

DOCUMENTO DE TRABAJO

Revisando la agenda metropolitana

Por el arq. Luciano Pugliese y el Lic. Ricardo Gerardi,
miembros del Consejo de Administración de la Fundación Metropolitana

La Gran Buenos Aires, un espacio metropolitano problemático y complejo

Para la comprensión y tratamiento de la agenda de la metrópolis Buenos Aires, o de la Gran Buenos Aires como la denominamos desde la Fundación Metropolitana, un encuadre sustancial consiste en adoptar un criterio de base espacial. Esto no significa hacer un recorte territorial destinado a delimitar la observación de fenómenos. Si así fuera el espacio sería un mero e inevitable receptáculo pasivo de dichos fenómenos y estaríamos identificando espacio como territorio. Definimos, en una relación de género a especie, que el espacio contiene al territorio y lo hace juntamente con toda su riqueza social y ambiental.

Consideramos el **espacio metropolitano** como un concepto contenedor e integrador de complejos fenómenos culturales, económicos y políticos, e identificamos en su interior un sujeto, un conjunto social, situado siempre en un tiempo y lugar específicos. Desde ese punto de vista, las temáticas de nuestro interés, que a lo largo de la historia de la Fundación Metropolitana han sido muchas, reconocen para ser abordadas un costado “locacional”.

El lugar, lo local, se convierte en el componente articulador por excelencia que permite ponerle nombre y apellido a los fenómenos, al vincularlos y relacionarlos con colectivos, grupos y personas identificables e involucradas con su tratamiento. Son colectivos, grupos y personas con historia y futuro, identidad, anhelos y proyectos. Son **los sujetos de la participación**, presencia cada vez más imprescindible en todo proceso decisional de políticas públicas y gobernanza.

Pensada de esta manera, cada cuestión adquiere nuevas facetas. Por nombrar un ejemplo, consideramos a la industria no sólo por tecnología y productividad, incidencia en el producto y efectos multiplicadores de riqueza, capacidad de generar mano de obra e innovación, sino también en términos de la conformación de clústeres productivos potenciados por proximidad; la sinergia con centros locales de conocimiento e investigación aplicados al sector; la relación con el ambiente, el territorio y la compatibilidad con otros usos del suelo; la relación con el soporte vial y el sistema de transportes; la ubicación en función de la distribución espacial de los mercados, y especialmente la localización territorial de la oferta laboral.

En el caso de las cuestiones “sociales”, serán abordadas comprendiéndolas en función de cómo actúa la sociedad en el espacio. En consecuencia, y para tener en cuenta en tanto en los diagnósticos como en los pronósticos, observaremos la conformación de culturas locales, la segregación residencial, el “mapa” de carencias y opulencias, la distribución espacial de la riqueza, el acceso al empleo y a la movilidad, la construcción de relaciones de poder, etc. Y así con cada uno de los

temas: la política, la seguridad, la salud, el ambiente, el suelo y la educación, entre otros.

En este análisis, nos parece importante destacar otro elemento, la necesidad de un **abordaje problematizador de los temas**. Proponemos pararnos más allá de la mera descripción o el simple deseo de solución, sino en la comprensión profunda que implica que todos los temas estén sustantivamente teñidos de contradicciones, como lo está la propia sociedad, y que sobre la forma en que se van resolviendo esas contradicciones se construye la historia. Nuestra tarea consiste en ayudar a que esas contradicciones se resuelvan de la mejor manera, con el menor grado de conflictividad social posible, y el más amplio beneficio para el conjunto. Lo hacemos sin asepsias y desde una posición comprometida.

Como ya lo señalamos, los fenómenos que dan pie a las temáticas metropolitanas siempre presentan escenarios complejos. **La complejidad es una característica permanente de la agenda metropolitana** tanto por la propia naturaleza de los problemas como por las fragmentaciones de todo tipo, que se presentan en un amplio arco que va de lo social a lo político institucional.

En la búsqueda del mejor modo de trabajar la agenda: cuestiones temáticas y dimensiones integradoras

Durante estos primeros diez años de trabajo, hemos encontrado que tanto los encuadres gubernamentales como académicos resultan incompletos en el desarrollo de la agenda metropolitana, especialmente por el carácter integral e integrador que requieren las mismas problemáticas. En muchas oportunidades, la tan demandada visión holística queda recortada por el lente de la secretaría o ministerio del caso, y los diagnósticos y propuestas cargan generalmente con los acentos de la especialidad interviniente.

En la Fundación, nos hemos propuesto seguir innovando en los modos de abordaje de la agenda a fin de lograr propuestas más completas, y por sobre todo acertadas y eficaces para incidir en decisiones públicas metropolitanas. Es así que nos proponemos **explicitar las temáticas como cuestiones**, formulándolas en clave de problema y señalando además sus contradicciones y complejidades.

Creemos que de este modo induciremos un involucramiento de actores más amplio y variado en la tarea de trabajar la agenda metropolitana participadamente, porque a quienes detentan las incumbencias centrales del problema -por saberes y/o por espacios decisionales- se sumarían los motivados por problematizaciones y complejidades.

Señalamos como ejemplo la cuestión temática del **borde periurbano**, que explicitamos del siguiente modo: *"Acerca del riesgo a que se encuentra sometida la franja de territorio delimitada por la ruta provincial número seis y la mancha urbana de sufrir el fuego cruzado de las urbanizaciones privadas y el cultivo de soja"*. En materia metropolitana el despliegue temático así planteado es muy grande, y puede ser además muy largo, pero también, muy rico.

Pensamos además que es necesario adoptar criterios de ordenamiento que faciliten la integración de perspectivas y colaboren con la **previsión de escenarios**, como ejercicio sustancial en cualquier tipo de planeamiento serio. Delineamos **cuatro dimensiones integradoras** que, canalizando cuestiones sociales, económicas, de gobierno y de territorio, permitan analizar los efectos de las decisiones sobre el espacio metropolitano.

Ordenadas en las dimensiones integradoras, y a manera de listado, proponemos un repaso de algunas cuestiones temáticas de la agenda metropolitana Buenos Aires, a partir de nuestra experiencia como organización civil a lo largo de una década.

Dimensión social del espacio metropolitano

- La inclusión y la exclusión, como caras de una misma moneda emergente de un proceso de desprotección colectiva y de un quiebre de proyectos comunes.
- Esta dimensión incorpora la salud, especialmente desde el punto de vista ambiental, pero sin descuidar sus relaciones con las condiciones sociales y productivas.
- La educación presenta fenómenos vinculados a la agregación metropolitana como la desestructuración de la oferta de educación superior, que se va desplegando en el territorio casi sin articulación con el empleo, y los intentos de cada nueva casa de estudios por orientarse según su área de influencia.
- La seguridad ciudadana requiere precisiones conceptuales para no caer en estigmatizaciones sociales o criminalizar la pobreza. Además, hoy adquiere enorme interés la cuestión de la violencia de los carteles organizados en torno a un sinnúmero de actividades.
- Los temas de minoridad y juventud atraviesan y son atravesados de manera transversal, así como las cuestiones de demográfica y población, destacando las dualidades entre pobreza y riqueza en la distribución espacial.
- La cultura, en todas sus facetas, queda incorporada en esta dimensión, como las transformaciones en materia comunicacional y de las nuevas tecnologías, con sus potencialidades y riesgos. Un aspecto singular, que entendemos se amplifica como cultura “rioplantense”, está vinculado al tango, a una cultura portuaria y cosmopolita, y deben ser especialmente tenidas en cuenta en esta consideración.

Dimensión económica del espacio metropolitano

- La expansión de la capacidad instalada industrial, la diversificación del perfil productivo y el aumento de la complejidad tecnológica constituyen focos de interés. También el mejoramiento del entramado institucional que le otorga soporte. Este punto se vuelve relevante a la hora de impulsar el “mundo” PYME y coordinar esfuerzos fiscales para promover suelo industrial exclusivo en parques industriales.
- La producción alimentaria desde una perspectiva de empleabilidad (iniciativa cocina fábrica) así como el sistema de abastecimiento de alimentos frescos y

seguridad alimentaria, comprendida como una cadena completa desde la producción hasta la distribución.

- Vinculando dos dimensiones, proponemos incursionar en las contradicciones entre ambiente y condiciones de inversión productiva en la región.
- Los fenómenos derivados del financiamiento de las actividades productivas y la creación de vivienda son hechos económicos de primer orden, así como la distribución espacial (social y territorial) de los subsidios en los servicios públicos, sus efectos en la redistribución de la riqueza y sus implicancias macroeconómicas, como parte importante del llamado “gasto social” y la “inversión”.
- Consideramos fundamental el análisis de la distribución espacial del gasto público en materia de inversión en infraestructura, tanto en cantidad como en calidad.

Dimensión territorial del espacio metropolitano

- En esta dimensión, tomamos como base las “matrices” de organización espacial propuestas en el trabajo “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”¹.
- Matriz de condiciones de soporte para la producción: superar las restricciones territoriales para el despliegue productivo, el sistema portuario y su capacidad para traccionar transformaciones siderales en todas las variables territoriales, la discusión sobre el sistema ferroviario y en general la reorganización del sistema vial y sobre todo las implicancias del tercer anillo circunvalar y todo el sistema logístico, los problemas de la energía, la distribución espacial de la industria, y el dilema acerca de la evolución de la plataforma industrial, la demanda de nuevo suelo industrial, sus relaciones con el ambiente y su compatibilidad o exclusión respecto de otros usos urbanos.
- Matriz de crecimiento residencial y movilidad: asegurar el acceso a la ciudad. El abordaje sobre movilidad y transporte de personas es la contracara perfecta de la ocupación y uso del suelo. El mismo análisis cabe a la cuestión de los servicios sanitarios, las implicancias ambientales de las estrategias de saneamiento, el saneamiento cloacal y la perspectiva de cuencas. Temas decisivos en relación con la forma de ocupar el suelo.
- El crecimiento y la organización del espacio residencial es, a nuestro juicio, punto de crisis en la actualidad, por el nivel de las disparidades sociales, la agudización de la segregación residencial, la penuria de tierras, y la agudización de la piratería. Es necesario encontrar fórmulas para que el Estado abandone el letargo en la política pública ordenadora del crecimiento y, para superar la debilidad de los municipios, hoy más que nunca necesitados de un abordaje regional para alterar estas dinámicas.
- Ello conlleva la discusión sobre la configuración o reconfiguración del sistema de centros urbanos, la densificación y los conflictos por la altura, las relaciones entre los viejos y los nuevos centros, y la revitalización o degradación de los centros tradicionales

¹ Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

- Matriz ambiental: recuperar niveles aceptables de resiliencia. Interesa especialmente el abordaje de cuencas. Además de la del Matanza-Riachuelo y la del Reconquista, pensamos que debemos ocuparnos firmemente de la evolución de los usos urbanos en la cuenca del Luján, tan asociados con la configuración de un espacio residencial excluyente. Es imprescindible también recuperar la matriz ambiental en el Delta y los sistemas de humedales.
- Es necesario definir y defender un sistema de espacios verdes regionales, aprovechando ventajas propias de la estructuración histórica del espacio metropolitano, así como una política para el borde urbano-productivo metropolitano, la reducción de la huella ambiental y la preservación de los espacios ambientalmente estratégicos.
- El manejo de los RSU es otro tema en el que estamos al borde del infarto urbano. Sin bien el problema de fondo continúa -y radica en la caducidad del sistema actual implementado por CEAMSE y la necesidad de aggiornarlo- vemos que en el último tiempo asoman tímidamente alternativas locales que van generando un cambio en las reglas, como las iniciativas que promueven la reutilización y el reciclado.

Dimensión política del espacio metropolitano

- Sistema político y gobierno, articulación sociedad y política, expresión de las preferencias sociales y distribución espacial del voto, son claros problemas de esta dimensión. Nos interesa colocar el foco en los municipios y sus condiciones jurídicas y operativas para gobernar el territorio. También sus sistemas de coordinación entre sí y con las jurisdicciones superiores. Cómo regular la relación dialéctica (ida y vuelta) entre instancias regionales, estados provinciales y municipio. En este punto, no podemos soslayar el análisis del peso del estado nacional en la determinación de los principales procesos metropolitanos.
- No estamos dispuestos a arriar la bandera de la construcción de un sistema de gobierno metropolitano, que consideramos imprescindible, tema que parece que se agota de tan evidente y reiterativo que es, pero absolutamente necesario. Sostenemos y promovemos el establecimiento de una agencia metropolitana de planificación para gestionar y operar los acuerdos necesarios entre jurisdicciones en el abordaje de los problemas comunes.
- La cuestión anterior involucra los modos en que se forman los cuadros político-técnicos de la gestión, las formas de participación. Protestas y propuestas en permanente e inacabado círculo virtuoso.
- En cuanto a los mitos y realidades de la planificación metropolitana, pensamos que es necesario definir de qué hablamos cuando hablamos de estrategia: conflictos derivados de la insuficiencia en los instrumentos de regulación territorial y la necesidad de construir un sólido derecho urbanístico fuertemente imbricado con el ambiental para administrar el uso y ocupación del suelo. Impulsamos el uso de herramientas que expliciten la generación y apropiación social de las rentas del suelo, y políticas fiscales y urbanas en consecuencia. Consideramos que existe la necesidad de cambiar la relación estado-mercado, también en materia del mercado del suelo, donde sigue predominando el “dejar hacer”.

Hacia la formulación de un Programa Metropolitano

Para finalizar este análisis, creemos que la gestión de la Agenda Metropolitana, su debate y análisis, deben ir desarrollándose en un Programa Metropolitano, trabajado de manera colaborativa. En ese sentido, proponemos profundizar colectivamente el diseño de la propia agenda a partir de estos lineamientos metodológicos.

Ciudad de Buenos Aires - Julio 2010