

riURB • Revista Iberoamericana de Urbanismo nº8 • Iliana Mignaqui • Planes y proyectos territoriales. Escenarios de la metrópolis planificada

PLANES Y PROYECTOS TERRITORIALES. ESCENARIOS DE LA METRÓPOLIS PLANIFICADA

Territorial plans and projects.
Scenarios of the planned metropolis

Iliana Mignaqui

Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Arquitecta (Universidad de La Plata), DEA en *Urbanisme et Aménagement du Territorire*, Máster (Université de Paris XII, Francia)

ilianamignaqui@arnet.com.ar

RESUMEN

La Región Metropolitana de Buenos Aires constituye una unidad funcional donde habita un tercio de la población del país. Si bien ha habido numerosos intentos para dotarla de una autoridad metropolitana, esto no ha sido posible, primando la fragmentación institucional, la concurrencia normativa y la diversidad de planes y proyectos para su territorio. La reciente creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza – Riachuelo, abre nuevas expectativas en materia de gobernabilidad y planificación metropolitana: el Estado a través del ordenamiento territorial y la inversión pública puede incidir de manera directa en el proceso de valorización del espacio y determinar las condiciones o sesgo del futuro desarrollo territorial de un área o región. El artículo analizará las transformaciones producidas en la Región Metropolitana de Buenos Aires en las dos últimas décadas a partir de las acciones de los actores gubernamentales (planes y proyectos) y los actores económicos, presentando los escenarios de desarrollo en debate.

Palabras clave: Buenos Aires, transformaciones territoriales, planes y proyectos, escenarios de desarrollo

ABSTRACT

The metropolitan region of Buenos Aires is a functional unit where a third of the population of the country live in. While there have been numerous attempts to give it a metropolitan authority, this has not been possible due to institutional fragmentation, regulatory competition and diversity of plans and projects for its territory. The recent establishment of the Matanza – Riachuelo basin Authority, opens new expectations in terms of governance and metropolitan planning: the State, through land use planning and public investment, can influence directly in the process for recovering the place and determine the conditions or bias of the future territorial development of an area or region. This article analyze the changes produced in the metropolitan region of Buenos Aires in during the last two decades, from the actions of governmental actors (plans and projects) and the economic actors, for presenting the scenarios of development in debate.

Keywords: Buenos Aires, territorial transformations, plans and projects, development scenarios

1. INTRODUCCION

La planificación del desarrollo territorial en Argentina ha sido durante décadas una preocupación técnica más que política. Para el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), si bien desde el inicio del siglo XX ha habido acciones sectoriales para ordenar el crecimiento de la ciudad de Buenos Aires (CBA) y su área metropolitana, formulando planes, programas y proyectos para orientar ese crecimiento a distintas escalas, la ausencia de una autoridad metropolitana y la falta de continuidad de las agencias gubernamentales con competencia territorial (Mignaqui y Arias, 2009), no han permitido consolidar una estructura pública de planificación territorial. Esta situación, resultado en parte de la discontinuidad de los gobiernos democráticos, las crisis institucionales y económicas recurrentes, los cambios en el sesgo de las inversiones y en los modelos de desarrollo económico – territorial impulsados por los gobiernos de turno, han consolidado una estructura institucional fragmentada, donde aún hoy predominan las acciones y decisiones sectoriales, ya sean éstas temáticas o geográficas.

La creación de la Autoridad de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo en el año 2006 (ACUMAR) luego de la demanda judicial presentada por un grupo de ciudadanos contra el Estado Nacional, responsabilizándolo por los daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental de la Cuenca, ha reabierto el debate en torno a la cuestión ambiental y los instrumentos de acción vigentes en el país, así como sobre las alternativas de desarrollo. La declaración de emergencia ambiental de este vasto territorio, donde viven más de cinco millones de habitantes (el 10 % en condiciones de vulnerabilidad socio-habitacional y riesgo sanitario), no sólo puso en evidencia la ineficacia de las políticas públicas llevadas adelante en las últimas décadas, sino también la ausencia de voluntad política para articular acciones conjuntas entre las distintas jurisdicciones responsables de su gestión.

La condición de país federal, agrega una mayor complejidad a la gestión metropolitana al coexistir diversas leyes y normativas de aplicación en su territorio (Mignaqui, Curcio y Gurman, 2007a). La gestión ambiental vinculada a lo metropolitano debe superar la incompatibilidad existente entre el territorio jurisdiccional (formal) y el territorio funcional metropolitano (real), pues la intersección de ambos da lugar a contradicciones técnico – sectoriales, políticas y financieras (Pirez, 2001).

Para analizar las transformaciones metropolitanas producidas en las dos últimas décadas en la RMBA a partir de las acciones de los actores gubernamentales y los actores privados, este trabajo se ha estructurado en cuatro apartados. En el primero, se hace un breve repaso por el proceso de planificación desde la década de los años '50 hasta la fecha, analizando el papel de la planificación como instrumento de toma de decisiones públicas en las distintas fases de modernización y reestructuración metropolitana; en el segundo, se presenta la estructura de gobierno y características de la gestión metropolitana actual; en el tercero, se presentan los principales planes y proyectos surgidos desde las esferas pública y privada, poniendo foco en los avances del Plan Integral de Saneamiento Ambiental para la Cuenca del Río Matanza - Riachuelo y su impacto sobre la gestión y gobernabilidad metropolitana, en el cuarto apartado se analizan los escenarios de desarrollo en debate. Por último se plantean algunas reflexiones acerca de los desafíos que deberán enfrentarse en materia de gobierno y gestión metropolitana. El objetivo central del artículo es discutir acerca de las tensiones que se están evidenciando en el escenario metropolitano como resultado de la fragmentación de las decisiones en materia de políticas territoriales y las dificultades del Estado para desarrollar formas eficaces de intervención sobre el territorio.

2. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN LA RMBA

Desde mediados de los años '50 hasta mediados de los años '70, en buena parte de las ciudades de América Latina se trató de compatibilizar el crecimiento económico con la justicia social. Es una etapa de fuerte crecimiento metropolitano y corresponde al período denominado de *industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)* o *desarrollismo*.

En Argentina, luego del golpe militar de 1955 y hasta 1983 se alternaron períodos democráticos y dictatoriales (régimenes militares) caracterizados por la inestabilidad política y económica. Esta situación, sumada a la imposibilidad de acuerdos políticos en los sucesivos períodos de gobierno, no ha permitido crear una autoridad metropolitana que pueda coordinar acciones entre las distintas jurisdicciones, ya sea en materia de criterios de urbanización, consolidación y densificación de los distintos ejidos, de redes de servicios o de transporte. Sólo la CBA ha tenido continuidad en la

formulación y aplicación de normas de ordenamiento territorial, pero no ha tenido éxito en la aplicación de los distintos planes y proyectos formulados para ella desde principios del siglo XX. Buenos Aires sigue siendo una ciudad sin Plan y con múltiples proyectos (Ciccolella y Mignaqui, 2006).

El proceso de estructuración metropolitana estuvo sujeto además, a las marchas y contramarchas de la legislación industrial sancionada en el país que tuvo fuerte impacto sobre la RMBA incluida la CBA. Las sucesivas adaptaciones de las normas urbanísticas a las leyes de radicación y promoción industrial contribuyeron al ocaso de la actividad industrial localizada en el área metropolitana¹.

El modelo de desarrollo impuesto por la dictadura militar (1976 – 1983), continuó con el proceso de desmantelamiento de la actividad industrial metropolitana, a la que se sumó la política de erradicación de “villas” y asentamientos precarios, que fueron arrasadas a fin de que sus habitantes no regresaran a su lugar de residencia.

En este período se impulsaron acciones en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana como el Plan Director para la ciudad de Buenos Aires y los Lineamientos generales para el Área metropolitana (Etapa 1959-60)²; el Plan del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE, 1966-70); el Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB 1975-77), el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires (1977) y la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 8912/77). Esta última ley, sigue siendo el principal instrumento de ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires y sus lineamientos son de cumplimiento obligatorio para todos los municipios.



Figura 1. Lineamientos estructurales para el Gran Buenos Aires (1958)
Fuente: Plan Director para la ciudad de Buenos Aires.

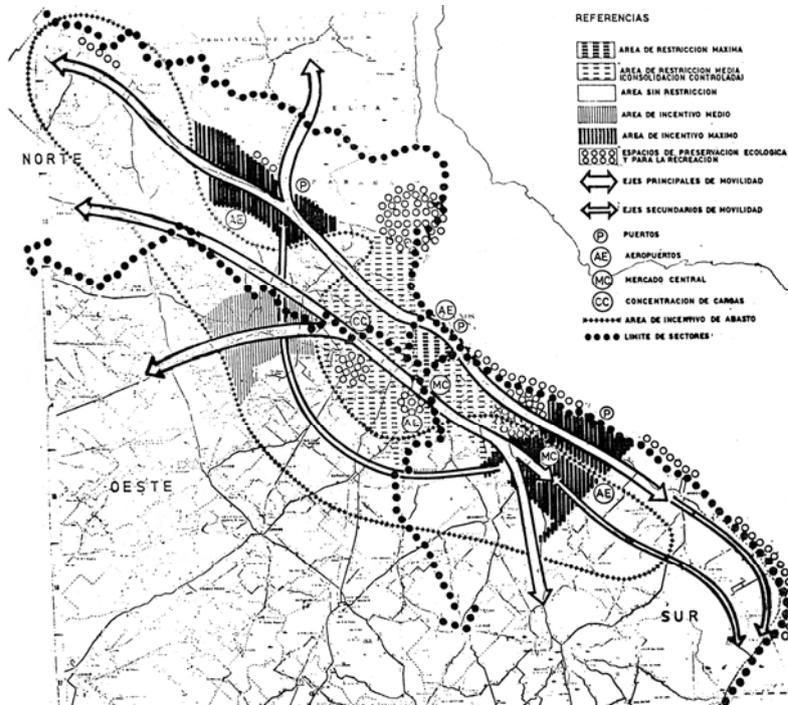


Figura 2. Sistema Metropolitano Bonaerense. Lineamientos de la estrategia espacial (1977)
Fuente: Sistema Metropolitano Bonaerense

A inicios de la década de los '80, la RMBA se caracterizaba por la crisis económica y el desempleo, el deterioro de las condiciones de vida de la población, el precario mantenimiento y escasa expansión de las infraestructuras, el aumento de la vulnerabilidad ambiental, especialmente en las áreas de las cuencas hídricas. En este contexto, el primer gobierno luego de la recuperación democrática (1983), debió enfrentar el problema del crecimiento metropolitano no sólo asumiendo una etapa de reconstrucción institucional sino también haciéndose cargo de una aumentada deuda externa heredada de la última dictadura militar. A partir de entonces se sucedieron distintas iniciativas en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana: las "20 Ideas para Buenos Aires" (1985)³; la Creación de la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA, 1984–1997)⁴; el Plan Trienal de Gobierno (1989 – 1991)⁵; el Estudio del Conurbano Bonaerense, Relevamiento y Análisis (1995)⁶.

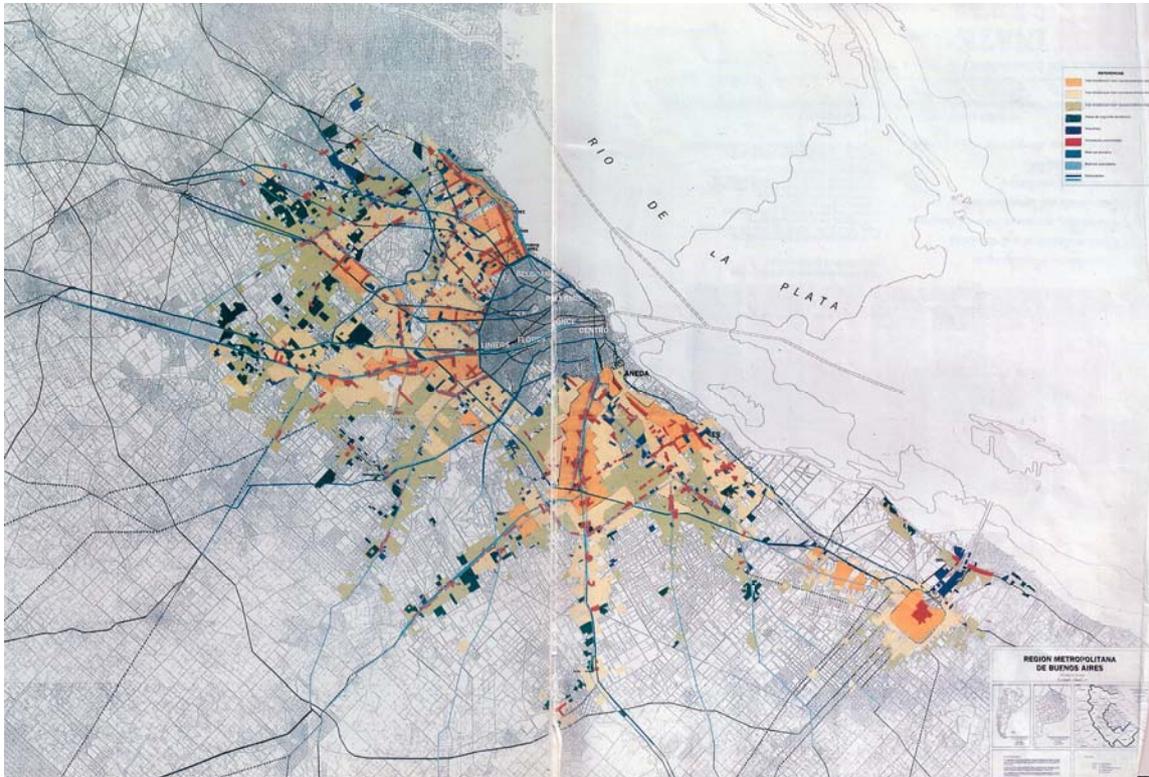


Figura 3. Estudio del Conurbano Bonaerense, Relevamiento y Análisis (1995)

Fuente: Estudio del Conurbano Bonaerense (1995)

Con la promulgación de las Leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica⁷ a inicios de la década de los años '90 se produjeron cambios en las modalidades de gestión e intervención territoriales. La apertura de la economía, la privatización de empresas públicas, la descentralización de las políticas sociales, el plan de “convertibilidad”⁸, entre otras medidas, buscaron una nueva inserción de la región en la economía mundial. Estos cambios facilitaron la llega de capitales globales al país (IED) y a la RMBA y generaron condiciones favorables para la realización del capital local e internacional.

El Estado relegó su papel de ordenador del territorio y promotor del desarrollo regional, dejando que el capital (inmobiliario, financiero, fundiario y productivo) fuese el principal actor reconfigurador del espacio metropolitano en esta década. Las principales acciones llevadas adelante por el gobierno nacional se centraron en la privatización de empresas públicas, la concesión de servicios a empresas privadas y la descentralización administrativa a través del plan de *modernización* del Estado, eufemismo utilizado para achicar el aparato burocrático y reducir el presupuesto de las políticas sociales.

A partir de la declaración de la Autonomía de la CBA y la elección de su primer jefe de Gobierno en el año 1996, vuelve la planificación urbana a la agenda pública de este distrito. Si bien no se lograron avances significativos, como veremos más adelante, se dio inicio a un proceso de participación ciudadana para la elaboración del Plan Urbano Ambiental (PUA) de la ciudad, convocando a actores del ámbito académico, profesional, económico y social.

La década de los años '90, se caracterizó por un desarrollo metropolitano acorde con el pensamiento hegemónico de la época, el neoliberalismo, y lo que prevaleció fue una lógica mercantil del desarrollo urbano, promovida desde el sector privado. El descrédito de la planificación reglamentaria y a largo plazo, fue reemplazada por el “pensamiento urbano único” (Vainer, 2001) apoyado en la planificación estratégica y el marketing urbano. El *proyecto urbano* y la lógica de

intervención por fragmentos (piezas urbanas) fueron considerados instrumentos superadores del tradicional *plan urbano* por parte de los gobiernos de turno (Ciccolella y Mignaqui, 2006).

Las experiencias antes mencionadas, y más allá de las voluntades de algunos responsables técnico - políticos por promover instancias de coordinación metropolitana, no sólo no lograron modificar la organización burocrática del Estado, donde siguió prevaleciendo una visión sectorial, tecnocrática y centralista, sino que tampoco lograron instalar en la agenda política la planificación territorial como instrumento necesario para el desarrollo. La fragmentación, institucional y de las decisiones, tuvo y sigue teniendo su correlato en el territorio.

La desaceleración del crecimiento económico iniciada a fines de la década de los años '90, la caída de la IED y posteriormente la ruptura de la "convertibilidad", que culminó con la crisis político – institucional del año 2001-2002, marcó un punto de inflexión en las dinámicas metropolitanas y en el sesgo y localización de las inversiones.

En el año 2005, dentro del marco de un nuevo gobierno nacional, se inician los estudios para la elaboración del Plan Estratégico Territorial (PET 2016)⁹ cuyo primer documento se presentó en el año 2008. Esta iniciativa fue acompañada por la generación de una Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento territorial, mientras que por su parte, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires inició los estudios para la actualización del diagnóstico metropolitano y formuló el documento Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (LEM)¹⁰, presentado en el año 2007.

En un contexto técnico - político inédito, los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y de la CBA), y luego de distintos encuentros y talleres de trabajo interjurisdiccional e interinstitucional durante casi tres años, lograron consensuar un conjunto de lineamientos metropolitanos en materia de ordenamiento territorial y planificación regional, que dejaron como resultado varios documentos de trabajo, sobre los que se apoyó el diagnóstico metropolitano.

En el año 2006, y luego de que un grupo de vecinos de "Villa Inflamable"¹¹ y profesionales del Hospital de Agudos P. Fiorito (Municipio de Avellaneda) interpusieran una demanda¹² contra el Estado Nacional, el Estado Provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 45 empresas por los daños sufridos como consecuencia de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo, el Congreso de la Nación creó la Autoridad de Cuenca (ACUMAR)¹³. Esta autoridad debería dar respuesta a los requerimientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien declaró su competencia originaria para entender en la causa por tratarse de un daño ambiental colectivo derivado de la contaminación de recursos hídricos interjurisdiccionales. En ese mismo acto, requirió a los gobiernos involucrados la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) cuyo alcance se analizará en el apartado tercero.

El cambio de gobierno en el año 2008 modificó el rumbo de algunas políticas en curso. El nuevo gobierno provincial no dio continuidad a los LEM elaborados en la etapa de gobierno anterior y el nuevo gobierno de la CBA, si bien dio continuidad a algunas de las políticas urbanas formuladas en etapas anteriores (extensión de subtes, control de las inundaciones, mejora del espacio público), no consideró al PUA aprobado en el año 2008, un instrumento necesario para la planificación urbana y para orientar las inversiones en la ciudad.

Como síntesis, podríamos afirmar que desde el año 2003 el gobierno nacional ha asumido su responsabilidad en la *cuestión ambiental* creando una nueva autoridad interjurisdiccional para sanear uno de los cursos de agua más contaminados de América Latina y que representa además, una deuda histórica en materia de desarrollo. Como analizaremos más adelante, el conjunto de planes y proyectos en marcha desde los distintos niveles de gobierno, no han logrado aún la articulación necesaria para avanzar hacia un modelo territorial metropolitano superador del actual.

3. GOBIERNO Y GESTIÓN URBANA EN LA RMBA

La región metropolitana, desde el punto de vista de la gestión, es "*una ciudad con muchos gobiernos y por lo tanto, sin gobierno*" (Brewer Carias, 1991 en Pérez, 1994). Esto significa que la metrópolis se gobierna desde múltiples y diferentes unidades político institucionales: nacional o federal, provincial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)¹⁴ (asimilable al status de una provincia) y municipal. Es decir que no hay una correspondencia entre los gobiernos y el territorio metropolitano. A esta compleja realidad política e institucional se le aplica una multiplicidad de leyes fundamentales, como son las Constituciones (Nacional, Provincial y la de la CABA) y la Ley Orgánica de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Cada uno de estos niveles de gobierno cuenta con un poder ejecutivo y legislativo propio, al

que deben sumarse distintas empresas y sociedades públicas con competencias interjurisdiccionales como el Mercado Central de Buenos Aires Sociedad del Estado (mercado concentrador de frutas y verduras), la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), responsable del transporte y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios, el Comité de Cuenca del Río Reconquista y la recientemente creada Autoridad de la Cuenca Matanza – Riachuelo. No obstante esta situación, sigue prevaleciendo el peso de las decisiones del gobierno nacional sobre el territorio metropolitano.

Otro aspecto fundamental que debe señalarse es la desigual distribución de recursos económicos al interior de la RMBA. Desde el punto de vista de las finanzas locales hay grandes asimetrías entre los recursos municipales de los partidos metropolitanos y la CABA, que representa el tercer presupuesto en orden de importancia nacional, tras el presupuesto nacional y el de la Provincia de Buenos Aires.

3.1 La planificación urbana y la gestión territorial en los municipios metropolitanos

En materia de ordenamiento territorial los municipios metropolitanos se rigen por el Decreto-Ley 8912/1977 de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo¹⁵. Esta ley, desde su promulgación, intentó poner freno a un proceso especulativo de loteos indiscriminados sobre áreas rurales, que en muchos casos se hacían sobre terrenos inundables y sin infraestructura de servicios. A partir de entonces para la aprobación de nuevos loteos se exigió la provisión de servicios urbanos (agua, cloacas) y dimensiones mínimas de parcelas, entre otros requerimientos urbanísticos. Con la reactivación inmobiliaria en la década de los años '90, y con nuevas modalidades de gestión, recobró impulso la suburbanización metropolitana bajo la forma de *urbanizaciones cerradas* (Mignaqui, 1998). La superficie ocupada por las distintas variantes de esta modalidad de urbanización (500 km²), se explica en parte por la flexibilización de las normas de ordenamiento territorial a escala municipal, resultado de la presión de los promotores inmobiliarios y en buena medida por los acuerdos políticos entre los responsables de los gobiernos locales y el gobierno provincial¹⁶.

A más de treinta años de la puesta en vigencia de esta Ley, la mayoría de los municipios metropolitanos no ha superado la segunda etapa de ordenamiento territorial fijados por la misma, es decir que no cuentan con Planes Urbanos o instrumentos generales de ordenamiento territorial que orienten su respectivos procesos de crecimiento y desarrollo urbano. Si bien está en revisión desde hace muchos años, sigue siendo el principal instrumento de regulación del ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires, incluidos los municipios metropolitanos. Distintos especialistas y funcionarios no dudan en hacer responsable a esta ley del crecimiento del hábitat precario y de impedir el acceso al suelo y a la vivienda a la mayoría de la población metropolitana.

En el marco de la reforma del Estado argentino (1989), también se puso en marcha la política de privatización y concesión de empresas públicas, entre ellas las de servicios urbanos. La privatización y/o concesión de servicios urbanos cambió la noción de *servicio público* y de *usuario*, reemplazado este último por el de *cliente*, agravándose las posibilidades de acceso a los mismos para los sectores de menores ingresos.

El proceso de descentralización puesto en marcha desde el gobierno nacional y provincial, no logró sustituir el sistema de instituciones ni la cultura política (en general clientelística), sino que en la mayoría de los casos lo superpuso al existente. Asimismo, las funciones transferidas a los niveles locales no fueron acompañadas de recursos suficientes y de competencias de regulación y control. Este es el caso de la transferencia de escuelas, hospitales y algunos servicios públicos, lo que agravó la situación de las finanzas locales en los municipios metropolitanos. Los procesos de descentralización implementados, llevan a interrogarnos sobre las posibilidades y límites de la descentralización para redistribuir el poder social, económico y cultural en la sociedad

3.2 La planificación urbana y la gestión territorial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el contexto de reforma del Estado antes descrito, la disposición de bienes considerados “innecesarios” por parte del Estado Nacional a través de la venta, privatización y/o concesión (ya sea de tierras, inmuebles o empresas), fue uno de los primeros cambios cualitativos en los roles del Estado en materia de desarrollo urbano y regional (Mignaqui, 1997). Así se desafectaron áreas ferroviarias, portuarias, militares y de empresas públicas para la promoción de emprendimientos urbanísticos en áreas estratégicas de localización. En este marco, se promovió una de las operaciones paradigmáticas de la década: la recuperación del Antiguo Puerto Madero, localizado en el área central de la CBA¹⁷.

La elaboración del primer Plan Estratégico del Antiguo Puerto Madero, estuvo a cargo de Consultores Europeos Asociados¹⁸ y contó con el soporte institucional y material del Ayuntamiento de Barcelona y el Puerto Autónomo de

Barcelona. Este Plan, discutido ampliamente por los profesionales locales, dio lugar a un llamado a Concurso para la elaboración del Master Plan en el año 1991. A partir del proyecto ganador se pusieron en marcha las obras. El polígono de actuación ocupa un área de 170 has en el área central tradicional de la ciudad y el programa urbanístico incluyó un *mix* de usos residenciales de media y alta densidad, usos terciarios, hotelería, comercio, equipamientos, espacios recreativos y espacios verdes públicos, con una superficie edificable de 1.400.000 m². Esta operación urbanística consagró el *urbanismo fragmentario* y promovió procesos de valorización selectiva del territorio y de modernización excluyente, transfiriendo los beneficios de la reconversión urbanística al sector privado¹⁹. Este emprendimiento contribuyó además a consolidar el área central tradicional de la metrópolis y a ampliar la oferta de espacios para el terciario avanzado (Ciccolella y Mignaqui, 2009).

Con la sanción de la Constitución de la CBA en el año 1996, se inició una nueva etapa en la gobernabilidad de la ciudad. La autonomía lograda permitió la elección directa de su Jefe de Gobierno (ex intendente municipal). En materia de políticas territoriales, el *Capítulo Ambiente* de la nueva Constitución fija las etapas, modalidades e instrumentos que la ciudad debe desarrollar: un Consejo de Planeamiento Estratégico (Artículo 19), un Plan Urbano Ambiental (Artículo 29), y los demás instrumentos urbanísticos que emanen de él, como los códigos. En el mismo año, se iniciaron los estudios para la formulación del PUA cuyos resultados fueron presentados en distintos documentos donde se incluyen los programas de actuación, la síntesis del proceso participativo del Plan y una memoria de actividades y documentos elaborados. Si bien la esfera de acción específica del PUA es la CBA, para el análisis y diagnóstico se trascendió el límite jurisdiccional de este territorio para avanzar en un diagnóstico metropolitano. El documento final del PUA fue presentado a la Legislatura del Gobierno de la CBA en diciembre del año 2000 y luego de perder estado parlamentario varias veces, recién fue aprobado en el año 2008. Es decir que pasaron más de diez años para que la CBA tuviera un nuevo Plan.

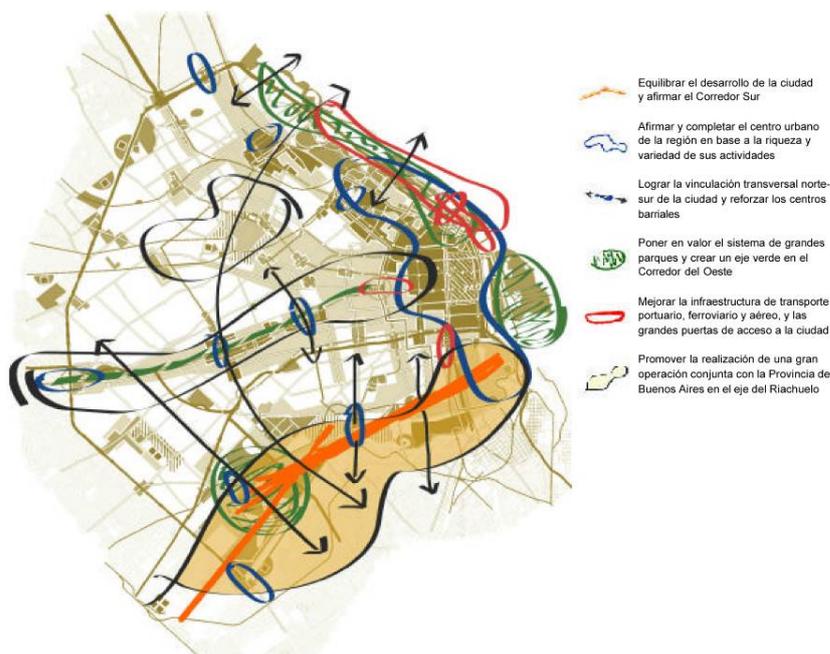


Figura 4. Esquema síntesis del Plan Urbano Ambiental Ciudad de Buenos Aires (2000)

Fuente: Plan Urbano Ambiental Ciudad de Buenos Aires (2000)

Aunque la Constitución de la ciudad prevé una formulación jerárquica de los instrumentos de planificación y promueve un proceso participativo (Plan Estratégico, Plan Urbano Ambiental, Códigos Urbanístico, de Edificación, Ambiental) la realidad ha marchado en un sentido inverso. Desde el año 1996 hasta el año 2008, se hicieron sucesivas actualizaciones al Código de Ordenamiento Territorial (mal denominado Código de Planeamiento Urbano), y con posterioridad se aprobaron el Plan Estratégico (órgano consultivo) y el PUA. Este último instrumento, lejos de ser un Plan, con metas y acciones precisas a corto, mediano y largo plazo, con presupuestos asignados para sus programas y proyectos, más bien

es una expresión de deseos o un conjunto de propuestas voluntaristas, que ni siquiera incluye cartografía temática para localizar sus propuestas de acción. Es decir que no sirve para orientar la inversión pública ni regular la localización de la inversión privada. El proceso de densificación avanza siguiendo la lógica del mercado, y ha provocado la verticalización desmedida de algunos pocos barrios de la ciudad (Mignaqui, 1997; Szajnberg, 2010). Desde los instrumentos urbanísticos vigentes, tampoco se ha podido regular la densificación y verticalización de las “villas” y asentamientos precarios al no existir una política integral de suelo y vivienda. En esta última materia, la Comisión Municipal de la Vivienda, actualmente Instituto de la Vivienda de la Ciudad, un ente autárquico y autónomo, sigue siendo el principal responsable sectorial de la política habitacional de la ciudad desde la década de los años '60. En los últimos años, como resultado de la ausencia de coordinación interjurisdiccional entre el Gobierno Nacional y el de la CBA, se han recrudecido las demandas y los conflictos por el acceso al suelo y a la vivienda.

El primer gobierno autónomo de la ciudad, también definió la base de descentralización comunal prevista por la Constitución (Artículos 127 a 131). Entre los años 1996 - 2000 se organizaron los 16 Centros de Gestión y Participación Ciudadana (CGP), primera etapa de la descentralización administrativa y territorial. Desde entonces, la organización en comunas, avanzó muy lentamente y con debates en torno a los criterios de descentralización territorial (número de comunas, población, criterios de delimitación geográfica o electoral). La crisis institucional y de gobernabilidad del año 2001, sumado a la falta de representatividad de los partidos políticos demoró la aprobación de la Ley de Comunas²⁰. Pero esta crisis dio lugar al surgimiento espontáneo de un conjunto de asambleas barriales movilizadas por su necesidad de ruptura con el conjunto de la clase política. El rechazo absoluto a las instituciones vigentes y a los actores que las expresan fue su fundamento y base de apoyo. El protagonista de este movimiento es el ciudadano común situado territorialmente en su barrio de pertenencia. La consigna que promovieron entonces fue “*que se vayan todos, que no quede ni uno solo*”²¹.

De esta experiencia se consolidaron algunas ONG's y asociaciones barriales que han cumplido y cumplen un papel protagónico en el armado y discusión de la agenda pública de la ciudad. Entre ellas podemos mencionar a la *Protocomuna de Caballito*, a la *Asociación Vecinal de la Calle Irala* y la *Asociación de Vecinos por el Resurgimiento de La Boca* o el *Movimiento Territorial de Liberación (MTL)* (Mignaqui, 2007b). Finalmente, y después de catorce años de autonomía, en el 2010 se aprobó la división de la ciudad en quince comunas y en el mes de agosto del 2011 se eligieron las primeras autoridades comunales.

Otro de los institutos previstos en la Constitución de la ciudad (Artículos 52 y Artículos 9) es el Plan de Prioridades Presupuestarias y el Plan de Presupuesto Participativo. Estas iniciativas tienen como objetivo implementar un sistema de participación ciudadana directa y semidirecta, abierto a todos los habitantes de la CBA, buscando la ampliación del control democrático de la gestión pública. Lamentablemente este Plan no ha tenido incidencia en la toma de decisiones del ejecutivo local.

Más allá de este cambio de status, la CBA presenta una situación particular: por un lado es la capital del país, sede del gobierno nacional, área central de la RMBA y principal centro de actividades gubernamentales, económicas, financieras y de servicios, así como centro cultural y educativo de alcance regional; pero por otro lado, y a pesar de sus amplias atribuciones para definir las estrategias de planificación, elaborar los planes y las normas de ordenamiento territorial, promulgar leyes a través de su Legislatura, no tiene competencia en materia de redes de servicios urbanos (agua y cloacas, electricidad, gas) ni sobre el transporte.

Como hemos analizado, las principales áreas de actuación en materia de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo, con distintos grados de responsabilidad y atribuciones se distribuyen entre distintos organismos y entes de los cuatro niveles de gobierno antes mencionados. En los numerosos intentos de crear una autoridad metropolitana, autoridades sectoriales o avanzar en acuerdos interjurisdiccionales para la gestión metropolitana, ha prevalecido un criterio técnico más que político. No ha habido participación de los actores involucrados en el diseño institucional lo que ha llevado a consolidar la no correspondencia entre el ámbito de la gestión con el de la representación política. Además de la fragmentación político-gubernamental, como afirma Pérez, la gestión metropolitana se ve afectada por lo que puede denominarse fragmentación técnico-sectorial que implica que el territorio ocupado es atendido por un conjunto diferenciado de sectores relativamente autónomos, operados en forma independiente tanto en la definición como en la aplicación de políticas (Pérez, 1994)

4. LOS PLANES Y PROYECTOS PARA LA RMBA

4.1 Los Planes y proyectos públicos

A continuación describiremos aquellos planes y proyectos en marcha que tienen mayor impacto sobre la matriz de crecimiento y la matriz ambiental a cargo de los distintos niveles de gobierno.

Bajo la responsabilidad del Gobierno nacional:

- *Plan Federal de Vivienda:* considerando todas las operatorias, en el período 2003-2008, se construyeron alrededor de 37.000 viviendas y soluciones habitacionales superando el total de viviendas construidas entre 1970-2003²².
- *Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios:* se ocupa de dar soluciones habitacionales a los grupos más vulnerables, ya sea en situación de emergencia habitacional y/o riesgo ambiental. La prioridad de la inversión se focaliza en la Cuenca Matanza – Riachuelo.
- *Plan de Saneamiento Integral:* se ocupa de la extensión de redes de servicios de agua y cloacas. Su principal objetivo es incorporar 1.760.000 habitantes al servicio de agua potable (100%) y 1.750.000 habitantes (80%) a la red cloacal para el año 2013. Parte de estas inversiones están destinadas a las obras de saneamiento de la Cuenca Matanza – Riachuelo.
- *Plan Integral de Saneamiento Ambiental para la Cuenca Matanza – Riachuelo (PISA):* la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco de la causa “Mendoza”, requirió a los tres niveles de gobierno la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental, bajo la coordinación de la ACUMAR, para dar cumplimiento a un conjunto de obligaciones: entre ellas la elaboración de un Plan de *Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)*; control de las actividades industriales allí localizadas incluyendo la realización de *Estudios de impacto ambiental (EIA)* de las empresas demandadas; la puesta en marcha de un *Programa de Educación Ambiental* y de un *Programa de Información Ambiental Pública*. Mientras que a las empresas imputadas les exigió información referida a los procesos productivos que realizan, sobre el tratamiento de los residuos generados en su actividad y en relación a los seguros previstos en el marco de la Ley General de Ambiente²³. Asimismo, se estableció un programa centrado en cinco ejes de acciones y una serie de objetivos a ser implementados por ACUMAR, que deben ser de cumplimiento obligatorio: *publicidad de la información* (informe trimestral y accesible por Internet) sobre el estado del agua, el aire, y el grado de avance del PISA; *control de la contaminación industrial*; *el saneamiento de basurales*; *Plan de Emergencia Sanitaria*; y ejecución de *obras de infraestructura*. En el caso de este último punto y conforme a lo expresado en documentos oficiales, la forma de dar respuesta a los problemas derivados del vertido directo de efluentes cloacales al Riachuelo, será a partir de la realización de un complejo sistema de obras que forman parte del *PISA*, a cargo de AySA. El Plan de reconversión Industrial es una de las acciones prioritarias del PISA y apunta a determinar qué actividades productivas deberían adecuarse a las nuevas normas ambientales y/o relocarse en áreas industriales planificadas.



Figura 5. Villas y Asentamientos Cuenca baja Matanza Riachuelo.
Fuente: Convenio UBA – AySA, Programa Urbanismo y Ciudad, FADU –UBA 2010.



Figura 6. “Paisajes” del Riachuelo
Fuente: Convenio UBA – AySA, Programa Urbanismo y Ciudad, FADU –UBA 2010.

- *Plan Estratégico Territorial 2016* (PET 2016) presentado en el año 2008²⁴: parte de un diagnóstico del modelo territorial actual del país y propone un modelo deseado superador del existente. Plantea estrategias y políticas sectoriales, referidas al medio construido, económico, social, ambiental en cada jurisdicción federal (provincias) y ha identificado la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para la reestructuración física, social y productiva del país. El PET 2016, si bien está conducido por el gobierno nacional, parte de un enfoque estratégico y se apoya en la construcción de consensos para su implementación. En este documento el Área Metropolitana de Buenos Aires es considerada como una de las áreas a cualificar, desarrollar y potenciar. En este marco, está en proceso de debate con cada gobierno provincial, el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional.
- *Programa de Parques Industriales del Bicentenario*: su objetivo es promover el desarrollo de los parques industriales en todo el país, como predios aptos para la radicación industrial, garantizando una convivencia armoniosa entre el uso industrial y residencial de la tierra. Brinda apoyo económico y financiero para la infraestructura externa e interna de estos agrupamientos productivos en todo el país y otorga créditos para la radicación de empresas en los mismos. Cada *parque industrial* recibe un monto de aportes no reintegrables y otro en préstamos para Pymes que quieran instalarse en ellos. Este Programa ha fortalecido la creación de parques industriales en la RMBA donde se contabilizan veinte parques (públicos, privados y mixtos).

Bajo la responsabilidad del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires:

- *Plan de Inclusión social*: promueve un vasto plan de urbanización de “villas” y asentamientos precarios, priorizando aquellos localizados en la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo, cuya población se encuentra en riesgo ambiental.
- *El Plan de Manejo para la Cuenca del Río Reconquista*: impulsa una propuesta de desarrollo urbano y social de esta cuenca precariamente urbanizada donde residen 4 millones de habitantes de la RMBA. La inversión comprometida para el período 2010 – 2016 abarca la ejecución de obras hidráulicas, realización de redes de agua y cloaca, obras de repavimentación, ensanches y bacheo en rutas y programa de urbanización de villas y asentamientos.
- *Programa de Infraestructura de apoyo a la radicación industrial*: mediante el asesoramiento técnico y el apoyo económico el Ministerio de la Producción colabora con la mejora y fortalecimiento de la infraestructura de los *Agrupamientos Industriales municipales*. En la nueva legislación, quedan comprendidas las incubadoras de empresas; los parques científicos tecnológicos; las áreas de servicios industriales y logística y las unidades modulares productivas (el Ministerio es Autoridad de Aplicación de la Ley 13.744 que regula la creación y funcionamiento de los Agrupamientos Industriales).
- *Proyecto de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires*: a partir del año 2008, el gobierno provincial promueve una iniciativa para la creación de *regiones* en la Provincia, según lo previsto por la Constitución Nacional. El objetivo es fortalecer las autonomías municipales, asegurar el desarrollo equilibrado del territorio provincial y acercar los servicios a la gente. Las Regiones se conciben como instrumentos de desconcentración y descentralización de la administración central para promover las inversiones locales y extranjeras y fomentar el arraigo poblacional. El proyecto de Ley fue presentado a la Legislatura provincial el 16/03/2011 para su debate.
- *Proyecto de “Ley de promoción del hábitat popular”*: presentado recientemente en la Legislatura provincial, se rige por los principios de “*el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad*”. Asimismo propone un conjunto de programas de actuación que pretenden dar respuesta a distintas situaciones de

déficit habitacional. La promulgación de esta ley permitiría dar soluciones a una de las necesidades más acuciantes en la RMBA.

Bajo responsabilidad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

A partir del año 2008 el GCBA ha definido cuatro áreas de actividad estratégicas: las industrias TIC's, los desarrollos inmobiliarios, las industrias audiovisuales y el turismo. Para su promoción, ha implementado un conjunto de políticas que buscan brindar seguridad jurídica, minimizar el impacto burocrático en los procesos de promoción, beneficios fiscales y respaldo crediticios a través del Banco de la Ciudad. Si bien la promoción de las "industrias creativas" se puso en marcha en la gestión del gobierno del año 2000 (creación de la Dirección de Industrias Culturales y construcción del Centro Metropolitano de Diseño), a partir del año 2008 estas iniciativas se han complementado con la creación del Distrito Tecnológico y el Distrito Audiovisual.

- *Centro Metropolitano de Diseño (CMD)*: luego de la recuperación y rehabilitación del antiguo Mercado del Pescado, localizado en el área sur de la ciudad (barrio de Barracas), en el año 2001 se inauguró la primera etapa del CMD. Esta iniciativa se centró en dar apoyo físico (oficinas para la incubación de empresas) técnico y financiera (créditos del Banco Ciudad) a diseñadores y emprendedores en las distintas ramas del diseño (industrial, gráfico, textil, audiovisual) a fin de que pudieran capacitarse y armar sus estrategias de negocio. Esta política tuvo continuidad desde su inicio en el año 2001 hasta la fecha. En la actualidad depende de la Dirección de Industrias Creativas.
- *Distrito Tecnológico*²⁵: es un programa que impulsa el desarrollo y radicación de pequeñas y medianas empresas de tecnologías de la información y telecomunicaciones, así como universidades, centros de investigación y desarrollo (I+D), centros de formación profesional e institutos de enseñanza. También se busca incentivar la construcción de viviendas para empleados, estudiantes y ejecutivos de estas empresas. Entre las principales actividades se incluyen educación, desarrollo de productos de software a medida, actualización de productos de software, implementación y puesta a punto de productos de software, soporte y asistencia de productos, servicios informáticos de valor. El polígono ocupa un área de 200 has localizadas en el Barrio de Parque Patricios, al sur de la Ciudad. En la actualidad se encuentran radicadas 45 empresas.
- *Distrito Audiovisual*, de acuerdo a la ley de creación²⁶, la actividad audiovisual comprende: a) la producción de contenidos audiovisuales de todo tipo incluyendo producciones cinematográficas de corto, medio y largometraje, documentales, publicitarias, televisivas, de animación, de video juegos y toda producción que contenga imagen y sonido, sin importar su sistema de registro, almacenamiento, soporte o transmisión; b) la prestación de servicios de producción audiovisual; c) el procesamiento del material resultante de la filmación, grabación o registro de la imagen y sonido, incluyendo la actividad de los laboratorios, sin importar el sistema de registro, almacenamiento, soporte o transmisión; d) la posproducción del material resultante de la filmación, grabación o registro de la imagen y sonido, sin importar el sistema de registro, almacenamiento, soporte o transmisión.²⁷
- *Proyecto de creación del Distrito Gubernamental 2008-2011*: el objetivo de esta iniciativa es trasladar la sede de gobierno y demás dependencias del gobierno de la ciudad al área sur de la ciudad (barrio de Barracas). La nueva sede gubernamental se localizaría en terrenos adyacentes a los hospitales neuropsiquiátricos Borda, Moyano y Rawson. Esta iniciativa refuerza la voluntad del actual gobierno de promover el desarrollo del área del sur de la CBA.²⁸ La superficie a construir ronda los 50.000 m² y la inversión se amortizaría con la venta de uno de los edificios del gobierno de la ciudad localizado en el área central de la ciudad frente al Obelisco (Edificio *Del Plata*).

4.2 Los planes y proyectos privados

Desde inicios de la década de los '90, ha venido consolidándose un proceso de valorización selectivo del territorio metropolitano. Promovidos por el capital inmobiliario orientado a la demanda de los sectores más solventes de la población, y facilitados por la flexibilidad de las normas urbanísticas vigentes en los municipios metropolitanos, se han lanzado distintos emprendimientos urbanísticos que en general han privilegiado el borde ribereño del Río de la Plata y algunos ejes de muy buena accesibilidad metropolitana.

El primero de ellos ha sido la *Reconversión del área del Antiguo Puerto Madero*, iniciado en el año 1991 a cargo de la Corporación Antiguo Puerto Madero S. A. Como ya se ha mencionado, esta ha sido la operación urbanística paradigmática de la década de los '90 y ya lleva veinte años de desarrollo ininterrumpido. Sobre un predio de 170 has, 13 has corresponden a nuevos espacios verdes públicos. La superficie edificable sumó 1.400.000 m², distribuidos en usos residenciales, de oficinas, equipamientos culturales y recreativos y la recuperación y puesta en valor de un conjunto de edificios históricos. En la actualidad está en su etapa final de construcción, completándose los proyectos del Dique 1.

En este nuevo barrio de la ciudad viven 6.700 habitantes según el último Censo de población (2010) y sus precios inmobiliarios no han parado de subir desde su inicio manteniéndose como el distrito más caro y exclusivo de la ciudad.

El segundo proyecto iniciado en esta década y el de mayor escala ha sido “Nordelta”, aún en proceso de consolidación²⁹, una *ciudad – pueblo* planificada *ex novo* sobre un área de 16.000 has de delta, en el partido de Tigre. Agrupa distintas tipologías de barrios cerrados (19), colegios, centros de compras, centros deportivos y médicos y permitirá albergar una población de 180.000 habitantes. De acuerdo al último censo, tiene una población de 11.335 habitantes y su densidad es de 708 hab/km². La urbanización requirió de obras de infraestructura y drenaje de gran impacto ambiental, al modificarse cursos de agua, hacerse rellenos y construirse lagunas artificiales para crear *marinas*. La iniciativa estuvo motorizada por *Consultatio*, una empresa de capitales locales.

Otro de los emprendimientos iniciados en esta década es el “Club de Campo Abril”, el cual aprovecha un antiguo casco de la estancia perteneciente a la familia Pereyra Iraola, localizado en la localidad de Hudson, Partido de Berazategui, a 35,5 Km de la CBA. Se puede acceder al mismo por la Autopista Buenos Aires – La Plata. Está conformado por 20 barrios totalmente independientes entre sí y con características diferentes, con un total de 1.170 lotes de los cuales ya se construyeron 903. El predio cuenta con muy buena forestación (150 hectáreas de bosques con añejas arboledas), un lago, un campo de golf y el *Club House* es el antiguo casco de la estancia.

Entre los nuevos proyectos de iniciativa privada incluimos aquellos que por su localización, programa urbanístico y monto de inversión tendrán mayor impacto territorial y ambiental a escala metropolitana y consolidan la lógica de valorización selectiva del territorio a cargo del capital privado. Estos proyectos se localizan en el borde ribereño del Río de la Plata:

- El proyecto “Complejo del Río”, ubicado en la ribera (municipio de Vicente López), ocupa un terreno de 16 has. La superficie a edificar es de 500.000 m² y el programa urbanístico incluye un centro comercial, edificios de vivienda y oficinas. Su desarrollo está a cargo *Ribera desarrollos S.A.* (Francisco de Narváez). Para su realización el Concejo Deliberante municipal promulgó en el año 2006 una ordenanza de modificación del Código de Ordenamiento Urbano para concretarlo, iniciativa que tuvo un amplio rechazo por parte de los habitantes del municipio.
- El proyecto “Nueva Costa del Plata”, ubicado en la ribera del Río de la Plata (municipios de Avellaneda y Quilmes), ocupa un predio de 220 has. El Plan maestro contempla afectar un cuarto de esa superficie y el volumen edificable es de 1.300.000 m². El programa urbanístico contempla usos residenciales, educativos, deportivos, recreativos y parques públicos. Su desarrollo está a cargo de SYUSA (Techint). El proyecto ya fue aprobado por el municipio de Avellaneda y está en tratamiento en el municipio de Quilmes.
- El proyecto “Santa María del Plata”, si bien fue lanzado en la década de los años ’90, no ha logrado aún su aprobación. Ha sido presentado nuevamente en el 2011 para su tratamiento legislativo. Está localizado en el sur de la CBA, en la ribera del Río de la Plata, en un predio de 70 has que perteneció al Club Boca Junior. Es una urbanización privada cuyo programa urbanístico contempla usos residenciales y de oficinas. La particularidad de este proyecto es que se localiza entre uno de los asentamientos precarios que más ha crecido en la última década, “Rodrigo Bueno”, la “Reserva ecológica” (área protegida) y las torres de vivienda “El Faro”, uno de los emprendimientos residenciales más lujosos dentro del área de Puerto Madero. Además, está muy próximo al Polo petroquímico de Dock Sud (Avellaneda), el área de mayor riesgo ambiental del país y sobre el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha pedido a la ACUMAR su relocalización. El desarrollo del proyecto está a cargo de la empresa IRSA S.A. y su denominación actual es “Solares de Santa María”. El anteproyecto (considerado de alto impacto ambiental) cuenta con un dictamen favorable de la Comisión de Habilitación Ambiental de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. La Comisión reconoció que el anteproyecto es viable, pero estableció que antes de la realización de cada etapa se deberán llevar a cabo nuevas evaluaciones de impacto ambiental. Entre las observaciones hechas al documento presentado por IRSA S.A., figura que no se contemplan medidas de mitigación suficientes para compensar los efectos que la construcción desencadenará sobre la Reserva Ecológica Costanera Sur. Esta iniciativa cuenta con el repudio de todas las ONG’s ambientalistas.

5. LOS ESCENARIOS DE DESARROLLO EN DEBATE

Una primera constatación es que las transformaciones territoriales de la RMBA se llevan adelante sin un Plan de Desarrollo o Proyecto de ordenamiento territorial integral para su territorio y que priman las decisiones sectoriales. El conjunto de planes y proyectos analizados en el apartado anterior nos permite identificar al menos dos tendencias o sesgos en la inversión pública y privada. Por un lado, las acciones llevadas adelante por el gobierno nacional y el de la provincia de Buenos Aires han orientado la inversión pública a garantizar el acceso a la vivienda y a las redes de servicios urbanos (agua y cloaca) de los sectores más pobres de la población, a sanear progresivamente las cuencas hídricas del Matanza – Riachuelo y del Río Reconquista y a brindar apoyo económico y financiero a la actividad productiva, promoviendo los agrupamientos industriales planificados.

Por otro lado, el conjunto de proyectos llevados adelante por el sector privado (en su mayoría emprendimientos urbanísticos destinados al hábitat y al consumo de los sectores más solventes de la población metropolitana), reafirmaría la lógica selectiva del capital inmobiliario en la localización territorial de sus inversiones, al priorizar el eje ribereño o los ejes de mejor accesibilidad vial metropolitana.

En esta misma lógica, el gobierno de la CBA viene realizando acciones sectoriales de mejoramiento del espacio público priorizando el área más postergada de la ciudad (el área sur); lo cual genera nuevas áreas de oportunidad urbanística para el mercado inmobiliario local pero no promueve un desarrollo integral. Nos referimos a la creación del Distrito Tecnológico (Barrio Parque Patricios), del Distrito Audiovisual (Barrios Palermo, Chacarita, Villa Ortuzar, Colegiales y Paternal) y a los proyectos vinculados al Distrito Gubernamental (Barrio Barracas), promovidos a través de dos concursos de ideas urbanísticas, el “Concurso para el Parque lineal del sur” y el “Concurso para el Centro Cívico Siglo XXI”. Los primeros cambios generados por estas acciones han sido el aumento de los precios inmobiliarios, agudizando las dificultades en el acceso a la vivienda para los sectores medios que todavía encontraban en estos barrios ofertas accesibles. Desde el año 2008, ha reducido el presupuesto asignado al Instituto de la Vivienda de la ciudad así como sus competencias y no ha avanzado en el Plan de urbanización de “villas” y asentamientos precarios, la mayoría de las cuales están localizadas en el área de la Cuenca baja del Río Matanza - Riachuelo.

En cuanto al avance de la ACUMAR, desde la puesta en marcha del PISA en el año 2009 ya se han sucedido varias audiencias públicas donde la Corte y los miembros del Cuerpo Colegiado³⁰ han señalado a esta autoridad el incumplimiento en tiempo y forma de la mayoría de las obligaciones establecidas. Hasta la fecha, la ACUMAR no ha manifestado voluntad de diálogo ni de dar lugar a la participación prevista en su estatuto. En el marco del Plan Reconversión Industrial si bien se ha realizado un empadronamiento de establecimientos localizados en la Cuenca (más de 20.000), no ha habido avances significativos en la identificación del número de establecimientos por rama y cómo se distribuyen territorialmente por municipio. Mientras tanto la contaminación sigue avanzando y la Justicia no logra aún castigar a las empresas responsables.

Podríamos decir que a pesar de los esfuerzos del Estado por recuperar el protagonismo en la planificación del desarrollo y en asumir la responsabilidad del saneamiento de las cuencas hídricas, no se ha logrado reorientar el escenario de desarrollo actual y el *proyecto urbano hegemónico* corporizado por el capital financiero e inmobiliario avanza (Ciccolella y Mignaqui, 2008). Ya sea a través de la densificación y verticalización de los distritos urbanísticos residenciales y de oficinas, o en el desarrollo de exclusivos barrios cerrados en lugares estratégicos de la metrópolis. Como afirma de Mattos, en cada período histórico, las grandes transformaciones territoriales han sido consecuencia ante todo de la dinámica de acumulación y crecimiento desencadenada por el modelo de desarrollo capitalista adoptado en cada uno de esos periodos. A juzgar por lo sucedido en los últimos sesenta años las políticas territoriales han ocupado un lugar marginal en la agenda pública (de Mattos, 2010).

6. REFLEXIONES FINALES

El papel jugado por el Estado en las dos últimas décadas en materia de políticas territoriales y en el sesgo de la inversión pública muestra diferencias. Mientras en la década de los '90 el Estado relegó su papel de ordenador del territorio cediendo a la iniciativa privada (capital inmobiliario y financiero) la reconfiguración metropolitana, a partir del año 2003 se retoma el ordenamiento territorial como política de Estado y la inversión pública, en particular la orientada a la construcción de viviendas y a la ampliación de las redes de infraestructura. Si bien el conjunto de planes, programas y

proyectos públicos puestos en marcha a partir de entonces muestran un cambio de rumbo en las acciones de los diferentes responsables políticos, (acciones orientadas a la reactivación productiva y modernización de la actual matriz de desarrollo, a la inclusión social, a la progresiva recuperación ambiental de cuencas hídricas), colocan al Estado en sus distintos niveles de actuación como principal reproductor de la segregación socioterritorial, según el diagnóstico metropolitano presentado en los distintos aspectos sectoriales aquí abordados.

La ausencia de coordinación interinstitucional no logra promover acciones de integración socioterritorial. El predominio de políticas focalizadas como las de regularización dominial y de vivienda, la ausencia de una política integral en materia de radicación de nuevos parques industriales y de control sobre la expansión urbana (crecimiento del *sprawl* y de las urbanizaciones privadas), han dejado librado al capital privado la reconfiguración metropolitana, agudizándose los desequilibrios territoriales entre el norte y el sur. Las políticas públicas no construyen *ciudad*, sino fragmentos segregados que consolidan las desigualdades sociales, económicas, y ambientales preexistentes.

En cuanto a la inversión privada, sigue orientada hacia los submercados inmobiliarios más rentables (oficinas, parques industriales, complejos multivivienda de alto estándar, urbanizaciones privadas) y en materia de localización los grandes proyectos urbanos siguen concentrándose sobre el borde ribereño y los sectores estratégicos de la metrópolis y con buena accesibilidad.

Los proyectos tendientes a crear ámbitos de concertación metropolitanos como los de transporte o suelo y vivienda están aún muy lejos de concretarse. Por el momento persiste la lógica sectorial temática y la fragmentación institucional de las decisiones, que como hemos analizado se traducen en el territorio. El proyecto de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires, si bien no se orienta a la creación de un nuevo nivel de gobierno, sí abre expectativas en materia de diálogo y búsqueda de consensos y la posibilidad de institucionalizar acuerdos en torno a programas y proyectos de inversión en desarrollo local y regional. Pero como afirma de Mattos, resulta discutible presumir que una reforma de carácter político – institucional sea capaz por sí sola de lograr concretar los cambios estructurales postulados por sus promotores. La dinámica capitalista actual está afectada por condicionamientos que no pueden ser removidos mediante la simple reorganización territorial de la administración del poder (de Mattos, 2010).

Las posibilidades de concertar acciones entre los municipios que forman parte de la Cuenca Matanza – Riachuelo y la ACUMAR siguen aún pendientes. El Plan Integral de Saneamiento Ambiental en marcha bajo su coordinación, deberá afrontar la reconversión industrial de los sectores más contaminantes, la instalación de plantas de tratamiento de efluentes industriales y promover una estrategia integral de ordenamiento territorial y ambiental que permita reducir la contaminación y la generación de residuos industriales. También debería avanzar en un programa de reconversión selectiva de las actividades promoviendo un mayor *mix* en los usos del suelo y en la búsqueda de complementación económica entre los municipios que la integran. Esta nueva matriz productiva y de desarrollo podría ayudar a generar una base económica más diversificada y más competitiva para la RMBA, y a lograr el progresivo saneamiento, recuperación socioambiental y valorización del rico patrimonio industrial y ambiental existente. En este sentido el saneamiento integral de esta cuenca se presenta como uno de los principales desafíos en materia de gobernabilidad y gestión ambiental metropolitana de este siglo y como uno de los lugares hacia donde habría que reorientar la inversión pública y privada de la metrópolis.

NOTAS

¹ La Ley 14.781/58 sobre Promoción industrial, y sus posteriores reglamentaciones en el Decreto 3.133/ 64 excluyeron de los beneficios a la CBA y al conurbano bonaerense, haciéndose eco de la filosofía descentralizadora. Sucesivas leyes enfatizan la prohibición de realizar nuevas radicaciones industriales de ampliar las existentes en estos distritos. La variación porcentual del número de establecimientos de y personal ocupado en la ciudad de Buenos Aires entre 1974 y 1985 fue de -32% (Ciccolella, 1986). En este período se prohíben nuevas radicaciones industriales en la CBA y en el Código de Planeamiento Urbano aprobado en 1977 se incorpora la figura de “usos no conformes” impidiendo la ampliación de las industrias existentes, lo que motivó el cierre y/o deslocalización de muchos establecimientos. A pesar de estas medidas la RMBA sigue concentrando el 50 % del PBI nacional y un 60 % de la actividad industrial. En cuanto a la CBA, continúa siendo el segundo distrito industrial del país.

² En 1958 se aprueba la creación de la Organización del Plan Regulador para la Ciudad de Buenos Aires (OPRBA) como organismo municipal de planeamiento de carácter permanente. Aunque sólo tiene competencia sobre el territorio de la CBA, propone lineamientos a escala metropolitana (hasta 30 km) y regional (hasta un radio de 100km).

³En el marco de un convenio de cooperación con España, y siguiendo la experiencia de Madrid, la municipalidad de Buenos Aires convoca a este concurso, abriendo el proceso de toma de decisiones a la participación ciudadana. El espacio público toma protagonismo y el *proyecto urbano* reemplaza a los *planes* del urbanismo reglamentario.

⁴ En 1984, el Gobierno Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la Municipalidad de la CBA suscriben un convenio denominado CONAMBA a fin de lograr la coordinación intersectorial e interjurisdiccional entre los organismos de gobierno de los tres niveles con competencia sobre el territorio metropolitano (CBA más 14 partidos).

⁵ Este Plan planteaba la creación de un fondo de desarrollo social (Fondo del Conurbano) con capacidad para financiar acciones estructuradas en un banco de proyectos. Algunos de los Programas puestos en marcha fueron, Pro – Tierra y Pro – Casa.

⁶ Se realizó por encargo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y con el patrocinio del CONAMBA y el Consejo Federal de Inversiones. Este estudio actualizó el diagnóstico metropolitano e incluyó una síntesis propositiva acerca del crecimiento de la aglomeración.

⁷ Nos referimos a la Ley N° 23.696/89 y Ley 23.697/89 del Poder Ejecutivo Nacional respectivamente.

⁸ Nos referimos al plan económico puesto en marcha por el gobierno nacional en el año 1990 y que estableció la paridad cambiaria 1\$ = 1 US\$.

⁹ A cargo de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la inversión pública, dependiente del Ministerio de Planificación Federal.

¹⁰ A través de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, dependiente del Ministerio de Vivienda, Infraestructura y Servicios públicos de la Provincia de Buenos Aires.

¹¹ Una de las "villas" metropolitanas más contaminadas, por su proximidad al polo petroquímico de Dock Sud (Municipio de Avellaneda) y al Riachuelo. El suelo, aire y agua están contaminados por plomo, cromo, benceno y otros químicos provenientes de los desechos industriales clandestinos en el área.

¹² Nos referimos a la causa "Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios. Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo" (Expediente M. 1569. XL).

En la misma se exige el cese de la contaminación y la recomposición del daño ambiental colectivo según lo establece el artículo 41 de la Constitución Nacional y el artículo 30 de la Ley General del Ambiente.

¹³ Ley 26.168/08

¹⁴ Con la aprobación de su Constitución en el año 1996, la ciudad de Buenos Aires deviene Ciudad Autónoma (aunque sigue siendo la Capital de la Nación) y su Jefe de Gobierno es elegido por voto directo de los habitantes de la ciudad.

¹⁵ Esta ley fue promulgada en la dictadura militar. Fija cuatro etapas en el proceso de ordenamiento territorial: la delimitación preliminar de áreas (urbana / rural), la caracterización según usos (residencial, industrial, complementarios, etc.), la formulación de Planes Urbanos Generales, y la formulación de Planes de Sector.

¹⁶ Como resultado de esta presión se promulgó el Decreto Provincial N° 0027 /98 que da un marco reglamentario para los *barrios cerrados* más favorable para los promotores privados.

¹⁷ Por Decreto del PEN N° 1279 /89 se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero, Sociedad Anónima a cargo del Desarrollo del área. En su Directorio está representado el Gobierno Nacional y el de la Municipalidad de la CBA.

¹⁸ La dirección estuvo a cargo del Arquitecto Joan Busquets y del economista Joan Alemany.

¹⁹ En la década de los '90 y antes de la autonomía porteña, desde el gobierno nacional se promovieron distintas operaciones urbanísticas a través del Ente Nacional de Administración de Bienes del Estado y Ferrovianos (ENABIEF), encargado de la venta o concesión de inmuebles públicos, entre ellas, la reconversión del Área ferroviaria de la Estación de Retiro (no llegó a concretarse) y la venta de las tierras donde funcionaba la Sociedad Rural, a una empresa privada (OGDEN S.A.) para la localización del Centro de exposiciones y ferias.

²⁰ Ley 1.777/06.

²¹ En la CBA hay alrededor de mil quinientas organizaciones comunitarias, dentro de las cuales más de cien son asociaciones vecinales y ONG's cuya participación se focaliza en problemáticas de planificación urbana, acceso a la vivienda, demandas de espacios verdes, protección del patrimonio arquitectónico y cultural, ambiente, desarrollo sustentable y control de gestión, entre otros temas (Mignaqui, 2009).

²² Según INFOHABITAT, Instituto del Conurbano, UNGS, 2008.

²³ Ley N° 25.675/2002.

²⁴ Una versión actualizada de este documento puede consultarse en la página: www.mpf.ssptip.gov.ar

²⁵ Se crea por Ley N° 2.972 / 08.

²⁶ Ley 3.876/ 2011.

²⁷ También gozan de los beneficios del presente régimen la prestación de servicios específicos para la actividad audiovisual, las actividades creativas, artísticas e interpretativas vinculadas directamente a una producción audiovisual, el alquiler de estudios de grabación, de filmación o de equipamiento técnico y la distribución de obras cinematográficas nacionales cuyo proceso de producción comprenda, al menos una etapa realizada en la CBA habiendo recibido los beneficios previstos en esta ley.

²⁸ En una primera etapa está previsto el traslado de la Jefatura de Gobierno, la Jefatura de Gabinete y los Ministerios de Desarrollo Urbano, Espacio Público y Hacienda y en una segunda etapa el Ministerio de Educación.

²⁹ El Plan Director fue aprobado por el Decreto de la Provincia de Buenos Aires N°1736/92.

³⁰ La fiscalización del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Corte, está a cargo de un Cuerpo Colegiado coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación, e integrado por los representantes de las Organizaciones No Gubernamentales interesadas (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Asociación de Vecinos de La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y Greenpeace).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CICCOLELLA, P. y MIGNAQUI, I. (2006) "Metrópolis en transición. Buenos Aires Modelo XXI, una ciudad sin proyecto: entre la expansión económica y la crisis". En A. F. Alessandri Carlos y A. U. Oliveira (organizadores), *Geografías de Sao Paulo*. Sao Paulo: Editora Contexto,

CICCOLELLA, P. y MIGNAQUI, I. (2008) "Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires". En *Revista CENDES* N°69, Caracas.

CICCOLELLA, P. y MIGNAQUI, I. (2009) "Globalización y transformaciones de la centralidad histórica". En *Revista Centro – H*, OLACCHI, Quito.

De MATTOS, C. (2010) "La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano". En Carlos de Mattos, *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Volumen 4, OLACCHI, Textos Urbanos, Quito.

MIGNAQUI, I. y ARIAS, S. (2009) "Cambios y permanencias en las políticas de Planificación urbana en la Ciudad de Buenos Aires". En *Actas del Seminario Desafíos de la gobernanza en cuatro metrópolis de América Latina*, organizado por el Programa Urbanismo y Ciudad, SI – FADU – UBA y el CREDAL – Université Sorbonne Nouvelle - Paris III, 3 de setiembre de 2009, Buenos Aires.

MIGNAQUI, I. (2009) "Gestión Ambiental y Desarrollo Económico – Territorial en la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo: Escenarios y estrategias en debate". En *Actas XII Encuentro de Geógrafos de América Latina*, 3 al 7 de abril de 2009. Montevideo: Universidad de la República – Facultad de Ciencias.

MIGNAQUI, I., CURCIO, S. y GURMAN, L. (2007) "Fragmentación institucional, lógicas territoriales y lógicas ambientales: el caso de la cuenca del Río Matanza – Riachuelo en Buenos Aires". En *Actas Seminario Nacional sobre Tratamiento de áreas de preservación permanente en medio urbano y restricciones ambientales en el parcelamiento urbano*, APPURBANA 2007, 4 al 7 de setiembre de 2007, FAU – Universidade de Sao Paulo y Ministerio da Cidade, Sao Paulo.

MIGNAQUI, I. (2007) "Public participation and citizen control in Buenos Aires: New limits for urban planning?" En 43º Congreso ISOCARP, 19 al 23 de setiembre 2007, Amberes. http://www.isocarp.org/congress/case_studies.

MIGNAQUI, I. (1998) "Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los '90: una aproximación a la geografía de la riqueza", en S. GORESTEIN y R. BUSTOS CARA (editores) *Ciudades y Regiones frente al avance de la globalización*. Bahía Blanca: Ed. Departamento de Economía y Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Sur,

MIGNAQUI, I. (1997) "Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre "la ciudad global" y la "ciudad excluyente", en colaboración con Liliana Elguezabal. En Hilda Herzer (editora) *Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de muchos Buenos Aires*: Ediciones del CBC, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales – UBA.

PIREZ, P. (1994) *Buenos Aires metropolitana Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

PIREZ, P. (2001) "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina". En Vázquez Barquero, A. y O. Madoery (comp.) *Trasformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Buenos Aires: Editora Homo Sapiens.

SZAJNBERG, D. (2010) *Torres amuralladas. Los condominios privados en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial NOBUKO.

VAINER, C. (2000) "Patria, empresa e mercadería. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". En Arantes, Vainer, Maricato, *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes,

SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Lineamientos Estratégicos Metropolitanos*, 2007. Buenos Aires.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, Ministerio de Planificación Federal, *Plan Estratégico Territorial*, 2008. Buenos Aires.

SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO URBANO (2008), Ministerio de Desarrollo urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Plan Urbano Ambiental*, 2008. Buenos Aires.