

VII BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES.

Públicos y privados, actores de la expansión territorial en la Región

Metropolitana de Bs. As.

Raquel Perahia, arq. Planificador Urbano y Regional

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.

Resumen

La fuerte dinámica de crecimiento que se registra en la Región Metropolitana de Buenos Aires desde la década del 90, se manifiesta en la apropiación del territorio a través de los agentes del mercado inmobiliario, del crecimiento de los asentamientos informales, y de las renovadas Políticas de Vivienda, que el Estado Nacional y Provincial, retoman a partir del 2004.

Este documento tiene por objeto reconocer el impacto territorial del accionar público/privado en la construcción no planificada del habitat suburbano, e identificar las dificultades en la implementación de Políticas de Ordenamiento Territorial.

El abordaje metodológico consiste en sintetizar las fases por las que atravesó la expansión metropolitana y las evidencias recientes del crecimiento desordenado y fragmentado que, de no ser controlado, aumenta el riesgo y la vulnerabilidad del habitat. También se analizan las razones por las que esta evolución ignoró las estrategias de Ordenamiento Territorial.

Como parte de las conclusiones se señala que la conflictiva situación debe ser encarada a través de la recuperación y reelaboración de principios y prácticas de desarrollo y ordenamiento territorial a fin de lograr el uso sustentable de los recursos ambientales y minimizar los conflictos de intereses que se manifiestan en la dinámica de crecimiento metropolitano.

Palabras clave, Región Metropolitana, Desarrollo territorial, Actores y gestores.

Resumo

A forte dinâmica de crescimento registrada na região metropolitana de Buenos Aires na década dos 90 se evidencia na apropriação do território através dos agentes do mercado imobiliário, do crescimento dos estabelecimentos informais, e das renovadas políticas habitacionais que o estado nacional e provincial têm retomado a partir de 2004.

Este documento pretende reconhecer o impacto territorial do acionar público/privado na construção não planejada do habitat suburbano assim como identificar as dificuldades na execução das políticas territoriais.

A metodologia consiste em sintetizar as fases pelas quais atravessou a expansão metropolitana e as evidências recentes do crescimento desorganizado e fragmentado que, caso não for controlado, aumenta o risco e a vulnerabilidade do habitat. Também se analisam as razões pelas quais esta evolução ignorou as estratégias de Ordenamento Territorial.

Como parte das conclusões, indica-se que a situação conflitante deve ser encarada através da recuperação e reelaboração de princípios e práticas de desenvolvimento e ordenamento territorial a fim de lograr o uso sustentável dos recursos ambientais e minimizar os conflitos de interesses que se evidenciam na dinâmica do crescimento metropolitano.

Palavras chaves, região metropolitana, desenvolvimento territorial, atores e gestores.

Introducción

Un conjunto de hechos sociopolíticos, económicos y las estrategias explícitas o implícitas de los diversos agentes y actores sociales públicos y privados produjeron, desde 1990, un acelerado proceso de crecimiento suburbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En este proceso confluyen numerosos agentes urbanos, actores de diferentes orígenes que actúan según una diversidad de intereses y diferentes lógicas que condicionaron la actual modalidad de ocupación y configuración del territorio metropolitano.

La Región Metropolitana de Bs. As. a que nos referimos está integrada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del denominado Gran Buenos Aires (1) y un ámbito territorial funcional de mayores dimensiones que, según la Dirección Provincial del Conurbano Bonaerense (1992), se amplía a un radio de más de 60 kilómetros incorporando 8 Partidos más : Pilar, Escobar, General Rodríguez, Lujan, Marcos Paz, San Vicente, Ensenada, Berisso, La Plata, Presidente Perón que se

desarrollan en una superficie estimada en 7705.88 Ha. (aproximadamente 7800 hectáreas)¹

Es en este segundo cordón, donde coexisten áreas urbanizadas más o menos aisladas, de edificación discontinua, y espacios de características semirurales, donde se concentró el mayor número de urbanizaciones privadas.

La fuerte dinámica de crecimiento que se registra en esta Región, se manifiesta prioritariamente en la apropiación del territorio a través de una diversidad de actores: los agentes del mercado inmobiliario, los asentamientos informales, y a partir de la reactivación económica del 2004 se suma la expansión de las actividades industriales y el Estado Nacional y Provincial que retoman a las Políticas de Vivienda

La ausencia de estrategias concertadas de crecimiento suburbano y de políticas de ordenamiento territorial favorecieron y favorecen el avance de las propuestas públicas y privadas produciendo fuertes impactos en el suelo, la infraestructura y el territorio. Las formas tradicionales de regulaciones urbanas en el conurbano bonaerense, no respondieron a la compleja y dinámica transformación socio territorial.

La ausencia de manejo y operatividad se basó, en parte, en el hecho de ignorar la participación de la diversidad de actores que operan en el territorio y en el abordaje, digamos histórico, de focalizarse sobre todo en las cuestiones normativas, no en la implementación.

En la medida que este crecimiento desordenado y fragmentado, no se controle aumenta el riesgo y la vulnerabilidad del habitat metropolitano.

La expansión del desarrollo territorial en la década del 90.

La década del 90 presenta un contexto de economías mundiales integradas donde las ciudades son el espacio que concentra el desarrollo económico, social y cultural. Se disputan las oportunidades de centralizar innovaciones; brindar los mayores y más avanzados servicios y comunicaciones, ofrecer recursos humanos

¹ El INDEC, reconoce como los partidos del Gran Buenos Aires integrantes del AMBA a: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente Lopez.

calificados a fin de atraer a las actividades económicas y brindar una buena calidad ambiental destinada a residentes y visitantes

En este contexto de globalización de la economía, se fortalece el sector privado dedicado a emprendimientos inmobiliarios y a la producción del hábitat para sectores sociales medio y medio altos.

Las inversiones encaran grandes proyectos localizados en las principales ciudades, consideradas como un gran mercado inmobiliario. Estos proyectos se ejecutaron con independencia del impacto estructural, funcional y ambiental respondiendo a la lógica del máximo beneficio posible y/o permitido.

La Argentina no es ajena a este proceso. Sus antecedentes inmediatos son:

- las nuevas formas de consumo y la facilidad de acceso al crédito de sectores medios y medios altos,
- el desarrollo de nuevas tecnologías y de nuevos canales de comunicación y transporte, con un creciente parque automotriz y
- el predominio de las actividades de servicios.

En este período se comienza a producir una nueva lógica de distribución y calificación de los espacios urbanos y del hábitat que extiende la región adoptando formas urbanas nuevas para nuestra tradicional estructura de urbanización y ajena a las escasas normas territoriales municipales.

Estas formas de suburbanización privadas, establecen pautas de localización diferentes a aquellas que, en otra fase del desarrollo urbano, estaban asociadas al transporte público y la libre circulación de bienes y personas.

Surgen como una opción prometedora ante el deterioro de la vida ciudadana; ofrecen sectores con infraestructura completa, espacio público cuidado, seguridad, tranquilidad, estatus, con una administración de los recursos más controlable, con canales visibles de participación.

Los emprendimientos: clubes de campo, barrios cerrados, marinas, ciudades pueblo, etc. se concentran en el segundo y tercer cordón de la Región Metropolitana, entre los 40 y 60 km de la Capital, en grandes fracciones seleccionadas como zona de oportunidad (con bajo costo de la tierra) con cerramientos perimetrales amurallados en muchos casos, autosuficientes, con enormes polígonos que interfieren con la vinculación en el territorio y con accesos vigilados, clara manifestación de que lo que está dentro de este perímetro es privado.

Particularmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires la periferia, de muy baja densidad, se extiende con gran consumo de tierra y escasa ocupación de lotes muchos de los cuales aún hoy siguen vacantes aunque con importante actividad constructiva.

Una de las características conflictivas de este crecimiento, de fuerte incidencia en el territorio, es el incremento de los problemas de accesibilidad, restricciones al derecho de paso y límites físicos de movilidad que producen la discontinuidad en el sistema circulatorio, condiciona el sistema de transporte público y aumenta el riesgo de desconexión espacial.

Recordemos que las autopistas urbanas (ejecutadas en importante proporción por concesión de obra pública en los 90) tienen como objetivo la comunicación regional, macroestructural; buscan generar óptimas condiciones de vinculación de las localidades más importantes con el aglomerado metropolitano y el país pero con poca conexión a nivel local.

En términos generales los partidos de la Provincia de Buenos Aires con importantes fracciones rurales o semirurales carecían, y carecen, de un sistema de distribución local de modo que la conexión intrapartido se realiza por las autopistas, integrantes del sistema vial suprapartido.

Autopistas y rutas rápidas pasan a ser el esqueleto troncal común a todo el sistema de accesibilidad del territorio y de los barrios cerrados, conformando una estructura radial con buena accesibilidad hacia y desde la autopista pero escasa comunicación entre centros locales.

El modelo de ocupación territorial de “enclave” o “fragmentos” que consiste en el desarrollo urbano de un sector particular del territorio, a veces de grandes dimensiones, comunicado de la manera más rápida y directa con alguna de las grandes rutas, fragmenta cada vez más el territorio y dificulta la organización de un sistema circulatorio.

La conexión entre las diversas localidades del Partido se torna dificultosa, debiéndose dar enormes rodeos para ir de un centro a otro cercano de modo tal que recorrer los suburbios por alguna otra vía que no sean las autopistas, resulta prácticamente imposible. Esta única opción recarga las rutas principales que son sobreutilizadas por el tránsito que recurre a ellas por no existir otras opciones de distribución dentro de la red secundaria.

Esta situación genera un mosaico territorial heterogéneo, discontinuo e

ineficiente agravado por las características espaciales de los clubes de campo, barrios cerrados y las llamadas ciudades satélites o megaproyectos de desarrollo inmobiliario, con enormes polígonos cerrados e infranqueables, proyectados y ejecutados uno al lado del otro sin calles públicas que los separen. Las pocas calles pavimentadas surgen como esfuerzos independientes y aislados que permiten comunicar pequeñas porciones del territorio, cada una preocupada por su particular problema de conexión pero sin una visión totalizadora.

El mismo transporte público ve restringidas las posibilidades de cobertura del servicio, y aumentados los costos, por las características del sistema circulatorio que no conforma una red sino que adopta la forma de un peine con un eje vial regional y caminos locales de acceso y salida al sector urbanizado.

También es necesario señalar que, dada la magnitud del territorio que regulan y lo acotado de sus recursos económicos, algunos Municipios de la Provincia de Bs. As. delegaron en los desarrolladores privados la ejecución de aquella porción de la red que les permitía un rápido acceso al/los sector/es que comercializan.

Estas rutas pasaron a ser tratadas casi como parte del patrimonio privado. Aún hoy su acceso está restringido a ciertos puntos vigilados por personal de seguridad de las urbanizaciones privadas, o sea que se restringe la libre circulación por el territorio.

Desde los diversos niveles de gobierno no se previó un sistema circulatorio intrapartido o de distribución local que, en términos generales, debería complementar el sistema de vinculación regional.

La estructura vial primaria proyectada desde el Municipio, debería haber asegurado la comunicación permanente entre los centros facilitando la circulación privada y de transporte público de pasajeros ya que estos medios facilitan la libertad de desplazamiento a los sectores de menores recursos de la sociedad, al mismo tiempo que reducen los problemas derivados de la contaminación ambiental, el alto consumo de energía y de recursos no renovables.

Por otra parte desde el desarrollo territorial la escasa accesibilidad perjudica a la población que no puede acceder a los centros de salud (hipótesis de máxima) educativos, de compras y trabajo, etc. (hipótesis de mínima), localizados en los centros urbanos de mayor categoría dada la escasa vinculación entre la cabecera y los centros menores dentro del partido.

De modo que el sistema vial no llega a conformar una red de centros a pesar de que, como parte del ordenamiento territorial planificado, es función del Municipio Partido de la Provincia de Buenos Aires, estructurar una red circulatoria que relacione adecuadamente todos los sectores urbanos con un sistema continuo, jerarquizado y racional.

Esta discontinuidad del sistema circulatorio con restricciones de movilidad y transporte y la falta de accesibilidad a equipamientos y servicios sociales requiere urgente atención pues si se lo sigue ignorando o no se resuelve adecuadamente puede condicionar el futuro del desarrollo sustentable de la Región.

Como señalara Salvador Rueda *La explosión urbana de la última década y la compartimentación del territorio provocada por la red de movilidad, la separación de funciones.....el consumo y el despilfarro del suelo, energía y recursos naturales, la explotación sin límites de los ecosistemas locales, regionales y globales para mantener la organización de la ciudad, son, algunas de las disfunciones en la ciudad actual, claramente diferentes a las conocidas anteriormente.* (Rueda,2002 p 5.)

¿Quiénes impulsaron el crecimiento metropolitano en esa década?

Los actores de ese crecimiento metropolitano fueron y son: los propietarios del suelo, los desarrolladores inmobiliarios, los inversores y las agencias de créditos, los estudios, profesionales y consultoras, las empresas constructoras y de servicios vinculados a capitales y las tendencias internacionales que captan la demanda de los niveles socioeconómicos medio y medio alto.

Se podría decir que adoptan estrategias informales de manejo territorial en el sentido de que los mecanismos usados no están explícitamente formalizados ni formalmente establecidos y carecen de relación con las prácticas reconocidas y aceptadas como legítimas en el ámbito de la planificación tradicional que, es necesario reconocer, en el Área Metropolitana habían perdido eficiencia como guía del desarrollo urbano.

El libre juego del Mercado “ordena” el crecimiento y la expansión urbana; sus reglas son similares a las de otros períodos de crecimiento urbano: maximizar las ganancias aunque esto implique minimizar la gestión y regulación del sector público. *Los fraccionamientos cerrados no deben verse sólo como un simple fenómeno urbano y una nueva forma de acceso a la vivienda, permite entender nuevas lógicas*

de estructuración territorial y ofrece la posibilidad de leer pautas culturales de la sociedad contemporánea. (Cabral Baraja, L: F y Canosa Zamora, E. p240)

En este contexto, desaparece la oferta de tierra y vivienda para los sectores populares. Como un correlato, no deseado, de la globalización de la economía, los asentamientos irregulares crecen, desordenados, ocupando suelos no aptos y con graves problemas de saneamiento; con déficit de infraestructuras de servicios como consecuencia de la producción de lotes sin infraestructuras que generan problemas de saneamiento ambiental, anegamientos, contaminación de los cursos de agua, escasez y mala calidad del agua potable, presencia de basurales a cielo abierto.....etc.

Se observan viviendas inconclusas para los sectores sociales más bajos (pobres, pobres coyunturales, estructurales.) hacinamiento, deficiencias de condiciones mínimas de habitabilidad, degradación de la calidad del hábitat en hogares ubicados en la costa de los arroyos, degradación de áreas residenciales por precariedad del espacio público.

Por su parte en la década del 90 el Estado Nacional encaró las políticas urbanas en general y las de vivienda en particular en acuerdo con las políticas macroeconómicas basadas en la descentralización y la privatización de las economías, desalentando la producción del hábitat social en el conurbano bonaerense.

En la Región Metropolitana, la población de menores recursos y los desocupados no están contemplados en las estrategias de mercado. Lamentablemente tampoco lo estarán como destinatarios de las políticas de vivienda social por parte del Estado Nacional ni Provincial que, en la década del 90, reduce esta actividad.

¿Que pasó con el planeamiento territorial?

El concepto de planificación urbana y territorial se debilitó y el interés se concentró en las demandas efectivas, en las iniciativas rentables, sin existir un modelo espacial / económico/ productivo/ poblacional/ territorial al cual acceder.

Las acciones se concentraron en torno a temas, programas y proyectos específicos que debían demostrar su factibilidad técnico-económica, y en el mejor de los casos el origen de los fondos y las gestiones inherentes a su desarrollo.

Se priorizó el desarrollo de programas y proyectos, la fuerza surgió de las acciones a encarar que eran ejecutadas por los actores privados en tierras privadas y públicas. En este sentido, podríamos decir que se registró una variación en el concepto de interés público pues los contenidos no fueron fijados por el Estado en forma independiente sino que surgieron de una concertación de intereses y presiones entre los actores públicos y privados.

El gobierno local también promovió un tipo de desarrollo basado en la asociación con los privados casi sin regulación urbanística ni pautas de ordenamiento territorial.

La escasa influencia de las normas urbanísticas y la decisión de atraer las inversiones inmobiliarias y con ellas el supuesto progreso y crecimiento de empleos para la jurisdicción municipal, permitió el avance de propuestas inmobiliarias de alta rentabilidad que incidieron a través de su gestión en el desarrollo suburbano.

A esto se suman la ausencia de políticas de control urbano, los permanentes cambios en los códigos de planeamiento y los permisos especiales, que se manejaron bajo la figura de la excepción. Los modos tradicionales de regulación territorial no respondieron a las complejas y dinámicas transformaciones socioeconómicas.

En términos generales, los mecanismos de planificación incorporados a las estructuras administrativas municipales tuvieron una escasa vigencia y discontinuidad en la gestión lo que impidió establecer líneas coherentes de acción sostenidas en el tiempo a fin de orientar las transformaciones territoriales.

Los Municipios Partidos, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, parecieron no comprender integralmente los procesos territoriales y fueron tibios a la hora de enfrentar las formas fragmentarias de gestión del territorio y el rápido crecimiento de la actividad constructiva, en parte, por el desmantelamiento de las oficinas de planeamiento y/o su escasa preparación.

Los gobiernos locales aprobaron los proyectos sin una mirada global del territorio y una evaluación de los posibles impactos de su localización y funcionamiento.

Aún los planes de desarrollo urbano (ambiental, estratégico.....otros) en aplicación, en las escasas localidades que los habían aprobado, implementado, y mantenido como parte de su gestión, no abordaban el tema del crecimiento y el ordenamiento territorial pensado desde lo social y lo económico. Carecían de una

visión abarcativa del territorio y de su evolución convirtiéndose en un conjunto de normas que no definían ni las metas urbanas posibles y deseables, ni los programas y proyectos asociados y menos aún las estrategias políticas para instrumentarlas.

También es preciso reconocer que las autoridades municipales y la ciudadanía tenían una escasa conciencia y compromiso respecto de los alcances y el cumplimiento de las normativas urbanísticas: el que, cómo, cuando y para que.

En general visualizaban, en especial a los códigos de planeamiento, herramienta visible del ordenamiento territorial, como una serie de normas no muy claras que condicionaban la libertad de construcción y limitaban el crecimiento de la ciudad, como un corsé legal susceptible de ser modificado si las circunstancias o el solicitante lo ameritaban.

Todo intento de planificación territorial se debilitó y el crecimiento se construyó según las lógicas naturales del mercado, concebidas y ejecutadas por los privados, casi con prescindencia de regulación de orden municipal, provincial y/o nacional.

Las políticas de privatización también afectaron a la infraestructura de servicios, aspecto esencial del desarrollo humano y como tal asociadas al desarrollo urbano.

Con los servicios a cargo de las empresas privatizadas las infraestructuras de saneamiento, electricidad y gas y comunicaciones no acompañaron la expansión del suelo urbanizado.

En síntesis son los privados quienes proyectan y construyen la ciudad con independencia del impacto estructural, funcional y ambiental respondiendo a la lógica del máximo beneficio posible y/o permitido.

La crisis del 2001/02 parecía poner un límite a este modelo de crecimiento.

La reactivación económica y su impacto territorial después de la crisis del 2001.

A partir del 2003, luego de la fuerte crisis económico-social comienza una reactivación económica del país que incide nuevamente en el crecimiento y consolidación de los suburbios en la Región Metropolitana encarada ahora no sólo

por capitales privados sino por la acción del Gobierno Nacional a través de sus Programas Federales de Vivienda.

Cuales son los nuevos actores y agentes del desarrollo territorial?

Cuales son las principales consecuencias territoriales de su accionar?

- Los privados

A partir del 2003 son los privados quienes nuevamente lideran un nuevo boom inmobiliario ahora dirigido a la construcción y venta de propiedades, que más que una condición local o nacional; fue un fenómeno mundial.

Las bajas tasas de interés bancario, vigentes en la mayoría de los países y la facilidad de acceso a los créditos, invitan a realizar inversiones inmobiliarias conocidas como la burbuja inmobiliaria o con un nombre más doméstico la economía del ladrillo.

Entre nosotros las inversiones inmobiliarias fueron atraídas por *El desembarco de capitales extranjeros que llegan buscando invertir en emprendimientos inmobiliarios destinados, principalmente, a la industria del Turismo* *El traslado de capitales recuperados del denominado "corralito financiero" (inhibición a los retiros de depósitos y prohibición de transferencias al exterior) que se trasladan al mercado inmobiliario.*

La ventaja comparativa de los importantes beneficios en inversiones inmobiliarias, de valor depreciado, frente a otras actividades económicas.(Perahia, R.,2007, p 70.)

Las apropiación y producción del habitat suburbano, bajo la modalidad de urbanizaciones cerradas, destinado a sectores medios y ahora a inversionistas extranjeros, es similar al iniciado en la década del 90.

Una porción de las viviendas ejecutadas, y, en especial el suelo urbanizado, se convierten en el refugio de pequeños y medianos inversionistas. La "preventa" y el fideicomiso, como estrategia atrae a una clientela solvente, asegura una capitalización temprana y certidumbre en la colocación del bien comercializado. Los beneficios económicos en el corto plazo constituyen un argumento de marketing relevante.

El fuerte y descontrolado crecimiento de las urbanizaciones cerradas, cada vez de mayores dimensiones, continúa en la Región Metropolitana en diferentes

direcciones, asociado nuevamente a la Obra Pública, encarada por el Gobierno Nacional, que ejecuta caminos comprometiendo el sistema natural por la expansión descontrolada de las áreas urbanizadas que avanza aún sobre áreas inundables.

La función residencial está acompañada por el equipamiento provisto por los privados: colegios, comercios, áreas de servicios en todos los rubros, universidades y hospitales de avanzada. Estos equipamientos atienden a los nuevos pobladores que pertenecen a un sector de buen poder adquisitivo.

Por otra parte, el valor especulativo de la tierra y la escasa posibilidad de acceder a la misma, estimula las urbanizaciones informales que crecen y se consolidan tanto por migraciones internas como externas, arraigando el patrón de ciudad segregada.

Paralelamente, y como parte esta reactivación económica del país, se produce una expansión de las industrias que lograron sobrevivir al ingreso irrestricto de productos industriales de la década del 90, sumada a la aparición de nuevas construcciones fabriles.

La industria, extensiva en la demanda de suelo, apoyándose en las innovaciones informáticas y comunicacionales, y las nuevas tecnologías, privilegia instalarse en sectores cercanos pero externos al contorno metropolitano.

De este modo usufructúan la cercanía de los mayores mercados consumidores y las mayores posibilidades de exportación, estableciendo fuertes interacciones funcionales con la metrópolis.

¿Cuales son las principales consecuencias territoriales asociadas al crecimiento espontáneo del habitat, librado a las decisiones individuales de los privados en los suburbios metropolitano?.

- Una sostenida expansión del área urbanizada, de crecimiento difuso y fragmentario.
- La pérdida de tierras productivas debido al consumo de suelo rural para actividades residenciales.
- Mayores índices de consumo de tierra por habitante.
- Una reducción y/o pérdida de la accesibilidad intrapartido en el territorio.

- Un sostenido aumento de los valores de la tierra que empuja a los compradores de menores recursos y a los más jóvenes a desplazarse aún más hacia la periferia.
- La ausencia de una planificación global en el tendido de redes que responde en especial a la demanda solvente, con obras aisladas que requieren de grandes inversiones que, en definitiva, paga el destinatario y toda la ciudad.
- Una escasez de terrenos en zonas provistas de servicios públicos e infraestructura, y una saturación de la infraestructura existente principalmente la cloacal y la pluvial, por sobrecarga y deterioro de la red.
- La localización de actividades urbanas en zonas no aptas: aluvionales, sísmicas, inundables, sectores de escasa renovación de aire, de configuración topográfica que dificulta la accesibilidad y la prestación de servicios y que carecen de escurrimiento de las aguas de lluvia, etc.

En relación a la actividad industrial, en crecimiento, los principales impactos, especialmente de las denominadas *pymes*, se dan por aumento de la superficie construida aún en zonas no aptas para la actividad, aumento de la demanda de recursos energéticos, escaso tratamiento de sus desechos y efluentes.

La concentración de las amplias masas impermeabilizadas de las nuevas urbanizaciones y el crecimiento industrial, sumado al cambio climático, altera el sistema regional de cuencas y modifica los regímenes naturales de drenaje hídrico a escala regional produciendo mayor riesgo de inundaciones.

La situación aumenta la vulnerabilidad ante desastres naturales previsible y el riesgo de contaminación del agua del subsuelo como consecuencia de diversas actividades de la población no reguladas ni controladas.

- El Estado Nacional y las políticas habitacionales

El Gobierno Nacional frente a la situación socioeconómica y la crisis del 2001 y, apoyado en el despegue económico y los márgenes crecientes de recaudación decide, a partir del 2004, impulsar un acelerado proceso de producción de viviendas como un importante recurso para generar empleo.

El Estado, espectador en la década de los 90 del crecimiento de la ciudad pasa a ser un importante actor en el proceso de producción de la ciudad.

En este rol es agente constructor y proveedor de viviendas, a través de la implementación de las Políticas Nacionales de Vivienda de alcance Federal.

A partir de sus Políticas Nacionales de Vivienda el Estado Nacional encara una Política Federal de Construcción de Viviendas implementadas a través del denominado Programa Federal de Construcción de Viviendas I , suscripto en junio 2004, que se propone como meta construir 120.000 viviendas (35.000 viviendas en el Gran Buenos Aires).

El objeto de este Programa Federal de Construcción y Mejoramiento de Viviendas I fue el de dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en centros poblacionales con fuerte déficit de vivienda acompañado por una fuerte reactivación del sector de la construcción y generación de empleo, estimados en 360.000 puestos de trabajo.

En el 2005 el Plan Federal de Viviendas II suscripto con las Provincias en agosto de ese año se propone una meta aún más ambiciosa de 300.000 viviendas para todo el país (98.000 viviendas en el conurbano bonaerense hasta el 2011).

En la actualidad casi se ha completado la operatoria del Plan Federal I y está en ejecución el Plan Federal II .

Nuevamente nos preguntamos

¿Cuales son las principales consecuencias territoriales en la Región Metropolitana asociadas al aumento de la inversión pública en materia de vivienda

- Dados los mayores valores de la tierra, el emplazamiento se constituye en uno de los principales costos de los proyectos optándose por urbanizar suelo barato, independientemente de su accesibilidad o condiciones físicas que, en muchas ocasiones, se transforman en sitios vulnerables, riesgosos y disfuncionales ajenos a estrategias de desarrollo territorial.
- Los lotes, en ocasiones aportados por los privados ante la falta de disponibilidad de tierras por parte del Estado, presentan a veces una mala calidad de los suelos, lo que dificulta la provisión de equipamiento y servicios y demanda mayores inversiones.
- En consecuencia la mayoría de los proyectos ejecutados dentro de esas operatorias nacionales de vivienda se localizan con una marcada dispersión

territorial y una escasa articulación con la trama existente derivada del aumento de los valores de la tierra.

El tejido es discontinuo y, desde el punto de vista de la inversión en infraestructura, servicios y equipamientos es menos eficiente.

- El paisaje urbano de los nuevos barrios es anónimo, monótono por repetición de un mismo prototipo de vivienda sin tratamiento específico, contrario al tejido urbano vivo y multifuncional de la ciudad tradicional.
- En general se privilegia la construcción de viviendas unifamiliares con lote propio y bajas densidades habitacionales. Se observa un rechazo generalizado de las autoridades y la población respecto de las viviendas multifamiliares. Esto demanda mayor cantidad de lotes urbanos y la expansión de infraestructura y servicios con mayor costo urbano.

La expansión del área urbanizada es ajena a las políticas de desarrollo territorial del gobierno local.

Por otro lado, la premura en la ejecución de las obras en un medio que había estado inactivo por bastante tiempo como consecuencia de la crisis económica del 2001, con cuadros técnicos desarmados y escasa mano de obra especializada, impulsó a la ejecución de las obras a veces sin estudios previos de factibilidad, ni una expansión planificada que fundamente su implantación.

Esta premura aumentó el preconcepción generalizado de que la planificación es una "limitante, que retrasa" las inversiones en términos inmobiliarios y constructivos sin reflexionar respecto del necesario ordenamiento del Hábitat, como único camino para consolidar el proceso de desarrollo y garantizar las mejores posibilidades de bienestar a la población.

Que pasa con el planeamiento territorial?

En un sentido amplio el Ordenamiento Territorial implica el intercambio humano con el territorio y una potenciación de recursos. Se refiere a una reflexión de cómo se organizan las actividades humanas sobre el territorio. Se vincula y adquiere también una connotación ambiental.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio ² define al territorio como “ *la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad*” de modo que el proceso para ordenar y desarrollar ese territorio implicará conocer la realidad del mismo (diagnóstico), proponer y evaluar formas de manejo de ese territorio (planificar) para hacer propuestas de intervenciones a implementar (gestión).

En territorio metropolitano, a pesar de los buenos diagnósticos, se observa la falta de una acción planificada con políticas territoriales claras respecto del control de las subdivisiones, de la ocupación de tierras aptas y de la dotación de la infraestructura necesaria, tema básico en el desarrollo urbano territorial.

¿Porque resulto tan difícil gestionar estrategias de ordenamiento territorial?

- A nivel general se observa

Una la escasa instalación de la temática del Ordenamiento Territorial, y de sus beneficios, en las políticas sectoriales, en la agenda pública, y en la comunidad.

Un escaso uso de la planificación como herramienta de trabajo para el mediano y largo plazo.

Un bajo conocimiento de funcionarios y técnicos del Estado y la sociedad de las necesidades del Ordenamiento Territorial.

La superposición en el territorio metropolitano de una multiplicidad de actores, de organismos de diversa jurisdicción y de enfoques temáticos que analizan, desarrollan e implementan planes y programas sectoriales , sin coordinar sus acciones

En ese territorio donde 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.

Así la infraestructura de servicios, que es gestionada por una diversidad de operadores (públicos y privados) que actúan en el mismo territorio, carece de coordinación y no responde a una visión integral.

Ni siquiera existe un monitoreo y gestión coordinada del agua, elemento vital para la supervivencia.

² La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1993)

- A nivel local se observa
 - Ausencia de estrategias de ordenamiento territorial.
 - Formas de financiamiento estrechamente ligadas y con dependencia de los niveles superiores de gobierno.
 - Escasa información respecto de las organizaciones que inciden en el territorio y de los programas y proyectos en curso.
 - Dificultades de articulación de las diversas unidades ejecutoras aún dentro del gobierno local.
 - Falta de compromiso con la gestión y escasa información respecto de sus resultados.
 - Concentración de erogaciones en los gastos corrientes.
 - Discontinuidad en la gestión, falta de objetivos y políticas claras.
- Tampoco se observó en la política Nacional un abordaje transversal del territorio, que permitiera operar de manera integral y sostenida.

Conclusiones:

- En la Región Metropolitana de Buenos Aires los agentes del crecimiento que continúan su accionar ignorando las premisas del ordenamiento territorial y produciendo impactos locales negativos son los mismos :
- los desarrolladores privados con emprendimientos de mayores superficies y ofertas más sofisticadas, más atractivas desde el marketing inmobiliario.
 - la actividad industrial que sigue con acentuados índices de crecimiento
 - la ocupación informal que mantiene su presión territorial.
 - y una sostenida acción del Estado Nacional con sus planes de Obras Públicas y de Vivienda

En relación al desarrollo territorial

Parece afianzarse la continuidad de crecimiento con formas fragmentarias en el territorio, a las que se accede mediante la movilidad individual basada en el uso del automóvil particular produciendo un aumento en los problemas de accesibilidad por mayor número de viajes, congestión vial, y dificultad de implementación del transporte público.

Estas formas fragmentarias continúan localizándose en la periferia, cada vez a mayor distancia de la Ciudad de Buenos Aires con quien mantiene fuertes lazos estructurales y funcionales. Esta situación demanda una mayor expansión de la infraestructura de servicios

Las nuevas formas de estructuración metropolitana continuarán impulsadas por las obras públicas en carreteras y autopistas, que financian corredores transversales y/o de circunvalación (como la Ruta 6) que favorecen la transformación, en terrenos urbanizados, de más tierra semirural y/o vacante que se suma a la existente.

Las consecuencias espaciales del crecimiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires es similar al de otras ciudades latinoamericanas tal como lo sintetizara Carlos Mattos (2006,p.3):

Diversas investigaciones sobre las principales ciudades latinoamericanas muestran que los principales ejes de cambio evolucionan en una misma dirección:

-conformación de ciudades región, de estructura tipo archipiélago, sin límites definidos, donde las distintas partes tienden a articularse en torno a nuevas centralidades relativamente autónomas.

-persistente aumento del consumo per cápita, periurbanización incontrolable.

-persistencia o aumento de las desigualdades intra-urbanas, con mayor fragmentación social y fuerte expansión de las áreas tugurizada y exclusión social.

-nuevo paisaje donde los artefactos de la globalización, se constituyen en iconos de esta nueva fase de modernidad.

Es posible que estemos ante una nueva organización socio productiva y un nuevo modelo de ciudad y periferia.

Sin embargo, las transformaciones socio-espaciales de las áreas urbanas complejas no deberían ser producto de situaciones coyunturales o del libre juego de las fuerzas de mercado pues está en juego la calidad de vida de los habitantes y el futuro desarrollo local. En este proceso de crecimiento se ven involucrados todos los actores que integran la comunidad, desde los que tienen la obligación de tomar decisiones hasta los que de forma pasiva las aceptan.

Poco a poco se va imponiendo una creciente percepción acerca de la complejidad del sistema territorial, y la necesidad de abordarlo desde un sistema de

conocimiento e intervención, que asuma el manejo de las incertidumbres y la pluralidad de perspectivas e intereses.

En este contexto la Planificación del Desarrollo Territorial, trata de recuperar herramientas complejas que permitan encarar la realidad de forma integral, minimizar los conflictos de intereses que se manifiestan en la dinámica de crecimiento metropolitano, promover equidades territoriales e intrageneracionales, el poder de decisión sobre los itinerarios de desarrollo, y el uso eficiente de los recursos.

Por estas razones es necesario que:

El gobierno Nacional, Provincial y Local incorporen a los planes y proyectos las políticas de ordenamiento territorial articulando las diversas unidades ejecutoras del gobierno local.

Deben definir con claridad los objetivos y las políticas urbanas, su continuidad y el compromiso con los resultados de la gestión.

El Estado debería contar con herramientas básicas que garanticen la gestión democrática del territorio, estimulando la interacción de la población y la aparición de nuevas modalidades de acción que incluyan espacios de concertación y negociación entre los diversos niveles de la administración pública y los actores privados, a fin de establecer equilibrios para transformar el territorio con intervención de los propios actores locales, logrando de este modo un desarrollo sostenido en el tiempo.

Bibliografía

Ascher F. *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día.* Alianza Editorial. Madrid 2004.

Cabrales Barajas L; Canosa Zamora, E. 2001, *Segregación residencial y fragmentación urbana: los fraccionamientos cerrados en Guadalajara.* Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. III nro. 20. Universidad de Guadalajara Editorial.

Cabrales Barajas L.(Comp.), 2002, *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas,* México, UNESCO-Universidad de Guadalajara. Editorial.

Carta europea de ordenación del territorio 1993.

Cravacuore, D; Ilari, S.; Villar, A. (2005) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas,* Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

De Mattos C., 2006 *Modernización capitalista y transformación urbana en la ciudad latinoamericana.* Exposición .XXVII Congreso Nacional de Geografía Concepción. octubre 2006. Chile. Instituto de Estudios Urbanos y territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.

(2002) *Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?* en Revista EURE, v. 28, nº 85, Santiago de Chile.

Dirección Provincial del Conurbano Bonaerense. Provincia de Buenos Aires. *Informe sobre la Problemática estructural del Conurbano Bonaerense* Diciembre de 1992.

Harvey D., 1998, *La condición de la postmodernidad*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Ministerio de Infraestructura Vivienda y Servicios Públicos Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Gobierno de la Provincia de Bs. As. *Lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos Aires* Documento preliminar. Jornadas Hotel Melia septiembre 2007.

Perahia, R. - (2008) Municipios y desarrollo urbano. En *El municipio: problemáticas y desafíos para el siglo XXI*. (pp.59-82) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas. Febrero 2008 ISBN 978 987 23978 1 4

- (2005) *Los emprendedores inmobiliarios, agentes urbanos de crecimiento metropolitano (1990-2004)*” Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto 2005, vol. IX, nro.194 (9) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-9> ISSN:1138-9788.

- (2004) *La Suburbanización en el Area Metropolitana de Buenos Aires, un enfoque territorial.* _Anales Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas. ISSN 0717-3946 Santiago de Chile.

Pirez, P. 1999 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas / CEA. UBA Publicado en: EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Vol. XXV. Diciembre 1999, No. 76. Santiago de Chile. *Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires*.

Rueda, S. *Modelos de Ordenación del Territorio más sostenibles*. 2002. Barcelona <http://geobuzon.fcs.ucr.cr/modelosurbanos.pdf>.

Szajnberg, D. *La suburbanización. Partidarios y detractores del crecimiento suburbano por derrame*. Serie Difusión 17. Ediciones FADU. 2006. ISSN 0328-2252.