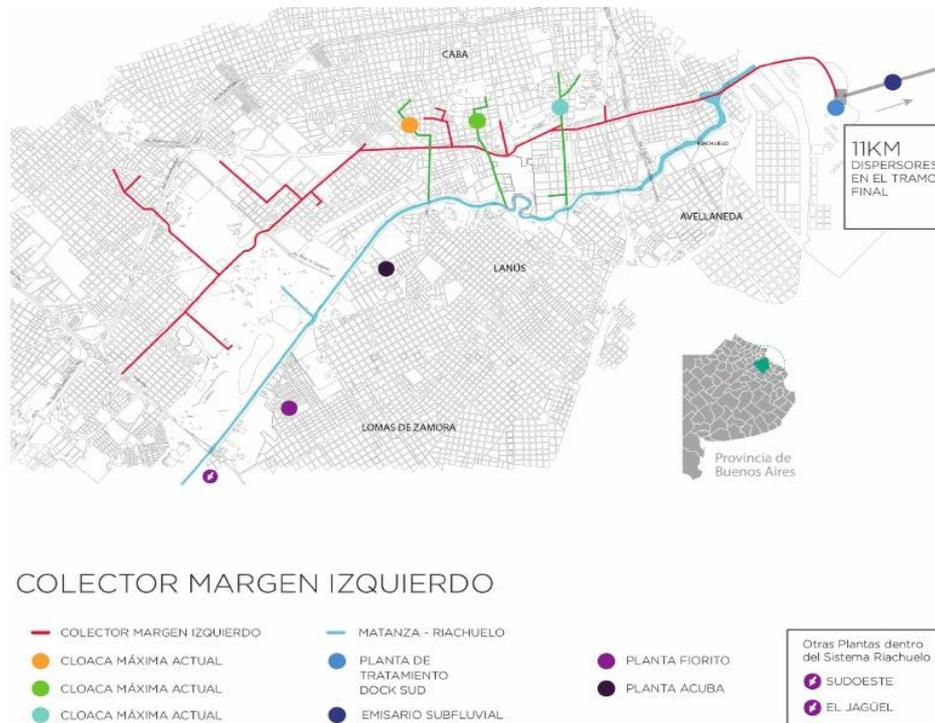
Más allá de poner de relieve la gravitación que tiene el Plan Director de Obras de AySA con respecto al PISA de ACUMAR, la empresa estatal de agua y saneamiento revisó y readecuó la definición del plan de obras. En este sentido, AySA es responsable de ejecutar parte del préstamo de 840 millones de dólares que el Banco Mundial, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), asignó para el Plan de ACUMAR de recomposición de la cuenca. El proyecto integra cuatro componentes centrales vinculados al saneamiento, la reducción de la contaminación industrial, el ordenamiento territorial, asistencia técnica y gestión del proyecto. Las tareas del componente de saneamiento suponen ampliar la cobertura de cloacas, así como recuperar y preservar la calidad de los cuerpos de agua en la cuenca y el río de la Plata.

En este marco, el Plan Director de AySA contempla la creación de lo que se denomina un Colector Margen Izquierda (CMI). Se trata de un gran conducto que corre en paralelo al río Riachuelo e intercepta parte de los efluentes de la cuenca Wilde Berazategui, junto con el desvío del Colector Bajo Costanera, encargado de transportar las aguas residuales del CMI y los de futuras ampliaciones del sistema Baja Costanera hasta la nueva planta depuradora de pre-tratamiento Riachuelo en Dock Sud (Fig. 28).

Ezeiza), y las restantes tres en el partido de Esteban Echeverría: la Planta Santa Catalina, la Planta 9 de Abril y la Planta La Lata (AySA, 2010).

³² Alcanzar esta meta supuso grandes desafíos para los actores involucrados, entre ellos para AySA. El uso IV exige, en términos concretos, atender dos indicadores centrales: el oxígeno disuelto (OD) y la demanda bioquímica de oxígeno (DBO)³², cuyos valores permiten medir el nivel de contaminación del agua. En este sentido, la meta principal del proyecto de saneamiento es lograr que las aguas del Riachuelo mantengan la mayor parte del tiempo valores de OD mayores a 2mg/l y de DBO₅ inferiores a 15 mg/l, lo que permitiría garantizar la condición aeróbica del curso de agua (Resolución Acumar 3/2009).

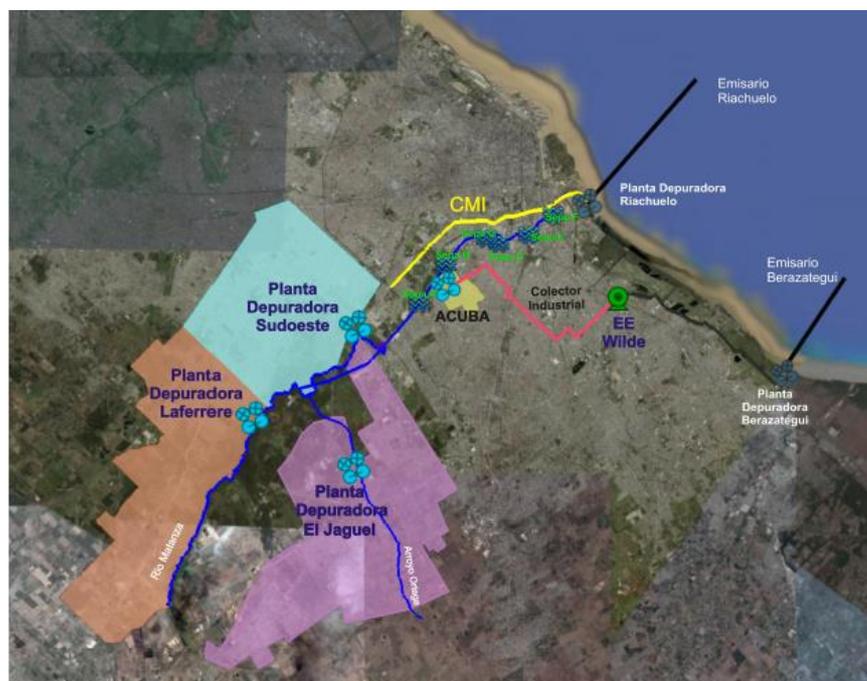
Figura 14. Colector margen izquierda - Plan Director de AySA (2008)



Fuente: Paiavonskis (2016).

Pero el componente de saneamiento llevado adelante por ACUMAR y financiando por el BIRF consideraba que para reducir el nivel de contaminación por el vertido de efluentes industriales y cloacales al río también era necesario desarrollar la obra Colector Margen Derecha (CMD) (Fig. 28), la cual junto al resto de las acciones destinadas a la expansión del servicio, permitirá interceptar los efluentes domésticos e industriales pertenecientes a las cuencas de tratamiento de AySA (Sudoeste, Jagüel y Laferrere), el Colector Industrial (que estará ubicado en la margen derecha de la cuenca baja), y el Colector Margen Izquierda.

Figura 15. Principales obras y componentes de la solución CMD



Fuente: Halcrow (2010).

Respecto a la cuenca Reconquista vale destacar que en 2006 se aprobó, a través del Decreto Provincial N° 3002/06, el Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista y se le asignó al **Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC)** la responsabilidad de gestionarlo y ejecutarlo³³. El COMIREC fue creado en el año 2001 con la sanción de la Ley Provincial N° 12.653. El Plan consiste en una reformulación del proyecto de saneamiento previsto en el contrato de préstamo N° 797/IC-AR de marzo de 1994 que no fue ejecutado³⁴. A fines del 2007, tomando como base la Carta de compromiso ambiental del gobierno provincial y los municipios de la cuenca baja, el Gobernador de la provincia y la titular del OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible) presentan un nuevo Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca del Río Reconquista. Actualmente el OPDS lleva adelante un programa

³³ Su finalidad es abordar la problemática de la contaminación del Río Reconquista producida por sectores urbanos e industriales, y formular la política ambiental tendiente a la preservación del recurso hídrico de la Cuenca en coordinación con los órganos competentes en la materia.

³⁴ La Unidad de Coordinación del Proyecto Río Reconquista (UNIREC), creada por Decreto Provincial N° 554/94, es un organismo autárquico que tiene como función principal supervisar y ejecutar acciones tendientes a la implementación del Proyecto de Saneamiento Ambiental y Control de las Inundaciones del Río Reconquista. En marzo del año 2002, el Gobierno Provincial, a través de la Ley N° 12.861 tomó la decisión de disolver la UNIREC por no disponer de fondos para cubrir los gastos del proyecto. Sin embargo, fue creado nuevamente el mismo año por Decreto Provincial N° 1019/02, asignándole la coordinación, supervisión, control y ejecución de las acciones que demanda la puesta en operatividad del Proyecto de Saneamiento Ambiental.

de vigilancia y monitoreo en el cual se toman trimestralmente muestras de agua en diversos puntos de la cuenca y anualmente muestras de lodo. Este programa de monitoreo es la continuidad del programa de muestreo implementado por el UNIREC a partir de 1996.

En mayo de 2011, el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires presenta un Plan Director de Reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Urbano Ambiental Sostenible de la Cuenca del Río Reconquista (Fig. 29). Allí se definen los compromisos que asume el Gobierno de la Provincia frente al BID para la ejecución de las acciones de reasentamiento de familias y recalificación urbana

Figura 16. Proyecto Reconquista



Fuente: Ministerio de Infraestructura, Provincia de Buenos Aires

El Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista, a instancia de un préstamo BID 3256/OC-AR de US\$ 230.000.000, tiene como objetivo recuperar la calidad ambiental de la Cuenca del Río Reconquista (CRR) a través de la implementación de un plan de gestión integral que priorizará inversiones en áreas de riesgo sanitario.

En el marco de este programa, el Proyecto Reconquista se estructura en base al curso fluvial principal e incorpora a la organización vial existente una nueva “malla vial” para propiciar la conectividad en sentido longitudinal y transversal de los municipios adyacentes al río, a saber, Merlo, Moreno, San Miguel, Ituzaingó, Hurlingham, Tres de Febrero, San Martín, San Isidro, San Fernando y Tigre. En los intersticios de la malla resultante se ubican los Grandes Parques, los Proyectos Especiales y los Grandes Equipamientos Sociales. En el exterior de la malla se consolidan los bordes urbanos mediante la reestructuración del tejido existente, el agregado de Nuevas Urbanizaciones de carácter popular y la construcción de Pequeños Espacios Verdes de borde.

En forma independiente a este plan, durante el año 2009, el Municipio de Morón presentó su Plan de Saneamiento Integral de la Cuenca del Arroyo Morón

(Municipalidad de Morón, 2009). Este arroyo, que forma parte de la cuenca media del Reconquista, es uno de los que más contaminantes aportan a la cuenca.

Sobre avances institucionales para el abordaje de la Cuenca, se creó en el 2015 bajo la Ley 14710 el **Comité de Cuenca Luján (COMILU)**, con abordaje a 2,8 millones de personas en 13 municipios: Suipacha, Mercedes, Gral. Rodríguez, Luján, San Andrés de Giles, Exaltación de la Cruz, Pilar, Belén de Escobar, San Fernando, Tigre, Campana, Moreno y José C. Paz.

El Comité de Cuenca del Río Luján tiene por objeto la realización de acciones tendientes a preservar el recurso hídrico y a gestionar el mismo de manera integral y sustentable.

Por su parte, la problemática de las *inundaciones* en las grandes cuencas hídricas metropolitanas, incluyendo terrenos modificados para la agricultura (cultivo de soja) en áreas rurales y los cultivos en invernadero en el periurbano, se vincula con los crecientes niveles de impermeabilización del suelo urbanizado y la alteración de los valles de inundación, entre otras formas inadecuadas de ocupación del suelo. Este proceso reduce notablemente la infiltración del agua de lluvias y aumenta progresivamente la velocidad en superficie (escorrentías) en su recorrido pendiente abajo. El desarrollo de urbanizaciones cerradas sobre los humedales y valles de inundación han comprometido asimismo las funciones de regulación hidrológica, el ciclaje del agua y el refugio de biodiversidad, entre otras funciones ecosistémicas³⁵.

Asimismo, la llanura en la cual se asienta la RMBA presenta pendientes leves, una hidrografía de extensos valles de inundación y cursos de agua meandrosos. En eventos meteorológicos extraordinarios las aguas rebasan sus planicies de inundación, reocupan huellas de sus antiguos cauces (actualmente artificializados y urbanizados) produciendo el anegamiento de amplias zonas urbanas y perirurbanas.

En este contexto se dieron diversos episodios de precipitaciones extraordinarias y se produjeron grandes inundaciones en las ciudades de Luján y Areco (agosto de 2015), y en la Ciudad de Buenos Aires y en el Gran La Plata (mayo de 2013). La magnitud de las precipitaciones en La Plata, Berisso y Ensenada provocó un rebasamiento de las aguas de sus planicies de inundación y puso en evidencia la insuficiencia de tamaño de los desagües pluviales. Se inundaron 2.100 hectáreas ubicadas en la zona urbana correspondiente a la cuenca del arroyo el Gato, 1.000 hectáreas en la zona urbana de la cuenca del arroyo Maldonado y 3.500 hectáreas correspondientes a las subcuencas complementarias³⁶.

³⁵ La proliferación de urbanizaciones cerradas en suelo no apto por su función ambiental, en un contexto de creciente agravamiento de las inundaciones, ha puesto de manifiesto el nivel de permeabilidad que ha tenido el Estado frente a los requerimientos del mercado. Los municipios son los que en primera instancia deben determinar si la zona es apta para la localización de este tipo de emprendimientos, mientras que la Provincia debe dar la convalidación técnica final al supervisar la factibilidad hidráulica y la forma de ocupación del suelo. No obstante, este nivel de incumbencias compartidas entre diferentes niveles de gobierno ha sido un escenario propicio para la radicación de urbanizaciones cerradas sobre humedales, valles de inundación o tierra baja no apta. Además, algunos municipios del corredor norte aprobaron nuevas urbanizaciones cerradas sin intervención del gobierno provincial.

³⁶ A consecuencia de esta inundación fallecieron más de medio centenar de personas, hubo más de 190 mil afectados y cuantiosos daños materiales.

Los eventos señalados, se inscriben en el fenómeno termodinámico regional (atmosférico y oceánico) de El Niño y, también, del fenómeno global del Cambio Climático. El control de inundaciones pasó a ser así un asunto de primera importancia en cuanto al manejo de cuenca en la RMBA. En este escenario, la Secretaría de Obras Públicas de La Nación comenzó a estudiar, a partir de 2013, alternativas para la provisión de suelo y a partir del análisis conjunto con diferentes áreas y niveles del Estado (Vialidad Nacional, Jefatura de Gabinete y Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación) y ACUMAR se formularon proyectos de alcance metropolitano, en el marco del Plan Director Básico de Drenaje, para la retención temporaria de excedentes hídricos (Figura 30). Las obras de regulación consisten, en lo fundamental, en una serie de reservorios distribuidos en los sectores altos y medio de la cuenca con implicancias favorables para la ampliación del verde metropolitano (ver adelante Áreas Verdes) y los siguientes efectos positivos:

- a) una mejora en el manejo de las crecidas, fundamentalmente en el sector urbano de aguas debajo de la cuenca Matanza-Riachuelo, pues tendería a producir caudales máximos de escurrimientos compatibles con la capacidad hidráulica actual de algunos tramos, ya comprometidos;
- b) el retardo en la llegada de las crecidas desde aguas arriba, permitiendo así una mejor implementación de las medidas de emergencia ante la eventualidad de la ocurrencia de eventos meteorológicos severos;
- c) la disponibilidad de volúmenes de agua de adecuada calidad en la cuenca alta para el sostenimiento de caudales de dilución ante la ocurrencia de eventos contaminantes críticos;
- d) la eventual recarga de acuíferos en los sectores rurales de aguas arriba, con beneficio para los sectores rurales y urbanos localizados en la cuenca media (beneficios que podrán observarse aguas abajo con relación a los aportes de caudales de buena calidad que escurran por el río).

Figura 17. Localización de reservorios según Plan Director Básico de Drenaje ACUMAR



Fuente: ACUMAR, 2013

Se debe advertir, no obstante, que más allá de las obras hidráulicas que se construyan para hacer frente a las inundaciones en el contexto de Cambio Climático, la RMBA se encuentra en un territorio de escasa pendiente por debajo de los 5 metros sobre el nivel medio del mar lo que plantea dificultades para el retorno de aguas, la impermeabilización, retención y drenaje. Por tal motivo, se considera necesario construir y agilizar los canales comunicacionales y pedagógicos para la lograr un eficaz Sistema de Alerta Temprana con capacidad de anticipación a estos fenómenos.

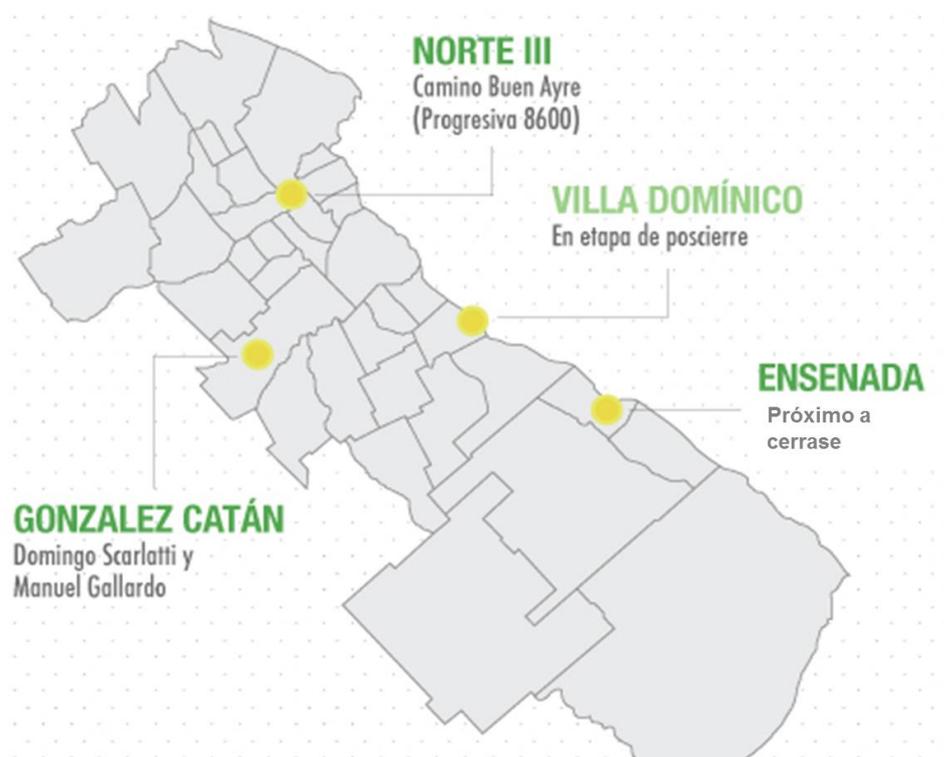
Tratamiento de residuos

Al momento de la realización de los LEM, el dilema se formulaba entre la posibilidad de expandir nuevos rellenos sanitarios regionales, por un lado, y el de organizar el sistema sobre la base de nuevos criterios ecológicos, por otro lado. Transcurrido diez años, es evidente que el sistema de gestión de residuos sostiene los esquemas implementados por la **Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)**³⁷ con respecto a la ampliación de los rellenos. Sin embargo, se reconocen ciertos avances vinculados a la segunda opción, incorporando nuevos imperativos basados en el reciclado. En la actualidad, en el área de cobertura del CEAMSE, que se corresponde con la mayoría de los municipios de la RMBA se producen aproximadamente 17 mil toneladas de residuos por día³⁸, lo que equivale a aproximadamente a 1,35 kg./habitante/día (CEAMSE, 2015). Cada Municipio recolecta los residuos en su jurisdicción y su tratamiento final se resuelve, principalmente, en el sistema formal a través de la CEAMSE mediante rellenos sanitarios ubicados en diversas localizaciones del conurbano bonaerense (Fig. 30)

³⁷ Los gobiernos cívico-militares de la Municipalidad y la Provincia de Buenos Aires acordaron crear en 1976 la sociedad "Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad de Estado" en el marco de la ley 20.705. En el año 1987 pasó de denominarse Cinturón Ecológico a "Coordinación Ecológica", conservando sus siglas CEAMSE, con motivo de la reforma de su objeto social, fundamentalmente concentrándose en la implementación del relleno sanitario.

³⁸ Históricamente ha existido una correlación entre el crecimiento de la economía y la generación de residuos. Vale aclarar que el dato refiere a los residuos que ingresan y son pesados en los centros de disposición final de la CEAMSE que se distribuyen en la RMBA.

Figura 18. Localización de rellenos en el área del CEAMSE

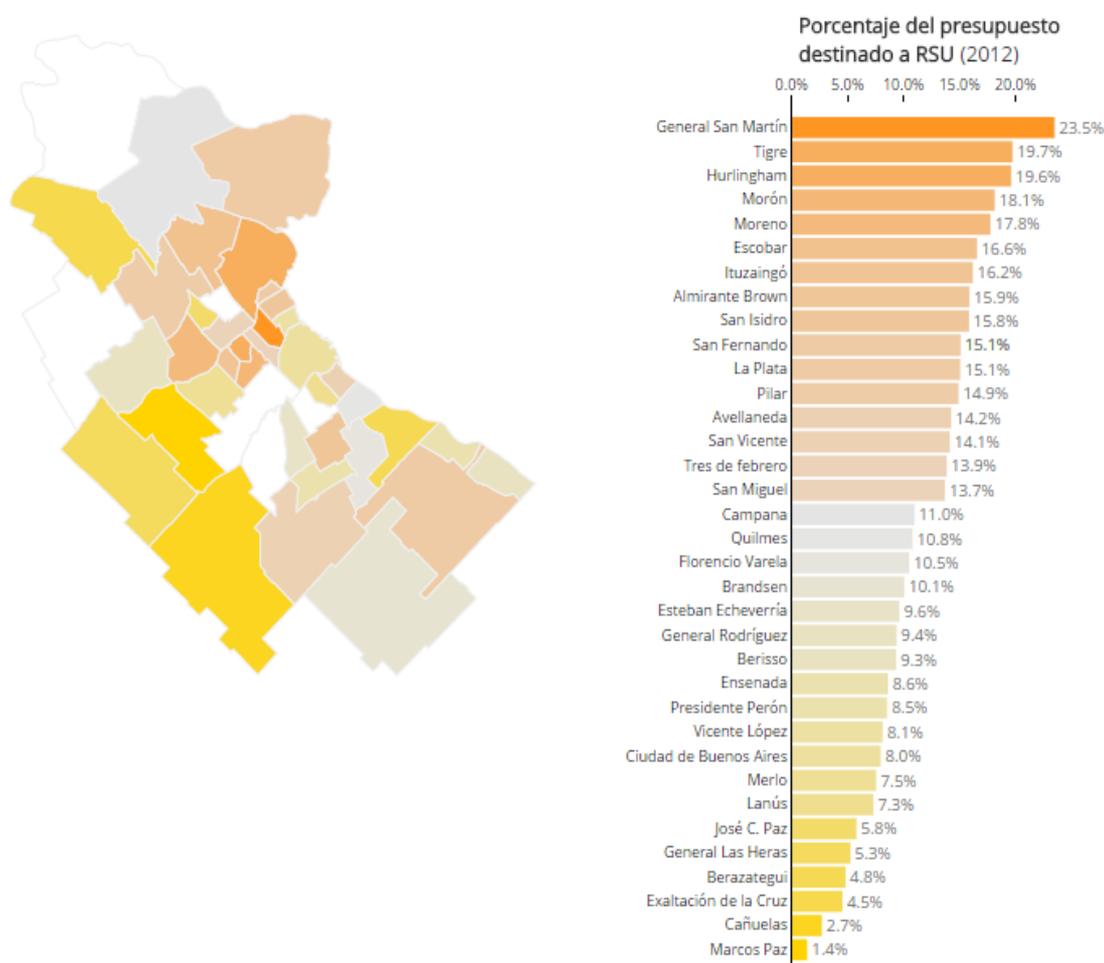


Fuente: CEAMSE

La **CEAMSE** constituye la primera experiencia de asociación metropolitana entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, creando una Sociedad del Estado cuyo mandato fue concentrar la responsabilidad del tratamiento final de los residuos que produce la aglomeración urbana, sustituyendo los basurales a cielo abierto los incineradores y el “cirujeo” por la tecnología de gestión más moderna y sanitaria de la época. Desde su inauguración, en 1977, la ingeniería del relleno sanitario planteó el cobro por la disposición final de los residuos. Para los municipios, el sistema implicó la pérdida de compromiso con los efectos de la disposición final, centralizando en 4 puntos de la Provincia (actualmente 3) la deposición final de la basura.

Quedó así definida una organización que se ocupó durante más de tres décadas de toda la basura generada en la región, interviniendo únicamente en la última etapa del ciclo de la basura, es decir, la del enterramiento. Este esquema, si bien logra plantear mecanismos de gestión coordinada para los RSU basados en economías de escala, uso más eficiente del suelo urbano y disminución de las externalidades negativas de la contaminación ambiental en los municipios bonaerense y la Capital Federal, también favoreció la monopolización de los servicios de recolección y tratamiento de la basura en manos de pocas corporaciones que concentraron el negocio. Las municipalidades pasaron a transferir obligatoriamente la recolección de basura a empresas privadas, hecho que generó una fuerte presión sobre las finanzas locales. En el año 2012, el servicio afecta a los recursos del erario municipal entre un 10% y un 30% (Fig.31).

Figura 19. Presupuesto de los municipios destinado al servicio de recolección de basura



Fuente: Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

En la actualidad, los materiales consumidos se descartan en su gran mayoría sin ser considerados como recursos potenciales: la mayor parte va al relleno sanitario de la CEAMSE³⁹, otra se desvía del sistema formal hacia basurales clandestinos y un tercer flujo de residuos son canalizados como recursos reciclables y reincorporados en la red industrial como materia prima. Algunos municipios⁴⁰ y la ciudad de Buenos Aires lograron desarrollar en los últimos años una serie de iniciativas tendientes al reciclaje y/o compostaje de residuos urbanos⁴¹. Por su parte, se calcula que los cartoneros recogen, de manera selectiva, entre un 2% y 5% de los residuos que generan los usos residenciales. La gestión actual de la disposición genera variados impactos negativos

³⁹ El Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en 2012 estimó que entre un 30% y un 40% de la basura generada por toda la Provincia de Buenos Aires tenía como destino los rellenos sanitarios de la CEAMSE.

⁴⁰ Ellos son Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Florencia Varela, Ituzaingó, La Matanza, Lanús, Malvinas Argentinas, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López (Observatorio del Conurbano, UNGS).

⁴¹ Según el Estudio de Calidad de RSU realizado por la CEAMSE entre 2010 y 2011, el porcentaje estimado de residuos potencialmente reciclables es de aproximadamente el 16,2% del total generado por el AMBA.

sobre el ambiente, principalmente contaminación atmosférica, pero siguen siendo menores a los que generan los basurales clandestinos sobre el agua, el suelo, el aire y la biota. No obstante, en el relleno Norte III de la CEAMSE, ubicado en la localidad de José León Suárez en Tres de Febrero, se lleva adelante un proceso de reciclado de residuos sólidos urbanos, previo a su disposición final, en una planta especial donde trabajan cooperativas que seleccionan elementos reutilizables. Además, la CEAMSE trata sus lixiviados y aprovecha parte del biogás que de otra manera se emitiría a la atmósfera, mientras que los residuos provenientes de la poda de árboles se emplean en la fabricación de abono orgánico para el tratamiento de suelos.

En 2007, la disposición final de residuos había entrado en una fase crítica por la colmatación de los rellenos sanitarios activos en un contexto de presión social para expulsar los centros de tratamiento fuera de la región. El cierre del relleno sanitario de Villa Dominico (Avellaneda) y la definición de plazos para cerrar el de Ensenada y González Catán (La Matanza) agravaron el cuadro de situación, quedando las 800 hectáreas del relleno Norte III (que concentra el 90% de los residuos de la región), como el principal destino. En octubre de 2010, la RMBA estuvo al borde de una emergencia sanitaria motivada por el reclamo de los trabajadores de la CEAMSE por la apertura de nuevos rellenos sanitarios y en oposición al impulso de políticas que promuevan el reciclado y terminen con la existencia del organismo. Aquí quedó de relieve que el entramado de actores se complejiza si se tiene en cuenta que el modelo CEAMSE encontró resistencia al cambio en la organización gremial de la recolección y la disposición final.

Imagen 2. Instalaciones de la planta de Tratamiento Mecánico Biológico. Complejo Ambiental Norte 3, Camino del Buen Ayre, José León Suarez.



Fuente: CEAMSE

En 2013, como corolario de varios sucesos y pugnas, y tras un año de construcción y pruebas, comenzó a funcionar la planta de separación de residuos de la CEAMSE con tecnología MBT (Tratamiento Mecánico Biológico). Se trata de la primera planta de la Argentina con esa tecnología y constituye un cambio de paradigma en el tratamiento de los residuos. La tecnología de la nueva planta se denomina mecánico-biológica e incluye la separación mecánica de residuos orgánicos e inorgánicos, separación manual de papel, plástico y cartón, separación electromagnética de los materiales ferrosos y compactación del sobrante para el relleno de canteras. La instalación, prevista para reducir el volumen de residuos sólidos urbanos que se disponen diariamente, está ubicada en el relleno Norte III (Fig. 32).

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires dio inicio, en 2014, a la construcción de una nueva planta de tratamiento de magnitud compatible con la generación de RSU del Gran La Plata. La planta en construcción debería haberse finalizado al término de un año y una vez terminada debería, tras los ajustes necesarios, ponerse en marcha 9 meses más tarde. El tiempo previsto es compatible con el plazo del cierre definitivo del relleno sanitario radicado en Punta Lara (Ensenada), que por orden judicial debería dejar de funcionar en abril de 2017. La decisión adoptada se enmarca en un Convenio que simultáneamente incluye la construcción de una Planta de TMB, de similares características a la construida en Norte III. La capacidad de tratamiento de la Planta, de 700 toneladas por día, se asocia a la demanda de Beriso, Ensenada, La Plata, Magdalena, Punta Indio y Brandsen.

A pesar de los nuevos proyectos y cambios tecnológicos, el relleno sanitario continúa siendo el modelo de gestión metropolitana de la basura. La consolidación del modelo Norte III, sobre los terrenos de Campo de Mayo con una tapada de 32 metros de altura, y el completamiento de un cuarto módulo similar a partir de 2017, dará paso a una tapada por sobre los 53 metros de altura.

La experiencia internacional refleja la necesidad de implementar un conjunto de medidas que mejoren notablemente la gestión del sistema. Se trata, de ordenar los grandes flujos según 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 integración al trabajo de los “recuperadores” en la organización de los flujos resulta fundamental, hoy día son un sujeto imprescindible que ha demostrado capacidad de organización. Las Plantas Sociales de recuperación de RSU en torno el camino del Buen Ayre resultan experiencias interesantes de la gestión de la basura, aunque su incidencia actual en la recuperación es prácticamente testimonial para el conjunto del sistema. Las Plantas Sociales surgen en el marco de una estrategia coyuntural de contención social para evitar el ingreso de la población al predio del relleno sanitario debido a los riesgos sanitarios que implicaban. En la actualidad, muestran una significativa capacidad de recuperación de materiales reciclables. En un contexto donde el reciclado es aún una materia pendiente, esta iniciativa puede contribuir a la conformación de una gestión integral de los residuos (Suárez, F. y otros, 2011).

Cuenca Media del Río Reconquista. Estas estrategias deberán materializarse mediante la consolidación de dos caminos de sirga, uno situado en la margen izquierda del río y el otro como colectora hacia el sudeste del Camino del Buen Ayre. Los caminos de sirga tienen la finalidad de actuar como borde urbano y hacer efectivo el límite natural entre los diferentes tejidos urbanos inconexos y la red de espacios verdes a construir a lo largo de la cuenca. El proyecto propone además posicionarse como sistema estructurador de diferentes desarrollos urbanos locales.

La proximidad e influencia de dos grandes programas territoriales a nivel nacional (Vialidad Nacional y ACUMAR) en 2013, sugieren una compatibilización funcional y de usos en la forma de Áreas Verdes. En ese contexto se formula un Plan de infraestructuras de ACUMAR, que integra programa de manejo hídrico y el Plan vial de la Autopista Pte. Perón, con una propuesta de creación de Áreas Verdes parqueizadas de acceso público, zonas de recreación (parrillas, paseos peatonales, bicisendas y canchas de fútbol) y áreas de reserva ecológica (protección de escenarios naturales, regulación hídrica y depuración de aguas) en un sector de aproximadamente 1.000 hectáreas. Una de las 7 áreas de actuación, asociada a los reservorios de regulación hídrica, se localiza en la localidad de González Catán (Fig. 35). Se trata de una zona que sufre a lo largo del tiempo la presión de dos actividades: extracción de suelo y la disposición final de residuos. En el área opera desde hace más de tres décadas la CEAMSE, pero la inminente clausura de este módulo abre oportunidades para usos ambientales y recreativos asociados a espacios verdes de acceso público.

Figura 21. Propuesta de Áreas Verdes asociadas a reservorios de agua de ACUMAR

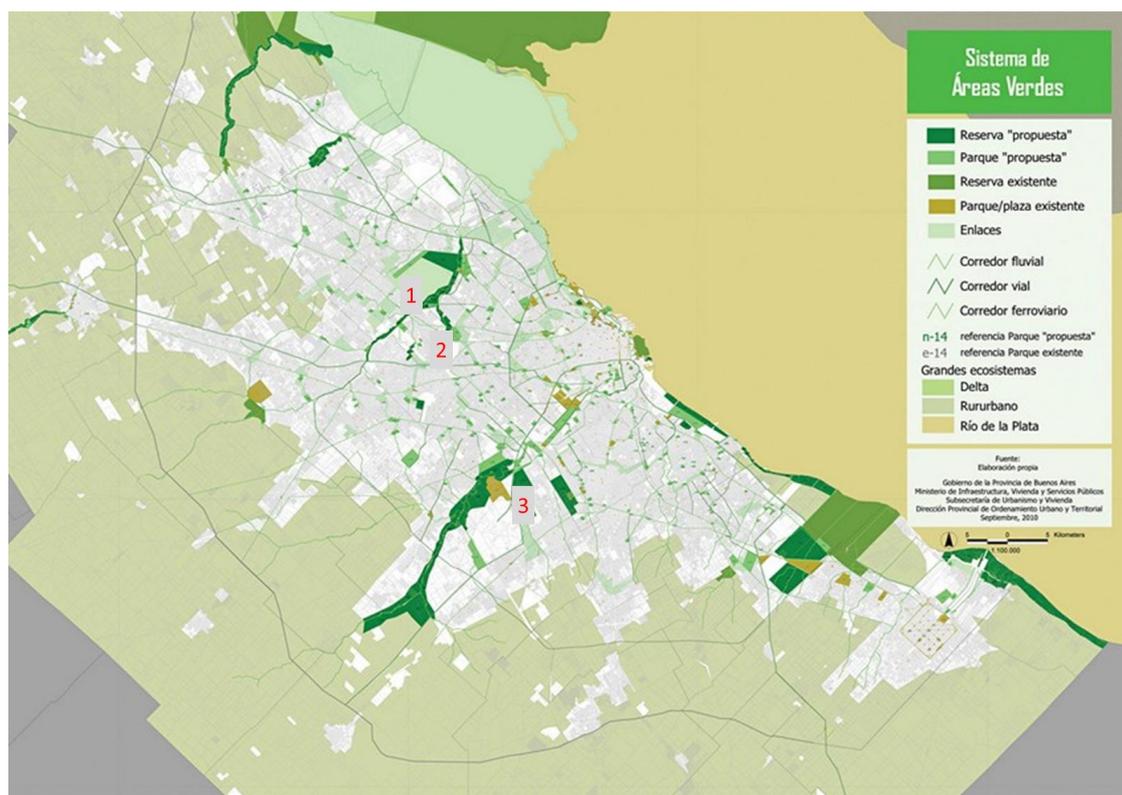


Fuente: Vialidad Nacional

En este orden de ideas es posible encuadrar en un esquema regional para algunas iniciativas municipales tendientes a la generación de “verde urbano” de acceso público:

1. Reserva natural Urbana “El Corredor”, Río Reconquista (San Miguel). Desde su génesis en 2010, el proyecto tuvo el propósito de adaptar en un contexto local los lineamientos del Sistema de Áreas Verdes Metropolitano para la creación de una reserva natural urbana ligada al denominado corredor verde ferroviario. La reserva está actualmente conformada por un corredor aeróbico y verde paralelo al F.C.G.S.M. y una reserva sobre la margen del río Reconquista. El área, por su carácter lineal, conecta las tres localidades que integran el distrito con el elemento natural más destacado de la zona: el Río Reconquista. Fue declarada por Ordenanza Municipal y cuenta con un cuerpo de guardaparques dependiente de la Dirección de Ambiente municipal que realiza periódicamente jornadas de limpieza y reforestación para el recupero del paisaje ribereño y el pastizal pampeano.
2. Reserva Natural Integral y Mixta Laguna Rocha (Esteban Echeverría). Se trata de un humedal ubicado en Monte Grande limitado por la autopista Riccheri y Ezeiza Cañuelas, el Río Matanza y la ciudad de Monte Grande. Tiene una extensión aproximada de 1400 hectáreas de las cuales 300 corresponden a espejos de agua y solo 630 se encuentran protegidas por Ley. Abarca nueve ecosistemas distintos, que alojan alrededor de 149 especies de aves, otros tantos de anfibios, reptiles y mamíferos. Es Reserva Natural Integral y Mixta desde diciembre del 2012 por Ley, aunque a la fecha no se encuentra habilitada para recibir visitas. Además de la importancia por la diversidad biológica mencionada, es el último pulmón verde y el único espacio de saneamiento poco afectado de la cuenca media del Riachuelo-Matanza.
3. Reserva natural urbana Arroyo Morón (Morón). La reserva, creada en un predio cedido por el Ministerio de Defensa de la Nación, es administrada por la Municipalidad de Morón y tiene como finalidad preservar la diversidad biológica, proteger paisajes, reconstruir la memoria ambiental y generar ámbitos de recreación social. Es resguardo de flora y fauna sobre un área de 14,5 hectáreas. Se encuentran ejemplares de senderos bordeados por ombúes, molles, chañares y coronillos, talas, espinillos y laureles, entre otros. Se pueden avistar aves, como chimangos, gavilanes mixtos, pirinchos; mamíferos, como comadreja overa, liebres y cuises; y una gran variedad de insectos, reptiles y anfibios. La reserva cuenta con un área de descanso con mesas y bancos, luminarias, juegos infantiles, un espejo de agua, baños, cartelera y señalética que marca el recorrido y describe la flora y fauna del lugar. Además, hay un Centro de Educación Ambiental, biblioteca, videoteca y una ludoteca con juegos construidos con materiales reciclados.

Figura 22. Sistemas de áreas verdes de la RMBA



Fuente: Garay y Fernández (2013).

Retomando el dilema sobre áreas verdes, y asumiendo la imposibilidad de conformación de un ente metropolitano al día de la fecha, se pueden destacar algunas iniciativas municipales, así como de organismos nacionales y provinciales, con impacto directo en la ampliación del “verde metropolitano”. Sin embargo, resulta imperioso avanzar en la coordinación de estas experiencias en virtud de los servicios ambientales que brindan, y ampliar el conjunto de áreas verdes potenciales para la conformación de un sistema de infraestructura verde metropolitana que contribuya, a la vez, al manejo integral y sostenible de cuencas.

Tratamiento del borde periurbano

El borde periurbano es un territorio productivo, residencial y de servicios que se desarrolla en torno a las ciudades cuando adquieren determinada escala y conforman mercados de alcance regional que requieren ser abastecidos. El dilema de los LEM relativo al borde periurbano se presentaba entre tratarlo como un territorio remanente en el cual se localizan actividades segregadas de la ciudad, o como un ámbito que contribuye al balance ambiental de la región.

Una de las manifestaciones paisajísticas y sociales más características del periurbano son las explotaciones primario-intensivas que se localizan en cuñas, intersticios y áreas vacantes características de los espacios de interfase urbano-rural. Frente a otros sistemas agrarios que operan a mayor escala y manejan significativos volúmenes de producción, su ventaja esencial radica en la proximidad a la ciudad. En la RMBA

refiere a la horticultura impulsada históricamente por migrantes de diversos orígenes: españoles, italianos, portugueses y, desde las últimas décadas, bolivianos. Precisamente en los últimos 30 años, la migración boliviana le ha dotado de una impronta cultural y espacial particular, y se estima que el 40% de los horticultores de la región son actualmente de ese origen (Barsky, 2005).

Como hechos significativos se pueden destacar la creación en 2007 del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) en el marco del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) creado en 1998. En 2008 se produce la institucionalización de la Subsecretaría de Agricultura Familiar encargada de realizar la apertura del Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA) con un crédito del Banco Mundial. En ese mismo año, la Secretaría de Agricultura de la Nación suscribe un convenio para subsidiar el desarrollo de la agricultura periurbana de los partidos del periurbano norte y oeste. El convenio es instrumentado por la Secretaría y el INTA, pero los subsidios son manejados por los municipios. Seguidamente, la Secretaría de Agricultura se transforma en Ministerio de Agricultura y se crea la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, de la cual pasan a depender las acciones vinculadas con agricultura periurbana.

Tabla 9. Unidades de Producción de Autoconsumo – Huertas (2012)

Distrito	Familiares		Escolares		Comunitarias		Total
	Cantidad	Incidencia	Cantidad	Incidencia	Cantidad	Incidencia	
Pilar	886	95,6	31	3,3	10	1,1	927
Luján	1.005	95,5	28	2,7	19	1,8	1.052
Escobar	887	98,2	9	1,0	7	0,8	903
Campana	211	97,7	4	1,9	1	0,5	216
Ex. de la Cruz	190	96,9	4	2,0	2	1,0	196
Perirurbano Norte	3.179	96,5	76	2,3	39	1,2	3.294
Berisso	580	97,2	7	1,2	10	1,7	597
Cañuelas	550	98,7	5	0,9	2	0,4	557
Ensenada	233	95,5	5	2,0	6	2,5	244
Ezeiza	3.621	99,6	10	0,3	6	0,2	3.637
Fcio. Varela	3.115	97,3	29	0,9	58	1,8	3.202
La Plata	580	95,4	25	4,1	3	0,5	608
Berazategui	978	95,9	18	1,8	24	2,4	1.020
San Vicente	980	99,5	3	0,3	2	0,2	985
Pte. Perón	800	99,0	3	0,4	5	0,6	808
Perirubano Sur	11.437	98,1	105	0,9	116	1,0	11.658
Marcos Paz	1.962	98,5	28	1,4	2	0,1	1.992
La Matanza	3.303	97,8	67	2,0	7	0,2	3.377
Moreno	5.347	99,8	6	0,1	7	0,1	5.360
Gral. Rodríguez	1.310	97,4	28	2,1	7	0,5	1.345
Gral. Las Heras	461	99,6	0	0,0	2	0,4	463
Periurbano Oeste	12.383	98,8	129	1,0	25	0,2	12.537
Total	26.999	98,2	310	1,1	180	0,7	27.489

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Coordinación Prohuerta para el AMBA

Durante 2009 y 2010 se destacan dos iniciativas trascendentes: a) la puesta en funcionamiento de una nueva Estación Experimental del INTA especializada en Agricultura Urbana y Periurbana para el AMBA y b) la presentación, del Programa Nacional de Agricultura Periurbana, una iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar que da continuidad al convenio firmado en 2008 y propone ampliar la oferta de crédito subsidiado de los productores ubicados diversas áreas periurbanas del país (Barsky, 2013).

El planteo de los LEM respecto al periurbano también pone de manifiesto la importancia del desarrollo de producciones de autoconsumo. Las unidades de producción de autoconsumo, o “de traspatio”, son emprendimientos familiares, comunitarios e institucionales realizados en pequeños espacios frecuentemente urbanos. Su objetivo principal es la producción para autoconsumo, existiendo casos

de comercialización de excedentes, cada vez con mayor tendencia en vistas de la generación de espacios locales de comercialización. Es posible destacar iniciativas de organizaciones y redes sociales, que generan oportunidades de comercialización e integración social, mediante ferias y otras formas de venta en la economía popular de la RMBA. La mayor cantidad de Unidades de Producción de Autoconsumo se encuentran en áreas urbanas y periurbanas de la zona oeste y sur de la región (Fig. 37). Las actividades más importantes son pequeñas huertas y granjas familiares en establecimientos educativos, centros de fomento, instituciones locales y organizaciones sociales. La agricultura periurbana y de autoconsumo en la RMBA contribuye a la seguridad y soberanía alimentaria de una parte importante de su población, en especial de los sectores de menores recursos. Sus productos más destacados son: hortalizas, verduras, algunas frutas, animales de granja, huevos, plantas aromáticas, árboles, abonos y alimentos procesados, además de servicios educativos, ambientales y de salud. Por otra parte, contribuye al mejoramiento en la calidad de vida (a través del consumo de alimentos saludables, nutritivos y de la actividad física no sedentaria) y al cuidado del medio ambiente con producciones de mínimo o nulo uso de agroquímicos.

Como contrapartida a estas experiencias, también han proliferado los procesos de ocupación y producción de suelo periurbano que llevaron a la pérdida creciente de suelo fértil. El avance de la expansión urbana se ha desarrollado fundamentalmente sobre un soporte edáfico de gran capacidad productiva. Por ejemplo, el consumo de suelo fértil asociado a las urbanizaciones cerradas, el fenómeno más extendido en el crecimiento metropolitano, agrupa los suelos de mayor de mayor aptitud (suelos III, IV, V y VI) de acuerdo al índice de productividad elaborado por el INTA. La mayor cantidad de urbanizaciones y de la superficie de la tierra afectada se encuentra en la zona norte: pérdida de más de 17 mil hectáreas de suelo fértil en la pampa ondulada. La zona oeste es la que sufre menos cambios; en tanto que en la zona sur los valores son significativos aunque la calidad del suelo, propia de la pampa deprimida, tiene una mayor aptitud ganadera. La degradación y destrucción del potencial productivo de los sistemas agrícolas y naturales es prácticamente irreversible, especialmente en cuanto a la actividad de horticultura de proximidad refiere.

2.4 Balance del desarrollo metropolitano en los últimos diez años

Entre el 2008 y 2017 algunas cosas han cambiado. Como efecto de una profunda crisis internacional y de cambios en las condiciones locales, los parámetros de crecimiento a más del 7% fueron de a poco perdiendo impulso. Las decisiones que caracterizaban el paso al escenario previsible fueron puestas en marcha, aunque con algunas diferencias. Por otro lado, la problemática energética tuvo un fuerte impulso en términos de generación, pero no se advirtieron los problemas en la fase de distribución y, por lo tanto, sigue amenazando el suministro de energía en algunos momentos del año.

El lanzamiento de obras para estructurar una red concéntrica de vialidades comenzó a ejecutarse con el contrato para la construcción de la Autopista Parque Perón en el segundo anillo, pero las obras demoraron en iniciarse. La recuperación del tercer anillo a partir de la construcción de la Ruta 6 dio lugar a trabajos de rehabilitación; no obstante, la ruta sigue presentando tramos con marcado deterioro. Las obras de

extensión de los ejes radiales, en cambio, avanzaron con rapidez y ampliaron la influencia de la aglomeración aproximadamente unos 30 Km más de distancia hacia la periferia.

Por otra parte, se construyó un nuevo puerto aguas abajo (Berisso/Ensenada), pero las empresas que operan en el Puerto Nuevo de la ciudad de Buenos Aires presionan para renovar las concesiones por otros 20 años, y la administración portuaria aún no ha dado señales claras al respecto. Mientras tanto se inician obras para mejorar los accesos (vial y ferroviario) al puerto de Buenos Aires, y ya ha sido puesto en marcha un plan de modernización de las instalaciones existentes.

En el transcurso de los últimos 10 años han sido creados muchos parques industriales, públicos y privados (algunos exitosos), pero no se han dado las condiciones para la relocalización o reconversión de fábricas que generan externalidades negativas en su entorno. En los hechos, la mayor parte de los municipios de la primera corona defienden la permanencia de la actividad industrial porque contribuye con la tasa de seguridad e higiene, que suele representar más del 60% de sus respectivas recaudaciones.

Por otro lado, la **CEAMSE** atravesó una profunda crisis, fracasó la idea del tren de residuos,⁴² y concentra los lugares de disposición final en Campo de Mayo. En la actualidad implementa nuevas formas de tratamiento y disposición, redistribuyendo estas tareas en diferentes partes del territorio, pero el modelo predominante de tratamiento de los RSU continúa siendo el de relleno sanitario.

En cuanto a la dimensión ambiental, la Causa Mendoza llevó a la corte suprema de justicia a intervenir en el manejo de la cuenca Matanza Riachuelo, instando a los correspondientes niveles de gobierno a hacerse cargo del saneamiento de la cuenca. La creación de **ACUMAR** dinamizó las acciones, con un fuerte impacto sobre la extensión de las obras de saneamiento de la cuenca. En este contexto, se experimentó una expansión de las redes de agua, obteniendo resultados más modestos en la red de cloacas. La re-estatización de la empresa de aguas se fortaleció con el acceso a créditos para extender la cobertura de la red dentro de la cuenca, lo que consolidó el criterio de esta empresa en la construcción de una red única de agua y saneamiento, frente a ABSA que promovía la construcción de redes autónomas.

También se presentaron algunos avances en otras cuencas. La cuenca del Reconquista (**COMIREC**) contrató estudios de manejo (realizando algunas obras) y la del Luján, después de una gran inundación, trata de organizar su comité de cuenca (**COMILU**). Las inundaciones de las cuencas menores de la zona de La Plata, sorprendieron con una crecida sin precedentes que cobró muchas víctimas fatales.

La situación del transporte experimentó cambios significativos. En primer lugar, porque la falta permanente de monedas para cancelar el boleto de viaje en el transporte público llevó a implementar la tarjeta **SUBE** que permitió separar al que transporta del que recauda. La medida fue acompañada poco tiempo después por la creación de una **Autoridad Metropolitana del Transporte (AMT)** que aún no logra poner en marcha

⁴² El proyecto del CEAMSE consistía en un tren sanitario que se encargaría de llevar los residuos domiciliarios ya compactados hacia un relleno sanitario en zona despoblada y distante y de la región. El proyecto incluía indemnizar al municipio receptor por los servicios ambientales que prestaba. No obstante, la propuesta tuvo muchos cuestionamientos y no llegó a implementarse.

un plan de gestión. La realidad trajo también una tragedia en la estación de trenes de Once que se cobró varias vidas y colocó el tema en la agenda de prioridades. La denominada tragedia de Once derivó en un notable esfuerzo financiero para mejorar la red, las vías y adquirir material rodante en gran escala, produciendo una mejora substancial del servicio ferroviario. Paralelamente, el Gobierno de la Ciudad Autónoma avanzó en la implementación de una red autónoma de carriles exclusivos para colectivos en algunas de las arterias más importantes de la ciudad. El éxito de las primeras aplicaciones llevó a multiplicar los proyectos incluyendo recorridos por municipios como Vicente López y la Matanza, y a promover el funcionamiento de nuevas líneas sobre las autopistas. La autoridad del transporte contrató un modelo metropolitano, generando condiciones para una planificación más integral. Del lado de las restricciones, puede señalarse la presión de *lobbys* en torno al software que operaba el sistema informático del ente de control (Banco Nación), que logró abortar el proceso de transformación de SUBE en una tarjeta intermodal tal como estaba previsto.

Por otro lado, el mejoramiento del sistema ferroviario ha de tener sin duda un impacto positivo sobre los entornos de las estaciones. Además de Florencio Varela, que después de muchos años de postergación tuvo acceso al ferrocarril eléctrico, algunos municipios como Malvinas Argentinas, Tigre, Almirante Brown, La Matanza (San Justo y Ramos Mejía) y José C Paz han encarado acciones de mejoramiento de sus centros tradicionales.

Respecto de la política de crecimiento, y la debilidad estructural de la normativa vigente, no debe omitirse la sustanciación de un convenio con los municipios de zona Norte permitiéndoles aprobar nuevas urbanizaciones cerradas sin intervención del gobierno provincial. También debe señalarse que la presión de la cámara de desarrolladores de la Provincia de Buenos Aires logró que no se firmara el decreto reglamentario de la ley 8912 que formaba parte de los anexos de este plan. La política de vivienda buscó privilegiar la ocupación de tierras intersticiales dentro del tejido consolidado, pero la dificultad para encontrar urbanizaciones aprobadas y adquirir suelo llevó a privilegiar la necesidad de producir empleo y de no perder el financiamiento, permitiendo la construcción de algunos conjuntos del Plan Federal de Construcción de Viviendas en áreas periféricas contribuyendo a la expansión urbana. Se generaron, sin embargo, líneas novedosas que propiciaron la consolidación del tejido existente como Mejor Vivir (que promueve mejoras sobre las viviendas existentes), el programa de villas (reorganizando el tejido para construir viviendas nuevas) y el PROCREAR que buscaba construir en lotes vacantes, arriba o al fondo de lotes habitados, siempre dentro de la trama consolidada. Las crecientes dificultades de acceso al suelo y la vivienda, y el consecuente aumento de los asentamientos informales, motivaron la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat que establece nuevos instrumentos de gestión del suelo.

Sobre la base de los elementos descriptos, ha sido conformado un cuadro que sintetiza, los ejes, las temáticas y los dilemas (Fig. 38). Los textos destacados en negrita refieren a aquellas acciones en las que se reconoce determinado grado de concreción. En los casos de las dos premisas en negrita se destaca la implementación simultánea de políticas contradictorias.

Tabla 10. Avances en torno a los dilemas propuestos en los LEM

	Temática	Dilemas	
Producción	Puerto	Invertir en el puerto existente	Construir puerto aguas abajo
	Energía	Energía barata en base al gas	Diversidad de fuentes, ajuste pautas de consumo
	Estructura vial	Extender o ensanchar autopistas	Construir vialidades concéntricas
	Localización industrial	Optimizar uso de instalaciones existentes	Promover la apertura de parques industriales
Crecimiento	Centralidad	Promover el desarrollo de nuevas centralidades	Fortalecer los centros vinculados a las estaciones
	Transporte	Respetar el sistema privado de transporte y recaudación	Crear autoridad del transporte e implementar boleto intermodal
	Servicios sanitarios	Mantener la expansión de una red única que trate agua de río	Promover redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas
	Crecimiento	Expansión del suburbio a baja densidad	Controlar la expansión y densificar el tejido consolidado
Ambiente	Manejo de cuencas	El tema seguirá postergado en la agenda de prioridades	El manejo de cuencas estructura la política ambiental
	Tratamiento de residuos	Sigue Continúa el relleno sanitario	Se reformulan los criterios de tratamiento y disposición
	Acondicionamiento de áreas verdes	Se considera una temática de responsabilidad municipal	Organizar la coordinación de un sistema de áreas verdes.
	Manejo del borde periurbano	Se ocupa como un área complementaria	Se protege el borde periurbano como un área de protección

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, de los doce dilemas planteados en los LEM en 2007, seis presentan algún grado de avance, tres han desarrollado acciones en las dos direcciones del dilema, y una presenta avances, aunque sería deseable que se reformulen sus criterios. Por último, dos dilemas no han dado lugar a alguna iniciativa relevante.

Algunas variables parecían indicar que la realidad podía encaminarse en la dirección del escenario cinco (desarrollo integrado), pero el presente parece indicar más bien que el devenir metropolitano se sitúa entre el escenario dos (previsible) y cuatro (desarrollo social)⁴³. Los cambios de la estructura de soporte de la producción, las pautas de crecimiento y la matriz ambiental necesitan más tiempo que el transcurrido y, por lo tanto, aún se encuentran en un posicionamiento débil e incluso reversible. Puede afirmarse entonces que las iniciativas no han logrado consolidar su posición, pero también que resulta imperioso defender y profundizar los avances para no retroceder la cuestión metropolitana al escenario 1 (reciente).

Este conjunto de iniciativas y acciones indican la existencia de ciertos resultados. Si bien puede considerarse que la realidad ha evolucionado, la mayor parte de las acciones requieren más tiempo para concretarse o llegar a conformar una tendencia. Por ejemplo, se puede decir que se ha construido un nuevo puerto aguas abajo, pero aún no ha logrado ser operativo, y en esa puja se reconoce la fuerza de operadores que resisten estas transformaciones. La construcción de vialidades concéntricas requiere un tiempo de obra que se vio demorado por las dificultades de financiamiento. Mientras tanto, la presión de los habitantes de zona norte (que padecen enormes embotellamientos) llevó a priorizar obras de ensanche y extensión de los diferentes ramales de la Panamericana y el Acceso Oeste. No caben dudas respecto a la promoción de nuevos parques industriales, pero ciertas industrias todavía permanecen en áreas no aptas. Además, los traslados llevan tiempo, los municipios de la primera corona resisten las iniciativas de realojo y las condiciones del contexto actual desalientan cualquier iniciativa de innovación y reconversión productiva. Puede concluirse que la realidad evoluciona hacia el escenario que promueve una transformación de la matriz de soporte de la producción, pero que el proceso llevará más tiempo y requerirá mayor decisión de las autoridades para sostener la presión de los intereses que resisten a estos cambios.

La matriz de movilidad y crecimiento experimentó cambios importantes. La creación de la AMT es todavía formal y no se han implementado los mecanismos que permitan empoderarla. Sin dudas, el manejo de la tarjeta SUBE es la herramienta fundamental, sobre todo si permite la combinación intermodal en el corto plazo. Ya cuenta con los elementos para desarrollar una planificación centralizada del funcionamiento del sistema, combinando ferrocarril, subterráneo y ómnibus con diferentes modalidades de operación (carril exclusivo, sobre autopistas, etc.). Es importante priorizar la gestión de costosas y grandes obras (túneles, pasos bajo nivel, soterramientos) que hoy parecen ser el motor de las transformaciones.

Semejante es la situación de las empresas de servicios sanitarios que han sido objeto de una gran inversión, pero no de grandes transformaciones en la cultura de la organización. Observamos que el crecimiento de AySA tiende a fagocitar ABSA. La distribución de empresa por cuenca se propuso en los LEM como una propuesta que admitía mayores niveles de flexibilidad en la operación. Volviendo sobre las reflexiones centrales propuestas para este texto, puede afirmarse que en los temas que traccionan las principales decisiones se han tomado en forma sectorial e incluso a escala de empresa. Si bien algunas ideas penetraron las estructuras de toma de

⁴³ Ver capítulo 1.2

decisión, no han sido fruto de una instancia de coordinación, ni han ponderado los efectos que tendrían unas sobre otras.

Puede afirmarse también que durante el período de análisis ha habido una presencia más fuerte del Estado, que da cuenta de la voluntad del poder público de intervenir sobre la evolución del curso de la realidad. Sin embargo, esta actitud no ha debilitado la presión que ejercen diferentes intereses sectoriales buscando influir sobre el sistema de toma de decisión.

La implementación de un plan requiere un largo proceso de resolución de conflictos y políticas de alianzas que vehiculizan las decisiones de acuerdo a las metas concertadas. Al analizar el comportamiento de las variables más débiles, aquellas que se dejan traccionar, se observa una demora inaceptable. La indefinición respecto del marco normativo vigente, y el desarrollo de toda suerte de argucias para convalidar las diferentes vías de excepción han convertido a las regulaciones en un alambrado caído. En el caso de la provincia de Buenos Aires se ha observado, a partir de 2008, el debilitamiento de la Dirección de ordenamiento urbano, el traspaso de las competencias a la Dirección de asuntos municipales y a través de esta se ha convalidado la falta de planes y la aprobación de excepciones en los municipios. En el caso de la CABA se han multiplicado las disposiciones que interpretan las normas sin la intervención del COPUA que ha sido el organismo previsto para interpretar la normativa. El resultado ha sido la explosión de nuevas urbanizaciones cerradas (varias de ellas sobre rellenos de tierra en humedales y valles de inundación), de grandes edificios fuera de la norma y de crecientes dificultades de los sectores populares para acceder al suelo correctamente urbanizado a precio asequible. Los centros urbanos tradicionales se han revitalizado mientras se han multiplicado las grandes superficies comerciales y de servicios en lugares a los que sólo se accede en automóvil. Las regulaciones urbanísticas de nivel municipal no suelen proponerse revertir estas tendencias, y cuando proponen planes y proyectos alternativos, tiene poca fuerza para enfrentar las presiones especulativas, que pasan a operar sobre el nivel provincial o nacional. El problema no es, por lo tanto, el nivel de gobierno sino la voluntad del poder público, en sus diferentes instancias, para la conducción del proceso de urbanización.

Igualmente grave son las demoras en el tratamiento de la cuestión ambiental. Los cuatro temas priorizados amenazan permanentemente con entrar en crisis, y el Estado no hace más que responder a las demandas de cada coyuntura. La superposición de autoridades y competencias en materia hidráulica, ligada a su pérdida de capacidad operativa, ha sido seguramente el eslabón más débil de esta cadena. La incertidumbre respecto de la transformación del sistema de recolección y tratamiento de residuos, y la indiferencia respecto de los criterios de manejo de las grandes áreas verdes públicas de valor metropolitano, coinciden con la falta de visión respecto del comportamiento del borde periurbano, que sólo ha sido objeto de la implementación de acciones tímidas por parte del INTA. No cabe duda de que las condiciones benignas del territorio sobre el que nos asentamos, consolidan una sensación de gratuidad que lleva a desatender las necesidades de cuidado que el ambiente está solicitando. El caso de las cuencas es sumamente representativo en la medida que los eventos catastróficos constituyen el único móvil capaz de sacudir voluntades.

En términos de coordinación metropolitana, Buenos Aires aún es una metrópolis rezagada en relación a sus pares de América Latina y el Caribe⁴⁴, tanto en existencia de organismos constituidos como en legislación. El 65% de las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe⁴⁵ cuentan con un plan metropolitano, el 77% cuenta con normativa específica y el 50% con un organismo de gestión de toda el área. La Región Metropolitana de Buenos Aires a diferencia de otras megalópolis como el Valle de México, Río de Janeiro o San Pablo, no cuenta con ninguna de las tres herramientas metropolitanas analizadas.

En los LEM se proponía avanzar por el camino del establecimiento de un pacto en torno a una agenda de temas concertados. Proponía la creación de cuatro autoridades (de transporte, puerto metropolitano, tratamiento de residuos y administración de áreas verdes) de las cuales sólo se ha concretado, aun en términos más formales que concretos, la de transporte. Además, se proponía la creación de cuatro ámbitos de coordinación (energía, obras sanitarias, cuencas y vialidad). Los mayores atrasos se pusieron de manifiesto con el manejo de cuencas. Por último, propuso la conformación de fondos de promoción para apoyar el sistema de parques industriales, urbanizaciones sociales, recuperación de centros urbanos y el manejo del borde periurbano. En tal sentido, sólo se avanzó en el marco de la Ley de Acceso Justo al Hábitat que conformó, en la órbita provincial (Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda), un fondo fiduciario con destino a la financiación de los loteos sociales.

Por su parte, la evolución de las entidades metropolitanas aún no ha avanzado en una articulación institucional y cambios significativos en dicho orden. Se esperaba que la **CEAMSE** pusiera en marcha profundas transformaciones, pero se ha mantenido la lógica preexistente. **ACUMAR**, con un diseño atípico debido a la intervención de Poder Judicial y la incorporación del Estado Nacional como tercera jurisdicción comprometida, ha logrado establecer algunas acciones conjuntas con otras entidades. Por ejemplo, con **AySA** logró aumentar la cobertura de agua y cloaca, pero avanzando sobre el espacio de competencia de **ABSA**.

Puede sostenerse que si bien la RMBA no tiene una normativa que enmarque la gestión intersectorial metropolitana, el tema ha quedado instalado como una preocupación de la sociedad, siendo cada vez más numerosa la cantidad de actores sociales representativos, con diferentes niveles de institucionalidad, que señalan la importancia de la cuestión metropolitana y refieren a los LEM como un camino posible de solución. La reciente creación de la **Comisión del Área Metropolitana** en el ámbito del ministerio del interior promete ser un avance en tal dirección.

En los últimos años, se pueden reconocer dos avances institucionales cuyo impacto deberá ser revisado en un futuro. Uno de ellos es el **Gabinete Metropolitano**, bajo la Secretaria General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos e Inter-jurisdiccionales de la Provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo es fomentar la colaboración y el trabajo conjunto entre ciudad y provincia para favorecer la gestión integral de la región. Se trata de un ámbito de coordinación inter-

⁴⁴ Lanfranchi, G. y Bidart, M. (mayo de 2016). Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N°151. Buenos Aires: CIPPEC.

⁴⁵ 64 Áreas metropolitanas que al 2010 contaban con más de 1 millón de habitantes.

jurisdiccional en el cual se formulan políticas públicas de alcance metropolitano, en las áreas de política no cubiertas por la institucionalidad inter-jurisdiccional ya existente, como salud, seguridad, educación y desarrollo social, entre otras.

Otro suceso de primera relevancia para la agenda metropolitana refiere a la reciente creación de la **Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)**, sustanciada mediante el Decreto 1126/2016 del Ministerio del Interior y conformada por la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación, cuyo objetivo es la elaboración de proyectos de innovación institucional para el conjunto de la región.

3. Mesas para el Desarrollo Integral de la RMBA

Objetivo

El análisis realizado en las secciones 1 y 2 del presente informe es producto de una revisión técnica de lo planteado en los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (LEM) del 2007 y de la discusión realizada a través de cinco Mesas de Dialogo llamadas "Mesas para el Desarrollo Integral de la RMBA". El objetivo general de las mesas fue posicionar en la agenda política los desafíos de la RMBA y la importancia de asumirlos de forma planificada e integral, mediante un diálogo entre los principales actores involucrados en el análisis y la gestión de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Para ello, se trabajó de forma colaborativa con el fin de identificar los principales desafíos y oportunidades para el desarrollo integral de la metrópolis, comprendiendo la dimensión institucional, económica, social y ambiental.

Metodología

Entre los meses de octubre y noviembre de 2016, desde el Programa de Ciudades se convocó a los principales actores vinculados con la gobernanza de la RMBA a las Mesas de Gobernanza Metropolitana para el Desarrollo Integral de la región, organizadas por dimensiones temáticas. Se convocó así a representantes del sector académico, organizaciones de la sociedad civil, instituciones metropolitanas y a los poderes ejecutivos de los tres niveles de gobierno (Nación, provincia de Buenos Aires, municipios y Ciudad de Buenos Aires).

La dinámica, basada en metodologías de aprendizaje entre pares, consistió en una serie de cinco encuentros de 2 horas de duración en las cuales los participantes contribuyeron a la elaboración de un diagnóstico sobre el estado de situación y de avance de los cuatro ejes temáticos comprendidos en los Lineamientos Estratégicos del 2007: ambiente, crecimiento y producción e institucional. En cada encuentro se expusieron ideas, se cotejó la información procesada y se actualizaron los proyectos existentes, en diverso grado de evolución, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Previo a la realización de los encuentros, se realizó un mapa de actores agrupados según los ejes temáticos de los LEM y a los cuales se invitó a la reunión de cada dimensión. Durante cada reunión se registraron los comentarios de los participantes para utilizarlos como insumo en la confección del documento final aquí desarrollado.

Calendario de las mesas

El siguiente cronograma detalla las fechas de encuentro de las mesas:

Agenda Mesa Metropolitana CIPPEC 2016		
Mes	Día	Mesa
Oct	31	Técnicos Lineamientos I
Nov	14	Eje Ambiental
	21	Eje Crecimiento
Dic	5	Eje Productivo
	14	Instituciones metropolitanas de la RMBA

3.1. Mesa Inaugural: Técnicos LEM

Participantes

La primera Mesa Metropolitana convocó a los técnicos de los tres ejes temáticos trabajados en los LEM en el 2007 y a ciertos referentes institucionales de la RMBA.

Nombre	Apellido	Institución	Cargo
Alfredo	Garay	Universidad de Buenos Aires - Facultad de Arquitectura y Urbanismo	Profesor Titular
Andrés	Borthagaray	Universidad de Buenos Aires - Facultad de Arquitectura y Urbanismo	Asesor de Suárez Lastra
Angeles	Arano	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Asesora Gabinete Metropolitano
Artemio	Abba	Observatorio Urbano Local - Área Metropolitana de Buenos Aires	Coordinador General
Cecilia	Larivera	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	Directora Planificación Urbana y Territorial
Eduardo	Rojas	Universidad de Pennsylvania	Lecturer y Consultor Independiente
Facundo	Suárez Lastra	Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires	Secretario Ejecutivo
Fernando	Brunstein	Consultor BID y Banco Mundial - CONICET	Investigador Senior y Consultor en Evaluación Ambiental
Francisca	Rojas	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
Gabriel	Lanfranchi	CIPPEC	Director Programa de Ciudades
Luis	Baer	CIPPEC	Investigador
Mabel	Martín	Ministerio Interior, Obras Públicas y Vivienda / Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)	Coordinadora Ejecutiva de la Unidad Ejecutora Central
Margarita	Charriere	Observatorio CPAU (Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo)	Directora
Martin	Alessandro	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Subsecretario Unidad de Gestión del Cumplimiento
Mercedes	Bidart	CIPPEC	Analista Programa de Ciudades
Pedro	Del Piero	Fundación Metropolitana	Presidente
Soledad	Iglesias	Ministerio Interior, Obras Públicas y Vivienda / Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)	Coordinadora

Objetivo específico

El objetivo del encuentro consistió en presentar la propuesta de las mesas a los actores involucrados en el desarrollo de la región metropolitana. También se buscó revisar de forma conjunta las dimensiones planteadas en el documento original de los LEM, para corroborarlas, modificarlas y/o agregar nuevas de ser necesario.

Síntesis de la discusión

El encuentro se realizó en una fecha particular para la gestión metropolitana siendo que en octubre se anunció la creación de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) con el objetivo de confeccionar una propuesta institucional para la RMBA. También, en el mismo mes, el Directorio del BID aprobó el financiamiento para una línea condicional de crédito para la continuación del Programa DAMI por USD 300 millones a ejecutarse dentro de 15 años a través de tres préstamos individuales de USD 80 millones, con USD 20 millones de contrapartida local.

A diez años de la elaboración de los LEM, los participantes coincidieron en que es momento de avanzar en la realización de nuevos estudios para la región y construcción de una institucionalidad para la RMBA, acompañada de una reforma fiscal y normativa.

También se identificó la existencia de múltiples intereses sectoriales y la falta de generación homogénea de información. Uno de los desafíos destacados fue la participación metropolitana, entendida como la generación de conciencia de la pertenencia e identidad en la región. Y dado que en las áreas metropolitanas se genera la mayoría del PBI y también se identifican los mayores índices de desigualdad, se mencionó como muy importante la presencia del gobierno central en el desarrollo de las políticas públicas de alcance metropolitano.

A partir de las reflexiones y propuestas, se plantearon algunos ejes que deberían ser integrados a la generación de los próximos lineamientos. Entre ellos:

1. **Gobernanza:** integrar la dimensión de financiamiento y de gestión de proyectos metropolitanos.
2. **Social:** incorporar las áreas de **salud y educación**.
3. **Seguridad:** revisar el alcance y evaluar el rol de las actuales políticas de seguridad
4. **Transporte:** incluir el concepto de **movilidad**.
5. **Uso del suelo:** asociar este concepto a las temáticas de hábitat, RSU, ambiente y cuencas.
6. **Industrias:** introducir nuevas formas de agrupamiento industrial más allá de los parques industriales
7. **Cambio Climático:** Introducir incentivos para el trabajo sobre medidas de mitigación y adaptación.

3.2. Mesa Ambiental

Participantes

La segunda Mesa Metropolitana convocó a los técnicos de los LEM del eje temático ambiental y a ciertos referentes políticos, sociales, privados y académicos con incumbencia en la temática.

Nombre	Apellido	Institución	Cargo
Abigail	Corizzo	Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires	Gerencia Operativa de Cambio Climático Agencia de Protección Ambiental Ministerio de Ambiente y Espacio Público (GCBA)
Alfredo	Garay	Universidad de Buenos Aires - Facultad de Arquitectura y Urbanismo	Profesor Titular
Carlos	Lebrero	Universidad de Buenos Aires - Facultad de Arquitectura y Urbanismo	Director Maestría Gestión Ambiental Metropolitana FADU
Carolina	Chantrill	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Ciudades Emergentes y Sostenibles
Diego	Garay	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	Representante Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda
Ezequiel	Basso	Metro Lab UBA	Investigador
Fernando	Brunstein	Consultor Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial - CONICET	Investigador Senior en el Centro de estudios Urbanos y Regionales y Consultor en Evaluación Ambiental
Francisca	Rojas	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
Gabriel	Lanfranchi	CIPPEC	Director Programa de Ciudades
Jesica	Viand	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	Directora de la Dirección Provincial de Gestión de Riesgos y Emergencias
Laure	Garel	CIPPEC	Consultora Programa de Ciudades
Luis	Baer	CIPPEC	Investigador
Marcelo	Olivet	ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo)	Director General de Gestión Política y Social
Marcelo	Rosso	CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado)	Gerente de Nuevas Tecnologías y Control Ambiental
Maximo	Lanzetta	Fundación Metropolitana	Miembro del Consejo Académico
Mercedes	Bidart	CIPPEC	Analista Programa de Ciudades
Sandro	Munari	Metro Lab UBA	Investigador

Objetivo específico

El objetivo del encuentro consistió en analizar los ejes tratados en la dimensión ambiental. Se presentaron los dilemas planteados en los LEM en el 2007 y su avance hasta el presente. También se buscó dialogar en torno a nuevos conceptos de la temática que hayan surgido en los últimos diez años. Los ejes son:

- Manejo de cuencas
- Áreas verdes
- Tratamientos de residuos
- Borde periurbano

Síntesis de la discusión

Durante el encuentro surgieron ciertos consensos sobre cada temática.

Sobre el manejo de cuencas la premisa fue “priorizar el manejo de cuencas” y se planteó que el caso de ACUMAR podría ser una referencia, en cuanto a sus alcances y limitaciones, para el resto de los comités de cuencas. Sin embargo, se reconocieron ciertos problemas institucionales de ACUMAR, tales como el rol consultivo de los municipios. Se resaltaron problemas de la cuenca que exceden sus alrededores y las competencias de las diversas autoridades de cuencas, como la vulnerabilidad de los habitantes de las villas y asentamientos frente ante la contaminación de los ríos y arroyos. Los asistentes también se preguntaron cuál sería la mejor forma de gestionar las cuencas y solucionar los problemas de contaminación, por ejemplo, si tienen que ser manejadas a través de un comité de cuenca o depender del área de hidráulica provincial o nacional.

Sobre las áreas verdes la premisa fue “Incrementar la cantidad y calidad de la dotación de áreas verdes por habitante”. En este sentido se destacó la problemática de las grandes superficies verdes que no cumplen la función que podrían tener. Esas áreas, podrían ser gestionadas de forma conjunta por los organismos que tienen competencia sobre esas tierras y darles uso de parque urbano. Una de las posibilidades sería que los municipios dejen de ser los encargados de parques y que eso lo maneje un organismo metropolitano. En términos de unidad de gestión de parques el CEAMSE se destacó como una experiencia fallida. Se planteó que la solución debería ser por mejorando la cuestión institucional y destacó la importancia de la gestión y el presupuesto teniendo en cuenta que no se requiere involucrar grandes fondos públicos. Se destacaron asimismo dos problemáticas fundamentales: las ocupaciones de la población en suelo no apto y las ventas de tierras bajas con posibilidad de aprovechamiento ambiental por el desarrollo inmobiliario. Ambas cuestiones resultan de difícil manejo para los gobiernos locales. Se resaltó la oportunidad de cruzar la información y el abordaje de las áreas verdes con la problemática de las cuencas, así como introducir los conceptos de territorio multifuncional, infraestructura verde, biodiversidad y resiliencia ante los efectos adversos del cambio climático.

Infraestructura verde

Según Benedict y McMahon (2002:5), infraestructura verde puede ser definida como una red interconectada de espacios verdes que conservan las funciones y valores de los ecosistemas naturales y provee beneficios asociados a la población humana. Aunque esta idea se remonta al 1900 (Benedict & McMahon, 2006), el término infraestructura verde solamente aparece con fuerza durante en los 2000 en el diseño y planificación de ambientes urbanos y periurbanos (Tzoulas et al., 2007; Eisenman, 2013). De acuerdo al INTA (2012), garantiza la prestación de servicios ambientales vitales y cumple una función esencial en la planificación territorial al facilitar y sostener “la conformación de nuevos asentamientos humanos, el crecimiento equilibrado de los existentes, la definición espacial de corredores de transporte, la separación entre usos no compatibles, la protección de espacios agrícolas especializados, etc.”

Infraestructura verde

Según Benedict y McMahon (2002:5) infraestructura verde puede ser definida como una red interconectada de espacios verdes que conservan las funciones y valores de los ecosistemas naturales y provee beneficios asociados a la población humana. Aunque esta idea se remonta al 1900 (Benedict & McMahon, 2006), el término infraestructura verde solamente aparece con fuerza durante en los 2000 en el diseño y planificación de ambientes urbanos y periurbanos (Tzoulas et al., 2007; Eisenman, 2013). De acuerdo al INTA (2012) garantiza la prestación de servicios ambientales vitales y cumple una función esencial en la planificación territorial al facilitar y sostener “la conformación de nuevos asentamientos humanos, el crecimiento equilibrado de los existentes, la definición espacial de corredores de transporte, la separación entre usos no compatibles, la protección de espacios agrícolas especializados, etc.”

Territorio multifuncional

Es un espacio urbano que tiene múltiples funciones. Un ejemplo son los parques lineales que cuentan con funciones desde ambientales a políticas y sociales. A nivel ambiental las áreas verdes cumplen un rol estratégico frente a la mitigación y adaptación al cambio climático. Estos espacios tienen un potencial para reducir las emisiones. La siembra de árboles y preservación de vegetación de estas áreas contribuye a la absorción de CO₂. Adicionalmente reducen los impactos de las inundaciones en tanto pueden fortalecer la estructura de los canales. A nivel de calidad de vida tienen un potencial para mejorar la calidad del aire, así como promover el uso mixto del suelo ofreciendo actividades deportivas y de recreación esenciales para la salud física y mental de los ciudadanos. A nivel económico aumentan el atractivo de la ciudad que puede traducirse en la revalorización del suelo y la creación de nuevas actividades económicas. Por último, tienen un valor político y social siendo que puede ser un espacio inclusivo que contribuye a generar un vínculo entre comunidades pertenecientes a diferentes delimitaciones territoriales, en particular cuando se trata de parques lineales que abarcan una amplia extensión del territorio urbano (Mora, 2013).

Sobre el tratamiento de residuos la premisa fue “Reformular los criterios de tratamientos de residuos”. Los participantes consensuaron que existe un desequilibrio y recarga de los residuos de la zona norte y un avance en cuanto a la disminución de la cantidad de residuos que la Ciudad de Buenos Aires envía a su disposición final. También se mencionó que para el año 2023 se prevé la construcción de plantas de *waste energy* o valorización térmica. Se expresó la necesidad de reemplazar el concepto de tratamiento de residuos por el de gestión integral de residuos, conocido por sus siglas GIRSU. Esto implica considerar la incorporación de los residuos en el mercado, como el de las veredas reciclables, generando una economía circular: pensar en que los productos de recuperación tengan demanda.

Economía circular

Supone un cambio de paradigma respecto al circuito predominante que existe en la producción, el uso y el desecho de materiales (economía lineal), para pasar a otro basado en la reducción del uso de materiales, así como en su reutilización y reciclado (economía circular).

GIRSU

La gestión de residuos sólidos se basa en las actividades de reducción en origen, reciclado, transformación de los residuos y disposición final, organizadas según una jerarquía de gestión. El control sistemático y determinado de los elementos funcionales: generación, manipulación de residuos, separación y procesamiento en origen; recolección; separación y transformación de residuos sólidos; transferencia y transporte; y disposición final, asociado a la gestión de RSU desde el inicio de las tareas hasta la disposición final. (Observatorio Nacional para la Gestión de RSU)

Cambio Climático

El cambio climático es provocado por el calentamiento global que a su vez tiene origen total o parcial en el aumento de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera, los cuales inciden sobre los patrones de temperatura y precipitación del planeta, así como en la frecuencia y severidad de eventos extremos como huracanes y sequías (BID, 2016).

Resiliencia

La resiliencia es la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro. Contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), así como la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. El término deriva del latín (*resilio, resilire*) y significa volver atrás, volver de un salto, rebotar. En urbanismo, suele utilizarse para referirse a la capacidad que tiene una ciudad de resistir una amenaza y recobrase de sus efectos de forma eficaz. (ONU Hábitat, 2016)

Sobre el borde periurbano, la premisa era “consolidar el borde periurbano como un área de reequilibrio ambiental”. Parte del problema de las zonas periurbanas se asoció a que se trata de un espacio en donde la tierra es demasiado cara para ruralizar y, a la vez, lejos para urbanizar.

La mesa destacó la tendencia a la expansión horizontal de la ciudad generando una ciudad de baja densidad con ambiente urbano degradado. Esto genera encarecimiento de la construcción y mantenimiento de los servicios urbanos y peores condiciones ambientales.

3.3. Mesa Crecimiento

Participantes

La tercer Mesa Metropolitana convocó a los técnicos de los LEM del eje temático crecimiento y movilidad y a ciertos referentes políticos, sociales, privados y académicos de la temática.

Nombre	Apellido	Institución	Cargo
Santiago	Arias	Banco Mundial	Especialista en planificación urbana
Carlos	Verdecchia	CIPPEC	Consultor
Claudio	Agugliario	Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)	Asesor
Luciano	Pugliese	Fundación Metropolitana	Asesor
Ruben	Guillen	Fundación Metropolitana	Asesor
Juan	Duarte	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	
Angeles	Arano	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Asesora Gabinete Metropolitano
Susana	Eguia	Ministerio Interior, Obras Públicas y Vivienda / Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)	Sectorialista – Especialista en Políticas Urbanas
Artemio	Abba	Observatorio Urbano Local - Área Metropolitana de Buenos Aires	Coordinador General
Cecilia	Larivera	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	Directora Planificación Urbana y Territorial
Marina	Morgan	TECHO	Directora del centro de Investigación social
Francisco	Susmel	TECHO	Director de Regiones
Nora	Clichevsky	UBA-CONICET	Investigadora
Alfredo	Garay	UBA-FADU	Profesor Titular
Raúl	Fernández Wagner	Universidad General Sarmiento - Instituto del Conurbano	Profesor Asociado
Luciano	Scatolini	Universidad de La Plata	Director de la Clínica de Hábitat

Objetivo específico

El objetivo del encuentro consistió en analizar los ejes tratados en la dimensión del crecimiento metropolitano. Se presentaron los dilemas planteados en los LEM en el 2007 y su avance hasta el presente. También se buscó dialogar acerca de nuevos conceptos sobre el tema que hayan surgido en los últimos diez años. Los ejes son:

- Estructuración sistema de centros
- Organización sistema de transporte
- Expansión de las redes sanitarias
- Características de crecimiento

Síntesis de la discusión

Las cuestiones tratadas en este eje están vinculadas a un contexto de un crecimiento de la población de 1,25 millones de habitantes cada 10 años que la Ciudad de Buenos Aires no logra absorber. El crecimiento entonces sucede en las afueras, generando una expansión del área urbanizada de la RMBA.

Sobre la estructuración del sistema de centros la premisa fue “Reorganización del sistema de centros”. La mesa mencionó una articulación entre el crecimiento urbano y la movilidad. La movilidad, y sobre todo el transporte público, resulta un atributo clave en la calidad del hábitat y es determinante en la generación de nuevos centros. Los participantes también coincidieron que la falta de generación de nuevos centros se debe a una “periferización” de las elites, una incorporación de población con bajos recursos a los alrededores de la ciudad y un alto crecimiento de las villas, pero con poca accesibilidad a la ciudad. La generación de nuevas centralidades se dio, en su mayoría, por la proliferación de barrios privados en las afueras de las ciudades. Se incorporaron tierras que antes no eran urbanas (humedales, etc.), que obligan a futuro a considerar la regularización de estas expansiones.

Movilidad Urbana

Son tres los elementos principales que interactúan: el ciudadano, como individuo que se va a transportar de un punto a otro finalmente; el espacio público, como espacio físico a utilizar para llevar a cabo dicho traslado; y el transporte sostenible, integrando el transporte motorizado público y privado con el no motorizado como las bicicletas

Acerca de la organización del sistema de transporte la premisa era “Producir cambios en la gestión del transporte metropolitano”. Se planteó la falta de articulación institucional de la gestión metropolitana del transporte apenas de que se intentó avanzar en este sentido mediante la creación de la ATM (Agencia Metropolitana de Transporte) en el 2012. También se conversó sobre la falta de articulación de un verdadero BRT (*Bus Rapid Transit*) a pesar de que existió un avance con el Metrobus, un sistema de carriles exclusivos para autobuses que comenzaron a funcionar en la Ciudad de Buenos Aires en el 2011. A diferencia de los BRT existentes en el mundo, como por ejemplo el de Curitiba o el de Bogotá, por el que funciona en Buenos Aires no circula una línea en particular haciendo el recorrido por las diversas paradas, sino que funcionan como carriles exclusivos para diferentes líneas de colectivo, ya que muchas de las que lo utilizan no lo hacen en forma total sino parcial. Se destacó que se debe considerar la articulación de los distintos nodos y trabajar en conjunto la cuestión de los pasajeros y cargas.

Sobre las características de crecimiento con la premisa “Afrontar cambios en los patrones de crecimiento” y la expansión de los servicios sanitarios con la premisa “Promover la expansión de los servicios sanitarios”, resaltó un avance en la expansión de servicios sanitarios pero un déficit en la capacidad de afrontar los cambios en el crecimiento, siendo que los asentamientos informales y villas crecieron de forma exponencial.

Algunos referentes de la mesa indicaron que en el próximo estudio debería considerarse cómo se produce y se consume la vivienda y el suelo. En 2007, el

crecimiento era optimista y la vivienda pública era una promesa, pero no se podía prever cómo se iba a comportar el mercado. Durante los 10 años, el retiro del crédito hipotecario tuvo un impacto sobre la forma en que los sectores populares se asentaron, acudiendo a la toma informal de tierras en la periferia o al alquiler informal. También sugirieron vincular los subsidios al transporte y los subsidios a la vivienda para analizar si se alinean, generando ciudades más densas o si, por el contrario, se está favoreciendo la extensión de las mismas.

La mesa resaltó la necesidad de regulación de mercados de suelo a nivel metropolitano. La regulación municipal resulta débil siendo que hay una diferencia entre la intencionalidad de regular el mercado y la operatividad de las agencias municipales.

También se introdujo la existencia de nuevos paradigmas como las economías colaborativas, las cuales van a tener un impacto sobre las formas de usar el hábitat y el transporte (AirBnB⁴⁶, Uber⁴⁷, etc.)

Economía colaborativa

Se basa en el intercambio y la utilización de bienes y servicios que se encuentran ociosos, subutilizados o improductivos, y cuya compensación se pacta entre las partes involucradas. (Toribio, 2015)

Otro tema que resultó necesario considerar en un futuro estudio fue la seguridad urbana, concepto que incluye la segregación y la violencia. Vinculado a este tema, también se conversó sobre la política inmigratoria y su impacto en el acceso al suelo así como su incidencia en el aumento de población urbana.

⁴⁶ AirBnB es un *marketplace* para publicar, descubrir y reservar viviendas privadas creado en el 2008 en San Francisco California. Ofrece servicio en 65,000 ciudades y 191 países.

⁴⁷ Uber es una empresa internacional que proporciona a sus clientes una red de transporte privado, a través de su software de aplicación móvil, que conecta los pasajeros con los conductores de vehículos registrados en su servicio, los cuales ofrecen un servicio de transporte a particulares. La empresa organiza recogidas en decenas de ciudades de todo el mundo y tiene su sede en San Francisco, California.

3.4. Mesa Producción

Participantes

La cuarta Mesa Metropolitana convocó a los técnicos de los LEM del eje temático producción y a ciertos referentes políticos, sociales, privados y académicos de la temática.

Nombre	Apellido	Institución	Cargo
Alfredo	Garay	Universidad de Buenos Aires - Facultad de Arquitectura y Urbanismo	Profesor Titular
Amparo	Arteaga	Municipio de La Plata	Coordinadora Plan Estratégico
Bernardo	Astarloa	Ministerio de Producción Nación	Director Nacional de la Subsecretaria de desarrollo y planeamiento productivo
Claudio	Agugliario	Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)	Asesor
Daniel	Álvarez	Universidad de San Martín	Especialista en planificación del transporte y coordinador Instituto del Transporte
Facundo	Nuñez	Ministerio de Producción Nación - Metro Lab UBA	Investigador
Flavio	Galanis	Puerto de Buenos Aires	Jefe de planeamiento
Francisca	Rojas	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
Gabriel	Roulliet	Municipio de La Plata	Secretario de planificación urbana y desarrollo económico
Gustavo	Lipovich	UBA	Transporte aerocomercial y de cargas
Luis Maria	Hernandez	Puerto La Plata (PLP)	Gerente de Obras y Mantenimiento
Ramiro	López Saubidet	Puerto de Buenos Aires	Coordinador General de Obras y Servicios
Ruben	Guillen	Fundación Metropolitana	Asesor
Soledad	Iglesias	Ministerio Interior, Obras Públicas y Vivienda / Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)	Coordinadora
Ezequiel	Basso	Metro Lab UBA	Investigador
Luis	Baer	CIPPEC	Consultor
Gabriel	Lanfranchi	CIPPEC	Director del Programa de Ciudades
Mercedes	Bidart	CIPPEC	Programa de Ciudades
Laure	Garel	CIPPEC	Programa de Ciudades

Objetivo específico

El objetivo del encuentro consistió en analizar los ejes tratados en la dimensión producción. Se presentaron los dilemas planteados en los LEM en el 2007 y su avance hasta el presente. También se buscó dialogar acerca de nuevos conceptos sobre el tema que hayan surgido en los últimos diez años. Los ejes son:

- Localización del puerto
- Problema energético
- Reorganización de la estructura vial
- Cambios en los patrones de localización industrial

Síntesis de la discusión

Sobre la localización del puerto con la premisa “promover la modernización del puerto de cargas generales” se resaltó que no importa la ubicación de los puertos, sino que actúen de forma conjunta. Hoy existe una concentración de las operaciones en el puerto de Buenos Aires sin conexión con el puerto de La Plata. Se resaltó que debería haber un acuerdo para que Ciudad, Nación y Provincia compartan la operación de un gran puerto metropolitano ya que, en realidad, lo que necesitan los operadores de puerto es una regulación y gestión en común y no necesariamente una localización.

En el caso de Buenos Aires, cada vez que crezca la ciudad más va a ser expulsora del puerto. Buenos Aires no es un puerto que se va a ampliar porque está rodeado de ciudad.

En el caso de la Plata, es un puerto alternativo a cargas generales porque es industrial. El 90% de su producto es la destilería. Lo más probable es que a futuro desaparezca la destilería de ahí y se desarrolle en otro lado. También el puerto de La Plata fue una inversión privada y se intentó realizar obras para favorecer la circulación, aunque todavía persisten sin ser utilizados.

Otra cuestión a considerar es que los operadores que encontramos en nuestros puertos son globales y que, en ese contexto, la gobernanza va a tener que ser pensada para el fortalecimiento institucional frente a operadores globales tanto portuarios como navieros.

La segunda cuestión sobre restricción energética tenía la premisa “pasar del esquema radial al desarrollo de una malla radio concéntrica”. La mesa resaltó la necesidad de abordar este tema vinculándolo con otros ejes como el ambiental y salir de un esquema sectorial. En la temática energética surgieron las energías alternativas como las renovables enmarcadas en una economía verde global. Otro concepto nuevo mencionado fue el de “metabolismo urbano”, el cual considera no solo la oferta sino también la demanda. Además, al nuevo documento debería incorporarse la atenuación de la huella de carbono. Por último, se agregó que el tema energético, desde hace unos años, es tomado como tema nacional y no como metropolitano.

Metabolismo Urbano

Proporciona información integral sobre el estado de salud de la ciudad: eficiencia energética, circulación de materiales, gestión de residuos y efectividad de las infraestructuras. El grado en que una ciudad tiene un metabolismo circular frente a uno lineal es medida de su sostenibilidad.

Energías renovables

Son energías obtenidas de fuentes distintas a las clásicas como el carbón, el petróleo y gas natural. Proceden de fuentes renovables por formar parte de ciclos naturales, en oposición a aquellas que proceden de reservas. Energías renovables son la solar, eólica, del agua, mareomotriz y de la biomasa.

El próximo tema tratado fue la reorganización de la estructura vial bajo la premisa “se pasa del esquema radial al desarrollo de una malla radio concéntrica”. Se destacó la importancia de vincular el transporte de pasajeros con la matriz productiva, una vez más indicando la importancia de trabajar de forma inter-relacionada entre las dimensiones.

Otro asunto que se vinculó a la estructura vial fue el transporte aéreo, reconociendo que se subestima su importancia. Se indicó que en el AMBA son 40.000 los puestos vinculados solamente al avión y que el valor de la carga que se traslada por avión es de 13 mil millones de dólares por año entre exportaciones e importaciones como impacto en la Región Metropolitana. Es importante no subestimar el avión ya que Buenos Aires es una plaza aerocomercial y una de las principales de América Latina, se propuso concentrar todo en un solo aeropuerto.

El último tema tratado fue la configuración del espacio industrial bajo la premisa de que “se produce una reorganización del espacio de la producción”. Se remarcó que hay una gran concentración de industrias en la primera corona y muy pocas en la segunda porque cuando crece el área metropolitana tiene un carácter más bien residencial. Este fenómeno se explica en parte por la falta de cobertura de la red cloacal en las áreas periféricas del aglomerado metropolitano.

Se conversó que, más allá de que haya parques industriales vacíos por su localización, esta no es la única causa, sino que hay sectores que, independientemente del lugar donde estén ubicados, tienen problemas de competitividad. Al contrario de lo que se creía, no existe una correlación entre estructura vial y empresas exportadoras. Además, se destacó sobre la problemática de la infraestructura vial que los flujos de trabajadores son intermunicipales y no sólo radiales.

Para entender el espacio de la producción actual y su modificación futura resultó importante para los asistentes hacer un análisis sobre la proveniencia de los productos y entender cómo afectaría la relocalización del puerto, ya que el valor de la importación y exportación de algunos productos puede ser modificado y afectar a ciertas regiones.

3.4. Mesa Institucional

Participantes

La quinta y última Mesa Metropolitana convocó a los principales referentes institucionales de la RMBA.

Nombre	Apellido	Institución	Cargo
Alejandra	Arancedo	Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación	Asesora
Alfredo	Garay	Universidad de Buenos Aires - Facultad de Arquitectura y Urbanismo	Profesor Titular
Ana	Mugettia	Comité de la Cuenca Reconquista (COMIREC)	
Angeles	Arano	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Asesora Gabinete Metropolitano
Carolina	Chantrill	Banco Interamericano de Desarrollo	Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES)
Christian	Taylor	AySA	Director Institucional
Claudio	Agugliario	Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)	
Facundo	Suárez Lastra	Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)	Secretario Ejecutivo
Fernando	Straface	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Secretario General y de Relaciones Internacionales
Francisca	Rojas	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
Graciela	Zivano	Comité de la Cuenca Reconquista (COMIREC)	
Mabel	Martín	Ministerio Interior, Obras Públicas y Vivienda / Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)	Coordinadora Ejecutiva de la Unidad Ejecutora Central
Mara	Anselmi	Comité de la Cuenca Reconquista (COMIREC)	Directora Ejecutiva
María	Lafage	Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación	Asesora
Martín	Alessandro	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Subsecretario Unidad de Gestión del Cumplimiento
Pablo	Bereciartua	Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación	Subsecretario de recursos hídricos/APLA
Pedro	Del Piero	Fundación Metropolitana	Presidente
Pedro	Pirez	Academia	
Soledad	Iglesias	Ministerio Interior, Obras Públicas y Vivienda / Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)	Coordinadora

Objetivo específico

El objetivo del encuentro consistió en repasar los resultados de las mesas temáticas y conocer la perspectiva de cada institución metropolitana acerca de la gobernanza regional, así como también plantear objetivos de mediano y largo plazo.

Síntesis de la discusión

En el debate, cada organismo expuso su trabajo y principales conclusiones sobre el estado de la RMBA:

Representantes del Gabinete Metropolitano indicaron que la cuestión metropolitana opera en escenarios reducidos, ciclos políticos cortos, con poco ejercicio en la "metropolización" de las situaciones. Destacaron que deben relacionarse los municipios entre sí, así como también con el gobierno de la ciudad y el de la provincia. También mencionaron que es importante tratar de generar coordinación y logros que generen satisfacción en el corto plazo para luego pasar a problemas más estructurales. También se mencionó que hay dificultades para agilizar el accionar de los gobiernos, pero que el DAMI es una oportunidad de incentivar la cooperación bifronte, de dos jurisdicciones, por primera vez.

La CO.C.A.M.B.A (Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires) es una institución recientemente constituida por representantes de las tres jurisdicciones, presidida por el ministro Rogelio Frigerio y coordinada por el secretario ejecutivo Facundo Suárez Lastra. Referentes del organismo mencionaron que estará integrado por nueve funcionarios públicos con rango no inferior a subsecretario, de los cuales tres serán representantes del Poder Ejecutivo Nacional, tres del gobierno de la provincia de Buenos Aires (pudiendo designar representantes de sus municipios), y tres del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Además, los miembros se desempeñarán con carácter "ad-honorem" y serán designados por las respectivas jurisdicciones. Asimismo, habrá un Consejo Consultivo que estará integrado por representantes de la sociedad civil y de las universidades nacionales, provinciales y municipales, públicas y privadas.

La CO.C.A.M.B.A destacó que ya se encuentra relevando el estado del debate sobre la gobernanza metropolitana con el fin de tener insumos para ofrecerle a la comisión. En el mismo sentido la institución se está contactando con los actores que trabajan la materia para ver de qué manera perciben el proceso de generación de consenso que tiene que llevar adelante la CO.C.A.M.B.A.

El CEAMSE destacó que, desde su creación en 1978, sigue trabajando sin interrupción. Los representantes del organismo señalaron que recientemente se incorporó una planta de reciclaje de neumáticos y otra de separación de tipo social. Actualmente cuenta con once plantas operativas e indicaron que también cuentan con planes al 2023 para afrontar la problemática del aumento de los residuos. El desafío será conseguir los recursos para afrontar los nuevos tipos de tratamientos, que son más costosos. En ese sentido, se volvió sobre la idea tratada en la mesa ambiental de que es importante tener en cuenta la valorización de los residuos como un recurso.

Por otro lado, AySA indicó que está trabajando fuertemente en incorporar nuevos partidos a la cobertura, representando 3 millones de habitantes suplementarios y llegando de esa manera a un número de 15 millones de beneficiarios. Para lograr la cobertura duplicará la expansión que presentan hoy, con un presupuesto de 12 mil

millones de dólares. En este sentido, la Subsecretaria de Recursos Hídricos de la Nación explicó que en 2016 se realizaron obras por 5.800 millones de pesos más que el año anterior.

El COMIREC, comentó que estuvieron trabajando en un plan de gestión integral para la cuenca y que ya cuentan con créditos internacionales mientras que el Ministerio del Interior comentó que el Programa DAMI (Desarrollo de Áreas Metropolitanas de Interior) buscará fortalecer a la RMBA como hizo con los aglomerados del interior y también a la COCAMBA.

Se consensuó finalmente la necesidad de institucionalizar la gestión de la región políticamente y rediseñar la forma en que se financian los proyectos metropolitanos.

Ciudad Inteligente

Con respecto a la literatura centrada en el estudio de los posibles beneficios de la ciudad inteligente, se puede observar una diversa gama de enfoques que van desde la búsqueda de la comprensión de sus ventajas económicas para la ciudad, su capacidad para promover el desarrollo social a través de la incorporación de infraestructuras inteligentes, hasta el estudio de la importancia de las experiencias de los usuarios y su relación con la información (Campbell, 2012; Harrison y Donnelly 2011; Caragliu et al., 2011; Yesner, 2013).

Derecho a la ciudad

El concepto surge en 1968, de la mano de Henri Lefebvre (1968), como contrapropuesta a la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses del mercado y ante la necesidad de restaurar el sentido de la misma desde la posibilidad del “buen vivir” y como escenario de encuentro y construcción de la vida colectiva.



4. Hacia una nueva agenda metropolitana

El ejercicio de revisar los LEM, analizando los sucesos relevantes de la última década, facilitó la identificación de temas que deberían considerarse para la actualización de una nueva agenda metropolitana para Buenos Aires. El análisis mencionado tuvo lugar en las mesas metropolitanas que se llevaron a cabo con especialistas en temas como la economía, el ambiente y el crecimiento urbano de la RMBA.

En términos generales se propone evitar la mirada sectorial de las problemáticas metropolitanas y, en cambio, implementar un enfoque holístico estructurado en dimensiones tales como equidad, resiliencia y nuevas tecnologías.

1. Incorporar nuevos temas, conceptos y contextos que surgieron desde la creación de los LEM

En los últimos diez años han surgido nuevos temas en el ámbito de las políticas públicas y algunos conceptos se instalaron en las agendas de gobierno. El de mayor resonancia actual es quizás el de *ciudad resiliente*, que pone de manifiesto la necesidad de desarrollar estrategias y destinar más recursos con especial énfasis en la mitigación y adaptación de las ciudades frente al cambio climático, entre otros riesgos.

En ese sentido, el desarrollo de nuevos loteos, urbanizaciones y edificios, tanto para uso comercial como residencial, deben enmarcarse en una política urbana integradora y articulada entre las diferentes dependencias del Estado que intervienen en la aprobación de los desarrollos inmobiliarios⁴⁸. Así, el tratamiento del borde periurbano constituye una valiosa oportunidad para contener la expansión urbana difusa y de baja densidad, así como para promover ciertos usos agro-productivos que faciliten el abastecimiento de alimentos de calidad a precio asequible que al mismo tiempo disminuyan el riesgo de inundaciones.

Por otro lado, el recorrido hacia un modelo de *ciudad inteligente* requerirá del uso creciente y adecuado de las nuevas tecnologías de información, comunicación y participación ciudadana para el mejoramiento de los procesos de gestión urbana y la administración pública. En tal sentido, la promoción del *gobierno abierto*, el empleo de *big data* para mejorar la calidad y alcance de los servicios públicos, la aplicación de sensores que midan la calidad de la infraestructura urbana, entre otros instrumentos que sirvan para la mejora en la toma de decisiones y los sistemas de monitoreo de las políticas públicas, serán fundamentales para responder de manera eficiente y eficaz a los escenarios cambiantes de las dinámicas metropolitanas.

Otras cuestiones importantes no tratadas en los LEM fueron las políticas sociales, especialmente lo que refiere a la igualdad de género y el acceso equitativo a la salud y educación, elementos clave para desarrollar **ciudades más equitativas**. Actualmente se encuentran en curso algunas iniciativas interesantes en el sector de la salud pública,

⁴⁸ Por ejemplo, a nivel municipal las Direcciones de Planeamiento y de Catastro (por lo general, dependientes de las Secretarías de Obras Públicas), y a nivel provincial la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, y la Subsecretarías de Obras Públicas (en la esfera del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos), la Subsecretaría de Gobierno y Asuntos Municipales (dependiente del Ministerio de Gobierno), además de la Autoridad del Agua (ADA) y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

como por ejemplo la ampliación del sistema de atención del SAME y el desarrollo de la historia clínica única digital para que los habitantes de la ciudad y el conurbano bonaerense cuenten con un seguimiento médico independientemente del centro de salud en el cual se atiendan.

En 2013, la Provincia de Buenos Aires aprobó la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que enmarca las políticas de hábitat en los principios rectores asociados el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización. La sanción de esta ley impone un nuevo contexto en el cual considerar los conceptos incluidos en los LEM de 2007.

Desde la Nueva Agenda Urbana, acordada durante la Conferencia HABITAT III (ONU) en octubre de 2016 en Quito, se plantearon principios y lineamientos enmarcados en el paradigma del *Derecho a la Ciudad*. El concepto incluye el reconocimiento de nuevos derechos colectivos en cuanto al acceso al hábitat digno, el espacio público, el equipamiento de calidad y la participación en la toma de decisiones. Los nuevos LEM deberían basarse en estos principios para planificar las acciones contendientes al ordenamiento territorial y el acceso al suelo en la región.

2. Revisar la metodología implementada en la elaboración de los LEM de 2007

Además de considerar los nuevos temas y conceptos surgidos en la última década, mencionados en el punto 1, se propone revisar el proceso por el cual se llevó a cabo la delimitación de los lineamientos estratégicos. En este sentido, resulta necesario abordar integralmente el análisis de la problemática metropolitana, superando las miradas estrictamente sectoriales (transporte, energía, vivienda, espacio público, entre otros) y para comenzar a encarar los nuevos desafíos planteados (resiliencia, equidad y economía digital, entre otros) desde temáticas transversales tales como el bienestar o riqueza, la cultura y la gobernanza metropolitana.

Con este tipo de abordaje se permite reconstruir la trama de actores institucionales clave e identificar los vínculos que deben establecerse entre las diversas áreas y niveles de gobierno, así como también con organismos autárquicos, empresas, universidades y organizaciones de la sociedad civil, para encarar las problemáticas de la región metropolitana.

La mirada integral del territorio debe asimismo incorporarse en los diferentes estudios y proyectos que se formulen para alcanzar las metas de la futura agenda metropolitana. La ausencia de una mirada estratégica e integrada sobre el sistema portuario es una de las tantas problemáticas que ponen de manifiesto este requerimiento.

3. Promover un proceso participativo para la elaboración de una agenda metropolitana

Es prioritario generar dispositivos institucionales para mejorar las modalidades de participación de diversos actores de la sociedad civil en las propuestas de gestión y planificación de la región. La participación y los consensos multi-actorales resultan de vital importancia para alcanzar propuestas legítimas con factibilidad de implementación. En este contexto, los actores tanto del ámbito político como técnico deberán identificar y priorizar acciones coordinadas para la RMBA.

Para encarar satisfactoriamente este proceso participativo, el mismo deberá estar integrado tanto por el sector privado como por el público. Hacia adentro del sector público, deberá haber una articulación entre los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Ciudad y Provincia), así como también entre las diferentes áreas de gobierno de cada jurisdicción. Asimismo, el sector privado deberá incluir la participación activa tanto de las empresas como de la sociedad civil en su conjunto.

4. Incluir un estudio presupuestario sobre la RMBA

Otro de los elementos importantes a tener en cuenta a la hora de plantear una nueva agenda metropolitana es la necesidad de contar con información presupuestaria fehaciente y detallada acerca de la RMBA. En este sentido, se hace indispensable diseñar un estudio sobre el gasto y recaudación de las jurisdicciones y los distintos niveles de gobierno alcanzados por la región, con el fin de poder detallar qué proporción de su presupuesto corresponde a la misma.

De esta manera se podrá arribar a una idea sobre la cantidad de recursos que debería contar un organismo que tenga como objetivo gestionar la RMBA de manera eficiente y sostenible. El denominado *Gasto Metropolitano* surge de computar y agregar aquellas decisiones de gasto que se comparten, que trascienden a una única jurisdicción y que tienen una presencia e incidencia territorial en la zona geográfica metropolitana.

Cabe aclarar que no se trata de la suma matemática del presupuesto de la CABA y los 40 municipios de la provincia de Buenos Aires, sino de identificar hacia adentro de los mismos cuáles son gastos en asuntos de carácter metropolitano. Con este objetivo se debe seguir una metodología que contemple el gasto en este rubro de todos los niveles de gobierno: Nación, Provincia, Ciudad y Municipios, incluyendo sus organismos descentralizados, así como también las empresas públicas que estén bajo su órbita.

5. Incorporar una planificación de fortalecimiento institucional de las autoridades de la RMBA.

En los últimos diez años se ha identificado la creación de ciertos organismos metropolitanos que constituyen un pilar fundamental para el futuro de la región pero que se deben fortalecer mediante acciones específicas. Los nuevos LEM podrían sugerir planes de fortalecimiento institucional de los organismos existentes y, de ser necesario, la creación de nuevos.

Los organismos existentes son: La Autoridad Metropolitana de Transporte; los comités de cuenca como ACUMAR, COMIREC y COMILU, mencionados anteriormente; la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (CO.C.A.M.B.A); el Gabinete Metropolitano; el CEAMSE; AySA; el Mercado Central y la Agencia de Planificación.

Es necesario retomar el debate que planteó la CO.C.A.M.B.A acerca del estudio de mecanismos de gobernanza que den cuenta de los distintos niveles de gestión existentes. En este sentido, es importante tener en cuenta las diferentes posibilidades de institucionalidad metropolitana, que incluya la gestión integral de los servicios y que a su vez sea capaz de planificar y recibir competencias de los niveles de gobierno correspondientes. Para ello, es necesario contemplar el sistema de regiones para luego avanzar hacia la institucionalización de una región metropolitana para *la Gran Buenos Aires* que incluya a la CABA y a la provincia de Buenos Aires, con la adhesión de la Nación y los municipios, según se defina oportunamente.

5. Bibliografía

Abers, R. (2010) *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*, Annablume, São Paulo, 2010.

Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (s.f.). Recuperado el 3 noviembre de 2016, de: <http://www.aysa.com.ar/>

Alfonso Vegara, *El papel de las ciudades en el futuro* (2000). Recuperado de: <http://www.euskonews.com/0068zbnk/gaia6803es.html>

Azpiazu, D. (2007) La privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. Las enseñanzas del caso argentino, en *Revista Reflexiones*, 86, (2): 105-115, ISSN: 1021-1209 / 2007

BAM 2.1 - Fundación Metropolitana. (s.f.). Recuperado de: <http://www.bam21.org.ar/niveli>

Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. IX, núm. 194 (36).

Barsky, A. (2013). *Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la región metropolitana de buenos aires (2000-2013)* (Tesis Doctoral). Departamento de Geografía Universidad Autónoma de Barcelona / Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.

Blanco, J., & San Cristóbal, D. (2012). Reestructuración de la red de autopistas y metropolización en Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 73-88.

Botsman, R. (2015). Trust me, I'm a stranger. [video] Disponible a: <http://rachelbotsman.com/work/trust-me-im-a-stranger/> [Accessado 23 Ag. 2016].

Buckland, H. y Murillo, D. (2014). *La innovación social en América Latina. Marco conceptual y agentes*. Instituto de Innovación Social de ESADE y Fondo Multilateral de Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo)

CEAMSE (2015) <http://www.ceamse.gov.ar/ciclo-de-la-basura/area-de-cobertura/>

Ciccolella y otros (2016) "Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta", en **Contexto**, Número 11, Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, septiembre 2015.

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Recuperado el 7 noviembre de 2016, de: <http://www.ceamse.gov.ar/>

Comisión Nacional de Regulación de Transporte (2015) *Boletín Estadístico CNRT - 2015* Extraído el 5 Noviembre 2016 de: <https://cnrt.gov.ar/bolet%C3%ADn-estad%C3%ADstico>

Dávila, S. (2006) El poder del agua. ¿Participación social o empresarial? México, experiencia piloto del neoliberalismo para América Latina, Itaca, México.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires – DPCABA (2016) Guía básica de derechos usuarios de bicicletas, septiembre de 2016, Buenos Aires.

Duarte, J. (2010). *Adquisición de suelo para las políticas de vivienda y regularización dominial. El caso del Conurbano Bonaerense 2003/2008*. Research Project, Lincoln Institute of Land Policy. Referencia en <http://www.lincolninst.edu/education/research-detail.asp?id=151>

Duarte, J. Dirección de Desarrollo Urbano, PROCREAR-ANSES.

Fernández, L.(2015). "Buenos Aires Y El Problema De Las Inundaciones En Un Contexto Pampeano, Metropolitano Y Rioplatense". *Voces en el Fénix*, 47, 22-29. Recuperado de:

<http://www.vocesenelfenix.com/content/buenos-aires-y-el-problema-de-las-inundaciones-en-un-contexto-pampeano-metropolitano-y-riop>

Fernández, L. (2012). "Expansión urbana y sus impactos en los servicios ecológicos en la cuenca del Río Luján", en Pintos, Patricia y Patricio Narodowsky (2012). *La privatopía sacrílega: efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Buenos Aires, Imago Mundi.

Fernández, L. (2011). Mantenga limpia Buenos Aires. La impronta de la dictadura en la gestión de la basura del Gran Buenos Aires. *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, 523-554.

Garay, D., & Fernández, L. (2013). *Biodiversidad urbana: apuntes para un sistema de áreas verdes en la región metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). *Distritos Económicos*. Visitado el 20 Noviembre 2016 de: <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). *Gestión de Residuos Sólidos Urbanos*. Visitado el 20 Noviembre 2016 de: <http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/amba/rsu>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). *Pedaleá la Ciudad*. Visitado el 20 Noviembre 2016 de: <http://www.buenosaires.gob.ar/ecobici/pedalea-la-ciudad>

Gerencia Comercial, Administración General de Puertos S.E. (2015). *Puerto De Buenos Aires Informe Estadístico año 2015*. Buenos Aires. [PDF en línea]. Recuperado de: http://www.puertobuenosaires.gob.ar/ver_archivos/estadisticas-2015/92.pdf

Halcrow (2010). *Evaluación de obras alternativas compatibles con los requerimientos de calidad de agua de cuerpo receptor, Cuenca Matanza Riachuelo, Informe final*. Buenos Aires: s. n., 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2003). "Qué es el Gran Buenos Aires?" Recuperado el 3 noviembre de 2016, de: <http://www.indec.gov.ar/glosario/folletoGBA.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). "Población estimada al 1 de julio de cada año calendario por sexo, según comuna. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2010-2025" Recuperado el 3 noviembre de 2016, de: http://www.indec.gov.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos Serie B N° 2. Buenos Aires: Autor.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Coordinación Prohuerta para el AMBA (2012). *Agricultura Urbana y Periurbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires* [PDF en línea]. Recuperado de: http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin_eea_amba.pdf

John, N. A. (2013). Sharing, collaborative consumption and Web 2.0. *Media@LSE Working Paper*.

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (mayo de 2016). *Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo N°151. Buenos Aires: CIPPEC.

Lebrero, C. (dir.) (2006, diciembre). Informe de diagnóstico. Crecimiento de la mancha urbana. Trabajo presentado por PAT-UBA y AySA, Buenos Aires, Argentina.

Lipovich, Pedro [En línea]. "Una nueva batalla en la guerra de la Basura". Página 12, 19 de octubre de 2009 <www.pagina12.com.ar>.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte Subsecretaría de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires (2016). *Distribución territorial del precio de oferta, Terrenos en la región metropolitana de Buenos Aires*. [PDF en línea]. Recuperado de: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/terrenos_rmb16.pdf

Ministerio de Energía y Minería Presidencia de la Nación (2006). *Informe Estadístico Del Sector Eléctrico 2006*. Extraído el 5 Noviembre 2016 de:

<http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=2599>

Ministerio de Energía y Minería Presidencia de la Nación (2014). *Informe Estadístico Del Sector Eléctrico 2014*. Extraído el 5 Noviembre 2016 de:

<http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=4020>

Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2016). *Proyecto "Reconquista"*. Extraído el 23 Noviembre 2016 de:

<http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/reconquista/proyecto/caracter.php>

Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos (2006). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Plan Estratégico Territorial. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires (2016). *Agrupamientos Industriales*. Extraído el 12 Noviembre 2016 de:

http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/agrupamientos/historia_agrupamientos.php

Natalia Mayorga Mora (2013) *Experiencias de parques lineales en Brasil: espacios multifuncionales con potencial para brindar alternativas a problemas de drenaje y aguas urbanas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Infraestructura y Medio Ambiente. Nota Técnica # IDBTN-518. [PDF en línea]. Recuperado de:

https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6010/Experiencias_de_parques_lineales_en_Brasil_Espacios_multifuncionales_con_potencial_para_bringar.pdf?sequence=4

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (2016). *Boletín Trimestral De Empleo Registrado Por Provincia*. Extraído el 12 Noviembre 2016 de:

<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>

Observatorio Nacional de Datos de Transporte (2016) *Transporte de cargas y logística*. Extraído el 6 Diciembre 2016 de: <http://ondat.fra.utn.edu.ar/?cat=89>

Observatorio Nacional de Datos de Transporte (2016) *Infraestructura*. Extraído el 6 Diciembre 2016 de: <http://ondat.fra.utn.edu.ar/?cat=89>

ONU Habitat, *World Cities Report 2016*. Recuperado de: <http://wcr.unhabitat.org/main-report/>

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (2006). *Movimiento Operacional de Los Aeropuertos del Sistema Nacional año 2006*. [PDF en línea]. Recuperado de:

http://www.orsna.gov.ar/estadisticas/Estad%C3%ADstica_2006.pdf

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (2014). *Movimiento Operacional de Los Aeropuertos del Sistema Nacional año 2014*. [PDF en línea]. Recuperado de:

http://www.orsna.gov.ar/estadisticas/Estad%C3%ADstica_2014.pdf

Paiavonskis, P. (2016) Entrevista "Es una obra histórica para Argentina y América Latina". *Revista Cuenca*, 5, 2-7. Recuperado de:

<http://www.acumar.gov.ar/content/documents/9/5629.pdf>

Reporte Inmobiliario (2016) *Gráficos Interactivos, Departamentos en venta usados*. Extraído el 3 Diciembre 2016 de:

<https://www.reporteinmobiliario.com/miembros/objetos/?parid=37&prop=1&plot=1>

Suárez, F. y otros (2011) "Del barrio al relleno, del relleno a las Plantas Sociales. El caso de las Plantas Sociales de recuperación de RSU, San Martín-CEAMSE Norte III, Región Metropolitana

de Buenos Aires"; en **RECICLOSCOPIO II** (Suárez, F. y Schamber, P. coord.). PROMETEO-UNGS. Buenos Aires.

TECHO, Argentina (2016). *Relevamiento de asentamientos informales 2016*. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.techo.org/paises/argentina/sala-de-prensa/material-institucional/>

Tobías, Melina. (2016). "El acceso al agua en Buenos Aires durante la era post-neoliberal: ¿Derecho humano o commodity?". En: Gabriela Merlinsky (comp.) *Cartografías del conflicto ambiental II*. Buenos Aires: Editorial Ciccus.

Torres, Horacio (2001) "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". *Revista EURE* N° 80, Santiago de Chile, pp. 33-56.

Universidad Nacional de Tres de Febrero (2015). *Hacia Una Política De Transporte De Calidad En El AMBA: Diagnóstico Y Recomendaciones*. 2015. [PDF en línea]. Recuperado de:

http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/untref_-_transporte_amba_-_informe_final_-_pdf

Vecslir, L. (2010) *La región metropolitana de Buenos Aires como objeto de investigación 2000/2010*. Informe final del Área Urbanismo Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. [PDF en línea]. Recuperado en:

www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-informes/Informe-Final-Estado-Del-Arte-Urbanismo.pdf

Vialidad Nacional (2013) *Estudio de Impacto Ambiental. Extracción de suelos para la construcción de la autopista Presidente Perón (Tramos I, II y III) Provincia de Buenos Aires*. [PDF en línea]. Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/8/2478.pdf>

Acerca de los autores

Gabriel Lanfranchi: director del Programa de Ciudades. Arquitecto (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Economía Urbana (Universidad Di Tella). También SPURS Fellow del Massachusetts Institute of Technology. Como urbanista se desempeñó en la coordinación de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires como Responsable de la Oficina Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires; en el Plan de Movilidad de Verona; en el Plan del Verde de Barcelona (Agencia de Ecología Urbana de BCN); en Programas de Desarrollo Local en Moreno con la Fundación Pro Vivienda Social, en el Plan Estratégico de Luján y en el Plan de Regionalización de AYSA. Actualmente se desempeña como consultor en desarrollo urbano para el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones. Gabriel es también docente de la materia de Planificación Urbana de la FADU - UBA, miembro del board del ENI Di Tella y fundador del MIT Metro Lab.

Alfredo Garay: consultor Senior del Programa de Ciudades. Arquitecto (UBA) y Master en Urbanismo y Ordenamiento Territorial (Universidad Libre de Bruselas - Bélgica). Ha sido Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2004-2008) y Subsecretario de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (89-92) ha Presidido la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A (89-92 y 2008-2016) y ha sido miembro del directorio de PROCREAR (Programa Crédito Argentino 2011/2015). Entre 2006 y 2008 ha sido director del proyecto (BID) Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Buenos Aires, que define un plan urbanístico para la región. Es titular de la cátedra de Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura de la UBA, y da cursos de post grado en las universidades de Córdoba, Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata y en FLACSO. Forma parte del cuerpo de profesores del Instituto Lincoln (Boston).

Luis Baer: consultor Senior del Programa de Ciudades. Geógrafo (UBA), especialista en Políticas de Suelo Urbano (*Lincoln Institute of Land Policy*), Magister en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y Doctor en Geografía (UBA). Investigador del CONICET y del Instituto de Geografía (UBA). Consultor Senior en temas de Planificación Territorial y Gestión Urbana en organismos públicos a nivel nacional e internacional. Docente de grado de Planificación y Ordenamiento Territorial y Geografía Industrial (UBA) y de diferentes posgrados (UBA, UNGS, UTDT, UNC y LILP). Posee diversas publicaciones y trabajos de consultoría en temas de mercados y políticas de suelo, financiamiento urbano y planificación territorial.

Mercedes Bidart: analista Senior del Programa de Ciudades. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Becaria Fulbright Master 2017-2019. Alumna visitante de la Universidad de Bologna, Italia. Posgrado en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública (Universidad de San Andrés y George Washington University). Participa en un proyecto de investigación UBACyT sobre hábitat y vivienda (Facultad de Arquitectura y Urbanismo UBA). Integrante de equipos de trabajo de OSC dedicada a problemáticas de asentamientos informales de Latinoamérica.

Para citar este documento: Lanfranchi, G., Garay, A., Baer, L. y Bidart, M. (diciembre de 2017). Revisión de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires 2007-2017. *Documento de Trabajo N°168*. Buenos Aires: CIPPEC.

Para **uso online** agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo al Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (AR-L1243).

Sobre el Programa de Ciudades de CIPPEC

Estamos convencidos en CIPPEC, que es en las ciudades donde se presentarán los principales conflictos y oportunidades para la sociedad y el medio ambiente. Entendimos que era necesario ofrecer a los principales tomadores de decisión una agenda de desarrollo urbano capaz de generar evidencia para el diseño de política pública, y promover el desarrollo de ecosistemas de actores capaces de incidir en la realidad.

El Programa de Ciudades de CIPPEC presenta un enfoque innovador orientado al desarrollo integral de las ciudades, entendido como un esfuerzo de articulación intersectorial, inter-jurisdiccional, interdisciplinar e inter-áreas con el objeto de mejorar la calidad de vida, la resiliencia urbana, la prosperidad y la gobernanza en las principales urbes de nuestro continente. El Programa se enfoca en 2016 en cuatro grandes líneas:

- **Ciudades más equitativas**, que integren a toda la población y provean buenos estándares de calidad de vida, con foco en hábitat, acceso a servicios e infraestructuras básicas, ordenamiento territorial, movilidad urbana, empleo, pobreza, entre otros.
- **Ciudades más resilientes**, que a través de políticas de adaptación y mitigación del cambio climático limiten los impactos negativos de los fenómenos extremos, cada vez más frecuentes. Este eje incluye aspectos tan diversos como el cambio climático, los riesgos ambientales, provisión de espacios verdes, la gestión del agua, la gestión de residuos sólidos urbanos, entre otros.
- **Ciudades más inteligentes**, que aprovechen las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y la participación ciudadana para transformar los procesos de gestión urbana y mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública, a través de la promoción de gobierno abierto, el empleo de *big data* y sensores para la toma de decisión, entre otras herramientas, para responder a la crecientes y complejas demandas ciudadanas.
- **Ciudades con más gobernanza metropolitana**, en contextos de aglomerados urbanos que crecieron por fuera de sus límites originales y trascienden fronteras interjurisdiccionales, hace falta que se coordinen políticas públicas en territorios con realidades heterogéneas pero fuertemente interrelacionadas para reducir la inequidad e incrementar la resiliencia y el capital social.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Estado y Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Ciudades y Desarrollo Económico.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina

T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org