

colección PENSAMIENTOS...

questiones territoriales

en la región metropolitana de buenos aires

raquel perahia
sonia vidal-koppmann
compiladoras

raquel perahia
sonia vidal-koppmann
tito lasanta
ralph krüger
martín blas orduna



EDICIONES FADU



colección PENSAMIENTOS...

cuestiones territoriales

en la región metropolitana de buenos aires

raquel perahia
sonia vidal-koppmann
compiladoras

AUTORES
raquel perahia
sonia vidal-koppmann
tito lasanta
ralph krüger
martín blas orduna

EN EL MARCO DEL PROYECTO DE
INVESTIGACIÓN TRANSFORMACIONES
SOCIOTERRITORIALES EN LA REGIÓN
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES
ACCESIBILIDAD, NUEVAS CENTRALIDADES,
MECANISMOS PARA LA GESTIÓN URBANA.
PROYECTO UBACYT A036 CETAM/FADU/UBA



EDICIONES FADU

Cuestiones territoriales: en la Región Metropolitana de Buenos Aires / Raquel Perahia ... [et.al.];
compilado por Raquel Perahia y Sonia Vidal-Koppmann. - 1a ed. - Buenos Aires: Nobuko, 2010.
128 p.: il.; 24x18 cm. - (Pensamientos)

ISBN 978-987-584-305-9

1. Urbanismo. 2. Planificación. I. Perahia, Raquel II. Perahia, Raquel, comp. III. Vidal-Koppmann,
Sonia, comp.
CDD 711

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Colección Pensamientos

Director: Jorge Ramos

Editor: Rodrigo Hugo Amuchástegui

Diseño de tapa: Liliana Foguelman

Armado: Karina Di Pace

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, idéntica o modificada,
no autorizada por los editores, viola derechos reservados; cualquier utilización debe ser previa-
mente solicitada.

© 2010 nobuko

ISBN 978-987-584-305-9

Noviembre de 2010

Este libro fue impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en
bibliográfika de Voros S.A. Bucarelli 1160. Capital.
info@bibliografika.com / www.bibliografika.com

Venta en:

LIBRERÍA TÉCNICA CP67

Florida 683 - Local 18 - C1005AAM Buenos Aires - Argentina

Tel: 54 11 4314-6303 - Fax: 4314-7135

E-mail: cp67@cp67.com - www.cp67.com

FADU - Ciudad Universitaria

Pabellón 3 - Planta Baja - C1428BFA Buenos Aires - Argentina

Tel: 54 11 4786-7244

Índice

| | |
|--|-----|
| PRÓLOGO | 5 |
| | |
| • Hacia nuevas políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. raquel perahia, sonia vidal-koppmann | 13 |
| • La reestructuración de las áreas metropolitanas en América Latina. El caso Buenos Aires: inequidad social y fragmentación territorial sonia vidal-koppmann | 25 |
| • Los actores públicos y privados y las transformaciones en la región metropolitana de Buenos Aires raquel perahia | 41 |
| • Las ciudades valladas y su relación con el entorno. Una aproximación a las transformaciones socioterritoriales de la expansión metropolitana de Buenos Aires sonia vidal-koppmann..... | 57 |
| • La cuestión interjurisdiccional del sector de transporte urbano. Una comparación de las áreas metropolitanas de Buenos Aires y Berlín ralph krüger, martín blas orduna | 67 |
| • La problemática en las cuencas hídricas y las transformaciones socioterritoriales en la RMBA raquel perahia, tito lasanta | 79 |
| • Nuevas centralidades en la periferia metropolitana: ¿complementariedad o conflicto con los centros tradicionales vecinos? sonia vidal-koppmann..... | 93 |
| • Espacio público. Nuevas tendencias raquel perahia | 111 |
| LOS AUTORES | 127 |

Prólogo

La Región Metropolitana de Buenos Aires registra cambios significativos a partir de la década del 90.

Las modificaciones introducidas a su estructura socioterritorial sólo pueden ser interpretadas en el contexto de la globalización de la economía, la cultura y la sociedad que afectaron y afectan de manera particular a la grandes Áreas Metropolitanas de América Latina.

En esa década el Gobierno Nacional implementa políticas de: apertura de fronteras, desregulación, ajuste estructural, estabilidad monetaria (convertibilidad), acceso a créditos internacionales, privatización, etc. a fin de inscribir a la Argentina en el nuevo modelo internacional.

La RMBA se constituye en el soporte socioespacial de actividades y dinámicas vinculadas a decisiones locales y supralocales que acompañan las tendencias de reestructuración económica global.

El desarrollo de las urbanizaciones privadas se concentra en la periferia, con emprendimientos de muy baja densidad, con gran consumo de tierra y escasa ocupación de lotes, muchos de los cuales aún hoy siguen vacantes. Desaparece la oferta de tierra y vivienda para los sectores de menores recursos.

Este nuevo modelo de desarrollo socioeconómico que se caracteriza por su complejidad, por la multiplicidad, heterogeneidad y diversidad de actores (endógenos, exógenos, privados, públicos, tradicionales y modernos) y la diversidad de sus lógicas, posturas y estrategias, se manifiesta con nuevas formas espaciales que impulsan los agentes del mercado inmobiliario.

Paralelamente se agudiza el proceso de exclusión de los sectores populares con el aumento de los nuevos pobres, del número de población bajo los límites de pobreza, y, en lo espacial, con el crecimiento de las ocupaciones informales.

Los investigadores coinciden en manifestar que, la actual configuración territorial es el resultado de una planificación privada que se rige con las reglas del mercado. Como tal, responde a un desarrollo selectivo de ciertos corredores de crecimiento y la exclusión de otros sectores no relevantes para la economía local y global.

El sector inmobiliario, mecanismo para la reproducción económica y refugio de la gente de mayor poder adquisitivo, no produce ciudad en la forma tradicional. Los procesos de fragmentación y ruptura del orden espacial y los problemas que genera este crecimiento descontrolado; la redefinición de los vínculos entre las nuevas formas urbanas, los asentamientos vecinos, los nuevos y viejos centros, y la inserción dentro del escenario urbano de nuevos actores de la sociedad civil, involucrados en el proceso de transformaciones con las que parecieran ser las nuevas dimensiones de la urbanidad, requieren de nuevos estudios tal como han sido planteados en estos artículos.

Las características de nuestro suburbio metropolitano, su ordenamiento funcional, la relación de sus componentes parece requerir de mecanismos más complejos que articulen la demanda social, el comportamiento del sector privado y las políticas públicas a través de la ejecución de planes, programas, proyectos en el marco de un crecimiento ambientalmente sustentable.

Estos temas, tan ricos, son encarados y expuestos por los integrantes del equipo de investigación del Proyecto UBACYT A036 programación 2008/2010 denominado Transformaciones socioterritoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Accesibilidad, Nuevas Centralidades, Mecanismos para la Gestión Urbana. Cabe mencionar que esta investigación se complementa y enriquece al integrar desde el 2006, los proyectos que se desarrollan en paralelo con equipos de investigadores de las Universidades de São Paulo (Departamento de Geografía y Laboratorio de Estudios Regionales; y Laboratorio de Fundamentos de Arquitectura e do Urbanismo) y de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Instituto de Geografía e Instituto de Estudios Urbanos y Regionales) bajo la dirección de la Dra. Sandra Lenconi y que permitirán arribar a una visión comparada de las Áreas Metropolitanas de Buenos Aires, Santiago y San Pablo y de sus procesos de expansión recientes. Estos estudios forman parte del Convenio Prosul (Programa Sudamericano de Apoyo a Actividades de Ciencia y Técnica del Conselho Nacional de Ciencia e Tecnologia), que se desarrolló en dos etapas entre 2006 y 2010. Asimismo se consolida esta línea de trabajo mediante el Proyecto de Investigación Plurianual N° 0243 (CONICET 2010-12) dirigido por la Dra. Sonia Vidal, que

focaliza los cambios socioterritoriales en función de procesos de fragmentación, segregación, hibridación, etc., del periurbano metropolitano.

Los documentos aquí reunidos encaran diversos aspectos de esta problemática:

En el primer artículo, *Hacia nuevas políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano*, las autoras se proponen analizar las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a partir de la década de los 70 y hasta los 90, para lo cual trazan una reseña histórica de las acciones de planeamiento en ese período.

En ese contexto analizan el accionar de los municipios focalizándose en la relación entre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano local considerando tres variables clave: las características institucionales, la base territorial y los recursos de que disponen.

Finalmente concluyen que las políticas públicas y la acción de gobierno deberían focalizarse en la definición de objetivos consensuados, continuidad en la gestión; una correcta articulación de diversas unidades ejecutoras del gobierno local; las mejoras en la capacitación de los planteles administrativos y/o técnicos; y la transparencia y mejora de la eficacia en el manejo y gerencia de los recursos.

El segundo artículo, *La reestructuración de las áreas metropolitanas en América Latina. El caso Buenos Aires: inequidad social y fragmentación territorial*, la autora analiza las transformaciones recientes de la región metropolitana a partir de los 90 señalando que las inversiones se caracterizaron por la llegada de capitales extranjeros orientados a los bienes raíces, las obras públicas, las comunicaciones, etc. y por el repliegue del Estado como agente promotor de los procesos de desarrollo. Luego de analizar la normativa vigente concluye que la ausencia de una normativa clara y englobante de todas las tipologías de proyectos que subyacen bajo la denominación de urbanizaciones privadas, es una muestra más de las facultades que se le otorgaron al mercado inmobiliario para decidir sobre el desarrollo urbano de las ciudades.

En el tercer artículo, *Los actores públicos y privados y las transformaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, su autora estudia las perspectivas e intereses de los actores involucrados, en particular las de los agentes inmobiliarios, y las

consecuencias espaciales que se movilizan en torno a su gestión del crecimiento suburbano.

En su análisis considera los diferentes gestores urbanos, actores que, según una diversidad de lógicas e intereses, producen fuertes impactos en el suelo, la infraestructura y el territorio en particular las acciones de los emprendedores inmobiliarios que desarrollan urbanizaciones privadas de formas cerradas, auto-suficientes, vinculadas a las autopistas, con equipamiento y seguridad privado. Concluyendo que *a su ejecución, realizada con marcos normativos endebles y ausencia de políticas territoriales, le sigue la gestión y mantenimiento de los emprendimientos que con reglas propias, "privatizan" algunas funciones de competencia municipal.*

El cuarto artículo, *Las ciudades valladas y su relación con el entorno*, analiza los conflictos más evidentes entre las ciudades valladas y las tradicionales que subyace en la desarticulación y en la falta de políticas y estrategias urbanas para lograr la adecuada integración del tejido urbano.

Expone los resultados del análisis acerca de la vinculación entre estos espacios cerrados dispersos por el territorio y el resto de la trama urbana consolidada; y a partir de ahí, intenta explicar la gestión de planificación encarada por los municipios para lograr la conectividad e integración entre lo nuevo y lo existente. Señala que esa situación *reviste una alta complejidad pues en el proceso del "urbanismo cerrado" sobresale una relación espacial dialéctica entre lo público y lo privado, generando ambigüedades y contradicciones; y entre los actores, también públicos y privados, encargados de orientar y gerenciar el crecimiento y la expansión metropolitana.*

En el artículo quinto, *La cuestión interjurisdiccional del sector transporte urbano. Una comparación de las Áreas Metropolitanas de Buenos Aires y Berlín*, se encara la situación interjurisdiccional y las políticas estratégicas de transporte de las ciudades de Buenos Aires y Berlín y la relación con su región. Comienza con una reseña de esas áreas como condicionantes de las políticas urbanas de transporte y de movilidad. Luego, analizan la cuestión interjurisdiccional variable clave de la gestión de transporte metropolitano, concluyendo con una breve reflexión comparativa de los intentos de coordinación del transporte en las Regiones en estudio.

El artículo sexto, *La problemática en las cuencas hídricas y las transformaciones socioterritoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, aborda la problemática de la intensificación del proceso de antropización y crecimiento urbano, en las cuencas hídricas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), con énfasis en las consecuencias del aumento de los caudales de escurrimiento de excedentes de agua de lluvia por tormentas intempestivas.

En su análisis señala cómo se determinan los excedentes pluviales indicando el modo en que influye la impermeabilización antrópica de los suelos, en el aumento de las escorrentías por tormentas. Se explica que: las condiciones del suelo, del subsuelo y de los recursos hídricos se vieron afectadas por los usos urbanos descontrolados en relación con los acuíferos subterráneos y de superficie, sufriendo una degradación de sus condiciones y de su drenaje natural.

La acción pública no ha regulado el crecimiento suburbano, situación agravada por los litigios que, en una economía en rápido crecimiento, surgen por conflicto de intereses entre los actores sociales involucrados en la problemática que se estudia. Se concluye que es necesario, ante la antropización descontrolada, planificar y coordinar redes de infraestructura y regular y normar los usos del suelo.

En el artículo séptimo, *Nuevas centralidades en la periferia metropolitana: ¿complementariedad o conflicto con los centros tradicionales vecinos?*, se analizan las nuevas ciudades privadas y las incipientes áreas centrales que se expanden fuera de los límites de la suburbanización configurando un patrón de "desarrollo multifocal fragmentado".

Esta nueva reconfiguración del sistema de centros urbanos conlleva a dos interrogantes:

Las nuevas centralidades emergentes ¿constituyen una nueva forma de diseño del espacio público? ¿Cómo se estructuran e interconectan dichas áreas con el espacio urbano tradicional pre-existente?

El artículo enfoca estos interrogantes a partir de dos hipótesis de trabajo:

1. La aparición de nuevas ciudades privadas, agrupaciones de barrios cerrados y áreas de nueva centralidad en zonas semi-urbanas o rurales debilita la dinámica socioterritorial de las ciudades intermedias vecinas.

2. Las nuevas formas que adoptó la urbanización privada demandan la búsqueda de articulación con las formas urbanas tradicionales preexistentes encarando una concepción no convencional de la gestión urbana a nivel local y metropolitano.

Continuando con el tema del espacio público como parte de la identidad social en el último artículo, *Espacio público, nuevas tendencias*, se enfocan los cambios del concepto y uso de los espacios públicos que acompañan los cambios culturales y socioeconómicos de la sociedad y los nuevos agentes urbanos que lo gestionan y mantienen.

La globalización de la economía, iniciada en la década del 90, reconoce en la Ciudad de Buenos Aires un campo propicio para las grandes inversiones inmobiliarias y la generación de servicios y bienes de consumo que aquí se comercializan con prescindencia del impacto que produzcan.

Se señala que con la apertura de las fronteras se difunden y asimilan bienes y mensajes de otras culturas; conformándose un mundo nuevo y diversificado. Se debilita el sentido de pertenencia global a la ciudad para dar paso a sitios de pertenencia e interacción de subgrupos que se formalizan en una diversidad de espacios públicos y privados. *Se concluye que las soluciones para el manejo sustentable y administración del espacio público deben contener mecanismos para que la ciudad gestione sus espacios públicos con un Plan Integral, comprometiendo a las entidades ejecutoras que deben actuar en el medio urbano a elaborar planes de administración y manejo.*

En los diversos documentos existe coincidencia de opinión respecto de que, los modos tradicionales de regulación territorial, no respondieron a las complejas y dinámicas transformaciones socioeconómicas.

Es el sector privado quien, a través de lo que se podría denominar urbanismo de mercado, proyecta y construye la ciudad según un criterio de máxima rentabilidad inmobiliaria y económica por encima de todo criterio ambiental y aún por encima del poder político local.

No hay una acción planificada con políticas territoriales claras, ni legislación específica.

Los municipios manifestaron una tibia respuesta ante el rápido crecimiento de la actividad constructiva de la década del 90, en parte, por la escasa preparación de las oficinas de planeamiento que aprobaron los proyectos sin una mirada global del territorio y una evaluación de los posibles impactos de su localización y funcionamiento.

Por otra parte, en la definición e implementación de las estrategias territoriales ignoraron la diversidad de actores que operaban en su territorio.

Los mecanismos de planificación incorporados a las estructuras administrativas municipales tuvieron discontinuidad en la gestión lo que impidió establecer líneas coherentes de acción sostenidas en el tiempo a fin de orientar las transformaciones territoriales.

A las causas locales de ausencia de planificación territorial mencionadas se suman otras de carácter general pues en el territorio metropolitano existe una fuerte interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno (especialmente el regional y el local), las políticas de carácter sectorial tuvieron un fuerte impacto espacial.

Por último, si bien la problemática ambiental siempre estuvo presente, la acelerada e incontrolada expansión suburbana, la modificación progresiva del sistema natural, la topografía del terreno, la ocupación de áreas no aptas (inclusive los humedales y los valles de inundación) y la ausencia de regulación y normas de ordenamiento territorial hacen más crítico el deterioro ambiental y los factores de riesgo. Por ello se hace necesario incorporar un enfoque ecológico a las formas de planificación y ordenamiento territorial así como a la hora de abordar las nuevas formas de gestión metropolitana.

