

MEGACIUDAD UN FUTURO SIN PRESENTE

Este documento integra dos trabajos elaborados a pedido del Grupo Promotor de la Plataforma Megaciudad (Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana, Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN-, Aves Argentinas y Ecoclubes) uno encargado al economista Ignacio Zervino, y el otro, desarrollado por el arquitecto urbanista Andrés Borthagaray. La Plataforma Megaciudad cuenta con el apoyo de la Fundación AVINA.

Noviembre de 2007

Introducción

PLATAFORMA MEGACIUDAD O LA CIUDAD DE LA FURIA*

Con la intención de corregir la realidad que muestra el título de este documento, “Megaciudad, un futuro sin presente”, es que organizamos su contenido partiendo del “a dónde vamos” para culminarlo con el “de dónde venimos”.

Pero antes de ingresar en los aspectos referidos a la proyección a treinta años que urbanistas realizan en base a fotos satelitales nocturnas, donde las manchas de luces permiten afirmar que en treinta años se consolidará una megaurbe conformada al sur por la ciudad de La Plata y al norte por Rosario, incorporando en esa franja de 350 kilómetros al área metropolitana de Buenos Aires, deseamos compartir algunas reflexiones.

De confirmarse estos pronósticos, más del 50% de los argentinos estarán viviendo en el 0,7% de la superficie del país, concentrando más del 55% del producto bruto interno y con brechas sociales entre los segmentos de más ingresos y los de ingresos menores que superan las treinta veces.

Esta tendencia de concentración de desarrollo que se inició en la década del '50, coloca a la sociedad frente a múltiples problemas que impactan en el diseño futuro de país en tres dimensiones: el geopolítico (governabilidad), el socioeconómico (acceso a las oportunidades) y el urbano-ambiental (sustentabilidad).

Dos de esos problemas nos interesan plantear desde la introducción de este documento, que exigen definir e implementar políticas públicas para enfrentarlos. Ellos son:

Marginación / Exclusión / Insularización.

Los niveles de degradación de los individuos y de los grupos sociales van cobrando nuevos formatos, cada vez más refinadamente perversos, en contextos cada vez más complejamente hostiles.

En la década del '80 se comenzó a hablar de los marginados. Eran aquellos sectores de la sociedad que quedaban en los márgenes del modelo, en situación de vulnerabilidad principalmente económica y que el Estado identificaba para llegar con políticas públicas de asistencia que apuntaban a cubrir necesidades básicas. Su permanencia en el tiempo derivó en asistencialismo –programas estatales que terminaron por perpetuar la pobreza- y en clientelismo –prácticas desde los aparatos políticos que convirtieron a los beneficiarios de esos programas en rehenes del sistema-. La marginación implica indiferencia social, aislamiento territorial y administración estatal de pobreza. La marginación consolida la división sectorial en el marco de una sociedad asistida.

* “Plataforma Megaciudad o la ciudad de la furia” es un texto introductorio al presente documento elaborado por la representación Buenos Aires de la Fundación AVINA. Esta introducción intenta explicar por qué una organización de apoyo como Fundación AVINA acompaña el desarrollo de la Plataforma Megaciudad.

La década del noventa, amplió el segmento de marginados e implantó la nueva categoría de excluido. Este segmento se constituyó principalmente de marginados estructurales que no pudieron sostenerse en la cultura del trabajo, y de una masa de nuevos desocupados que perdieron sus fuentes de ingresos y sufrieron el desamparo del Estado. Esta capa social expulsada del modelo, todavía tiene conciencia de su situación y han sido los promotores de impactantes protestas sociales, como los movimientos piqueteros, y cuando tuvieron posibilidades, impulsaron nuevas formas de producción colectiva, como las cooperativas de trabajadores desocupados y las empresas recuperadas. La exclusión suma a la indiferencia social y aislamiento territorial, abandono estatal. La exclusión agranda las brechas sociales en el marco de una sociedad interpelante y propositiva en buscar alternativas autogestivas de supervivencia.

Finalmente, el inicio del nuevo milenio suma a las poblaciones marginadas y a los grupos excluidos, el fenómeno de la insularización, hasta ahora la expresión más sofisticada y perversa de la construcción social vigente, y al mismo tiempo la más abarcativa y consolidada. Es abarcativa porque es un proceso que involucra a todas las capas sociales y es consolidada porque se convive con ella desde la aceptación (o resignación) social. Por lo tanto, los generadores de riqueza aíslan socialmente a los sectores más vulnerables pero los aceptan en la convivencia territorial y toleran sus emprendimientos de supervivencia, y al mismo tiempo, los segmentos más marginados aíslan a los más acaudalados en barrios privados y empresas cada vez más distantes de su contexto. La insularización cambia la lógica del modelo: ahora se combinan tolerancia social, demarcación territorial y consolidación estatal en la administración de pobreza. Lo que genera la insularización es la institucionalización y aceptación de la brecha social en el marco de segmentos vulnerables aplacados (no interpelan el modelo) y pasivos (no promueven transformaciones al sistema).

La complejidad de organización de pobreza y riqueza exige a espacios como la Plataforma Megaciudad, incidir en la planificación integral a largo plazo, pero con intervención en la coyuntura, focalizada y multidisciplinaria para poder mitigar la marginación, canalizar los intentos transformadores de la exclusión y revertir el proceso de consolidación de la insularización y sus efectos sociales sedativos.

Centralismo.

La lógica del centralismo continúa definiendo las acciones de construcción del país en todas sus dimensiones. Porque si bien el centralismo de Buenos Aires derrumba la organización federal de la nación, también las ciudades de la mayoría de las provincias argentinas, consolidan sus escalas de concentración a expensas de sus periferias. Y a su vez, las periferias, que tienen un claro diagnóstico de los perjuicios del centralismo, son incapaces de salir de ese diagnóstico y pasar a diseñar y ejecutar estrategias para poder transformarlo. La generación de ciudades intermedias pueden ser una alternativa para atenuar la expansión de las grandes urbes y lograr escalas urbanas más amigables y humanas, donde el acceso a las oportunidades sea más equitativo.

Este diagnóstico de contexto exige, al menos, dos actitudes por parte de la sociedad civil sobre las cuales la Plataforma Megaciudad no debería dejar de operar:

Identificación de los escenarios de vanguardia.

Así como los negocios sectoriales no deberían influir en las políticas públicas, las modas (construidas desde lo efímero y la búsqueda de la motivación individual) no

deberían ser confundidas con las tendencias sociales (rumbos de largo aliento diseñados desde el incentivo colectivo). La dinámica social parece estar frente a un déficit de creatividad: muchos avances se tornan indefectiblemente anacrónicos y muchos referentes sociales (instituciones o individuos) envejecen rápidamente (aquí el concepto de viejo no lo ligamos a la temporalidad sino al concepto de vigencia) y parecen no emerger (esto no quiere decir que no existan de manera oculta o subconsciente) alternativas de vanguardia.

Es por ello que resulta imprescindible identificar, desarrollar y visibilizar actores y acciones de vanguardia, en el sentido de marcar tendencia desde la profundidad de un cambio anclado al sistema, como concepto superador de "innovación", que puede ser interpretado como algo mucho más efímero, limitado y atado a la coyuntura en formato de moda. La vanguardia que necesita la transformación social no se expresa en innovar lo que hay, sino en crear vanguardia orientada a lo inexistente.

La sociedad civil, desde espacios como la Plataforma Megaciudad, debe diseñar tecnología para modificar las condiciones del contexto, lo que nos obliga a desarrollar capacidades para interpretar las variables de las relaciones de fuerza que se dan en las dinámicas sociales; otra tecnología para comprender las lógicas de los operadores del modelo; y otra tecnología para identificar y poder operar sobre las nuevas formas de representación, movilidad y movilización social, que son los tres planos de tensión social que producen la potencia para el impacto.

Construir potencia.

La escala y dimensiones que cobra la megaciudad obligan a la sociedad civil a consolidar sus estrategias en cuanto al sostenimiento de procesos de transformación y a la medición de los impactos transformadores. Pero al mismo tiempo, impone una nueva definición estratégica en cuanto a la generación de potencia para el impacto. Sostener un proceso no asegura incidencia.

La construcción estratégica de potencia transformadora pasa por identificar, articular, desarrollar, y operar los siguientes componentes:

- Optimizar la inversión social (tangible e intangible): esto está directamente ligado a los proyectos y acciones que se impulsan y debe ser definida en procesos conjuntos por donantes y donatarios.
- Consolidar plataformas colectivas: identificar la masa crítica de actores sociales del estado, el sector empresario y la sociedad civil con el peso específico propio para poder generar potencia de cambio desde espacios articulados. Efectuar un análisis de la calidad de los vínculos en los espacios colectivos que puedan fijar parámetros de cuidado mutuo, inteligencia emocional de sus individuos e inteligencia social de las organizaciones integrantes, canales de construcción de la síntesis de las contradicciones.
- Identificar la capacidad diferencial de las plataformas colectivas y desarrollar usinas de ideas que alimenten las nuevas agendas colectivas de la transformación social.

Desde la óptica de la acción, podemos definir cuatro esquemas que nos permiten analizar la potencia que genera un proceso y proyectar la profundidad y escala del impacto:

1) Esquemas para la intervención: es el campo de encuentro entre el espacio y el impacto. Aquí el capital social está ausente y requiere una actitud pro-activa de intervención de la sociedad civil.

2) Esquemas para la innovación: es el campo de encuentro entre el espacio y el capital social. En este caso, la sociedad civil tiene que aportar el valor diferencial de la creatividad para encontrar los caminos hacia el impacto de transformación.

3) Esquemas para la intercesión: es el espacio de encuentro entre capital social y el impacto. Aquí la sociedad civil intercede en potenciar articulaciones, refinar estrategias, evaluar los procesos, agregando valor al impacto del capital social en la transformación.

4) Esquemas para la aplicación de potencia: es el campo de intercesión del impacto, el capital social y el espacio. Aquí se dan las condiciones para poder analizar las mejores formas para la construcción de la potencia necesaria que garantice que el espacio cuente con el capital social suficiente como para producir impacto transformador.

Poder construir el campo de potencia es lo que determinará cuán lejos llegará el espacio, cuán profundo será el impacto y cuán expansivo será el capital social.

Por ello, alianzas como la Plataforma Megaciudad permiten crear espacios sólidos y eficaces para orientar la potencia de transformación social local a un plano de escala masiva y global.

Acciones y próximos pasos:

Por lo expuesto, la Fundación AVINA acompañará a la Plataforma Megaciudad en los siguientes próximos pasos:

- Instalación conceptual del tema en la agenda pública, mediática y política.
- Seguimiento de los hechos de coyuntura que puedan anclar el concepto de Megaciudad a acciones concretas
- Identificación de situaciones que puedan aportar contexto, aprendizaje y acciones a futuro desde la lógica Megaciudad.

MEGACIUDAD: UN FUTURO SIN PRESENTE[†]

Plataforma Megaciudad

La idea central de este proyecto apunta a trabajar en relación a la expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA- y las ciudades de Rosario y La Plata.

Se buscará generar políticas que atiendan esta problemática, sumando la mayor cantidad de actores con injerencia en la misma. A su vez, analizar la situación de gobernabilidad del espacio metropolitano, en relación a las autoridades en sus tres niveles, municipal, provincial y nacional, y la forma en que las mismas conviven.

Mediante la interacción de un grupo de organizaciones, se buscará pensar esta problemática para generar propuestas en búsqueda de la definición de un plan de acción en este sentido.

Es necesario desarrollar una forma de articulación con el mundo de la producción, el trabajo e instancias de organización de la sociedad civil a partir de bases mínimas de consulta, con procedimientos estructurados que, sin paralizar las decisiones, permitan que tengan mejores resultados entre opciones alternativas. El ejemplo del tren de alta velocidad, el desarrollo de grandes proyectos viales y la recuperación del tren tradicional, a igualdad o menores recursos, es ilustrativo. Además de su trascendencia, podría ser un ejemplo disparador para otros procesos similares. Una forma de avanzar en la construcción de un espacio de debate puede estar dado por el seguimiento de un sistema de indicadores del área definida como mega ciudad, focalizado en los puntos críticos del documento.

El objetivo es buscar en forma conjunta soluciones creativas, nuevas, utilizando la imaginación para generar propuestas que colaboren a un mejor ordenamiento de la expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Este nuevo estado de las cosas, que paulatinamente fue instalándose y conformando el escenario actual necesariamente plantea interrogantes. Las carencias estructurales de los espacios degradados o precarios, crecientemente dependen de estrategias de actores no estatales que responden a lógicas propias, la mayoría de las veces no ligadas al interés general o al bienestar de la población.

Los límites del espacio metropolitano se están transformando en forma permanente, y las antiguas jurisdicciones son hoy categorías desconectadas de la realidad. Sin duda este proceso ha cambiado la escala de los problemas.

Se hace imprescindible que la generación de políticas de largo plazo, que contemplen nuevos mecanismos de participación y que apunten a mejorar las condiciones en que la expansión metropolitana se desarrolle, contribuyendo de esta manera a mejorar la vida de sus habitantes. Tal como se observa en otros aspectos en los que el cambio del rol del Estado ha modificado escenarios, parece no haber habido en temas de planificación urbana, una readecuación de las herramientas públicas disponibles en el

[†] Este documento integra dos trabajos elaborados a pedido del Grupo Promotor de la Plataforma Megaciudad (Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana, Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN-, Aves Argentinas y Ecoclubes) uno encargado al economista Ignacio Zervino, y el otro, desarrollado por el arquitecto urbanista Andrés Borthagaray.

nuevo contexto, que permitan plantearse una estrategia desde el nuevo lugar de lo público.

Para dar respuesta a una problemática diferente seguramente sea necesaria la concepción de un nuevo urbanismo que plantea Ascher (2005: 85):

"En primer lugar, se trata de un "urbanismo de dispositivos"; es decir, de diseñar los dispositivos necesarios para la negociación, la discusión y el avance de los planes.

En segundo lugar, un "urbanismo reflexivo" donde el análisis y la evaluación están presentes durante todo el proceso y el proyecto se convierte en un instrumento de negociación.

En tercer lugar, un "urbanismo precavido" que tiene siempre presente como horizonte la sustentabilidad de los proyectos.

En cuarto lugar, un "urbanismo participativo" que dé cabida a los diferentes actores en sus diferentes percepciones de la ciudad y su problemática.

En quinto lugar, un "urbanismo flexible" en sintonía con las diferentes dinámicas de la sociedad.

En sexto lugar, un "urbanismo heterogéneo" compuesto de elementos híbridos, de soluciones múltiples y de disensos.

Y en último lugar, un urbanismo abierto "que al separar el diseño urbano de las ideologías político-culturales y urbanísticas, deja terreno para elecciones formales y estéticas".

El concepto "Megaciudad"

En el año 2008, la población urbana del planeta superará a la población rural. La ciudad, como máxima expresión de actualidad, se ha impuesto definitivamente. Pero no significa en la actualidad lo que históricamente representó: prosperidad, acceso a beneficios comerciales, culturales, sociales y posibilidades concretas de buenos empleos y condiciones de trabajo. La calidad de vida en las ciudades está garantizada para una proporción minoritaria de sus habitantes, lo que resulta ser en la práctica una consolidada expresión de la desigualdad. Los nuevos pobladores suelen ubicarse en sus límites, en sus bordes, donde las condiciones son casi siempre inadecuadas.

Pero a la supremacía de las ciudades, se le agrega la aparición de megaciudades, un fenómeno a nivel mundial, que tiene sus características locales en función a las particularidades de cada país o región. El crecimiento tiene una dinámica difícil de controlar. Como lo demuestra el informe global sobre la dinámica del crecimiento urbano, estudio encarado en 120 ciudades en todo el mundo a partir de un universo de 3000, representativo de distintas realidades geográficas, continentes, niveles de ingreso y tamaño, mientras que la realidad señala que las dinámicas de crecimiento poblacional en los países en desarrollo tienden a duplicar la población de las grandes ciudades, la dinámica de ocupación del territorio tiende a triplicarse, pasando de 200.000 a 600.000 km².

No se puede hablar de un modelo único de ciudades. Sin embargo, sí pueden analizarse aspectos centrales que ayuden a analizar las condiciones y las consecuencias de la expansión de las metrópolis. Por un lado, la ocupación del suelo

en un crecimiento desordenado, por otro, la densificación creciente de las áreas centrales y de algunos barrios críticos de las grandes ciudades que genera una explosión de debates sin precedentes en nuestro medio.

El balance densidad-expansión puede tener un principio de respuesta en la calidad de los distintos niveles de centralidad y las redes de transporte que los unen, en una mejor definición de los lugares y los límites de la mayor densificación y de calidad de los espacios públicos que los acompañan. A nivel de megaciudad, el contraste entre los viejos centros asociados a las estaciones ferroviarias y los nuevos, asociados a las autopistas, puede empezar a revertirse con una mejora significativa del servicio ferroviario regional.

En cada caso, a la definición de futuro de cada ciudad y de las áreas metropolitanas en nuevas generaciones de planes, le corresponde una definición de conjunto para la región y su relación con las partes. Dicho de otro modo, la política regional debería ser parte de todas las ciudades que la integran. Si no hay una planificada por acción, existe otra autogenerada por omisión.

La Megaciudad argentina: el corredor La Plata – Buenos Aires – Rosario.

En el caso de Argentina, el Área Metropolitana de Buenos Aires es el polo más importante del borde fluvial-urbano-industrial, que se extiende desde la ciudad de La Plata hasta la ciudad de Rosario, tercera metrópolis del país por su rango poblacional. Esta es la "Megaciudad del Plata".

El corredor Rosario-La Plata presenta diferentes escenarios de crecimiento. Un escenario inercial proyectaría una ocupación cada vez mayor del suelo en los ejes de autopistas y de la red vial en general, con ramificaciones a nivel de los centros urbanos y un desarrollo lineal en los bordes de comunicación rutera principal, como el paisaje de la ruta 9 lo va mostrando con acelerados niveles de urbanizaciones y establecimiento de nuevos polos industriales, en paralelo al eje fluvial portuario. Las viviendas que por especulación inmobiliaria, refugio del exceso de densidad o directamente por falta de alternativas económicamente accesibles tienden a ampliar la ocupación de espacios, pero generan también nuevos cuellos de botella en la infraestructura. En la parte no construida, la tendencia a cultivos menos diversificados y a la ocupación de reservas es analizada por documentos técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y otras instituciones, que hablan de la necesidad de acompañar a las políticas agropecuarias de instrumentos de ordenamiento territorial.

Frente a este escenario, existe la alternativa de acentuar las tendencias o de modificarlas hacia un desarrollo más equitativo y sustentable a la luz de un análisis integrado de proyectos y herramientas de intervención.

Si bien existen planes y códigos, además de leyes provinciales como la ley 8912 en la provincia de Buenos Aires, las presiones económicas y las alternativas disponibles en muchos casos llevan a buscar también intervenciones adecuadas a las distintas escalas. El análisis de escenarios e instrumentos en relación a las regiones metropolitanas de Buenos Aires y Rosario, la formulación de los imaginarios en planes como los de Campana y Morón ofrecen elementos en distintas escalas.

Dicho de otro modo, para hacer valer las propuestas, es necesario acompañar a las normas de políticas de inversiones públicas, herramientas fiscales e incentivos a determinados tipos de uso del suelo. Si bien hace falta profundizar la información, con la actualmente disponible hay cursos de acción que merecen ser tomados de inmediato. Un ejemplo es el de las inversiones en infraestructura de transporte.

Definición del corredor Rosario - La Plata como territorio

Este documento define la idea de megaciudad como un territorio integrado cuyos extremos son Rosario y La Plata, unido por un corredor fluvial, ferroviario, vial y portuario sobre el que se asienta el área más densamente poblada del país. A la vez que busca plantear la necesidad de identificar los actores y las infraestructuras necesarias para potenciar el desarrollo sustentable de la población que habita el territorio en cuestión.

El Plan Estratégico Territorial / PET Argentina 2016, Avance 2007, integra información sobre distintas regiones del país y sus articulaciones. Respecto de este espacio territorial es válido considerar su caracterización.

En la caracterización de regiones, dentro del modelo actual del territorio, menciona la franja industrial Paraná Plata, con una densidad muy alta de población, una base industrial altamente diversificada, un sector terciario avanzado y buena dotación de infraestructuras. En las condiciones ambientales se destaca el riesgo de inundaciones, de contaminación hídrica por efluentes industriales y cloacales, riesgo de accidentes químicos, afectación del recurso ictícola y del aprovechamiento comercial.

Dentro de los corredores identificados, se hace mención al corredor E “Rosario-La Plata”, con una longitud de 400 km. Describe la dinámica de movimientos como “principal corredor y concentrador de cargas y pasajeros -coincidente con la principal aglomeración de población y diversificación productiva del país-, al que convergen la mayoría de los corredores identificados. Además, “contiene los principales puertos del sistema fluvial”.

Entre los problemas y desafíos, destaca una “fuerte congestión en los accesos urbanos y a los complejos portuarios. Señala una deficiencia en los centros de transferencia de cargas y un cuello de botella en el calado de los puertos.”

Lo define como principal concentrador de cargas y pasajeros, coincidente con la mayor aglomeración de población y diversidad productiva del país (...) por el que circulan los mayores niveles de cargas para consumo interno, así como de exportación e importación. Asimismo, se articula con el denominado corredor bi-oceánico central.

Respecto de la provincia de Santa Fe, en la región sur, conformada por siete departamentos, comprende al gran Rosario y su puerto, con una gran presión producto de la concentración de una gran oferta de infraestructura y servicios para todo el sistema productivo

En relación a la Provincia de Buenos Aires el documento hace un análisis del sistema de estructuración del territorio que a lo largo de diferentes modelos consolidó el sistema de centralidad en torno al puerto de Buenos Aires. Al espacio en cuestión se lo denomina corredor principal del MERCOSUR, ligado a la principal ruta de intercambios regionales. Dentro de este grupo, identifica a las ciudades del frente fluvial, “conformado por un conjunto de concentraciones urbanas con funciones

portuarias, industriales y de servicios, y espacios intersticiales de actividades agropecuarias intensivas. Su desarrollo reciente tiende a configurar un aglomerado continuo que presenta el más alto grado de dotación de infraestructuras, diversificación económica, y concentración demográfica del país. Dentro del mismo se distinguen, por su especialización, ciudades industriales y portuarias (San Nicolás, Zárate y Campana); centros frutihortícolas intensivos (San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero y Zárate) y las ciudades capitales, Buenos Aires y La Plata...". Otro grupo a considerar como parte del mencionado corredor es el de las ciudades de La Pampa agroganadera (Pergamino, Junín, Arrecifes), caracterizado por el desarrollo de un importante complejo agroindustrial basado en la incorporación de nuevas tecnologías.

En el modelo del territorio deseado, se hace referencia al corredor de diferentes maneras según los tramos: eje fluvial industrial argentino, luego como una sucesión de Sector Fluvial Industrial, Sector fluvial conurbano y Sector estuario.

Menciona el desarrollo de un corredor turístico en el borde del Paraná, el fortalecimiento de la actividad portuaria y desconcentración y saneamiento básico del equipamiento de salud y educación en los principales centros urbanos costeros. Señala la necesidad de redefinir al territorio de la Provincia como algo más que servidumbre de paso para acceder a Buenos Aires, sin desconocer las ventajas de la aglomeración.

Algunas características de los centros urbanos

- Área Metropolitana de Buenos Aires

En el caso de Argentina en particular, el Área Metropolitana de Buenos Aires conforma una conurbación con casi 15 millones de habitantes, y es una de las doce áreas metropolitanas con más de 10 millones de habitantes que existen en el mundo. Siguiendo la tendencia de las grandes urbes del mundo en desarrollo, el Área Metropolitana de Buenos Aires alcanzará en el largo plazo esta categoría de metaciudad.

Hoy el AMBA conforma por lejos la mayor área metropolitana del país, seguida por Córdoba, con 1.300.000, Rosario, con alrededor de otro tanto, y Mendoza, con 700.000.

Es el área de mayor concentración demográfica del país, dado que esos 15.000.000 de habitantes, el 33,5% de la población total del país y el 50% de la Argentina urbana, están radicados en una superficie equivalente al 0,2% del área continental argentina y al 1,5% de la extensión de la provincia de Buenos Aires. La distribución de habitantes dentro de la conurbación también es despareja. Casi tres millones de personas, poco menos del tercio de la población total, se nuclean en las 20.000 has. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que el resto se distribuye en una superficie ocho veces mayor.

Debido a sus características el AMBA puede dividirse en tres sub-áreas:

a.- La ciudad de Buenos Aires que abarca el 7% de la superficie total del conjunto y que reúne al 30% de la población. Presenta la mayor concentración demográfica y las tasas más bajas de crecimiento en comparación con el resto de los partidos. Posee,

además, la mejor cobertura de servicios en lo concerniente a equipamientos comunitarios e infraestructura de servicios.

b.- La primera corona, que comprende a los partidos limítrofes con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ocupa un 27% de la superficie y concentra cerca del 50% de la población. Al igual que la ciudad, su crecimiento demográfico tiende a decrecer o al menos estancarse.

c.- La segunda corona que abarca el 66% de la superficie del área y reúne poco más del 20% de la población. Esta zona es la que presenta el mayor crecimiento poblacional y la situación más deficitaria en materia de servicios.

Otra característica de importancia es el alto grado de urbanización del Área Metropolitana, en contraste con el interior de la provincia. Si se comparan las densidades que surgen del último censo, se constata que mientras el conurbano presenta una densidad de 2160,4 hab/Km²; para el resto de la provincia es de 40,9 hab/Km².

En el campo de la producción y el trabajo, el Área Metropolitana se encuentra atravesada por un eje industrial que se extiende paralelo al borde fluvial y que cumple funciones dinamizadoras para toda la región. Este eje se complementa con actividades secundarias y terciarias dispersas en el resto de los partidos del conurbano bonaerense. Sin embargo, estas condiciones han convivido con desempleo estructural creciente, siendo este uno de los problemas más graves que afectan la calidad de vida de los habitantes.

En resumen, dentro de la región denominada "pampa húmeda", el Área Metropolitana funciona como un gigantesco nodo multifuncional cuya área de influencia es el resto de la provincia de Buenos Aires, y el sur de las de Santa Fé y Entre Ríos.

Hacia la "megaciudad" argentina convergen las principales vías de comunicación, transporte y energía del territorio y, debido a su especial situación de ciudad-puerto, Presenta óptimas condiciones para el nexo con el exterior. Sin embargo, dentro de la región es evidente la presencia de dos áreas marcadamente diferenciadas: el Gran Buenos Aires y el interior de la provincia. "Con una superficie menor al 1,2% del total de la provincia de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires genera el 56% del producto bruto interno y el 85% del producto bruto industrial, concentrando el 65% de la población bonaerense, además de albergar el 34% de las personas en situación de pobreza y el 12% de las personas en situación de indigencia".

- Rosario

La actual conformación del territorio metropolitano de Rosario es resultado de dos elementos que han incidido desde sus inicios y durante el desarrollo de la metropolización. En primer lugar, el río Paraná y su costa fluvial permiten que Rosario se constituya en una ciudad puerto, al cual se agregan otros puntos de embarque que generan procesos de urbanización como centros de transferencia modal de cargas entre el ferrocarril y el medio fluvial.

En segundo lugar, la conformación metropolitana estuvo ligada a la instalación de la red ferroviaria que, recorriendo la región, extendía su trazado en forma radiocéntrica convergiendo en la ciudad de Rosario. El ferrocarril de cargas y personas generó, a lo largo de su recorrido, la formación de núcleos urbanos que comienzan rodeando las estaciones ferroviarias pero, también, originó una dependencia de estos con el área

actual. De esta manera, se radicaron industrias que en principio estuvieron relacionadas, básicamente, con la actividad agropecuaria. Los asentamientos se efectuaron dentro del distrito de la ciudad y hacia el norte, más allá de San Lorenzo.

La progresiva pavimentación de las distintas rutas resultó determinante en la estructuración de la región. Este sistema vial se consolidó con trazados paralelos a las vías del ferrocarril y acrecentó el radiocentrismo convergiendo hacia Rosario. Posteriormente, con el desarrollo industrial se establecieron una gran cantidad de industrias químicas, metalúrgicas, petroquímicas, entre otras. Especialmente, hacia el norte (Puerto Gral. San Martín) y hacia el sur (hasta San Nicolás), consolidando el eje norte-sur del área metropolitana.

El Gran Rosario concentra el 40% de la población provincial y contribuye con más de la mitad de su Producto Bruto y cerca del 5 % al Producto Bruto Interno del país. Además en el Área Metropolitana del Gran Rosario se concentra el 42 % de los establecimientos industriales, el 53 % del empleo del sector y el 62 % de la producción provincial. Se proyecta como centro estratégico de la conexión bioceánica que unirá el Estado de Río Grande Do Sul (Brasil), sobre el océano Atlántico, con la región de Valparaíso (Chile), sobre el océano Pacífico. Así, la zona lindante al Gran Rosario constituye un punto neurálgico de comunicación entre los países integrantes del MERCOSUR y un paso obligado de las rutas comerciales y centros de prestación de servicios.

La ciudad de Rosario posee una concentración de personal de ciencia y técnica que, en relación a su población, es 50% superior al promedio argentino. Junto con esto, el 8% de la población total de la ciudad es estudiante universitaria y uno de cada ocho alumnos estudia carreras técnicas.

Desde el punto de vista administrativo, el Área Metropolitana del Gran Rosario está compuesta por 10 municipios que mantienen continuidad urbana con la ciudad. Con una población de 1.231.534 habitantes, el Gran Rosario concentra el 40% de la población provincial y contribuye con más de la mitad de su Producto Bruto y cerca del 5 % al Producto Bruto Interno del país.

La Región Metropolitana Rosario abarca a casi 60 municipios y comunas del sur de la Provincia de Santa Fe. Configura un centro industrial, comercial y financiero asentado en el corazón mismo de la región productiva agrícola-ganadera más importante del país conocida como Pampa Húmeda.

A partir de ciertas centralidades productivas se detecta una lógica de configuración territorial, con múltiples especializaciones económicas:

- en el eje norte, se despliega el complejo oleaginoso
- en el sur se sitúan el polo siderúrgico, del calzado y el agroturismo
- hacia el oeste se asienta un polo de maquinaria agrícola, de muebles y agronegocios
- en el área central, la predominancia de los sectores servicios, autopartes y la industria metalúrgica.

Por su parte en relación a la situación socioeconómica, la composición de hogares, que en el año 1995 estaba conformada por 7% de indigentes, 15% de pobres no indigentes y 78% de no pobres; confluye 10 años después a la de 24%, 25% y 51%

respectivamente, en el año 2004. Mostrando de esta forma una fuerte dinámica de empobrecimiento.

- La Plata

La Plata tiene una superficie aproximada de 940,38 Km² y cuenta con alrededor de 580 mil habitantes, con una densidad de 617 habitante por Km².

La Plata está ubicada a 56 km al sudeste de la Capital Federal y limita al noroeste con los partidos de Florencio Varela y Berazategui. Al suroeste con de San Vicente y Brandsen, al sureste con los partidos de Brandsen y Magdalena, y finalmente al noreste con Ensenada y Berisso.

Como una medida de la desigualdad en la distribución de los ingresos –válido para las tres áreas geográficas mencionadas- es suficiente señalar que el diez por ciento de las personas más ricas concentran en su poder entre el 55% y 65% de los ingresos totales. Mientras que la mitad de la población más pobre accede sólo al 15% de esta riqueza generada por el conjunto de la sociedad.

Sumado a esto, la relación de los ingresos de los hogares pertenecientes al 20% superior de la escala de ingresos, con aquellos perteneciente al 20% inferior, muestra que la proporción es de 11 a 1 para el año 1995, pasando a una de 20 a 1 en el año 2004, mostrando una vez más el deterioro de las condiciones de la población de menores recursos.

Gobernabilidad

La idea de un desarrollo territorial sustentable, basado en políticas públicas de largo aliento, tiene una condición básica en la calidad de los poderes públicos. Si estos están apoyados en una base de legitimidad política, en mecanismos de democracia que respondan con claridad a los mandatos de la sociedad, en expresiones políticas que permitan procesar los modelos alternativos, será más fácil introducir esta idea. Si por el contrario, los sistemas de acumulación política están contaminados por mecanismos de favoritismo de poca calidad institucional, las posibilidades estarán más comprometidas.

Desde ya, la existencia de un marco de crecimiento económico genuino y generación de ingresos redistribuida equitativamente dará mayor independencia a la sociedad. Si por el contrario, hay una parte significativa de la sociedad dependiente de decisiones arbitrarias para sobrevivir, esta independencia tiene límites mayores.

La forma de funcionamiento del federalismo en la argentina afecta la gobernabilidad en varios planos. Hay 3 distritos provinciales involucrados. La densidad de los desafíos sociales, económicos y de infraestructura es de una importancia clave para el país. El peso demográfico es absolutamente relevante. Y la necesidad de articular al desarrollo de esta región con el país, en un marco integral de desarrollo territorial es un punto fundamental.

Los documentos sobre la inversión pública territorial que existen en la subsecretaría nacional con ese nombre son un marco a tener en cuenta, especialmente si se tienen en cuenta los antecedentes tanto temporales como territoriales¹. Sin embargo, la necesidad de definir el funcionamiento del régimen de coparticipación federal, el

funcionamiento del régimen municipal y la descentralización al interior de los distritos, marcan cuestiones pendientes para un buen funcionamiento.

Se ha observado que el grado de autonomía de los municipios es relativamente baja con respecto a otros países con un grado de desarrollo institucional más consolidado, lo que se expresa en niveles de competencias relativamente reducidas en la gestión de serviciosⁱⁱ. A su vez, esto se traduce por un lado en la lejanía de quienes toman decisiones sobre temas territoriales, lo que de alguna manera soslaya la responsabilidad de las instituciones y deja sin respuesta a las demandas de muchos ciudadanos. Por otro, genera una dinámica de relaciones radiales con los poderes centrales provinciales o nacionales por el acceso a los recursos y a las obras que atenta contra la integración entre municipios, agencias inter-comunales, etcétera.

Como lo señala una observación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales ante la cuestión de la agencia para la cuenca del Matanza Riachuelo, la importancia de incluir a los actores locales en la formulación de estrategias territoriales es determinante para el concepto de actuaciones ínter jurisdiccionales que no queden limitadas en el futuro. Igualmente, los documentos preparados por la Fundación Ciudad en los foros sobre el uso sustentable de la Rivera metropolitana, las tareas promovidas por la Fundación Metropolitana para poner en la agenda un abordaje de conjunto, complementan un punto de partida que, tomado como conjunto, establece prioridades posibles de alcanzar, con varios puntos comunes.

La cuestión del balance público-privado ha pasado por un extremo con pocos antecedentes en otros países. En el momento de revenir sobre las desviaciones, es necesario reivindicar la importancia de la calidad de la gestión pública, tanto a nivel central como en las empresas. En el caso en el que continúe la prestación privada, el sistema de planificación y regulación no debe abandonar un rol de tutela indispensable: de todos modos la responsabilidad es indelegable, como se manifiesta cuando existen crisis en servicios básicos. Y en el caso de que permanezca o vuelva a manos públicas, el rol del accionista es igualmente fundamental: no alcanza que esté en manos públicas para garantizar la presencia de sus intereses si no hay un rol activo de los órganos de tutela que responden directamente ante la ciudadanía y los sistemas de control público.

Es necesario el planteo de la gobernabilidad, y el mismo debe ser realista en términos de que se ha hecho y a que es posible aspirar. Algunas experiencias cercanas a las organizaciones que participan de este proyecto han demostrado las dificultades de lograr consensos en los diferentes niveles de poder. En consecuencia surge como relevante la posibilidad de trabajar en el entorno inmediato de la megaciudad, en los que las posibilidades de acciones conjuntas son mayores, al menos es eso lo que surge de las primeras aproximaciones que se han hechos en localidades denominadas "ciudades intermedias".

Puede ser esta una alternativa viable de conjugar las voluntades de actores diversos, donde las restricciones políticas sean menores.

Es posible tener una forma de tomar decisiones articuladas a nivel del territorio de la megaciudad? Tal vez. A nivel de los municipios que integran el eje Rosario La Plata existe una unidad geográfica e institucional, pero no ello no significa una acción conjunta y articulada con otras instancias para grandes proyectos transversales de transporte, logística, medio ambiente, políticas sociales o económicas de carácter regional.

En el caso de la megaciudad del Plata aparecen contradicciones relevantes, señaladas por diversos autores:

“a) Entre el ámbito territorial de las cuestiones, de los problemas y el ámbito territorial del gobierno y de la gestión locales. Los problemas se producen en ámbitos territoriales que superan los límites de las unidades político-territoriales implicadas, no coinciden con los ámbitos de la representación ni de la acumulación política. La ciudadanía no coincide con el uso de la ciudad. b) Entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos. Las necesidades tienden a concentrarse en ciertos territorios y los recursos en otros. De tal manera se reproduce la desigualdad en la oferta de servicios e infraestructuras en los diferentes municipios metropolitanos, permitiendo una tendencia a una creciente diferenciación metropolitana más amplia.

El resultado son cuestiones de gobernabilidad entre las que se mencionan, para el caso de Buenos Aires: a) Fuertes desigualdades sociales y territoriales que tienden a consolidarse y ampliarse; b) Procesos de acumulación y representación políticas fragmentados territorialmente; c) Oferta fragmentada de servicios con predominio de una orientación mercantil que no logran incluir a toda la población; d) Producción urbana basada en el mercado con predominio de formas privadas de planificación de los territorios particulares de cada operación; e) Orientación general de la producción y gestión urbanas por el crecimiento y no la calidad vida.

Las transformaciones metropolitanas, si es que se producen, ¿permiten seguir hablando de una ciudad (o por lo menos de una unidad urbana de reproducción social)? Si la respuesta fuese positiva, esa unidad, ¿sigue “necesitando” de una unidad de representación política y de toma de decisiones?

Si las áreas metropolitanas dejan de ser “monocéntricas” para transformarse en “policéntricas”, ¿cuales son los efectos relativos a la necesidad de unidad de gestión? O más bien en esos casos, debe suponerse más conveniente pensar en articulaciones políticas parciales.” (Pérez, 2001)

El mismo autor (2006) señala que las proposiciones tendientes a analizar y hacer aportes a esta problemática “ ... tienen un carácter normativo, sin que aparezcan fundadas en análisis de sus condiciones de posibilidad o viabilidad. Particularmente, no se estudian las bases sociales y políticas en las que podrían fundarse. Más aún, muy pocos son los estudios que incluyen esas dimensiones. Como consecuencia, las propuestas se basan sobre todo en experiencias ajenas, exitosas o no tanto, cuyas condiciones de realidad no se conocen.”

Estas contradicciones señaladas si bien lejos están de ser resueltas, por este u otro espacio, es necesario puntualizarlas para computarlas como una carencia a la hora de pensar en una nueva planificación o un nuevo enfoque.

Este espacio, buscando influir sobre factores estructurales, desea hacer un aporte a un desarrollo urbano-ambiental sustentable.

El desafío de la megaciudad: desarrollar el acceso a las oportunidades.

Las tensiones sociales en la región ofrecen contrastes e inequidades que justifican una atención prioritaria por parte de los distintos niveles de actuación pública. Las causas

son de largo plazo, desde la pérdida de fuentes estables de empleo hasta déficit en las denominadas infraestructuras de inclusiónⁱⁱⁱ.

Además de los indicadores tradicionales de pobreza por ingresos elaborados por el INDEC hay una serie de trabajos que han considerado la disponibilidad de bienes como medida más completa de la situación de cada hogar. La cuestión de la equidad justifica revisar de acuerdo a esta perspectiva las decisiones en materia de desarrollo territorial.

La aproximación a la cuestión de la vivienda desde el punto de vista de los derechos^{iv} y, en un marco más amplio, la visión vinculada de vivienda, territorio e infraestructura, trae una nueva perspectiva. Como se dijo, se amplía la oferta de vivienda social y el abanico de programas federales, provinciales y municipales, al tiempo que hay saturación de nueva oferta inmobiliaria para sectores de mayores ingresos en determinados barrios. Sin embargo, las posibilidades de acceso en condiciones de mercado son escasas para un segmento importante de la población.

Un informe sobre seguridad en la tenencia de vivienda, realizado en forma comparativa para un conjunto de ciudades en el marco del estudio global de la dinámica del crecimiento urbano muestra datos relativos preocupantes para la región. En particular, la relación ingresos-renta en determinadas zonas de las ciudades centrales ha alcanzado picos inaccesibles y que las herramientas disponibles todavía no han dado respuestas a una escala razonable.

Así, se han observado diferencias importantes en la estructura de la economía, con un mayor peso del producto bruto geográfico de los grandes centros urbanos en la época de la convertibilidad, mientras que existe una estructura con mayor peso de los centros rurales e industriales del corredor en el régimen posterior. Las diferencias entre la vulnerabilidad de la población del conurbano y la de las ciudades intermedias y, sobre todo, de los partidos más rurales en acceso a los alimentos y redes de contención local, son un ejemplo.

La calidad de la educación ha demostrado ser un punto clave en las estrategias exitosas de desarrollo. Con todo el potencial que tiene la región, concentra una de las ofertas educativas más dinámicas del continente. Sin embargo, con el crecimiento comienzan a existir cuellos de botella en la demanda de empleo en varias ramas de la economía. Los contactos entre el sistema productivo y el educativo, son un punto básico.

La calidad de las infraestructuras, que permita obtener las mayores eficiencias al menor costo, también es fundamental. Hoy los costos de los fletes no son el producto del camino más barato ni del ambientalmente más sustentable, sino del único camino disponible en función de las alternativas, producto de desajustes institucionales. Complementariamente, el tiempo que se demora para arribar al lugar de trabajo, tiene fuertes contrastes según la forma de acceder a los mismos, desde los hogares. Aquí se observan cuellos de botella relevantes. Esto restringe las oportunidades de empleo y en consecuencia afecta la marcha de la economía.

Infraestructura, transporte y movilidad.

Las cuestiones de infraestructura son sumamente relevantes para el debate en torno a la expansión metropolitana. En qué medida contribuyen al efecto invernadero y la emisión de gases que lo generan, en qué medida contribuyen a la inclusión social, a la

capacidad económica y a la integración del territorio son algunos de los criterios a considerar en el análisis de las cuestiones críticas actuales y futuras.

La región tiene como columna vertebral al eje del Paraná, el ex ferrocarril Mitre y la ruta 9, con un eje paralelo vial y ferroviario un poco más hacia el Oeste. Hacia el Sur, la ruta 2/autopista a la Plata y el Ferrocarril Roca, bordeando el Río de la Plata. Por su gravitación y su influencia en la estructuración del territorio -en cierto modo la mega ciudad se conformó alrededor del tren-, se pondrá énfasis en aquellas infraestructuras relativas a la movilidad.

Sobre estos ejes, un conjunto de puertos, de Rosario a La Plata, conecta a esta región con el mundo. Si bien la desregulación portuaria y el mayor peso de los gobiernos locales aumentó considerablemente el desarrollo de infraestructura, otras políticas, entre las que se destaca la sobre dependencia del sistema vial, están encontrando cuellos de botella y transformando los ejes de desarrollo de los viejos centros ferroviarios hacia los bordes de autopista, con una virtual fractura de los centros que atraviesa.

El conflicto de este desarrollo portuario está dado por su convivencia con los centros urbanos y los accesos a las zonas del río como parte de su espacio público -y las presiones para desarrollos en las zonas con mayor potencial. Un punto de equilibrio está en mejorar la conectividad de los puertos con el resto del sistema de transporte y en la gestión de las cuestiones logísticas al interior de cada una.

En el plano aeroportuario, Ezeiza y el Aeroparque concentran una gran cantidad de los vuelos internacionales y domésticos a nivel del país. De hecho, son los aeropuertos de referencia para la denominada megaciudad, con algunos cuellos de botella.

Sería ingenuo desconocer los problemas que venía arrastrando el sistema ferroviario en la órbita estatal, por un conjunto de factores: falta de inversión, debilidades en el control de la gestión, presiones de los grupos con mayor peso en detrimento de los ciudadanos. Sin embargo, el actual sistema de concesiones no ha satisfecho las expectativas generadas a pesar de contar con subsidios y servir a una red drásticamente menor, con matices entre distintos casos.

La recuperación racional del ferrocarril, tanto para pasajeros como para cargas es parte fundamental de este objetivo. En ese sentido, podría considerarse un paso adelante que esté en consideración el proyecto de un tren de alta velocidad para unir en primer lugar Buenos Aires y Rosario, luego Córdoba hacia el Norte y Mar del Plata hacia el Sur. Los beneficios que ha traído esta infraestructura en los continentes en los que se ha desarrollado, en particular en Europa y Asia son indiscutidos. Sin embargo, formularse este objetivo en una situación de abandono y reducción drástica de los niveles de servicio del tren tradicional, que en condiciones adecuadas debería alcanzar velocidades de hasta 180 km. por hora para la red expresa, debería permitir una consideración crítica para definir si debe ser prioritario.

Con un nivel de recursos menor, aunque significativo, se podría garantizar, por ejemplo, una renovación total de material rodante con coches motor, 4 pares de vías, acceso expreso a Retiro, frecuencia de media hora para pasajeros, vías exclusivas de cargas, eliminación de pasos a nivel y puntos de conflicto en un crecimiento progresivo desde Retiro hacia Rosario y, progresivamente de los otros ramales. Así, se serviría doblemente a la población: por un lado podría tener una oferta atractiva de transporte público que una en forma confiable y rápida los centros urbanos, más accesible por la mayor demanda y el aprovechamiento de la infraestructura existente, por otro podría disminuir los conflictos del tránsito pesado en los centros urbanos y aumentar los

márgenes para bajar precios en el consumo o mejorar la competitividad de los productos por la baja de los fletes.

Tener en cuenta la demanda potencial de proyectos alternativos debería ofrecer racionalidad a un marco de prioridades que, sin excluir ninguna, permita establecer un orden. Una herramienta que permite una visualización interesante de proyectos en Internet, es el sitio sobre el sistema nacional de transporte del Ministerio de Planificación Federal.^v

La unión de los puntos extremos de la red, que son un eslabón de puntos en el territorio nacional, ofrece perspectivas para un tratamiento diferente a la luz de la consideración de opciones en forma integral y de acuerdo a criterios de desarrollo sustentable, equidad social y ocupación racional del suelo. Un conjunto de planes de movilidad local, integrado al regional, puede enriquecerse a partir de una base común de alternativas. Los beneficios mutuos que produce la mayor articulación.

Agua y Suelos

La riqueza de esta parte de la cuenca del Plata, con el potencial de sus suelos, el sistema hídrico, la diversidad de especies, la reserva natural de la zona isleña, las características climáticas y las condiciones excepcionales para los asentamientos humanos están en la base de su desarrollo desde los tiempos de la colonia.

Sin embargo, el estado de varias de las cuencas, cuya expresión emblemática es la del Riachuelo Matanza, la falta de sistemas adecuados de expansión de las redes de agua corriente y cloacas, los cuellos de botella en los sistemas finales de tratamiento de residuos, la ocupación más o menos planificada de suelo urbano y rural por procesos de crecimiento y desarrollo inmobiliario, la convivencia de procesos industriales con zonas residenciales, la amenaza de ocupación de las reservas que han sobrevivido, las presiones que genera la dependencia excluyente de los medios automotores de movilidad y la expansión de una cadena de puertos cada vez mayor son algunos de los ejemplos que presionan sobre el sistema.

A nivel de gestión del agua, la idea es tomar, en su ciclo completo, a las cuencas y no a las unidades administrativas fragmentadas. El caso más conocido es el de la recientemente creada ACUMAR, o autoridad de cuenca para el Matanza Riachuelo. Sin embargo, un sistema por cada una que tome en cuenta el rol clave de los gobiernos locales, sobre la base del sistema generalizado en Europa a partir de las normas que lo regulan puede ser de utilidad.

Una breve reseña de los ejes es la siguiente: tomar el ciclo completo del agua, desde la toma y el tratamiento hasta el tratamiento de los desagües, las inundaciones y las obras de prevención en cada una como primera medida; tener una política adecuada de incentivos para su uso y tratamiento, crear verdaderos "parlamentos del agua" a nivel de cada cuenca, controles ambientales en el terreno y planes integrales para el 2010 en cada cuenca.

La gestión de reservas aquí juega varios roles: por un lado permite ordenar el crecimiento y mantener la preservación de territorios para los ciclos naturales de los ríos, por otro puede ayudar al tratamiento natural de la calidad de las aguas. Por supuesto, la disponibilidad de tierras en las zonas bajas es objeto de presiones sociales y de otro tipo, pero en un marco de desarrollo integrado, otros objetivos dan cuenta de esas demandas.

Las zonas de crecimiento urbano e industrial, las zonas de explotación agropecuaria y de reservas, las zonas de crecimiento urbano, tienen en general una parte urbanizable no ocupada, sin perjuicio de lo cual la presión sobre los suelos no urbanizados tiende a aumentar. Dentro de los suelos construidos, hay conflictos de uso históricos entre zonas industriales y residenciales, entre densidad y calidad urbana y entre accesibilidad en automóvil y nuevas presiones de desarrollo, tanto por asentamientos como por proyectos inmobiliarios.

Como se mencionaba en la introducción, el INTA y otras instituciones hacen hincapié en la necesidad de recurrir a instrumentos de ordenamiento territorial para promover una responsable ocupación del suelo.

Patrones y Actores

Este proceso es el resultado de un cambio de paradigma que modificó sensiblemente el rol del Estado en la sociedad. Esta reestructuración de los roles han provocado impactos en el territorio, modificando así los “patrones de metropolización característicos hasta los setenta. La producción simultánea de espacios cada vez más especializados y estratificados sobre una estructura socioeconómica desigual, así como la reorganización de los centros urbanos alrededor del consumo, estaría reemplazando al crecimiento metropolitano en “mancha de aceite” o “tentacular”, por uno más fragmentado, en “islas”, acentuándose la segregación socio - espacial existente y la constitución de ghettos.” (Mignaqui, 1998)

Este “... nuevo patrón urbano de insularidad (De Mattos,.2004; Ciccollela, 2004a; Vidal, 2005a; Tella, 2001) está sustentado por la relación automóvil-autopista-urbanización cerrada. La movilidad definida como factor de prestigio según los estudios de Z. Bauman (2002) juega un rol fundamental: sólo aquellos que poseen movilidad propia (léase uno o más autos por familia) pueden circular libremente dentro de este nuevo patrón. Es difícilmente concebible que alguien que carezca de vehículo, pueda habitar en algún barrio cerrado de la periferia. Por el contrario, en el patrón de suburbanización anterior (tentacular) gran parte de los habitantes de los partidos metropolitanos recorrían y continúan recorriendo todos los días distancias mayores a los 15 o 20 kilómetros para ir desde sus hogares a sus puestos de trabajo, utilizando medios de transporte público (ferrocarriles metropolitanos, colectivos de corta y media distancia), bastante deficitarios. En realidad, estamos frente a dos formas de producción del espacio suburbano que se vinculan con diferentes estratos socioeconómicos de población” (Vidal-Kaupmann, 2006).

Este cambio en el rol del Estado (principios de los 90’) dejó lugar a nuevos roles de actores sociales, que comenzaron a ocupar el lugar vacante accionando a favor de los intereses de sus representados. En este sentido pueden destacarse el rol de las empresas de servicios públicos privatizados, y las empresas de desarrollos inmobiliarios. De alguna forma estos actores desarrollaron la capacidad de “producir ciudad” ocupando espacios que les fueron cedidos.

En el primer caso, las empresas de servicios privatizados, las mismas tienen poder de decisión respecto de infraestructuras a desarrollar, como redes de agua, energía, transporte, comunicaciones, etc. En este nuevo esquema un rol vacante fue el de los entes reguladores que conceptualmente fueron creados para ocupar parte del espacio anteriormente estatal, y no han logrado constituirse como actores relevantes en los procesos decisorios.

Por su parte, las empresas de desarrollos inmobiliarios lograron operar a escala en proyectos de gran impacto metropolitano como las urbanizaciones privadas, o barrios cerrados. En este sentido la lógica del mercado desplazó a la lógica de la planificación que supo guiar los criterios de desarrollo urbano. Este cambio en la lógica con la que se opera en el territorio sustituye los objetivos de la planificación –sustentabilidad, equilibrio social, orden espacial- por los del mercado –eficiencia, competitividad, autonomía- (Pírez 2006).

En este sentido, lo urbano no hace otra cosa que reflejar la misma dicotomía Estado-Mercado que se observa en el resto de las disciplinas.

Desde el punto de vista formal, los cambios en el rol del Estado se reflejaron, entre otros aspectos, en las privatizaciones, la descentralización de sus funciones, la creación del Fondo de Conurbano Bonaerense, las reformas a la ley 8912, las excepciones al Código de Planeamiento urbano de la Ciudad de Buenos Aires, etc.

Otros actores que han sido protagonistas de la expansión metropolitana pueden ubicarse en ambos extremos de la pirámide socio económica. En el extremo inferior de la misma se ubican quienes protagonizan la expansión en condiciones estructurales débiles. En gran parte víctimas de la crisis económica, este segmento se ubicó en áreas suburbanas y en la gran mayoría de los casos informalmente.

En el otro extremo se encuentra un grupo sensiblemente inferior en número pero con acciones de gran impacto en el mapa metropolitano. Nuevas formas urbanas ligadas a elevados niveles de consumo fueron configurando las urbanizaciones cerradas junto con su entorno social acorde.

Contexto historico

La migración del campo a las ciudades aparece como una tendencia que complementa el crecimiento vegetativo de las poblaciones en América Latina. Las economías en desarrollo o sub desarrolladas no han podido anticiparse a las acciones de contención o prevención, en relación al crecimiento desproporcionado de las ciudades. En este caso desproporcionado no significa que una aglomeración deba tener un límite o una capacidad máxima. Tokio posee 35 millones de habitantes y esto no representa un problema para su calidad de vida. Significa que en general los países latinoamericanos no han sabido prever las condiciones necesarias para una ordenada expansión de sus metrópolis.

La emigración del campo a la ciudad, es un fenómeno muy antiguo, que se aceleró con los procesos de industrialización, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX.

A partir de la segunda revolución industrial, el porcentaje de población urbana en el mundo se duplicó cada 50 años. Si para 1850, la población residente en ciudades de más de 5000 habitantes era de 6,4 %, pasó a 13,6% para 1900, alcanzó el 29,8% en 1950 y en la actualidad se encuentra en alrededor del 50%.

La transferencia del campo a la ciudad es un tipo especial de migración porque implica no sólo un cambio de lugar de residencia, sino también de ocupación, dadas las diferencias que existen entre las oportunidades, número y características de los

diferentes tipos de empleo a los que puede accederse en la ciudad, en comparación con el campo.

El desarrollo económico y tecnológico de la segunda parte del siglo XX ha incrementado las diferencias entre el medio rural y el urbano. En países con una calidad de vida elevada se ha logrado un sistema de vida que toma lo mejor de los dos mundos, el rural y el urbano. Muchos ciudadanos que trabajan en las grandes ciudades viven en el campo y viajan diariamente para poder tener las ventajas de los dos entornos. En los Estados Unidos, el traslado diario entre alguna urbanización o población en el medio rural y las grandes ciudades, involucra a una cantidad creciente de personas.

La solución al problema para el mundo en desarrollo, desde luego, sería poder lograr generar la corriente inversa para mejorar la calidad de vida de las pequeñas poblaciones empleando para ello el desarrollo tecnológico al que muchos de los habitantes del medio rural no suelen tener acceso. Aunque llenas de buenas intenciones, estas políticas han fracasado en la gran mayoría de los casos.

Además, es precisamente la despoblación la que ha creado una especie de círculo vicioso, ya que si se quisiera retomar de nuevo alguna de esas actividades (u otras) se necesitaría de una población que no existe debido a la emigración.

Migración Campo-Ciudad. Causas

El conocimiento desarrollado acerca del proceso de urbanización permite diferenciar dos grandes grupos de causas en el crecimiento acelerado de las ciudades.

Las migraciones de estas características pueden ser espontáneas o forzadas. En particular para el caso del éxodo rural los técnicos hablan de una "**Teoría de la atracción - repulsión**" que sirve para explicar la génesis del éxodo campesino hacia los centros urbanos, como desplazamientos motivados por factores de rechazo en el medio rural y, como contrapartida, de atracción en el urbano.

En la Argentina del siglo XX este proceso estuvo presente fuertemente en las décadas del '40 y del '70, como consecuencia de procesos de crecimiento orientados a la sustitución de importaciones. Es decir que en estos procesos operó la atracción por encima de la repulsión.

En contrapartida con ellos, el crecimiento de la AMBA de los últimos años se explica a partir de la repulsión del medio rural.

El crecimiento económico de los centros urbanos, particularmente por sus funciones industrial y comercial, los convierte en centros de atracción de población por la generación de un mercado laboral diversificado y dinámico, y por la prestación de servicios que supone. Por otra parte, existe el grupo de razones que no significan una condición genuina de atracción sino que convierten a las ciudades en entidades receptoras ante situaciones socioeconómicas menos convenientes en otros ámbitos.

Si la primera modalidad primó en la larga etapa del florecimiento del proceso de urbanización, el segundo grupo de causas parece dominar en la fase actual. Es así que la larga migración rural-urbana generada en su momento por la atracción del crecimiento industrial devino, en etapas de crisis, en una modalidad de expulsión desde el campo y desde pequeñas localidades hacia las ciudades.

En los últimos 30 años se privilegió casi exclusivamente a la productividad. Para lograr el aumento de la misma se necesitó incrementar el capital e introducir tecnología, con la contraparte de requerir escasa mano de obra capacitada y a bajo costo. Es así como la modernización de los procesos productivos actúa como expulsora, debido a que la actual explotación agroindustrial genera un menor número de puestos de trabajo y reduce en número a los productores pequeños -que no responden a la nueva dinámica- y al asalariado rural, a condiciones de trabajadores estacionales o los obliga a desplazarse hacia el mercado laboral urbano.

En consecuencia se forman asentamientos espontáneos que constituyen en gran medida un cinturón periférico. La ciudad no produce el espacio urbano necesario para los mismos y por lo tanto no poseen la infraestructura adecuada para acoger a la población y brindar los servicios esenciales. Se conforman las llamadas “villas periféricas”, “barrios marginales” o lo que los especialistas llaman la “ciudad ilegal”.

Como se mencionaba anteriormente, estos movimientos territoriales de población difieren sustancialmente de los acaecidos en la etapa de la industrialización para la sustitución de importaciones. Las migraciones de los últimos años se inscriben en las nuevas condiciones de expulsión del área rural.

Los principales factores de rechazo en el medio rural son:

- la escasez de fuentes de trabajo.
- la falta de instituciones de enseñanza
- la escasez de servicios en general
- el desarrollo tecnológico de la agricultura.

Por su parte el atractivo de las ciudades es un elemento de gran influencia sobre la población rural. La vida urbana atrae fuertemente a la población campesina, como modo de acceder a ofertas de bienes y servicios inexistentes en el medio rural.

Adicionalmente en las ciudades existe una mayor diversidad de empleo. En cambio, en el medio rural, casi no existe la posibilidad de empleos alternativos a las labores agropecuarias.

Las grandes ciudades necesitan mano de obra para trabajos de baja calificación, y estos empleos tienden a ser cubiertos por los inmigrantes del medio rural. Como ocurre hoy en situaciones similares en todo el mundo, hay tareas que los habitantes ya instalados en una ciudad no siempre están dispuestos a llevar a cabo.

El proceso de expansión del AMBA en los últimos 20 años se explica principalmente por la migración de población de áreas rurales empobrecidas y por el deterioro de las condiciones sociales de la población en general.

Una contribución a esta crisis es la propia orientación de algunas políticas públicas, en particular las políticas de viviendas implementadas en el Gran Buenos Aires.

A principios de los años 90, alertados por el ritmo de crecimiento de la población urbana de América Latina, los organismos internacionales de créditos y desarrollo estimularon fuertemente la producción de vivienda en el ámbito urbano, y paradójicamente, esta situación ha obrado también como inductor del proceso de migración rural-urbana.

De alguna manera la inversión en la oferta de viviendas urbanas incentiva la demanda potencial de los habitantes de áreas rurales o semi-urbanas. De esta forma se llega al efecto contrario del esperado, incrementando la pauperización de las condiciones de la población atraída a las ciudades.

Históricamente, bajo la concepción de una organización productiva basada en el fordismo, la producción de vivienda pública fue considerada un instrumento de la política económica.

El paradigma de organización de la producción mundial fue cambiando hacia formas más flexibles, y en este contexto las políticas de vivienda han dejado de formar parte de las políticas económicas, para integrarse a las políticas sociales.

Con el comienzo de la recesión en 1998, y el inicio de un pronunciado ciclo negativo para la economía Argentina, emergió la preocupación sobre el rompimiento de los encadenamientos productivos en las grandes ciudades, debido a que el flujo de la migración campo-ciudad se mantenía. La oferta de trabajo formal se reducía, incrementándose cada vez más la oferta informal, incentivando así a que miles de personas se instalen en los bordes urbanos de las principales ciudades del país, en búsqueda de trabajo.

A esta población se suma la migración intra ciudad. Se trata de los habitantes que, o bien por el aumento en el valor de los terrenos –fenómeno que se repite en todas las metrópolis- o bien por cambios en el estilo de vida –para acceder a lo mejor de lo urbano y lo rural- se trasladan hacia la periferia de las ciudades, en gran número a urbanizaciones cerradas.

Ante esta situación, las políticas urbanas deben ser pensadas en un contexto de desarrollo más amplio que abarque tanto a los territorios provinciales como regionales.

Rediseñar las ciudades para la gente es un objetivo para el conjunto de la región o megaciudad. La posibilidad de consolidar al conjunto de ciudades que la integran a partir de una visión de conjunto está llamada a encontrar escalas intermedias entre la proximidad local y las economías de escala regional.

Y en este punto es de vital importancia fortalecer las ciudades intermedias, como estrategia de intervención para generar alternativas a la expansión descontrolada, afectando lo que se conoce como la zona peri-urbana, ese límite difuso en que la ciudad se integra con las zonas rurales.

Como se pudo ver, la relación entre el orden urbano creado por los planificadores y el orden social dado por las políticas públicas, han tenido una compleja articulación, la cuál es necesario analizar en profundidad.

Las ciudades latinoamericanas, con sus singularidades, tienen una historia en común, comparten un crecimiento demográfico tardío y explosivo durante el siglo XX, acompañado por un crecimiento sensiblemente inferior en proporción, de sus economías.

Esto produjo una suburbanización expandida y discontinua, con cambios locacionales de las actividades y la residencia, mayores problemas de empleo (precariedad y desempleo) con persistencia de problemas en la distribución del ingreso, y profundización de desigualdades entre los que más y los que menos tienen, incluso en situaciones de fuerte crecimiento macroeconómico.

En la región pueden destacarse los casos del Distrito Federal en México y San Pablo en Brasil, que en aproximadamente en 15 años ya serán "metaciudades", con poblaciones superiores a los 20 millones de habitantes.

ⁱ Plan Estratégico Metropolitano, Provincia de Buenos Aires, Plan Estratégico de Rosario y de Rosario Metropolitano, Planes urbanos y estratégicos a nivel de los distritos.

ⁱⁱ Remy Proudhomme, BID, 2002.

ⁱⁱⁱ Por ejemplo, los sistemas de transporte público en condiciones de calidad.

^{iv} Informe CORE.

^v <http://transporte.minplan.gov.ar/transporte/frameview.phtml>.