



1925

Plan Reorganización del Municipio

1940

Plan Director Le Corbusier

1960

Plan Regulador de Buenos Aires

1969

Esquema Director Año 2000

1971

Plan Renovación Área Sur

1977

Estudio Sistema Metropolitano

1995

Comisión Nacional de Área Metropolitana para Buenos Aires

2000

Propuesta para un Plan Urbano Ambiental

2007

Lineamientos Estratégicos Región Metropolitana

.3

LA CIUDAD PENSADA

Buenos Aires se caracterizó históricamente por una rica tradición de planeamiento, que se remonta desde la planificación tradicional de principios de siglo pasado, hasta los planes contemporáneos, que consideran aspectos más amplios que la ordenación física. Se realiza aquí una caracterización general de esta Ciudad Pensada, donde se recorren los distintos planes que fueron ideados tanto para la Ciudad Autónoma como para el conjunto de la Región Metropolitana.

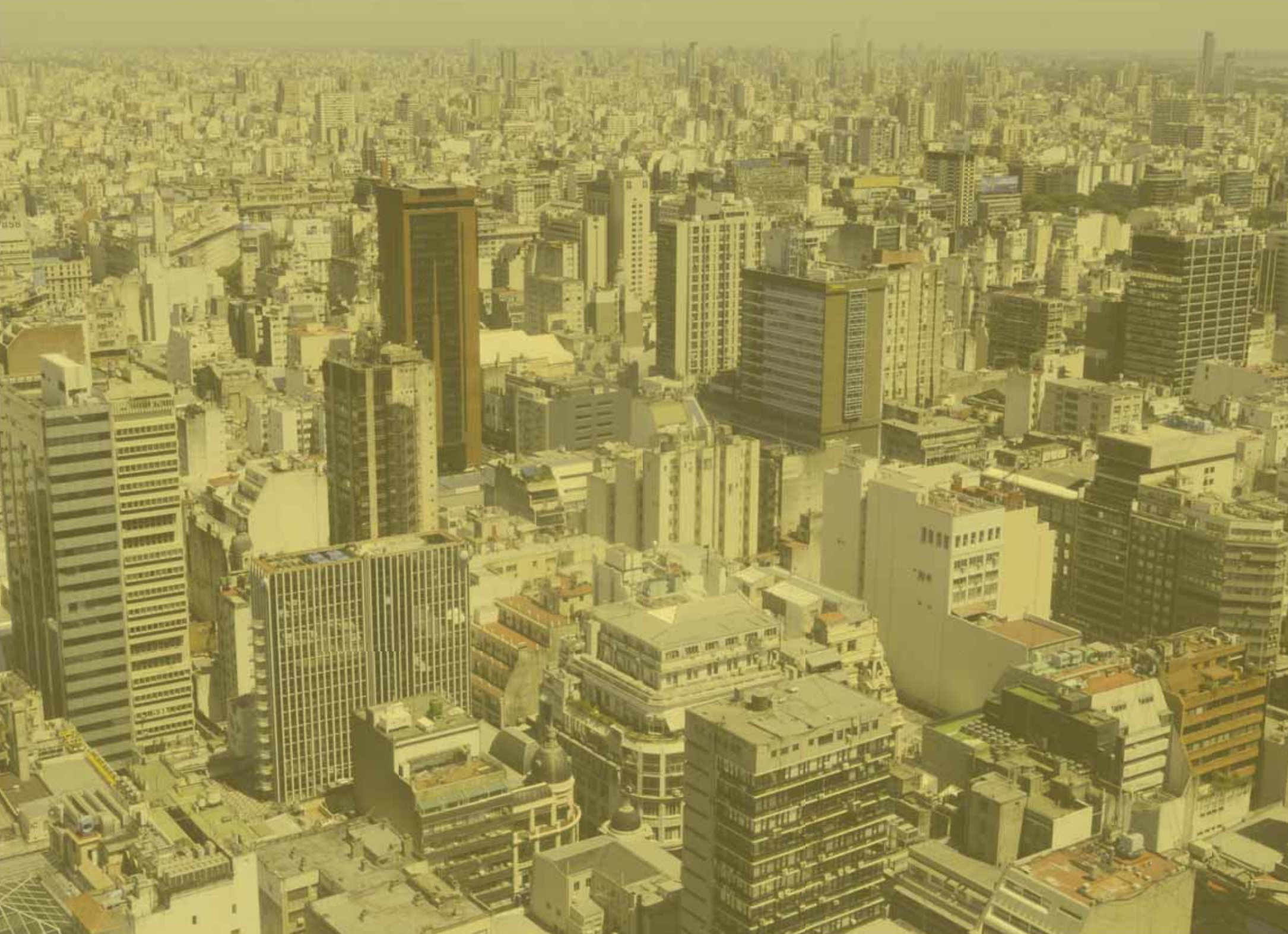



2008

Plan Urbano
Ambiental

2010

Plan Estratégico
Buenos Aires
2010/2016



The background of the slide is an aerial photograph of a city, likely Buenos Aires, showing a dense grid of streets and buildings. A semi-transparent white text box is overlaid on the image, containing the main text. The text is in a serif font and is centered within the box.

Cada uno de los planes que aquí se reseñan presenta particularidades que los distinguen, pero también problemáticas recurrentes. Una de las más destacadas es el desequilibrio entre el Norte y el Sur de la Ciudad, que ya desde las primeras décadas del siglo xx dio lugar a propuestas al respecto, entre las que se destaca la propuesta de Le Corbusier, en 1940, de trasladar las dependencias oficiales al Sur. También puede mencionarse la relación con el Río de la Plata, en especial la cuestión del destino del área portuaria de Puerto Madero. Es de considerar que recién en 1996 la Ciudad obtiene la autonomía, lo que implicaba que la injerencia del gobierno nacional fuera considerable. Por ejemplo, el Plan de 1925 fue elaborado por el municipio y se contraponía con algunas ideas desarrolladas por el poder central; mientras que los planes de la década del sesenta son elaborados por organismos nacionales que critican la atomización de las decisiones locales.

Dos rasgos se caracterizan en esta revisión histórica. Por un lado, la circularidad de las ideas, que aunque se presentan como novedosas, son en muchos casos repeticiones de ideas anteriores, como es el caso de la autopista ribereña. Otro rasgo es la innovación de ideas y la actualidad que aun hoy poseen. Una de las principales conclusiones de este trabajo, considerando esta cuestión, es que a la Ciudad no solo hay que pensarla, sino principalmente hacerla. Resulta relevante que uno de los referentes más importantes del urbanismo moderno, Le Corbusier, elaborara, a fines de la década de 1930, su Plan Director para Buenos Aires, uno de cuyos ejes principales es la concentración de la Ciudad en el Área Central. A su vez, a principios de la década del setenta se conforma el Plan Regulador de Buenos Aires, elaborado por la Municipalidad durante los gobiernos democráticos de Frondizi e Illia, donde por primera vez aparece la idea de que la planificación de la Ciudad no podía ser ajena a la escala metropolitana. Durante el gobierno militar iniciado en 1966, se trabaja en el Esquema Director Año 2000, una reflexión proveniente de la escala nacional de gobierno. En 1971 se confecciona el Plan de Renovación de la Zona Sur, el cual se destaca tanto por su metodología refinada en lo que refiere a los instrumentos cuantitativos de análisis, como por la incorporación del concepto de renovación urbana. Pocos años después, tras la firma de un convenio con las Naciones Unidas se da lugar al Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense, un intento de planificación a escala regional.

Aunque no constituye propiamente un plan, se incluye una descripción del trabajo de la CONAMBA de 1995 y, también en una escala regional, los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires publicados en 2007. Este es un trabajo realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires enmarcado dentro del Plan Estratégico Territorial de la Nación.

Por último, se incluye el informe preliminar denominado "Documento Final del Plan Urbano Ambiental" publicado en 2000 y del Plan Estratégico, caracterizado por la amplitud de temáticas que superan la cuestión meramente urbana en una visión más general sobre la Ciudad deseada.

Para finalizar, se analiza el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, aprobado por Ley 2930 en 2008.

1925 LA COMISIÓN DE ESTÉTICA EDILICIA Y EL PROYECTO ORGÁNICO PARA LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO INTENDENCIA NOEL

En 1923 se conforma la Comisión de Estética Edilicia que tiene a su cargo, según su propia presentación, *la solución orgánica y definitiva de las cuestiones edilicias básicas de la Ciudad*.

El fruto de su trabajo se expresa de manera definitiva en la publicación de su Proyecto Orgánico para la Organización del Municipio, que data del año 1925. Este plan usualmente es denominado por el nombre de quien presidió la comisión autora del mismo, el Intendente Carlos Noel¹. En cuanto a sus integrantes, además del mencionado, completaban la Comisión representantes del Departamento de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, de la Comisión Nacional de Bellas Artes y de la Sociedad Central de Arquitectos.

La caracterización que de sí misma realiza la Comisión en su acta de constitución, y que en buena medida han recogido como referencia de su trabajo autores posteriores, pone su punto de apoyo principal en el sentido estético de la planificación, vinculándolo particularmente con el carácter espiritual de un determinado concepto. De tal forma, se pueden encontrar referencias a la Ciudad como la expresión del **sentido estético del progreso nacional**, así como otras que apelan al fortalecimiento moral que provoca la belleza. De todas maneras, más allá de la presentación inicial, a la hora de definir lo que los integrantes de la Comisión denominan su partido, expresión bajo la cual agrupan las ideas que guían la planificación propuesta, la descripción de su concepción matiza la idea de una planificación de índole meramente estética.

Por un lado, se reconoce la existencia de una idea de ciudad moderna, la cual deviene de los debates de urbanistas contemporáneos, donde ocupa un lugar central la monumentalidad. Sin embargo, según los autores del Proyecto, su postura consiste en tomar lo básico y fundamental de tales ideas, y aplicarlas respetando las particularidades de la Ciudad, atendiendo a resolver sus problemas concretos. Consecuentemente, una parte importante

de las propuestas se aboca a la resolución de cuestiones prácticas, donde los aspectos estéticos quedan, o bien desplazados del lugar central de las consideraciones, o bien subordinados como medios a fines de carácter práctico. Por lo mismo, una parte no despreciable de la reflexión se vincula a la disponibilidad de los recursos económicos para la realización de las reformas propuestas.

En lo que se refiere a las medidas que se proponen para la reorganización de la Ciudad, un lugar de gran relevancia lo ocupa lo que en el texto del Proyecto se denomina la *"Reconquista del río"*. Se plantea la creación de paseos y parques con el fin de retornar a los usos recreativos de esta parte de la Ciudad, aprovechando la localización lindante con el estuario del Río de la Plata. En tal sentido, se propone la creación de una Avenida Costanera que conecte el Puerto Nuevo con el límite sur de la Ciudad, concibiendo, para ello, la posibilidad de ganar terrenos al río.

En el tratamiento particular de esta cuestión se hace uso de la colaboración del paisajista Forestier², transcribiendo la memoria de su diseño realizado a tal fin. A su vez, se incluyen consideraciones acerca de los mecanismos de financiación del proyecto, contemplando el loteamiento y venta de tierras municipales que se beneficiarían por la realización de la Avenida.

Asimismo, se proyecta una serie de reformas en la zona céntrica de la Ciudad, particularmente en lo que se refiere al ensanche y apertura de calles.

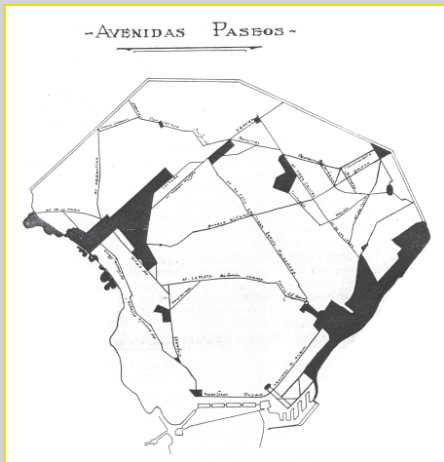
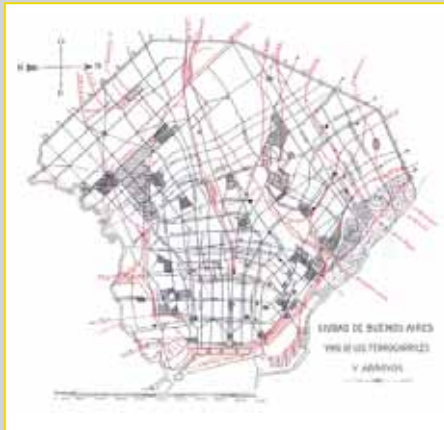
Los fines que se exponen como fundamento de tales propuestas tienen, por un lado, un carácter estético relacionado con la consecución de perspectivas monumentales y con el carácter artístico de la edificación, así como también objetivos prácticos, en primer lugar vinculados a la mejora de la circulación en la zona neurálgica de la Ciudad. Para ello se proyecta la creación de una avenida de circulación de norte a sur, paralela a la zona portuaria, con un trayecto similar al que actualmente posee la avenida 9 de Julio.



La imagen principal muestra el Plano Topográfico realizado para el Plan de 1925, en el que se aprecia la importancia del medio físico en el planeamiento. El ordenamiento del espacio público y el embellecimiento de Buenos Aires fueron asimismo ejes fundamentales del Plan Noel. El diseño de nuevos paseos, así como los proyectos sobre tránsito y transporte, se basaron en estudios detallados elaborados con información y datos específicos.

¹ Carlos M. Noel, nacido en Buenos Aires en 1886, doctorado en diplomacia en Francia, milita desde su juventud en la Unión Cívica Radical, partido por el cual obtiene una banca de concejal en 1917. Posteriormente inicia su carrera diplomática, llegando al cargo de embajador en Chile en 1922. Durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, es designado como Intendente de la Municipalidad de Buenos Aires, siendo sus tareas vinculadas a la planificación las más recordadas de su mandato. Luego de la caída del radicalismo en 1930 llega a conocer la prisión y el exilio, para luego del levantamiento de la abstención electoral de su partido en 1936, ser electo para ocupar el cargo de diputado nacional durante dos períodos no consecutivos. Muere en Río de Janeiro en 1941, recibiendo múltiples homenajes luego de su fallecimiento.

² Jean-Claude Nicolas Forestier, nacido en 1861 en Aix-les-Bains, quien trabajó como arquitecto-paisajista, y cuya obra se realizó en mayor medida en París, siendo uno de sus trabajos más importantes la realización de los jardines del Champs-du-Mars.



COSTANERA.

Una de las propuestas más importantes, en el mismo sentido, radica en la finalización de las diagonales Norte y Sur. La combinación de consideraciones estéticas y prácticas puede notarse en la descripción del destino concebido para la Diagonal Sur. Junto con la extensión, se plantea la necesidad de rematar su recorrido con una perspectiva monumental a partir del traslado del Palacio Municipal, asimilando su efecto al del Congreso Nacional con la Avenida de Mayo y los Tribunales con la Diagonal Norte. A su vez, tal proyecto se complementaría con la idea de mejorar las condiciones del Barrio Sur.

Una de las características que destacan dentro del conjunto de propuestas, radica en la idea de llevar adelante un embellecimiento del denominado Barrio Sur de la Ciudad. En su enunciado, se hace referencia a su atraso relativo frente a otras zonas, expresando una cuestión que se volverá recurrente en otros planes diseñados con posterioridad.

Los pasos a seguir se apoyan, fundamentalmente, en la instalación de varios edificios públicos en el área, entre los que se pueden mencionar el Museo Municipal y el Museo de Arquitectura y Escultura, concebido este último como un espacio al aire libre.

Una consideración particular merecen las sedes de los establecimientos educativos que se proyectan instalar allí, tales como la Facultad de Filosofía y Letras, la Escuela Superior de Bellas Artes o el Conservatorio Nacional de Música, entre otros. Según los miembros de la Comisión, la vida estudiantil fomentaría por sí misma el desarrollo del Barrio Sur.

Por otro lado, los **espacios verdes** ocupan un lugar de gran importancia dentro del diseño del proyecto. De tal manera, uno de los aspectos que lo distinguen es la creación de nuevas plazas y la recuperación de las existentes, concibiendo el conjunto como un sistema vinculado a través de avenidas-paseos. Esto también permitiría aumentar el porcentaje de espacios libres, del 6% contabilizado en ese momento, llevándolo al 14% considerado como una meta suficiente. A su vez, se plantea la necesidad de dotar al Oeste y al Sur de la Ciudad de un espacio verde tal como

existe en el Norte, para lo cual se proyecta la creación de un *Parque Bosque* en el bajo de Flores. Para todas estas medidas, se plantea explícitamente la necesidad de considerar el aumento del valor del suelo a lo largo del tiempo, para lo cual se recomienda la adquisición de una reserva de tierras municipales.

Relacionado con lo anterior, el plan proyectaba la intervención sobre el entorno de las plazas más importantes de la Ciudad. De tal forma, se plantea la necesidad de embellecer el entorno de la Plaza de Mayo, localizando a su alrededor y de la Casa Rosada, los edificios de los diferentes ministerios. Otro ejemplo lo constituye la Plaza del Congreso, para la cual, por caso, se plantea la posibilidad de crear una normativa específica para que ninguna edificación del entorno sobrepase la altura del edificio del Congreso.

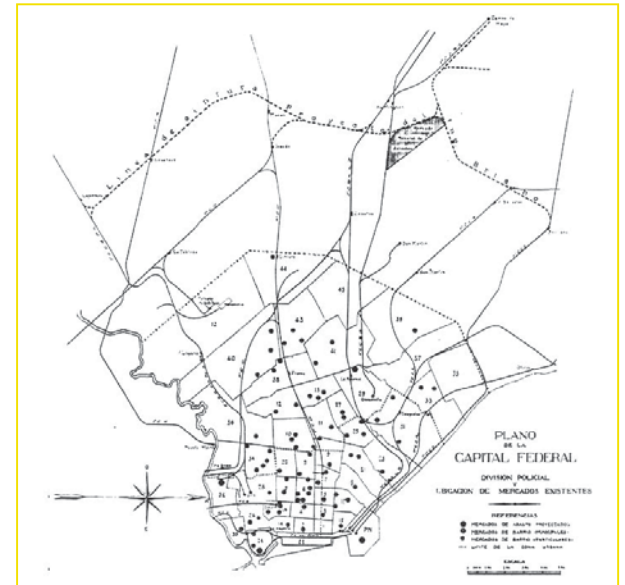
En ambos casos mencionados, se trata de conservar la perspectiva monumental que la disposición de los edificios públicos intenta lograr, así como asegurar los rasgos estéticos de tales espacios.

Fines de carácter diferente eran perseguidos en otros casos, como por ejemplo, en la idea de conectar la Plaza Italia con el Oeste de la Ciudad a partir de la creación de una avenida luego de realizado el proyecto de entubar el arroyo Maldonado, o el trazado de nuevas diagonales y calles con el fin de vincular la Plaza Once de Septiembre con el Parque Centenario. Para este último se proyecta el emplazamiento del Museo de Historia Natural, en el lugar ocupado hasta ese momento por el Asilo de Mendigos.

Otra de las consideraciones, vinculada con este aspecto, se relaciona con la recuperación de la Plaza Constitución como espacio de recreación, desligándolo de la intensidad del tráfico de esta zona de la Ciudad, que dificultaba tal uso. Para ello, se planeaba el traslado de la Estación Constitución algo menos de 400 metros hacia el sur, al tiempo que la estación del Ferrocarril del Sur debería ceder parte de sus terrenos para el mejoramiento de la circulación. Esta situación se vuelve digna de mencionar, puesto que da lugar a una cierta polémica de la Comisión de Estética Edilicia con la empresa ferroviaria que se oponía públicamente al proyecto, lo que queda explicitado en su publicación de 1925, donde se responde a las críticas de esta última.



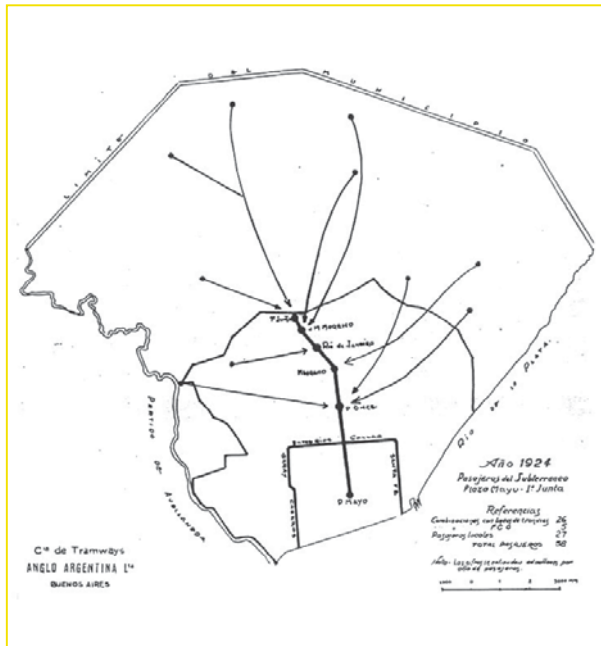
Sistema de parques proyectado para la Ciudad. En él se pueden observar el conjunto de grandes parques, plazas y paseos existentes y proyectados. Se incluyen los terrenos a expropiar, así como también aquellas tierras a ganar al río.



Localización de los mercados de abasto y mercados de barrio, principales y particulares, existentes al momento de la elaboración del Proyecto Orgánico para la Organización del Municipio.



Propuestas diferentes sobre el trazado de las futuras líneas de subterráneos. Por un lado, la propuesta de la Compañía Anglo Argentina, y por el otro las propuestas de la Comisión de Estética Edilicia.



Asimismo, el tratamiento de ciertos asuntos muestra que, en algunos aspectos, la preocupación por las cuestiones estéticas queda desplazada, si no totalmente, sí del lugar central. Un ejemplo elocuente lo constituye la preocupación por el abastecimiento general de la Ciudad. En este aspecto, la Comisión adopta las recomendaciones de dos ingenieros especializados, consultados de manera particular para este problema. En su desarrollo, además de mencionar el aspecto estéticamente deficiente de los mercados mayoristas, el principal problema planteado es el control de los precios por parte de intermediarios de los circuitos de comercialización. Por ello, se propone como una medida necesaria, la creación de mercados mayoristas públicos con el fin de mejorar la oferta, controlar las características edilicias de tales establecimientos y, sobre todo, fijar los precios máximos del mercado.

Una consideración similar merecen las preocupaciones de la Comisión por los **problemas de tráfico y vialidad**. Ante la ausencia de información de carácter oficial, los autores del Proyecto se apoyan en los datos contenidos en un informe realizado por la Compañía Anglo Argentina de Tranvías.

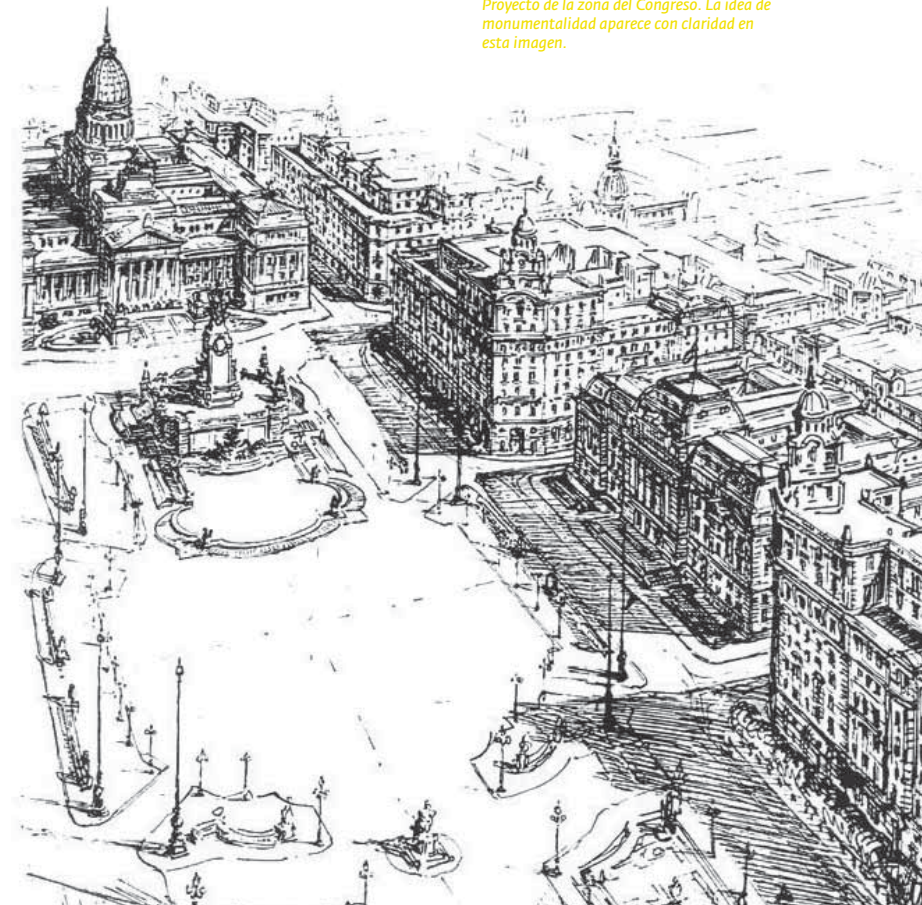
A partir de la información proveniente de esta fuente, se realizan análisis vinculados a la problemática relacionada particularmente con el Área Central. Asimismo, un aspecto que resulta notable es la confrontación entre la propuesta de la mencionada empresa de transportes y la de los autores del Proyecto acerca de la expansión de la red de subterráneos.

Mientras que la compañía inglesa planteaba la conformación de numerosos ramales que confluyeran en el trayecto de la Línea A hacia el Área Central, los miembros de la Comisión, a través de la representación gráfica de las áreas servidas, establecen otras tres propuestas alternativas más adecuadas a las necesidades de la Ciudad.

Junto con los proyectos particulares que plantea realizar la Comisión de Estética Edilicia, uno de los rasgos de mayor importancia del Proyecto es la sanción de un Régimen de Construcción, la primera normativa de este tipo propuesta para la Ciudad.

Las ideas en las que se fundamentaban sus disposiciones se acercan al higienismo, ocupando el lugar central el asoleamiento de los edificios y la circulación del aire, cuestiones vinculadas al combate de ciertas enfermedades como la tuberculosis.

La codificación estaba constituida por una zonificación que dividía en 6 partes el territorio de la Ciudad. El criterio que guiaba tal normativa era el de disminuir el volumen de edificación, en función de la superficie disponible en cada zona y a medida que se alejan del Centro. A su vez, los miembros de la Comisión reconocían la necesidad de una mayor intensidad de edificación en aquellas partes de la Ciudad donde el valor del suelo era más elevado. Por otra parte, las reglamentaciones se refieren solo a las edificaciones destinadas al uso residencial, dejando para otras instancias las normativas referidas a la industria y al comercio.



Proyecto de la zona del Congreso. La idea de monumentalidad aparece con claridad en esta imagen.

1940 PLAN DIRECTOR PARA BUENOS AIRES

En el año de 1929 arribó por primera vez a Buenos Aires el arquitecto Le Corbusier³, exponente más importante entre los autores de la Carta de Atenas y del urbanismo moderno. Sus impresiones, acordes a su concepción general de la Ciudad, fueron ciertamente negativas, ya que describió a esta como “la más enferma de todas las ciudades”. A partir de sus reflexiones, y con la colaboración de otros profesionales de la arquitectura con preocupaciones similares, elaboró el Plan Director para Buenos Aires, el cual fue publicado en 1940 en una edición reducida para el público en general.

Su concepción del urbanismo partía de la idea de que las ciudades se encontraban en algún punto de transición entre una civilización y otra, convirtiéndose en un recipiente inadecuado para la nueva sociedad surgida de las transformaciones de fines del siglo XIX y principios del XX. Su perspectiva negativa de la vida urbana se relacionaba con cuestiones éticas y estéticas, considerando que las condiciones existentes en las ciudades, tal como se le presentaban, constituían un obstáculo para la consecución de la felicidad humana. De tal manera, la planificación urbana, vinculada fuertemente al conocimiento técnico y a través del ordenamiento de los elementos materiales de una

ciudad, constituía la solución a tales restricciones de la vida urbana.

Una de las prioridades que guiaban la planificación era conseguir ciudades con amplios espacios, que sus habitantes dispusieran de suficiente luz y aire, asoleamiento para las viviendas, ideas que, en buena medida, devienen del higienismo, pero que a la vez lo superan en el solo aspecto de la salud. A su vez, una de las tareas más importantes a realizar estaba constituida por la regulación de las funciones urbanas en espacios definidos y con un alto grado de especificidad en cuanto a las zonas destinadas a cada una de ellas, separando unas de otras, por lo general a partir del establecimiento de espacios verdes. La conformación de la ciudad de esta manera entendida es concebida como el resultado de las autoridades del Estado, consideradas como los sujetos principales de la acción.

El trabajo de Le Corbusier consistía en un conjunto de propuestas acordes a sus ideas, sin mencionarse más que a título ilustrativo algunos datos estadísticos. Las consideraciones previas que se realizan en su contenido se vinculan con sus propias concepciones de

tipo normativo, y su evaluación del funcionamiento de la Ciudad se mide por ellas.

Los aspectos particulares de Buenos Aires que son tenidos en cuenta en un momento previo son, antes que nada, de índole histórica y geográfica.

En cuanto a la reforma de la Ciudad, la propuesta principal es la concentración, basada en una localización central de las actividades administrativas y una disposición radial del uso residencial. Esta situación se explica por el supuesto de que la “distensión” que la Ciudad muestra en el momento de la elaboración del plan resultaba onerosa en términos de costos y tiempos de transportes. La realización de esta idea se lograría sin más, con una legislación prohibitiva que restringiese al perímetro considerado preferible la expansión de la Ciudad. Paralelamente, se plantea que los **núcleos satélites**, tal como se denomina a los barrios de Flores, Belgrano y San Isidro, deberían quedar reservados a la conformación de unidades habitacionales, restringiendo cualquier edificación en los intersticios entre ellos y la ciudad central, dejando lugar para espacios verdes propicios para la recreación.

Uno de los aspectos más llamativos del plan elaborado por Le Corbusier para Buenos Aires, tiene que ver con una problemática presente en las reflexiones de quienes se ocuparon de la planificación antes y después que él. Se trata de la revitalización del Sur de Buenos Aires.

Lo fundamental de su proyecto para esta parte de la Ciudad radica en la conformación de un gran eje de circulación en el sentido norte-sur, a lo largo del cual se emplazarían numerosos servicios públicos. A su vez, Le Corbusier plantea la localización similar de los edificios públicos del gobierno municipal, conformando un centro particular de administración pública, con la misma finalidad de dotar de nuevo valor al área en cuestión.

³ Le Corbusier, nacido como Charles-Edouard Jeanneret en Suiza en 1887, se destacó por su carrera profesional y sus desarrollos de carácter teórico, siendo uno de los promotores del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) donde fueron expuestas muchas de sus ideas vinculadas al urbanismo. La formulación más conocida de sus principios se encuentra en la denominada Carta de Atenas, publicada en 1933. Sus tareas, en lo que refiere a la planificación, incluyen proyectos para ciudades de Europa, África y América.



Articulado con el resto de las propuestas, los responsables de este Plan realizan la proyección de un completo sistema vial. Para ello recurren a la analogía del sistema cardíaco de un cuerpo, refiriendo particularmente a la circulación vehicular, distinguiendo entre *arterias de dirección*, *arterias de distribución* y *arteriolas de repartición*. Se proyecta la conformación de una red vial primaria (las arterias de dirección), la cual poseería una configuración radial, que permitiría el acceso al Área Central desde los núcleos satélites, a través de autopistas elevadas.

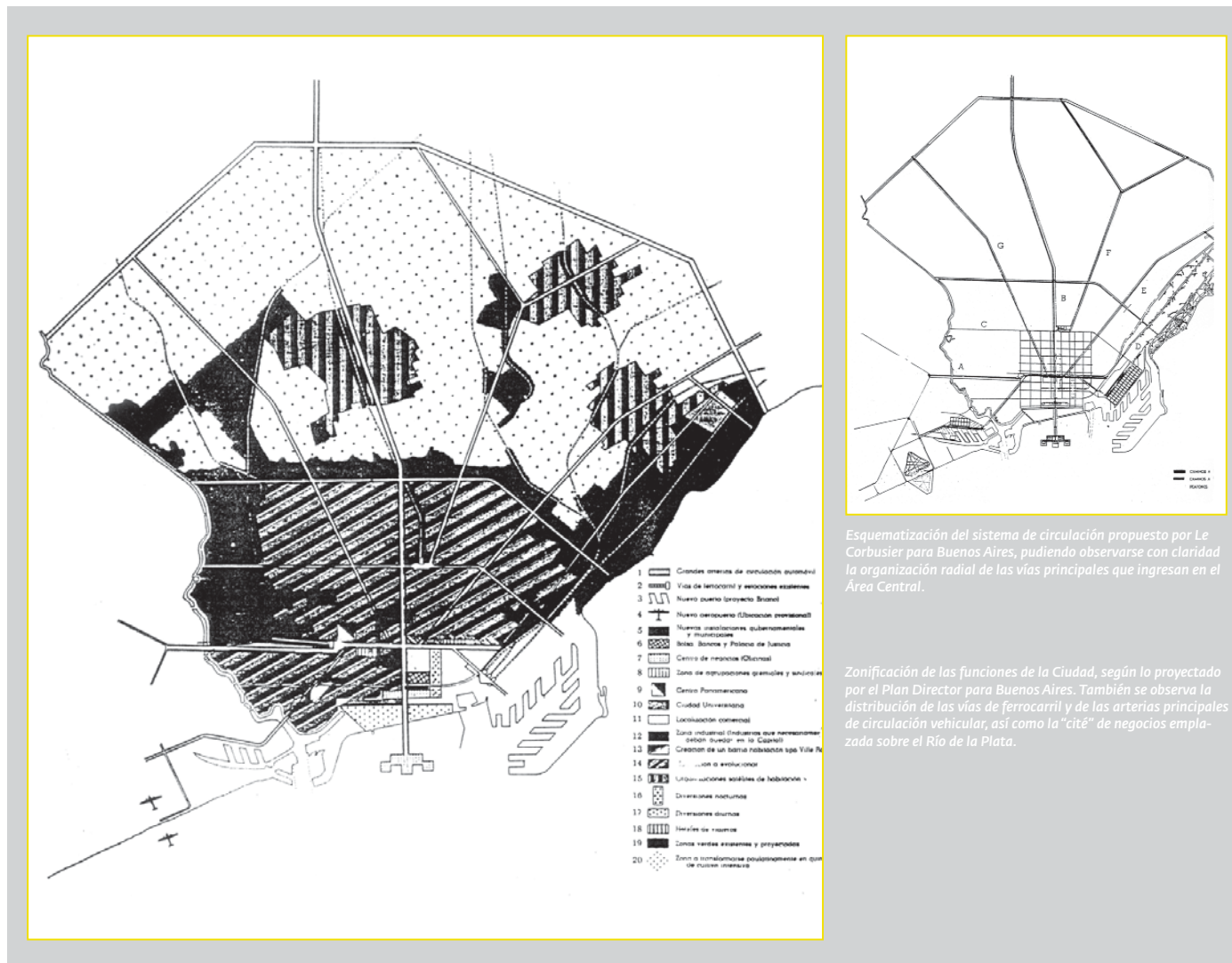
En relación con ello, se incluye un apartado referido a lo que se denomina la *transformación molecular de la Ciudad*. En él se desarrollan las diferentes maneras en las que es posible actuar sobre la estructura urbana, como la realización de aperturas de avenidas y autopistas que la planificación requiera, constituyendo una cierta tipología para tales metodologías. Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de separar la circulación vehicular de la peatonal, dejando esta última al nivel del suelo, con la construcción de autopistas en altura. Siguiendo esta idea, se plantea la expansión de los espacios destinados a la recreación, incluyendo edificaciones sobre columnas dejando mayores posibilidades a los recorridos a pie y a las funciones de esparcimiento.

Por otra parte, además de las disposiciones de carácter general sobre el crecimiento de la Ciudad, Le Corbusier y su equipo se extienden sobre la disposición en el territorio de un conjunto amplio de funciones. De tal manera, establecen la distribución que debían poseer los centros administrativos de las diferentes escalas gubernamentales, incluyendo la concentración de embajadas y consulados, una *cité* de negocios con oficinas, emplazada en una isla artificial coronada por rascacielos; una zona industrial; las áreas destinadas al esparcimiento y la diversión; la zona de hoteles y comercios; la ciudad universitaria y, por supuesto, los barrios de habitación.

Estos últimos, como fue mencionado, debían estar rodeados por amplios espacios verdes destinados a la recreación. En vistas a la consecución de dichas perspectivas, uno de los instrumentos más relevantes de la planificación urbana, concebido en el Plan Director para Buenos Aires, consiste en la **zonificación** y en el establecimiento de normativas urbanas, restringiendo, de manera casi absoluta en muchos casos, la mixtura de usos y funciones.

En el plano de la Ciudad ideado por Le Corbusier que delimitadas las zonas correspondientes a cada una de las funciones que pudo concebir para una ciudad. Sus límites están definidos de manera precisa, donde pueden observarse las unidades habitacionales que coinciden con los barrios constituidos alejados del centro, y distinguiendo, incluso, espacios de esparcimiento diurno y nocturno.

La idea que subyace a tal diseño es la conformación de una legislación detallada sin dejar lugar a matices. Esto coincide con la idea de que son las autoridades quienes deben tener a su cargo la planificación y el impulso del desarrollo de la urbanización, dejando un lugar secundario a la iniciativa privada, a la que se le admite una instancia subsiguiente al ordenamiento.



1957-1962 PLAN DIRECTOR (OPRBA) PLAN REGULADOR

El Plan Regulador fue elaborado por la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires de la Municipalidad de la Ciudad, durante las intendencias de Hernán Giralt¹ y Francisco Rabanal², las cuales correspondieron respectivamente a las presidencias del Arturo Frondizi y Arturo Illia. Su elaboración corresponde al lapso comprendido entre los años 1957 y 1962. Fue aprobado por Decreto 9064 del año 1962 y publicado a partir del año 1968. La Oficina del Plan fue creada por el Decreto ordenanza 14627/58, donde constaba que debería atender los problemas del desarrollo y establecer un planeamiento orgánico.

Consiste en una serie de estudios que incluye a la Ciudad de Buenos Aires, el Área Metropolitana y el área rural de influencia y son: el *Informe Preliminar*, un *Estudio de Distribución Espacial de la Población y Usos del Suelo*, un *Plano Director*, compuesto por una serie de mapas temáticos donde se plasman las propuestas y, por último, una *Descripción Sintética del Plan Regulador*.

En términos metodológicos el plan adopta tres escalas de planeamiento. Una corresponde al **Área Urbana**, cuyos límites coinciden con la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, se plantea la escala del **Área Metropolitana**, la cual se conforma por la Ciudad de Buenos Aires y los sectores urbanos de los partidos limítrofes en un radio de 30 km medidos desde el centro. Por último, el nivel de mayor extensión corresponde a la denominada **Área Regional**, la cual comprende el Área Metropolitana y los sectores rurales de producción de alimentos perecederos básicos que sirven a la población del conglomerado urbano, en un radio de aproximadamente 100 km.

La opción por una metodología multiscalar es justificada desde la imposibilidad de pensar a la Ciudad de Buenos Aires como una unidad de planificación en sí misma, debido a las intensas relaciones de influencia entre estas tres zonas, consideradas como un todo orgánico: físico, económico y social. Así, se reconoce la superposición de tres jurisdicciones, es decir, nacional, provincial y municipal, lo que implica la necesidad del asesoramiento y la coordinación de obras entre los tres niveles administrativos.

El proceso de estudio implicó en primer lugar el reconocimiento y evaluación de la morfología urbana y aspectos sociológicos; en segundo lugar, reflexiones acerca de la economía, la industria y la energía; y por último la consideración de instrumentos legislativos y de administración y financiación de los proyectos particulares.

Las etapas básicas del proceso son: el análisis de las condiciones existentes, la valoración crítica, elaboración de proposiciones, realización de estudios particularizados, la codificación, la promoción de obras y por último, la difusión de las tareas realizadas por los planificadores.

Las proposiciones básicas son expresadas gráficamente en el Plano Director, el cual intenta ser un programa de acción coherente y flexible dirigido a lograr un desarrollo armónico del medio urbano en relación con los múltiples factores intervinientes en su conformación.

También se extiende una mirada de este conjunto territorial en relación con la escala nacional. Esta revela ciertas asimetrías entre el Área Metropolitana y el resto del país a nivel demográfico, industrial, comercial y de circulación, que hablan de la función e importancia de este conjunto territorial.

De tal forma, junto al gran peso de la población regional sobre la del total del país, se entiende que la función económica de Buenos Aires consiste en ser el área de mayor producción de bienes y servicios, y a la vez el gran mercado consumidor y productor de mano de obra.

En cuanto a la circulación y el transporte, se observa una concentración radial de las redes viales y ferroviarias hacia Buenos Aires y su zona portuaria. De esta manera, el intercambio portuario desempeña un rol monopolizador, concentrando un amplio porcentaje de las exportaciones e importaciones que el país realiza.

Al prestar atención al nivel regional, se elabora una descripción de los aspectos físicos y ambientales de la Región, tales como las inundaciones en las cuencas de los ríos Matanza y Reconquista, y los factores que involucran el comportamiento del Río de la Plata. A su vez, son analizados los dos sistemas de abastecimiento energético: las usinas propias, por un lado, y por el otro, las líneas de alta tensión provenientes de San Nicolás y Buenos Aires; asimismo, el reducido aprovisionamiento para las áreas rurales.

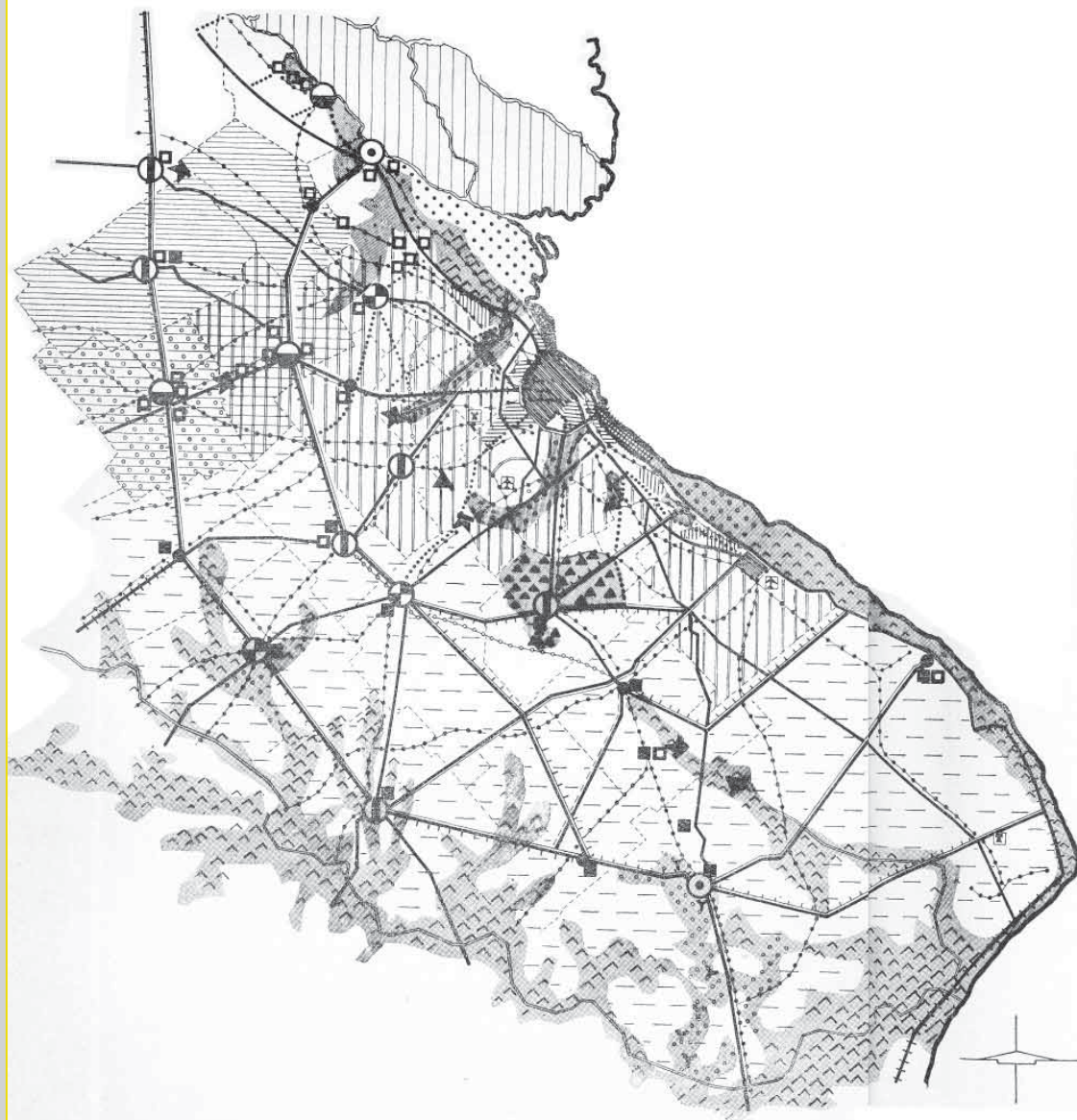
También se caracteriza la actividad industrial, la cual se extiende a lo largo de la margen derecha del río Paraná de las Palmas y sobre ambos márgenes del río Luján. La valoración de los núcleos urbanos a partir del equipamiento administrativo, educacional, sanitario, de esparcimiento, comercial, industrial, de servicios públicos y de transporte, permite sopesar el potencial económico del Área. Por último, se destaca la predominancia de sistema vial radial frente al reducido número de caminos aptos con sentido anular, así como también, las mejores condiciones a este respecto que presenta el sector noroeste en comparación al resto de la Región.

De acuerdo a este panorama, las propuestas del Plan Regulador se orientan a la intervención sobre el Área Metropolitana, así como también sobre el espacio rural ligado a esta. El criterio que orienta el planeamiento en este nivel busca un equilibrio basado en el incremento del rendimiento productivo y las condiciones de afincamiento de la población. En este sentido las medidas concretas son las siguientes.


















¹ Intendente de la Capital Federal designado por el presidente Arturo Frondizi en 1958, cuyo mandato terminó en 1962.



















² Intendente designado durante la presidencia de Arturo Illia, la cual se extendió desde 1963 hasta su derrocamiento en 1966.





I - PROPOSICIONES PARA EL AREA REGIONAL

-  Cabezas de partidos que son centros de preminencia: grado 1 A.
-  Cabezas de partidos de grado 1 B.
-  Cabezas de partidos de grado 2 A.
-  Cabezas de partidos de grado 2 B.
-  Otras cabezas de partidos.
-  Aeropuerto.
-  Ferrocarriles existentes.
-  Ferrocarriles proyectados por O.P.R.
-  Rutas de acceso y de promoción de desarrollo existentes.
-  Rutas de promoción de desarrollo propuestas.
-  Rutas de acceso proyectadas por la provincia.
-  Rutas de acceso proyectadas por O.P.R.
-  Rutas de promoción regional existentes.
-  Rutas de promoción regional propuestas por la provincia.
-  Rutas de promoción regional propuestas por O.P.R.
-  Otras rutas regionales propuestas.
-  Represa de retardación de corrientes.

-  Canalizaciones.
-  Vertederos reguladores de las lagunas encadenadas.
-  Zonas militares.
-  Promoción forestal.
-  Desecación de pantanos por medio de forestación con especies de alto poder de evapotranspiración.
-  Zonas a bonificar con plantaciones adecuadas como obras complementarias al saneamiento hidráulico.
-  Zonas a bonificar con plantaciones adecuadas como obra complementaria al saneamiento hidráulico y a convertirse en obras de esparcimiento.
-  Partidos en que debe proyectarse la producción hortícola de abasto del conglomerado bonaerense.
-  Partidos en que debe proyectarse la producción frutícola de abasto del conglomerado bonaerense.
-  Partidos en que debe proyectarse la producción lechera de abasto del conglomerado bonaerense por mayor rendimiento.
-  Partidos en que debe proyectarse la producción lechera de abasto del conglomerado bonaerense por mayor superficie y mayor rendimiento.
-  Partidos en que debe proyectarse la producción lechera de abasto del conglomerado bonaerense por mayor superficie.
-  Promoción de núcleos industriales planificados entre 1.000 y 3.000 obreros: áreas fabriles integradas con el paisaje correspondiente a zonas de vivienda con expansión calculada entre 5.000 y 15.000 habitantes para contribuir a fortalecer los núcleos existentes de intercambio regional.
-  Ordenación de núcleos industriales existentes y previsiones urbanísticas sobre futuras expansiones.
-  Zonas industriales de ordenamiento y del conglomerado urbano bonaerense.
-  Zonas industriales de expansión del conglomerado bonaerense.
-  Zonas de expansión de vivienda frente al río.
-  Zonas inundables.

- Sanear y recuperar las áreas inundables; mediante la construcción de embalses retardadores de crecidas y canalizaciones de cursos inferiores.

- Bonificar tierras bajas e impedir loteos en tierras inundables a través de normativa específica.

- Aumentar el rendimiento agropecuario, especialmente en su condición de abastecedor de productos perecederos básicos del conglomerado urbano (hortícolas, frutícolas y tamberos) e imposibilitar el fraccionamiento indiscriminado de la tierra evitando la consiguiente disminución del área productiva.

- Fortalecer los intercambios regionales: ordenamiento de núcleos existentes y promoción de pequeños centros industriales de complementación (preferentemente productos del suelo).

- Configurar el desarrollo lineal en la franja que va desde San Nicolás hasta La Plata, estructurada sobre las rutas Central y de la Costa.

En lo que refiere en particular al Área Metropolitana, se observaba un sector en plena expansión, mostrando un crecimiento considerado inarmónico. Según se afirma, la tierra disponible, su menor costo y la radicación industrial (con su defectuosa localización, sus inadecuadas instalaciones e incumplimiento de reglamentación de control) produjeron un aumento poblacional de consecuencias físicas desordenadas y un total desequilibrio. Entre los principales efectos de esta situación, se cuentan las molestias originadas en los vecindarios, la congestión de la red circulatoria y contaminación de los cursos de agua. Además, en el Gran Buenos Aires, según los datos presentes en el Plan Regulador, el 73% de los edificios industriales carecía de cloacas y el 40% de agua corriente. Por otro lado, en lo concerniente a las tierras con elevados niveles de fertilidad destinadas a cultivos hortícolas, estas son expuestas a usos inadecuados disminuyendo las reservas de tierras con buenas condiciones agroecológicas abastecedoras de la población. A ello se suma que, en lo referido a los servicios públicos, se entiende que el crecimiento del Área Metropolitana no fue acompañado por la correspondiente provisión de infraestructura.

En este nivel, las medidas también apuntan a lograr un equilibrio, junto con la expansión y el ordenamiento del área, delimitando la expansión natural y controlando el crecimiento en las distintas zonas.

- Hacia el Norte: deteniendo la expansión e impidiendo la ocupación de terrenos inundables de la zona del Delta del Paraná.

- Hacia el Oeste: fijando límites a una expansión indefinida en terrenos altos, estructurándola sobre una sólida columna vial y ferroviaria.

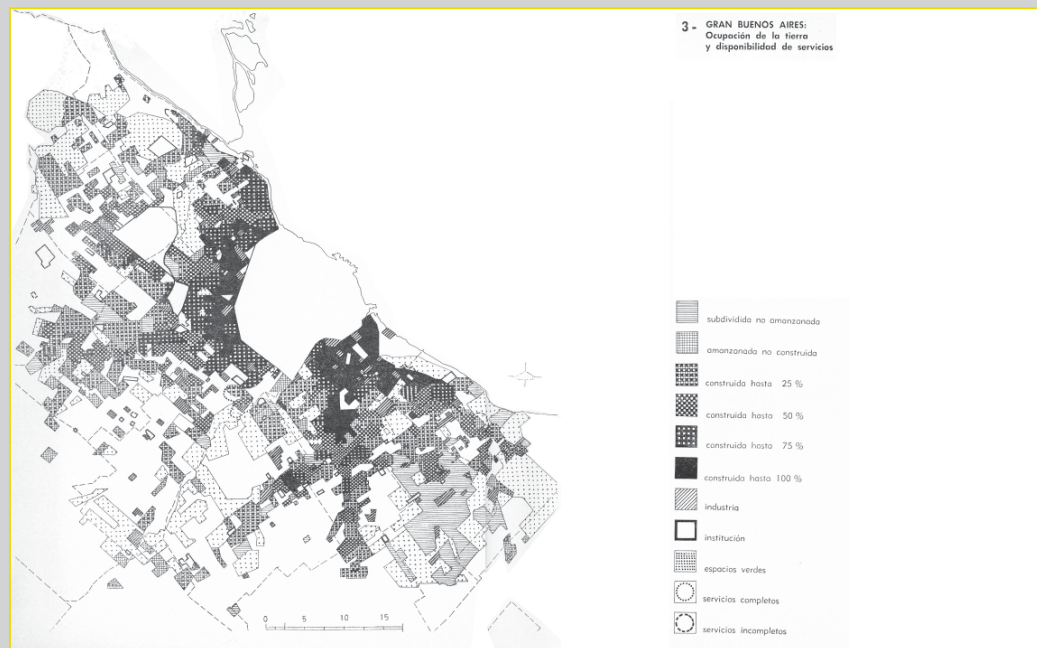
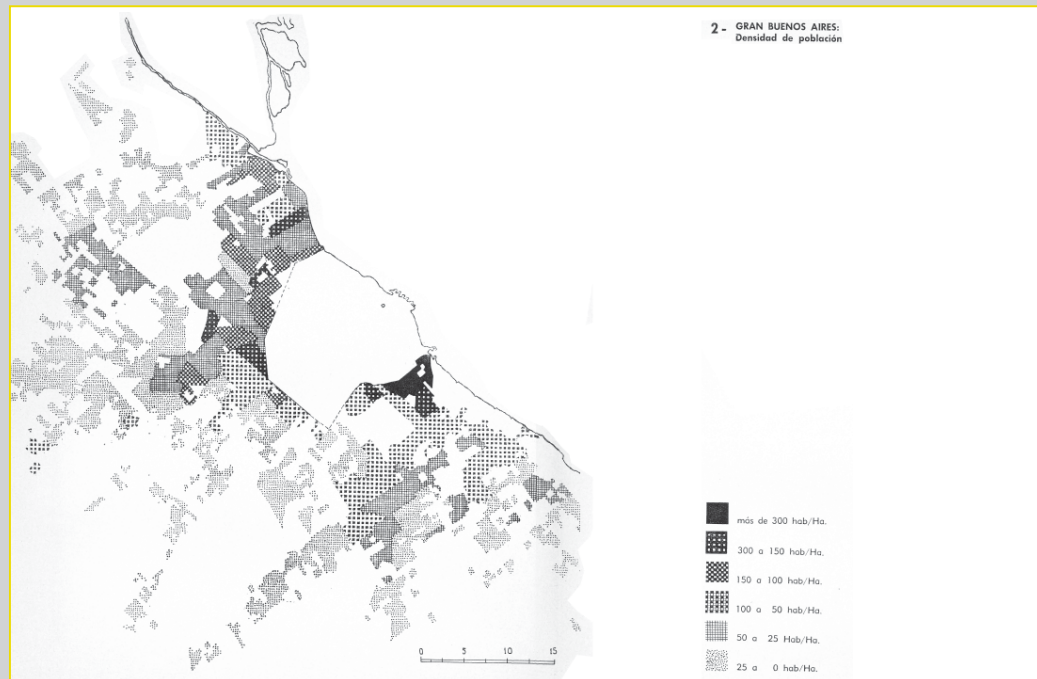
- Hacia el Noroeste y Sudoeste: definiendo las áreas urbanas y rurales, a fin de evitar crecimientos intermedios desvinculados de las columnas del transporte.

- Hacia el Sudeste: recuperando tierras bajas próximas al río, fomentando una expansión ordenada.

Esto es acompañado por acciones tendientes a alentar la densificación en centros urbanos existentes, estructurar el área mediante la zonificación de usos, evitar fraccionamientos rurales innecesarios, estructurar los núcleos urbanos de los partidos limítrofes y destinar a la industria una superficie del 25% de la ocupada entonces por dicha función, localizada y agrupada según su naturaleza, su grado de molestia, su índice de ocupación del suelo y su superficie cubierta. También propone conservar las condiciones positivas del medio físico natural mediante el ordenamiento de la zona costera y la delimitación de cuencas inundables, definiendo y ordenando áreas destinadas a esparcimiento y vivienda, en zonas que lindan con el Río de la Plata.

En cuanto al sistema vial se propone conformar un sistema integral que tienda a descentralizar y simplificar los accesos del Área Metropolitana, definiendo la estructura vial básica mediante una autopista de la Costa (desde Tigre a La Plata), una autopista Central (que uniría los accesos Norte y Sur), la avenida General Paz y el Camino de Cintura.

A su vez, un punto relevante considerado en el Plan es el mejoramiento de los equipamientos de servicios públicos, tanto en la provisión de agua como los desagües cloacales. También se propone sustituir el sistema de alumbrado público por otros de mayor eficiencia, incrementar el tendido de cables de teléfono, asegurar el suministro de gas natural, centralizar la generación de fluido eléctrico en grandes usinas y renovar las líneas existentes, balancear los consumos en determinadas horas mediante tarifas especiales y coordinar las obras de servicios públicos, ubicando las redes en conductos especiales de fácil acceso.





4 - LINEAMIENTOS ESTRUCTURALES PARA EL GRAN BUENOS AIRES

- Centros de núcleos de 1ª categoría (centro principal en cada rama de expansión).
- Centros de núcleos de 2ª categoría.
- Centros de núcleos de 3ª categoría.
- Centros de núcleos de 4ª categoría.
- Centros de núcleos de 5ª categoría.
- Terminales ferroviarias en Cap. Federal.
- Terminal ferroviaria F.C.G.S.M.
- Talleres ferroviarios.
- Rutas de vinculación entre sectores.
- Idem (Avda. 9 de Julio: eje estructural de la zona central).
- Rutas de vinculación regional.
- Autopistas de acceso y circunvalación.
- Idem parquizadas.
- Ferrocarriles playas de clasificación.
- Ferrocarriles playas de carga.
- Playas y balnearios (recreación).
- Simplificación y concentración de trazados ferroviarios.
- Ramales y conexiones ferroviarias de cintura propuestos (trazo definitivo a definir).
- Orden de dependencia de centros en el Gran Buenos Aires con relación al centro principal.
- Talleres y playas ferroviarias a desplazar hacia el exterior del núcleo urbano.
- Zonas industriales estructuradas a escala de los sectores urbanos.
- Áreas de concentración de industrias a escala de la ciudad (uso industrial definido).
- Grandes concentraciones de industria liviana a escala del área metropolitana (parques industriales).
- Áreas de planeamiento del Gran Buenos Aires.
- Zonas portuarias estructuradas.
- Núcleos de vivienda en altura en terrenos de relleno o recuperados al río.
- Delimitación de grandes áreas de reserva (vegetación, esparcimiento y otros usos dentro de conjuntos parquizados).
- Forestación.
- Cuencas inundables.
- Zona edificada.

En lo que respecta a la escala del Área Urbana, su conformación, de la misma manera que en la escala anterior, se considera carente de un proceso de planeamiento. Considerando el uso del suelo, los valores de la tierra, la densidad de la edificación y la provisión de servicios, entre otras variables, se identifican un conjunto de centralidades para la totalidad de la Ciudad, jerarquizándolas, según su importancia, en un gran centro (que coincide con el Área Central), seguido de centros de primera, segunda y tercera categoría.

A su vez, se determinaron doce áreas sociales en función de la relación entre la densidad de población, los valores de la tierra y los niveles socioeconómicos que se distribuyen en abanico según las principales vías circulatorias. Por otra parte, según el rango y ocupación de trabajo desempeñado, se establecen niveles socioeconómicos agrupados en las siguientes categorías:

habitantes de alto nivel (Barrio Norte, Belgrano, Villa Urquiza y Villa Devoto), de mediano nivel (a lo largo de la avenida Rivadavia) y de bajo nivel (sector Sur y Chacarita). Así, el valor de la tierra presenta correspondencia con las densidades de población y acompaña a los niveles socioeconómicos más altos.

Otra de las condiciones evaluadas a escala urbana tiene que ver con la movilidad ecológica y la preferencia habitacional, frente a la cual la zona norte aglutina un 85% de la construcción llevada a cabo en la Ciudad, mientras que el centro y la zona sur del Área Central se mostraban en decrecimiento. La dinámica de la circulación es predominantemente radial con convergencia en la zona central.

Por último, se destaca que la Ciudad de Buenos Aires se halla suficientemente abastecida por los servicios pú-

blicos, salvo en la vasta extensión del Bañado de Flores y sus zonas aledañas, insuficientemente desarrolladas en ese entonces.

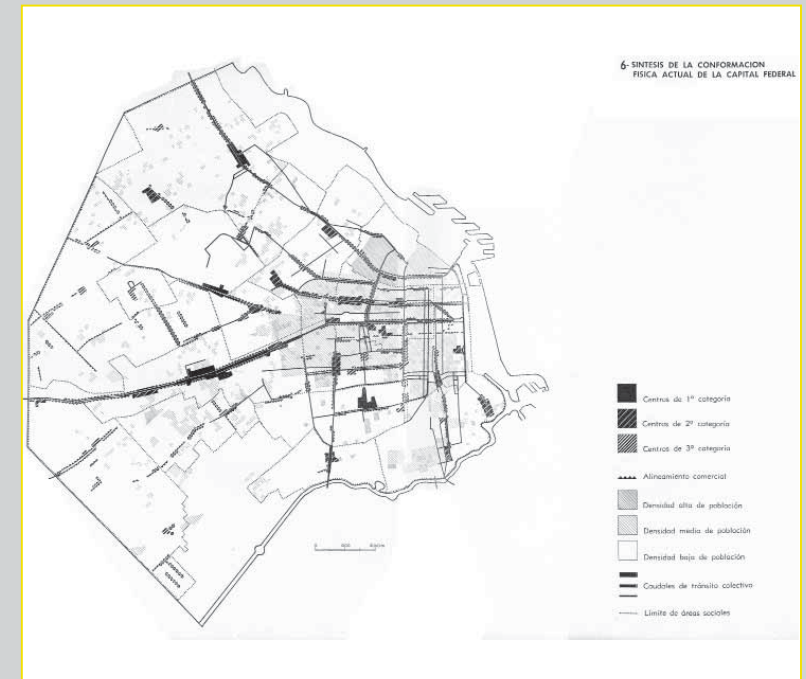
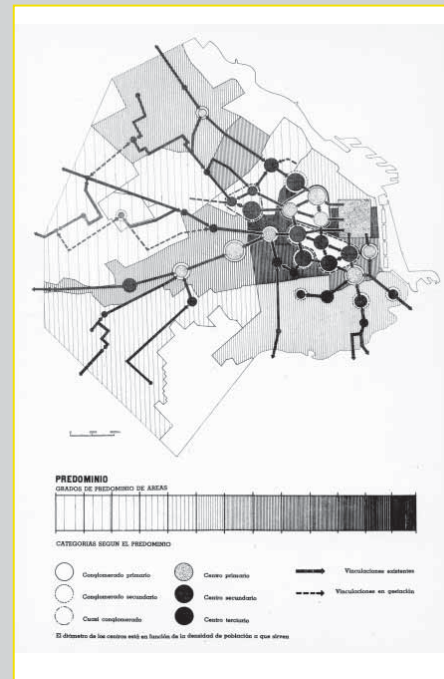
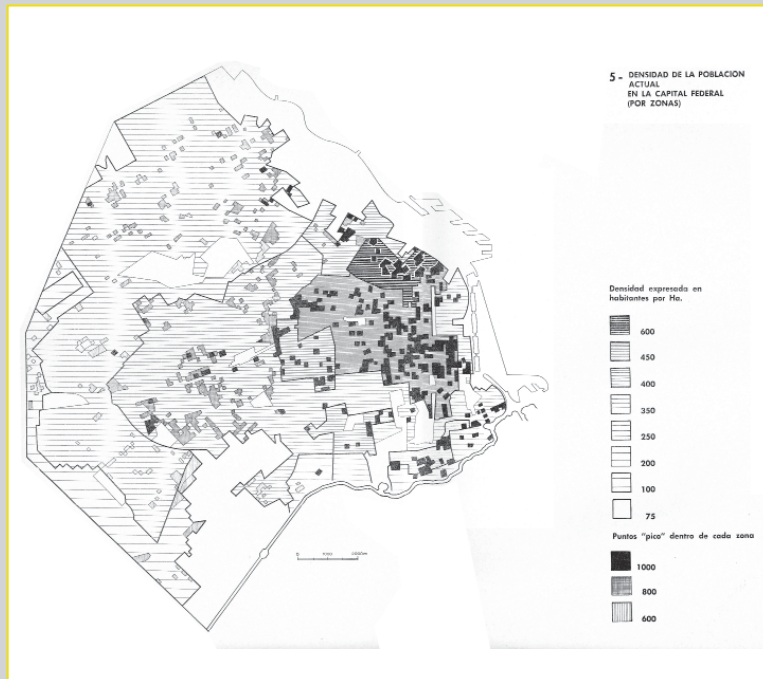
En general, se detectó un déficit de energía y alumbrado. Por otro lado, se señalan los problemas provocados por el sistema de destrucción de residuos a partir de la incineración.

A escala urbana, el Plan Regulador presenta propuestas más concretas y puntuales, que parten del supuesto de que los problemas de la aglomeración no dependen tanto de la concentración demográfica, sino de su estructura funcional.

Esto conlleva medidas de ordenamiento de las actividades dentro de la Ciudad, proviendo del equipamiento necesario para que estas se desarrollen. Las metas urbanísticas perseguidas son:

- Articular sectores, equilibrándolos mediante la distribución de tensiones en forma ordenada y conexa.
- Modificar la distribución "apiramidada" de la población creando nuevas zonas de concentración, o dispensando los "puntos pico" allí donde la densidad es elevada.
- Zonificar ordenadamente las distintas áreas de la Ciudad con el fin de reducir los desplazamientos cotidianos.

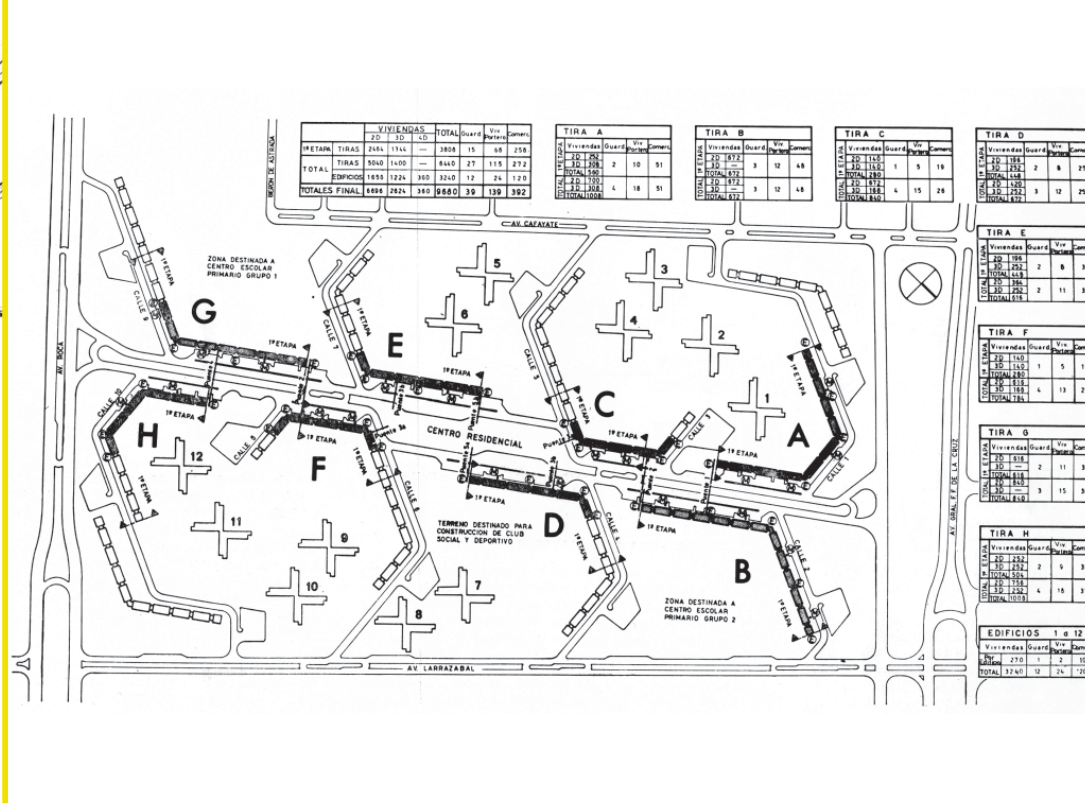
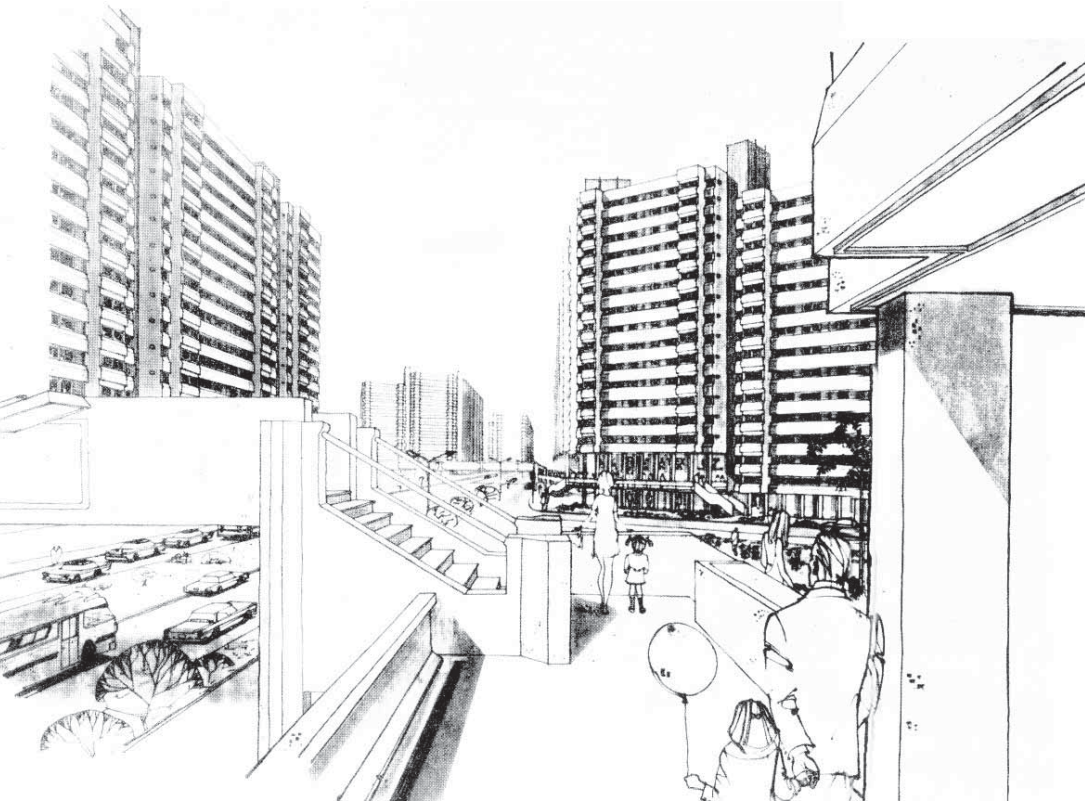
En este marco, al igual que en otras reflexiones sobre la planificación de la Ciudad, se busca equilibrar los desparejos desarrollos de las zonas norte y sur. Tal fin se buscaba, fundamentalmente, mediante la recuperación y desarrollo del Parque Almirante Brown a partir de trabajos de saneamiento, excavación de lagos reguladores de aguas pluviales, entubamiento del arroyo Cildañez y del zanjón San Pedrito y la definición de los usos del suelo estableciendo áreas para futuras obras.



Mapa de densidad de población, en donde se aprecia la alta concentración en el Área Central en detrimento del Oeste y Sur, zonas donde se focalizará el desarrollo residencial, por sobre las actividades terciarias que deberán implantarse en el centro administrativo y gubernamental.

Distribución de las centralidades encontradas en la Ciudad de Buenos Aires, distinguiendo entre jerarquías y vinculaciones existentes.

En el esquema síntesis se privilegian los corredores por encima de las centralidades. Los ejes Norte y Oeste aparecen claramente. En el Sur la vinculación es en sentido sur-norte, con tres ejes: uno en Nueva Pompeya, uno en Barracas y el otro en La Boca.



El Plan Regulador pretende definir el **Área de Capitalidad** y las **Áreas de Municipio**, distinguiendo entre las áreas con funciones propias de la Capital Federal del país y aquellas con funciones características de un municipio. Para esto, se pretende la reestructuración de las actividades administrativas de la zona central; lo que implica, entre otras cosas, la construcción de playas de estacionamiento debajo de la avenida 9 de Julio en toda su extensión, una serie de garajes elevados y encauzar la renovación del espacio urbano del área correspondiente al centro financiero y cultural de la Ciudad. Entre las medidas propuestas se destaca la promoción de la reestructuración de las actividades administrativas a escala nacional en las zonas central y sur, a partir de la eliminación de los viejos diques de Puerto Madero.

Por otro lado, los espacios verdes están dentro de la agenda, a partir del señalamiento de la necesidad de crear **espacios parquizados de esparcimiento** a escala urbana, ubicados equilibradamente con respecto a los ya existentes, a la distribución de la masa edificada y a las densidades de población. Algunos ejemplos de este tipo de proyecto son Puerto Madero en el Este; ex Bañado de Flores en el Sudoeste y, hacia el Noroeste, la Chacra Saavedra. También se proyectaba recuperar para el esparcimiento público la superficie ocupada por el actual aeroparque de la Ciudad, y crear un aeropuerto a escala regional ubicado aproximadamente a 3.000 m de la costa (en la zona próxima al centro) con acceso por túnel subfluvial o calzada elevada sobre pilotes.



A escala urbana, el Plan Regulador presenta propuestas más concretas y puntuales, que parten del supuesto de que los problemas de la aglomeración no dependen tanto de la concentración demográfica, sino de su estructura funcional. Esto conlleva medidas de ordenamiento de las actividades dentro de la Ciudad, proveyendo del equipamiento necesario para que estas se desarrollen.



Respecto a la actividad productiva, se busca controlar las áreas destinadas a la industria, prohibiendo un aumento mayor al 10% de la superficie comprendida entonces. Se establece que el reordenamiento industrial se realizaría en función del tamaño y las características de los establecimientos, disponiendo su permanencia dentro del tejido mixto, su relocalización hacia áreas de uso exclusivo dentro de la Ciudad o desplazamiento fuera del ámbito urbano.

En lo que respecta a la movilidad, se busca definir las vías de circulación básicas de acuerdo a su función y al tipo de transporte. De esta manera se establecen cinco niveles diferentes. En primer lugar, se consideran las vías de penetración regional, conformadas por la Autopista Central (que sería una continuación de la Panamericana) junto con la Autopista de la Costa y el Acceso Oeste. Por otro lado, se concibe un conjunto de vías de distribución rápida sectorial, las que incluirían ejes troncales, como la Perito Moreno y la avenida Francisco Beiró. En tercer lugar, se establecen ciertas vías de servicio interáreas, las cuales estarían constituidas por avenidas de circulación rápida, tales como Carabobo, Caseros, San Juan y otras. Por su parte, un cuarto nivel se conformaría por vías de interconexión entre centros de servicios y de actividad, encarnadas por avenidas de circulación lenta, tales como Rivadavia, Corrientes y Santa Fe. Por último, el resto de las calles que integran el sistema vial constituiría el nivel de las vías de servicio local.

Lo anterior se complementa con un sistema de circulación subterráneo con el fin de solucionar el transporte colectivo y alentar la estructura morfológica de superficie, prevista a partir de la creación de una trama circulatoria en la zona central, vinculada a los núcleos de principal predominio.

En cuanto a los ferrocarriles, se pretende concentrar y simplificar los accesos ferroviarios en troncales definidas, liberando las playas de carga y clasificación, permitiendo dotar a estos espacios de nuevos usos, tales como el trazado de vías de circulación.

También se proyecta construir dos cinturones de vinculación externos a la Capital Federal entre las líneas ferroviarias existentes, acompañando esta medida la reubicación

de estaciones y playas de acuerdo con las reales necesidades de tránsito en determinadas áreas del Gran Buenos Aires y, además, el establecimiento de las vinculaciones necesarias con la red de subterráneos.

Para el mejoramiento de los servicios públicos se propone construir usinas incineradoras de basuras para la totalidad de los residuos de la Ciudad; mantener las condiciones higiénicas del aire controlando los equipos de incineración de residuos y calefacción doméstica, escape de automotores, residuos volátiles emanados de las grandes industrias, etcétera, mediante la modificación de las ordenanzas en vigor o creando las necesarias.

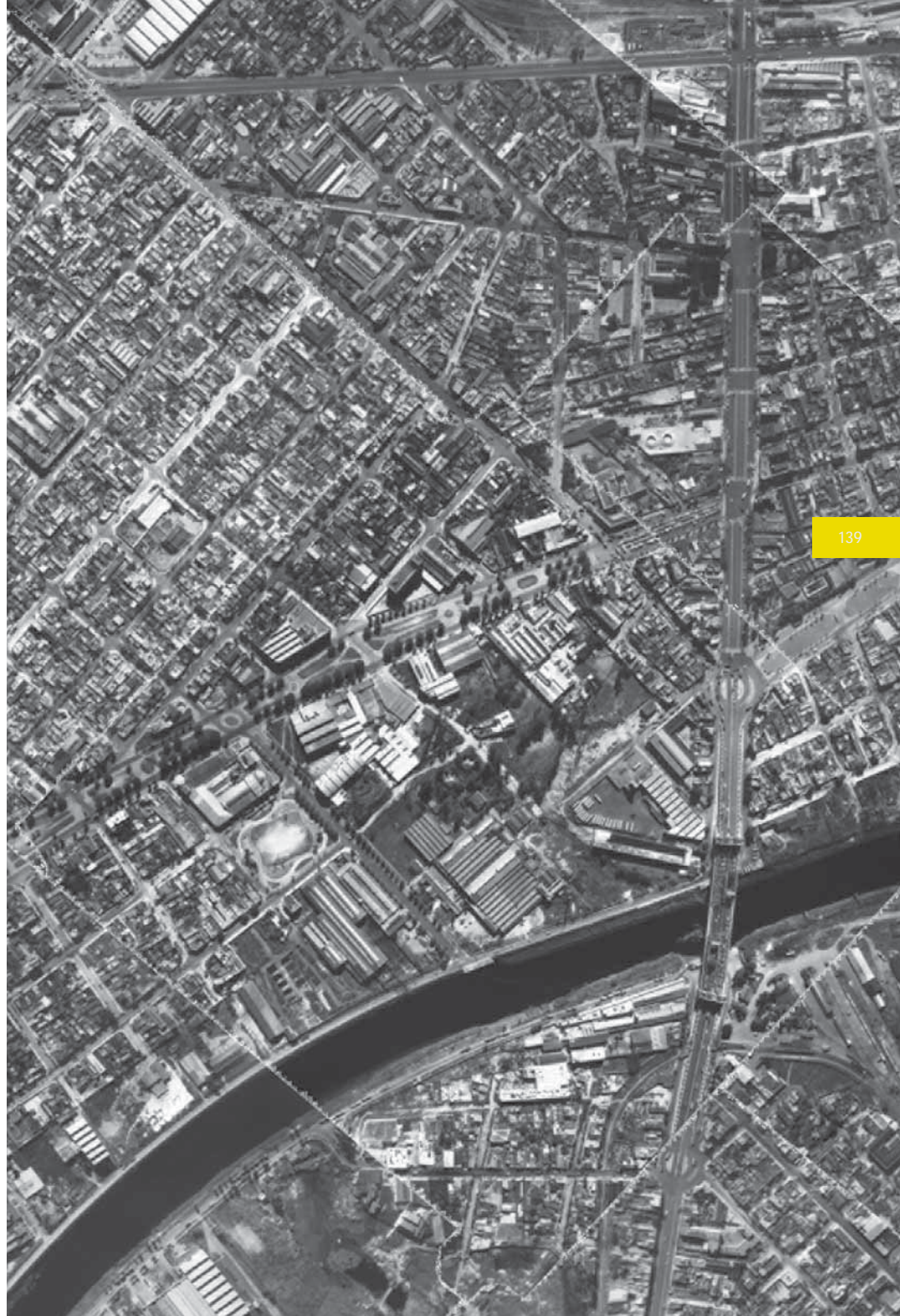
En cuanto a los aspectos legales, se asume que se debe hacer efectivo un sistema de acuerdos entre los gobiernos nacional y municipal para encauzar, en la Ciudad de Buenos Aires, la acción conjunta en la aplicación del plan. También se plantea como necesario coordinar la acción con organismos oficiales de distintas jurisdicciones, así como celebrar acuerdos con los municipios vecinos y con el gobierno de la Provincia de Buenos Aires a efectos de coordinar la labor de planeamiento, basándose en la unidad que presenta el Área Metropolitana. En el mismo sentido, uno de los aspectos que revisten mayor importancia es la creación de un Código de Planeamiento, así como también se propone un anteproyecto de ley que posibilite a la Municipalidad imponer determinadas restricciones al dominio, tendientes a encauzar las obras privadas de acuerdo con las previsiones del Plan.

A su vez, dadas las inversiones de gran envergadura que este Plan implicaba, también entran en sus consideraciones el problema de su financiación.

Por un lado, se reconsidera la posibilidad de crear un Fondo Especial que permita al Municipio disponer de los medios necesarios para llevar a cabo las tareas que le correspondan.

Se sugería, a tal fin, el establecimiento de un régimen impositivo, con gravámenes especiales y diferenciales a fin de estimular o desalentar determinadas obras. Esto permitiría la superación de las coyunturas inflacionarias que afectaban la concepción de políticas de largo plazo.

Finalmente, en vistas al aceleramiento de las obras prioritarias se considera la posibilidad de acceder a créditos de origen extranjero.

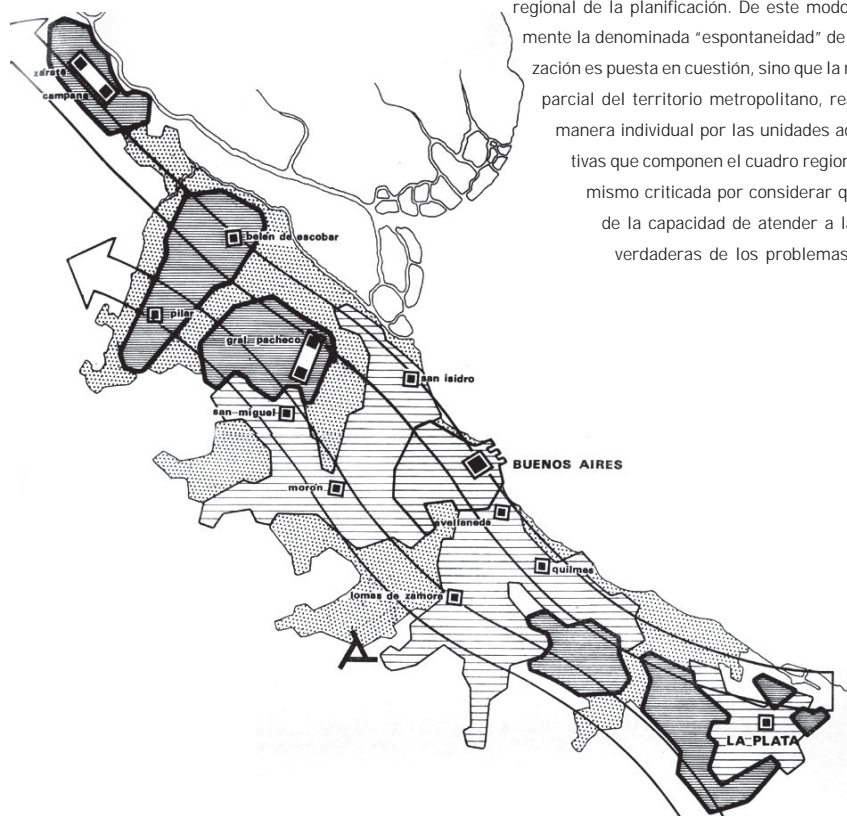


1969 ESQUEMA DIRECTOR DE LA ORGANIZACIÓN ESPACIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES AÑO 2000

En 1970 fue publicado el Esquema Director Año 2000. Su elaboración comprende, no obstante, trabajos que van desde 1966 hasta 1969, coincidiendo sus inicios con el del gobierno militar. La dirección estuvo a cargo del arquitecto Juan Ballester Peña³; institucionalmente, la responsabilidad de la gestión estuvo a cargo de la Oficina Regional Metropolitana (ORM). La ORM dependía del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), ente que tenía a su cargo la coordinación de las tareas de planificación a nivel nacional.

En función de este objetivo, el país fue dividido en regiones, constituyendo la Región Metropolitana una de ellas. Así es que dos particularidades distinguen, en este sentido, al Esquema Director. Por un lado, se trata de un intento de **planificación a escala regional**, y por otro, su elaboración corresponde al Estado Nacional, y no a un nivel municipal.

En lo que se refiere a las ideas que guiaron la preparación del Esquema, y de forma consecuente con los lineamientos propuestos, el énfasis es puesto en el carácter regional de la planificación. De este modo, no solamente la denominada "espontaneidad" de la urbanización es puesta en cuestión, sino que la regulación parcial del territorio metropolitano, realizada de manera individual por las unidades administrativas que componen el cuadro regional, es asimismo criticada por considerar que carece de la capacidad de atender a las causas verdaderas de los problemas urbanos.



Más aún, las problemáticas locales resultarían manifestaciones de los problemas regionales, para los cuales sería necesario encontrar soluciones acordes con tal escala.

Otro de los rasgos destacables es la concepción de planificación que plantea el Esquema. Basada en su consideración de carácter regional, se evidencia en la importancia dada al equipamiento y a las grandes infraestructuras. De tal manera, por un lado, se explica que las propuestas más concretas de este plan se centran en la creación y renovación de infraestructuras de nivel regional, como autopistas y ferrocarriles; a su vez, en la desestimación de la posibilidad de que las unidades político-administrativas menores sean capaces de dar solución a los problemas urbanos así abordados.

Consecuentemente, se lamentan los autores por la potestad que detentan las administraciones locales de regular los usos del suelo, ya que no solo no se complementan con las inversiones en grandes obras que proyecta el Estado Nacional, sino que configuran directamente un obstáculo a la realización de los proyectos.

Por otra parte, las afirmaciones específicas respecto de la situación metropolitana, así como las propuestas elaboradas, se apoyan sobre una amplia recopilación estadística. Para ello, se utilizaron trabajos anteriores, tales como planes de diversos municipios, así como trabajos técnicos provenientes de equipos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, los autores del Esquema cuestionan la falta de una perspectiva regional a la hora de la generación de tal información.

De tal manera, para la complementación de la información reunida, se generaron nuevos datos estadísticos, los cuales ocupan una parte importante del trabajo, abarcando, incluso, un extenso anexo estadístico.

El conjunto de los análisis que componen el Esquema Director, y las proyecciones del crecimiento urbano esperado para la aglomeración, habilita a sus autores a relacionar los problemas detectados con aquello que denominan el **urbanismo de hecho o urbanización espontánea**.

A esta situación se oponen las propuestas realizadas por dicho Esquema, en particular y concretamente, las grandes infraestructuras ya mencionadas.

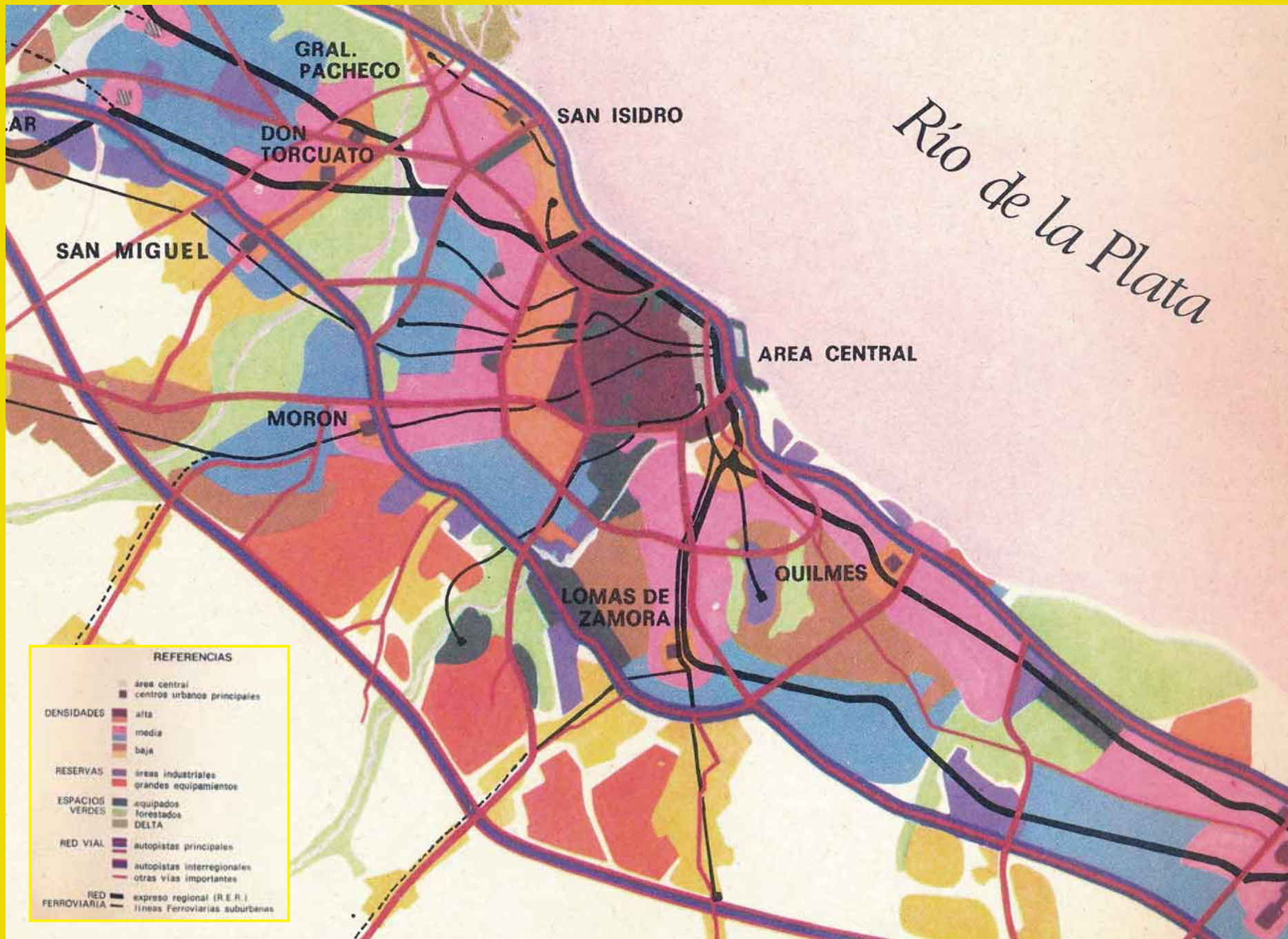
El mayor nivel de especificidad corresponde a cuestiones técnicas referidas a equipamientos de transporte, incluyendo su trazado, el cual se describe a través de diversos instrumentos cartográficos.

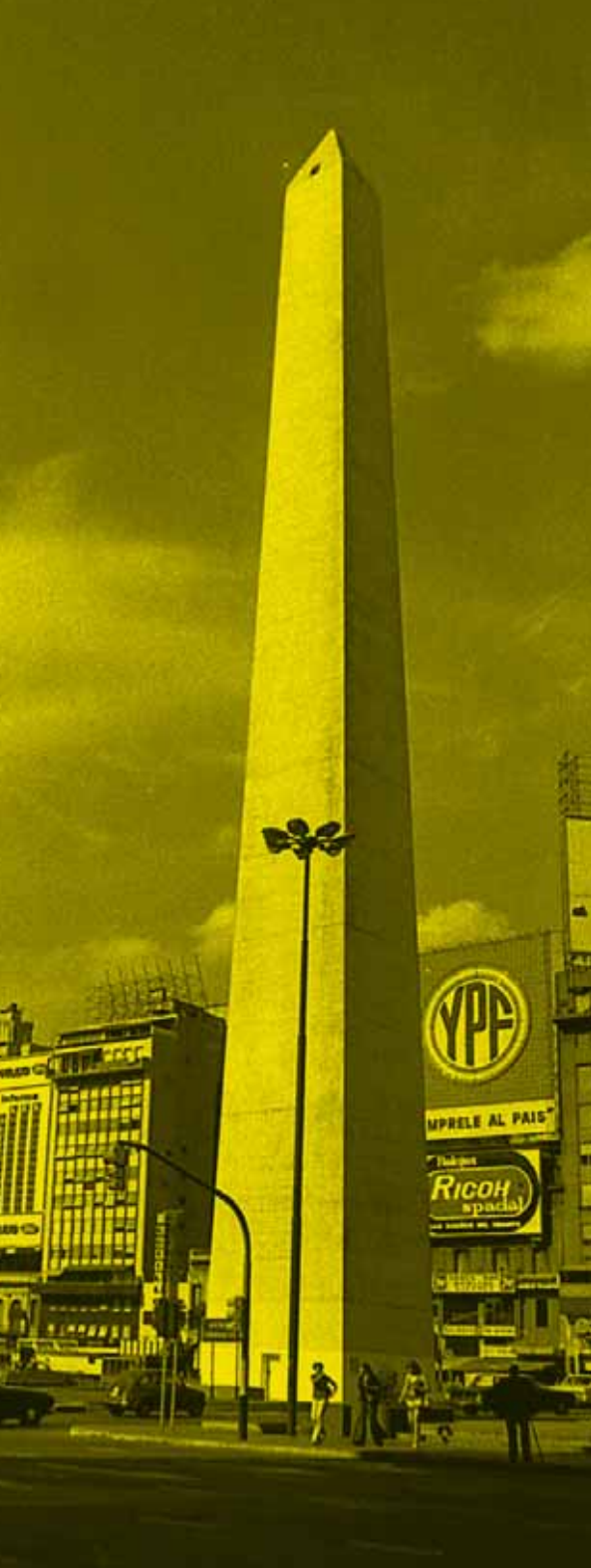
Una de las primeras conclusiones a las que arriban los responsables de este intento de planificación metropolitana es la **crisis de la configuración radiocéntrica** de la aglomeración. Según su visión, a este patrón espontáneo de crecimiento se opone una organización según pautas establecidas, determinando lo que recibe la denominación de **ejes preferenciales de urbanización**.

Por sus condiciones geográficas y económicas, se plantea, para la Región Metropolitana, un eje de crecimiento lineal respetando la configuración natural de la costa del Paraná y del Río de la Plata. Se apoyan en la existencia de un eje fluvial industrial que vincula funcionalmente las aglomeraciones de Buenos Aires, La Plata y Rosario: el Esquema Director, en consecuencia, supone el reemplazo de la configuración radiocéntrica por otra de tipo lineal, siguiendo un eje noroeste-sudeste, desde Zárate y Campana hasta la ciudad de La Plata.

También se plantea el ordenamiento del Área Central, considerando apropiado el mayor desarrollo de las actividades terciarias, a fin de potenciarla como el centro metropolitano de mayor importancia. Esto se fundamenta en las características históricas y económicas que la configuraron como centro de dirección administrativa, tanto a escala regional como nacional. Es interesante señalar que el Esquema supone que existe una posibilidad casi inagotable de expansión en dirección al río (a través de la técnica de relleno). Asimismo, se plantea la necesidad de evitar el deterioro del Área Central, por lo cual, el mantenimiento de sus funciones se presenta como menester. Esta concepción se complementaría con la idea del crecimiento lineal, permitiendo, a su vez, la localización de establecimientos industriales en zonas adecuadas que dejen lugar a la expansión de los usos residenciales.

³Juan Ballester Peña, arquitecto argentino fallecido en 2006, que dedicó gran parte de su trabajo al urbanismo, encontrándose buena parte de sus reflexiones en una obra publicada por Eudeba en 1986, llamada *La organización del territorio*.





Las propuestas del Esquema Director consideran también la necesidad de dotar de cierta dinámica al territorio metropolitano por fuera del Área Central. En esta propuesta, se examina lo problemático de la concentración de los empleos, los consecuentes desplazamientos diarios, el agrupamiento de la diversidad de servicios de esparcimiento y otras funciones en un área particular de la aglomeración. De tal manera, con el fin de evitar una desproporción excesiva entre el Área Central y el resto de la Región Metropolitana, el Esquema Director propone la reestructuración del suburbio, entendiendo por ello el desarrollo de **subcentros urbanos**. Se plantea la posibilidad de trasladar, a tal fin, ciertas funciones de nivel regional para crear empleos terciarios que no se encuentren ligados únicamente a la población residente de estos subcentros. El enfoque a seguir pretende escapar del voluntarismo, considerando que las medidas a tomar, aunque se mencionan de una manera muy general, tendrían un efecto disuasorio de la tendencia a la localización en el Área Central e influiría en las decisiones individuales en este mismo sentido.

Por otra parte, la proyección de una población que alcanzaría los 13 millones de habitantes en el año 2000 despertaba la necesidad de incluir, en la planificación de la Región Metropolitana, la cuestión de los equipamientos de esparcimiento. En este sentido, se plantea la creación de lo que se da en llamar un **sistema de unidades de esparcimiento**. Dentro de esta idea, el Delta es considerado como aquella parte de la aglomeración más idónea para cumplir con tales funciones. Se proyecta entonces la instalación de equipamientos acordes, suponiendo los beneficios adicionales de dicha política, de generar atractivos turísticos y crear empleos relacionados.

Las propuestas mencionadas hasta aquí son de un carácter general, dando una idea de la concepción que los autores del Esquema Director esperaban para el desarrollo futuro de la Región Metropolitana. Sin embargo, es posible establecer que su realización material supone, como condición necesaria, la conformación de un sistema de transporte metropolitano que lleva la denominación de **esquema de movilidad**. Siendo el aspecto sobre el que más especificaciones se establecen, su composición está determinada por el trazado de una red ferroviaria y otra vial.

Gracias al esquema de transporte se lograría la integración regional de configuración lineal, así como también la accesibilidad al Área Central y a los nuevos subcentros regionales. A pesar de estos planteos, se evidencia con claridad que la simple creación o reestructuración de los dispositivos físicos del transporte no determina las condiciones pretendidas de desarrollo de la aglomeración.

De tal manera, una de las proposiciones estructurantes del Esquema supone que la mayor parte de los desplazamientos que tengan como destino al Área Central se realizarían a través de la red ferroviaria, mientras que la red de autopistas quedaría vinculada de manera principal a los viajes laborales fuera del Área, los viajes eventuales y al transporte de bienes. Esta consideración general se apoya en la mayor capacidad de transportar pasajeros del ferrocarril, a lo que se suma la desproporción, en términos de inversiones necesarias, que implicaría un volumen similar de usuarios a través de autopistas.

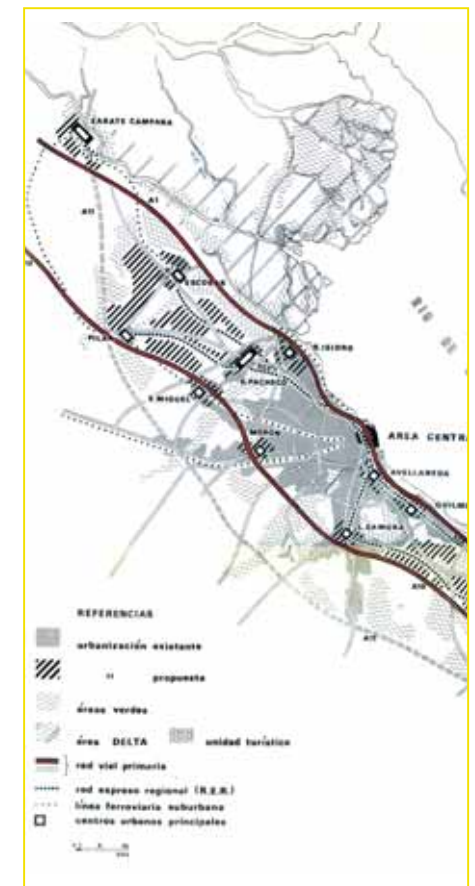
A su vez, se contemplan otros factores explicativos, como la presencia de una red ferroviaria ya existente capaz de cumplir con los requerimientos de la movilidad del Área Central; sumado a ello, su alto grado de densificación implicaba serias dificultades para la realización de una red de autopistas que penetren en ella.

Para cada una de las redes propuestas se incluyen consideraciones específicas. Por caso, para los ferrocarriles se plantea la necesidad del ensanche de las trochas métricas, la supresión de los pasos a nivel y el mejoramiento de las redes existentes. Asimismo, y ocupando un lugar fundamental, se presenta la idea de la creación de la **Red Expreso Regional (RER)**, la cual tendría como una de sus funciones principales la articulación del Norte y el Sur de la Región Metropolitana.

Por otra parte, la conformación de la red vial se centraría en la creación de dos autopistas principales que seguirían el eje paralelo al río, consecuentemente con lo planteado acerca de la configuración pretendida para la aglomeración. En tal sentido, la más importante de ellas sería la Autopista del Río (A1) la cual recorrería de norte a sur la Región Metropolitana, sirviendo principalmente como vía de acceso al Área Central. A su vez, la denomina-

da Autopista Tangencial (A10) serviría para la interrelación de subcentros terciarios y secundarios, poseyendo un trazado paralelo a la anterior aunque alejado del Área Central.

La conformación del Esquema Director no implica la realización de importantes instrumentos de regulación en términos de normativa urbana. La configuración futura de la urbanización se confía a la implementación de los grandes equipamientos, entendiendo que a través de tales intervenciones le seguiría una consecuente orientación de las actividades del sector privado.



Síntesis del Esquema Director Año 2000. Se observa en el esquema la urbanización existente, la propuesta y las áreas verdes. Además, se grafican las líneas férreas y la red vial primaria.



*La estética también se ve modificada en esta época.
La plaza Houssay es un ejemplo de este tipo de iniciativas.*

1971 PLAN DE RENOVACIÓN DE LA ZONA SUR

En el año 1971 es publicado el Plan de Renovación de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires. Su formulación fue impulsada por la Intendencia Municipal, contando para su confección con la participación de varias de sus secretarías. En términos institucionales fue conformado el Ente para la Renovación Urbana de la Zona Sur, el cual tuvo a su cargo la elaboración de los contenidos del plan. Su composición incluía la participación de numerosos profesionales vinculados a diferentes problemáticas. El Director del Proyecto fue el arquitecto Juan Kurchan⁴, de participación recurrente en lo que refiere a la planificación urbana de la Ciudad. Kurchan formó parte, como uno de los colaboradores principales, del Plan Director para Buenos Aires ideado por Le Corbusier.

Por otra parte, el trabajo del mencionado Ente contó con la colaboración de una comisión de carácter consultivo, compuesta por representantes de los diferentes organismos a cargo de brindar servicios públicos. Entre las instituciones y empresas que la integraban se encontraba la Compañía de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad, Gas del

Estado, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, Subterráneos de Buenos Aires, Dirección Nacional de Transportes Terrestres, Ferrocarriles Argentinos, y la Dirección General de Puertos.

En este Plan se proponía la intervención sobre dos sectores diferenciados de la zona Sur. Por un lado, el Sector I, de una superficie de 548 hectáreas, comprende el sector contiguo al centro. Es la zona donde se verifican menos cambios edilicios en los últimos 100 años, y corresponde a la transición entre el centro comercial y financiero y las zonas industriales de La Boca, Barracas y Avellaneda. Por otro lado, el Sector II, que abarca una superficie de unas 323 hectáreas, comprende una zona dedicada fundamentalmente a actividades portuarias, industriales y recreativas, y se destaca por la presencia del Puerto Madero y la cuestión, no menor, de su destino.

Las ideas que se esbozan como fundamentos de la elaboración del plan en cuestión justifican la planificación en la racionalización del proceso de crecimiento de las ciudades, oponiéndola al crecimiento incoherente, donde "domina el instinto de conservación, anulando las posibilidades de convivencia racional de la comunidad" (MCBA; 1971:3).

A su vez, se introduce la idea de la necesidad de dotar de un carácter dinámico a los instrumentos de análisis y planificación. En buena medida, esta concepción se vincula con la pretensión de que la transformación de la estructura urbana sea acorde a las modificaciones que ocurren en la sociedad, lo cual se ve dificultado, en términos de los autores del Plan, por las características materiales de la Ciudad y por la falta de iniciativa suficiente para poner en acción lo ideado por la planificación.

Un aspecto que distingue de manera particular la concepción de la planificación que guía al Plan de Renovación radica en remarcar la importancia de la difusión de las ideas contenidas. De tal manera, se afirma que el acceso a la información por parte de la población constituye un

elemento fundamental de la planificación. Aunque no es mencionada la participación como concepto, se explicita la idea de que la toma de conocimiento por parte del público facilita la concreción de los proyectos, ya que gracias a ello se evitaría que, en palabras del propio Plan, "intereses encontrados o la mera actitud filosófica opuesta al ordenamiento racional de los fenómenos de relación humana, posterguen su aplicación".

En lo que refiere a la metodología que sustenta las proposiciones contenidas en el Plan, se apoya, en principio, en el análisis de datos existentes, así como también censos y estadísticas realizadas de manera específica para el trabajo en cuestión. Respecto al tratamiento de los datos obtenidos, estos se procesan a partir de la aplicación de modelos matemáticos particulares para cada problemática. Para ello, se consideran diferentes variables puestas en juego con el fin de obtener un diagnóstico determinado, tratando de alcanzar una visión dinámica de los asuntos abordados. Un ejemplo lo constituye el estudio del denominado **grado de oportunidad** del Sector I, donde, a través de la modelización de variables tales como valor del suelo, tamaño del lote, metros cuadrados construidos, propiedad de la tierra y otras, se concluye con una imagen de las manzanas que mayor predisposición muestran a los fines del plan propuesto.

Lo planificado para la zona comprendida en el Sector I se enmarca bajo el concepto de **renovación urbana**. Para ello se parte de la premisa de la decadencia que presenta esta zona de la Ciudad. Las variables que apoyan tal afirmación consisten, por un lado, en la pérdida de población según los datos censales disponibles, al mismo tiempo que el volumen edificado registrado se muestra estacionario. También se señala la obsolescencia de la infraestructura urbana de servicios y la necesidad en el corto plazo del reemplazo de las redes, particularmente las de electricidad y gas domiciliarias. Además, se mencionan problemas de parcelamiento que dificultan la habitabilidad del sector.

Constituyendo un aspecto complementario de la justificación del plan, se señala que la expansión de las actividades del Área Central de la Ciudad desplaza la vivienda hacia localizaciones progresivamente más alejadas, ante



Dibujo de propuesta urbanista y morfológica para el sur.

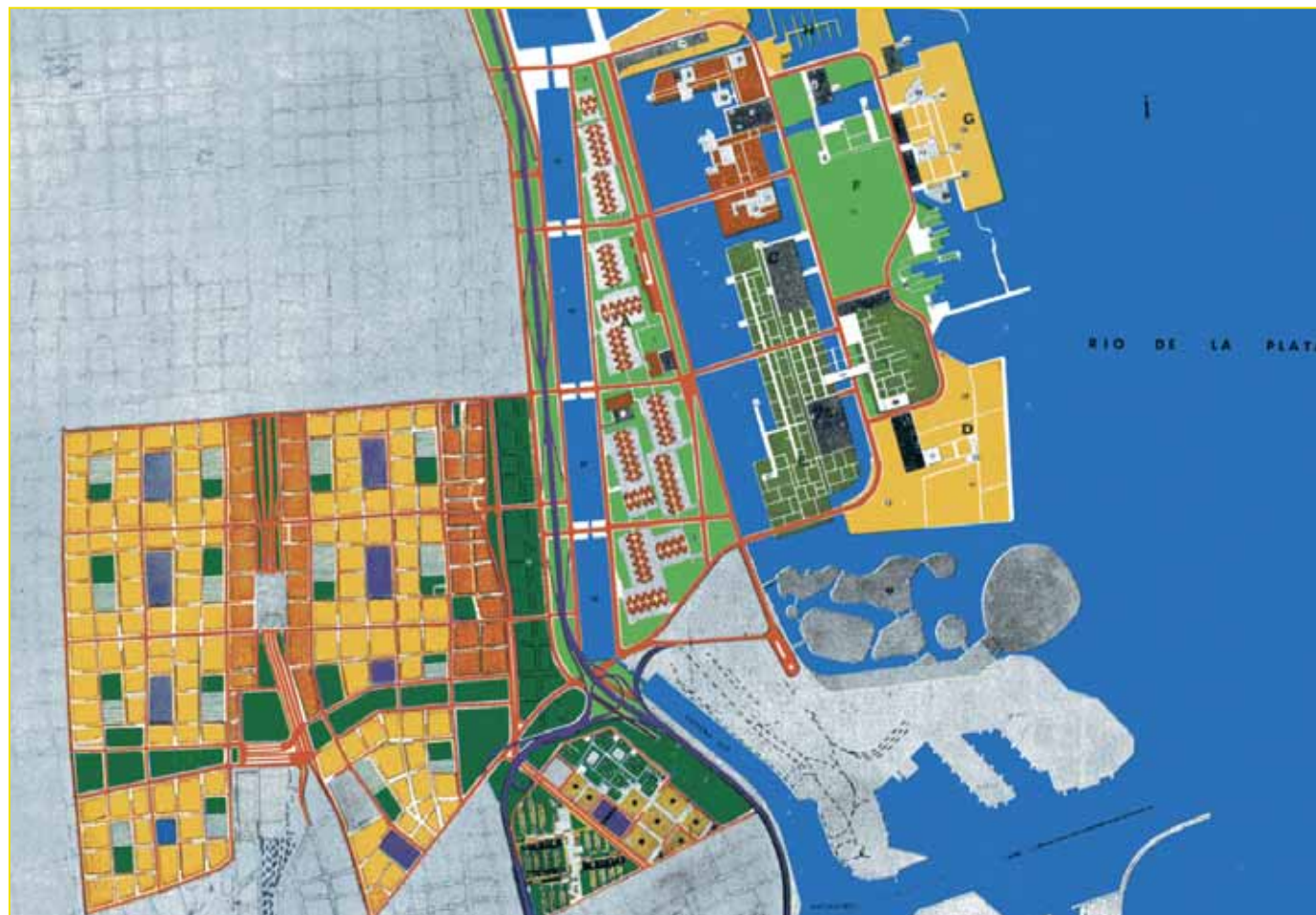
⁴ Juan Kurchan, arquitecto nacido en 1913, egresado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Uno de los hechos más destacados de su trayectoria profesional es el viaje a Francia, a fines de la década del '30, para completar su formación con Le Corbusier. En la misma época conforma el grupo Austral, junto a Antonio Bonet y Jorge Ferrari Hardoy. También con ellos diseña el sillón BFK, el cual se hace acreedor de galardones nacionales y adquiere cierto prestigio internacional. En 1952 se hace cargo de la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Muere en el año 1972 en uno de los edificios cuyo diseño constituye parte de su obra.

la falta de áreas vacías o que permitan la instalación de nueva población. Por tales motivos se presenta al Sector I como una zona óptima para la renovación urbana, la cual daría lugar al predominio de los usos residenciales, cuyos habitantes se vincularían laboralmente con Área Central. A partir de la definición de esta premisa, se desarrollan las propuestas destinadas a esta parte de la Ciudad.

Uno de los aspectos que se plantea como parte de los objetivos para el Sector I, radica en la eliminación gradual de las industrias que sean incompatibles con el predominio de los usos residenciales. Para ello se hace una tipología de establecimientos permitidos, quedando (por omisión), restringida la instalación y permanencia del resto. Por otra parte, se plantea como necesario el dotar al sector de aquellos equipamientos y servicios pertinentes para su renovación. Además, en los diferentes aspectos que se consideran relevantes, también se involucra el reemplazo de infraestructuras obsoletas que hacen a la propia situación que el Plan se propone transformar.

En lo que se refiere a la circulación, se propone la conformación de una red vial primaria, la cual tendría su eje en la proyectada Autopista Costanera, para lo cual se tendrá en cuenta la conexión de los Sectores I y II, y de la parte sur de la Ciudad con el Área Central. Junto a ello, se proyecta la creación de una red vial secundaria que permitiría el acceso desde las zonas circundantes, para lo cual se proyecta un conjunto de ensanches de calles y prolongaciones de avenidas. Completaría lo planificado para este aspecto, una red vial terciaria destinada a servir únicamente los flujos internos del Sector I.

Por su parte, la planificación en el área comprendida en el Sector II se fundamenta en la complementación de los estudios del Plan Regulador sobre la zona central y la renovación planificada para el Sector I. De tal forma se plantea la actuación sobre la zona ocupada por el Puerto Madero, con la idea de articular el área con las funciones adecuadas a su desarrollo (presuponiendo la obsolescencia para servicios portuarios de las instalaciones). A partir de ello, se plantean como alternativas lógicas, por un lado, la renovación de la estructura existente con el objeto de superar las dificultades operativas que posee, o bien, propiciar la ampliación del Puerto Nuevo y la asignación de nuevas funciones a la zona de Puerto Madero.



Esquema de propuesta urbanística para el Sur, incluyendo Puerto Madero y la extensión sobre el Río de la Plata.



La argumentación plantea que la segunda es la mejor de las opciones. Esta conclusión se fundamenta en la insolubilidad de los problemas que acarrearán las grandes estructuras, junto al significado de la zona en cuestión como cabecera de la Ciudad y del Área Metropolitana, al mismo tiempo que se exhibe la viabilidad financiera del proyecto dada la posibilidad de obtener los beneficios de la venta de las tierras liberadas del uso portuario, que apoyan esta

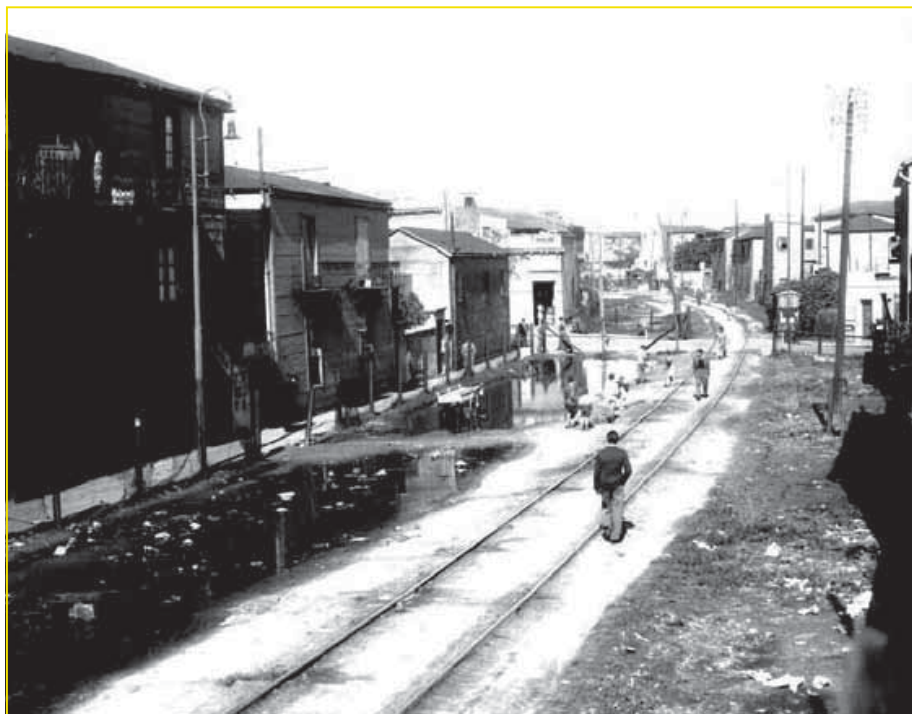
conclusión. Además, se tiene en cuenta la cercanía con el centro, al que se caracteriza como deficiente en términos de infraestructura y problemático en términos de congestión de la circulación. Como consecuencia, una primera recomendación surgida de la especulación consiste en la expansión de las funciones administrativas propias del Área Central en el espacio dejado por el viejo Puerto Madero.

Por otra parte, se desestima la posibilidad de la instalación de funciones de sanidad, educación y culto, mientras que se consideran adecuadas para la zona en cuestión las de esparcimiento, cultura y espacios verdes, tenidas por complementarias entre sí. En buena medida, esta resignificación de los usos futuros de Puerto Madero se daría a partir del traslado de diferentes edificios públicos, dispersos por la Ciudad, para los cuales es considerada conveniente una localización próxima entre sí. Entre ellos, pueden mencionarse las sedes de los Museos de Bellas Artes y de Ciencias Naturales, junto con la creación de un acuario y de un centro de exposiciones que reemplazaría en esa función a la sede de la Sociedad Rural.

Uno de los aspectos de mayor interés de este Plan radica en los instrumentos normativos que propone como elementos reguladores de sus propuestas. Dado que al momento de su elaboración, el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad aún se encontraba en una etapa preliminar, las regulaciones propuestas se adaptan al Código de Edificación del año 1944 (y su modificación del año 1959) vigente entonces.

La estructura propuesta, en buena medida constituye un antecedente importante de muchas de las herramientas normativas que tendrán su expresión más acabada en el Código de Planeamiento sancionado años después, coincidiendo en varios de sus términos, conceptos y contenidos. De hecho, parte de la normativa propuesta para la zona de Puerto Madero es parcialmente retomada por el actual distrito U11.

De tal manera, la estructuración de la normativa urbana proyectada determina una zonificación del área afectada por el Plan, donde las unidades mayores se denominan distritos, los cuales pueden contar, a su vez, con subdistritos con regulaciones particulares. Uno de los distritos



Fotografía histórica del barrio de La Boca, del año 1948, que muestra los típicos conventillos del barrio. El plan de 1971 trata de mejorar estas condiciones en lo que denomina "proceso de renovación urbana".

recibe el nombre de *Urbanización Determinada*, tratándose de aquellos sectores específicamente destinados al uso residencial, y a ser objeto de obras de renovación. Este distrito es dividido en diferentes subdistritos, cuyas regulaciones refieren a los usos permitidos, usos complementarios y habitabilidad, título bajo el cual se encuadran las disposiciones referentes a las posibilidades de edificación. Para esta última reglamentación se hace uso de los conceptos de Factor de Ocupación Total (F_{OT}) y Factor de Ocupación de Superficie (F_{OS}).

Por otra parte, también son establecidos otros distritos. Uno de ellos es el denominado *Urbanización a Determinar*, el cual recibe la designación de *ur*. Se trata de sectores, que por sus características, son destinados a proyectos futuros para los cuales se espera el establecimiento de normas específicas, aunque en el texto del Plan se incluyen lineamientos sobre los usos propuestos.

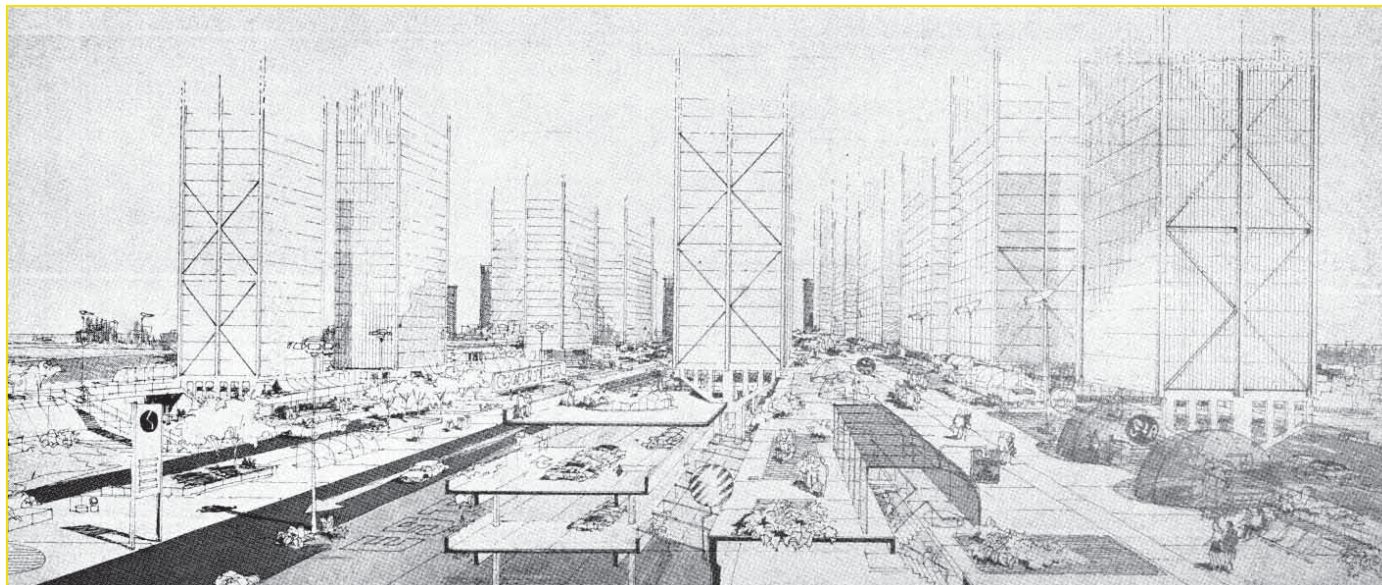
Por otro lado, se designa como distritos *ur* a aquellos que reciben el nombre de *Urbanizaciones para reserva de espacios abiertos*, los cuales se asimilan a los que en el Código de Planeamiento se asigna a los distritos de *Urbanización Parque*, es decir, aquellos destinados a la creación de espacios verdes.

Por último, las propuestas de Plan incluyen la creación de un distrito de *Urbanización para reserva de espacios históricos*. Este distrito se propone la conservación de ciertos edificios de valor histórico, tales como aquellos que al momento de la elaboración del Plan, se habían declarado como monumentos históricos, pero también aquellas edificaciones que pueden ser valoradas por el concepto de valor histórico-arquitectónico. En buena medida, aunque no reciben el mismo nombre que en el Código de Planeamiento, esta zonificación se corresponde con los denominados distritos *APH*.





Imagen aérea de 1965. Puerto Madero en aquel entonces estaba destinado a usos productivos. El Plan de 1971 preveía el cambio de uso, con el traslado de funciones administrativas.



1977

ESTUDIO DEL SISTEMA METROPOLITANO BONAERENSE (SIMEB)

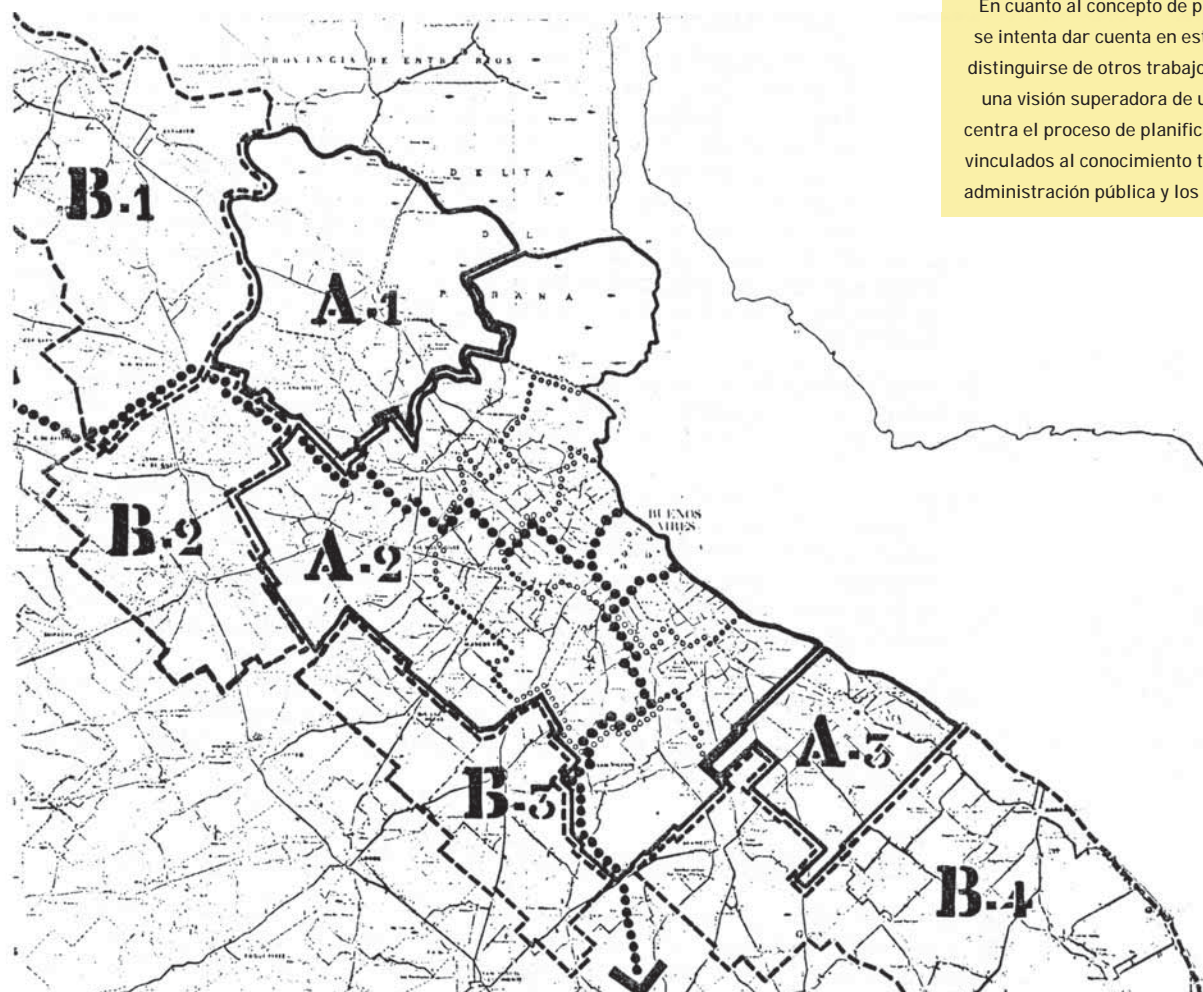
Otro de los intentos de realización de una planificación a escala regional lo constituye el surgido de la firma del convenio de cooperación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires con el programa CONHABIT, perteneciente al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este hecho resultó en la elaboración del *Estudio Especial para el Sistema Metropolitano Bonaerense*, el cual se denomina con la sigla SIMEB. A su cargo estuvieron los arquitectos Carlos Morey y Luis Morea, en su dirección y coordinación, respectivamente.

Uno de los rasgos que distingue a este estudio es la concepción a partir de la cual define su objeto de análisis. Si bien se trata de una especulación que reviste la escala metropolitana, su definición escapa explícitamente a los términos tales como aglomeración, conurbano, área o región política, los cuales refieren a diferentes criterios, tanto físicos como jurídicos. Se utiliza aquí la idea de **sistema territorial**, descartando otras denominaciones, adaptando el análisis a dicho enfoque, particularmente en lo referido al nivel metropolitano.

Se puede encontrar la expresión más elocuente de esta postura en la aparición del concepto de participación, el cual se repetirá en ocasiones posteriores. De manera similar, en buena parte del estudio se encuentra la idea de un modelo concertado, involucrando diferentes actores, no solo a niveles de gestión, sino incluso en términos sociales. Por otra parte, una de las definiciones referidas a los fines de la tarea a emprender trata del logro de justicia social.

En lo que respecta a la metodología adoptada, se realiza un análisis en vista a la conformación de diagnósticos, a partir de los cuales se intenta establecer las tendencias de las diferentes variables. Se pretende, según expresa el estudio, la identificación de problemas y la elaboración de soluciones, antes que el logro de un modelo establecido a priori. Por otra parte, y en relación con el propio orden de la argumentación, se adopta un enfoque multiescalar, considerando tres niveles de análisis. Así es que se toman en cuenta, en primer lugar, **procesos de escala nacional**. Le sigue un acercamiento al **Eje fluvial industrial**, el cual está constituido por las aglomeraciones de Gran Buenos Aires, Gran La Plata y Gran Rosario, quedando comprendidos junto a ellas partidos de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Por último, la parte más extensa del análisis se vincula con el **sistema metropolitano**.

En cuanto al concepto de planificación del que se intenta dar cuenta en este estudio, pretende distinguirse de otros trabajos. Se presenta como una visión superadora de una concepción que centra el proceso de planificación en los espacios vinculados al conocimiento técnico, tales como la administración pública y los ámbitos académicos.



Clasificación de sectores y áreas del SIMEB. Se pueden observar el Sector A, con funciones metropolitanas y el Sector B, el área de influencia de aquél. Por otra parte, cada sector se subdivide en áreas con características particulares.

REFERENCIAS

- LIMITE AREA METROPOLITANA ACTUAL Y SUB-AREAS
- LIMITE DE SECTORES
- - - - - LIMITE DE PARTIDOS
- · - · - · LIMITE AREA DE INFLUENCIA Y SUB-AREAS
- * * * * * LIMITE DE CORDOBA

Al nivel de la escala nacional, la intención del Estudio es describir el contexto más amplio en que se inserta el SIMEB. A través de consideraciones respecto de las tendencias del crecimiento poblacional, el análisis de la estructura productiva y de los mercados de trabajo y consumo, existe la pretensión que, considerando disposiciones relativas al nivel metropolitano, se pueda actuar sobre las tendencias del crecimiento nacional, teniendo en cuenta el peso del SIMEB sobre tales variables.

En lo que refiere al Eje fluvial industrial, este es caracterizado por la concentración de la producción industrial, destacando el peso que las metrópolis comprendidas en su territorio poseen en cuanto a los patrones de distribución de las diferentes actividades y de la población. No obstante, una parte importante de las proposiciones se vincula con esta escala de análisis. De tal manera, se destaca que existe la posibilidad de descomprimir el alto grado de concentración del SIMEB, a partir del estímulo al crecimiento de las áreas del Eje fluvial industrial exteriores a él. Por otra parte, el análisis de las tendencias de la actividad productiva da lugar a la proyección de una expansión de la actividad industrial hacia las provincias de la Mesopotamia, (particularmente Entre Ríos). En el fundamento de estas reflexiones tiene un lugar importante el hecho de la futura habilitación, al momento de la elaboración del estudio, de las usinas de Salto Grande y Yaciretá-Apipé.

La parte del trabajo dedicada al SIMEB en particular está constituida por una reconstrucción de las etapas de su formación, así como también sobre las cuestiones más relevantes atinentes a su funcionamiento. También se realiza una clasificación analítica de áreas funcionales y espaciales. De tal manera, se determina un Sector A, el cual cuenta con funciones metropolitanas ciertas, mientras que el Sector B se caracteriza como un área de influencia y de expansión respecto al anterior. A su vez, se realiza una subdivisión de sectores dentro de cada área, destacándose el A.2, entendido como Aglomeración Bonaerense en sentido estricto, ya que se compone de la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de las denominadas primera, segunda y tercera coronas.

Según los datos del estudio, este sector concentraba, para la fecha de confección del informe, al 91,3% de la población total del SIMEB.

De tal forma se distingue esta área altamente consolidada, respecto de otras en expansión, en las cuales se considera posible establecer modificaciones, quedando sin embargo supeditadas a la restricción del crecimiento.

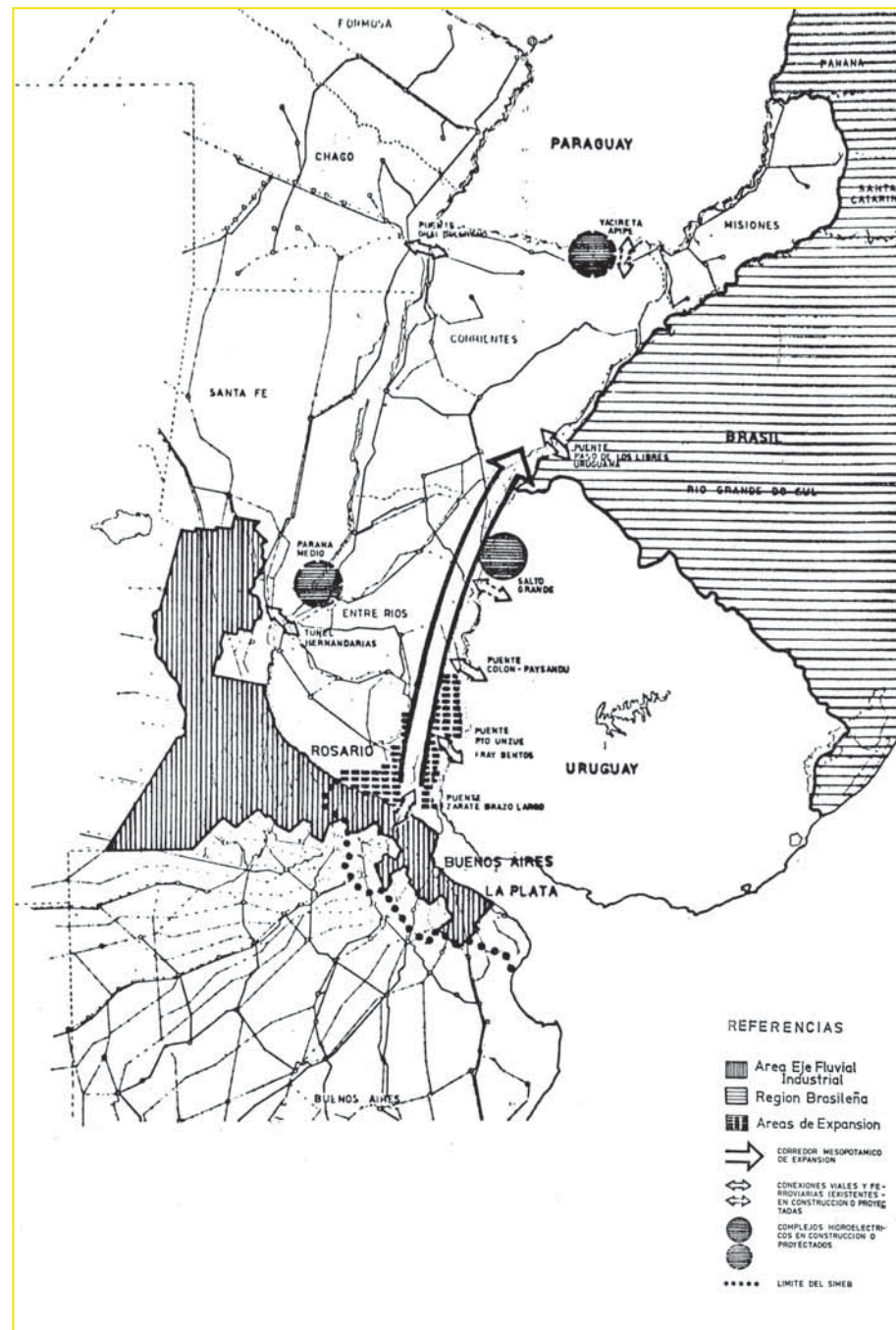
La transformación de la estructura radiocéntrica es otro de los principales planteos del SIMEB, y supone su reemplazo por una estructura de tipo polinuclear. En esta concepción subyace la idea de que uno de los problemas de mayor importancia a nivel metropolitano se vincula con el peso del Área Central, la cual llega a caracterizarse como "depredadora" de las zonas dependientes.

Para la conformación de nuevas polaridades que descongestionen la estructura descrita para el SIMEB, se presenta un conjunto de lineamientos particulares. Puede mencionarse las recomendaciones de promover la movilidad lineal paralela a la costa, controlar la expansión hacia el oeste, equipar polaridades externas, proteger zonas rurales, entre otras.

Los instrumentos de planificación suponen asimismo otro de los aspectos destacados en las propuestas incluídas en el Estudio. De tal modo, buena parte de los conceptos y propuestas desarrollados vinculan su realización a la creación de "entes" que superen la escala de actuación de las administraciones locales. En tal sentido, existe la propuesta de formación de dos Entes: uno específico metropolitano y otro relacionado con el Eje fluvial industrial.

En el Estudio del SIMEB se propone, asignándole una gran importancia, la creación de un centro de documentación e investigación de nivel metropolitano, destinado al mejoramiento de la situación de carencia de datos e información referida a los procesos que pueden explicarse a través del sistema territorial concebido en este estudio.

Proyección de la expansión de la actividad del Eje fluvial industrial hacia la provincia de Entre Ríos, en particular, y la Región Mesopotámica en general.



1995 DIAGNÓSTICO Y RELEVAMIENTO DE CONAMBA, MINISTERIO DEL INTERIOR

Este documento constituye una evaluación o diagnóstico que fue elaborado a partir del relevamiento del Área Metropolitana, y tuvo como fin caracterizar su estructura espacial desde una perspectiva regional.

Se trata en gran medida de la síntesis de un trabajo mayor, el *Análisis Integral del Conurbano Bonaerense, Relevamiento de la Infraestructura de Servicios*. Este último fue realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, bajo la supervisión del Consejo Federal de Inversiones.

El *Diagnóstico y Relevamiento* de CONAMBA surge del planteo de dos desafíos que debe enfrentar el Área Metropolitana.

El área estudiada comprende el espacio territorial que rodea la Capital Federal, bajo jurisdicción de 22 partidos o municipios, los 19 que conforman el conurbano y tres restantes considerados aledaños.⁵

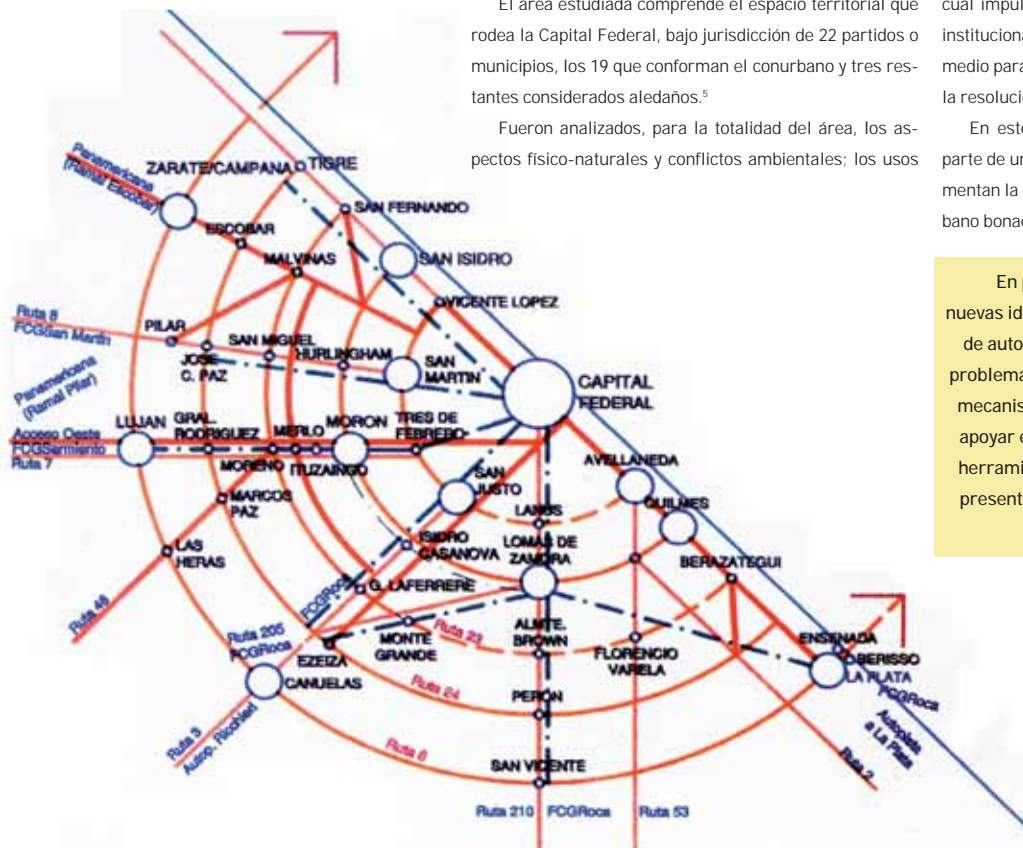
Fueron analizados, para la totalidad del área, los aspectos físico-naturales y conflictos ambientales; los usos

del suelo; la estructura urbana; las características y estructura de la población; los centros urbanos y su equipamiento; la infraestructura sanitaria y de servicios públicos: agua corriente, alcantarillado, transporte, residuos, energía eléctrica, red de teléfonos y gas.

Desde una perspectiva teórica y metodológica, se adoptó un **enfoque regional** orientado a favorecer la comprensión de procesos de transformación estructural. La adopción de este enfoque se fundamenta en lo que es observado en los países centrales, vinculándolo a procesos de integración física y económica. A su vez, en términos ideológicos, se vincula con el proceso de reforma del Estado, el cual impulsará profundas transformaciones en el cuadro institucional del AMBA, las que eran presentadas como el medio para lograr gestiones más eficientes y eficaces para la resolución de los problemas urbanos y regionales.

En este sentido, cabe destacar que el trabajo forma parte de un conjunto de estudios y diagnósticos que fundamentan la reestructuración de la gestión local en el Conurbano bonaerense.

En primer lugar, reconocer la emergencia de nuevas identidades locales que reclaman capacidades de autogobierno. En segundo lugar, reconocer las problemáticas supralocales que requieren de nuevos mecanismos de gestión; por lo tanto, se asume que apoyar estos cambios y transformaciones requiere herramientas técnicas apropiadas. Este informe se presenta como una herramienta para la gestión de este tipo de problemáticas.



⁵ Los partidos considerados son: Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López; los tres partidos aledaños: Berisso, Ensenada y San Vicente.





Costanera del partido de Zárate.



Riachuelo.



Arroyo Morales, partido de Marcos Paz.

Una primera parte del trabajo en cuestión aborda las **características físicas y ambientales** desde una concepción dialéctica, en la que el ambiente se “sobreconstruye” con los procesos sociales, prestando especial atención a las características geológicas, geomorfológicas, edafológicas, climatológicas e hidrológicas. De esta manera, se da conocimiento de las áreas de extracción y degradación del suelo y subsuelo y áreas de sobreexplotación entre los ejes de crecimiento urbano y de valles inundables.

Las cuencas hidrográficas (sobre todo la del Matanza-Riachuelo), reciben especial atención debido a su imbricación con la trama construida, ya que desde los primeros momentos del proceso de expansión urbana supusieron un obstáculo natural que debió ser salvado mediante la ejecución de importantes obras hidráulicas.

En un segundo capítulo, los **usos del suelo** son objeto de identificación y análisis. La clasificación se basa en la descripción de las condiciones dominantes; estas pueden ser de tipo económico, por ejemplo, en aquellos territorios donde se asientan diversas fases de los circuitos, ya sea en términos de producción, distribución, comercialización o consumo. También, las condiciones dominantes pueden corresponder a aquellas de tipo social, en territorios ocupados para la reproducción social, ya sea en términos de vivienda individual o colectiva, o de presencia de servicios y equipamientos colectivos diversos.

La metodología citada permite establecer una cierta tipología territorial. De tal forma, se definen los territorios centrales, intermedios y, finalmente, los denominados territorios de borde.

En los territorios centrales dominan fases del circuito económico relacionadas con la circulación, el comercio y el consumo, así como con servicios variados, donde se verifica una concentración económico-social de actividades comerciales, de distribución, transporte y servicios.

En los territorios intermedios dominan aspectos relacionados con la reproducción social, tratándose de ámbitos de la metrópolis con tejidos urbanos donde la vivienda presenta niveles y formas de consolidación variables. Por último, en los llamados territorios de borde tienen lugar procesos dominados por racionalidades sociales, econó-

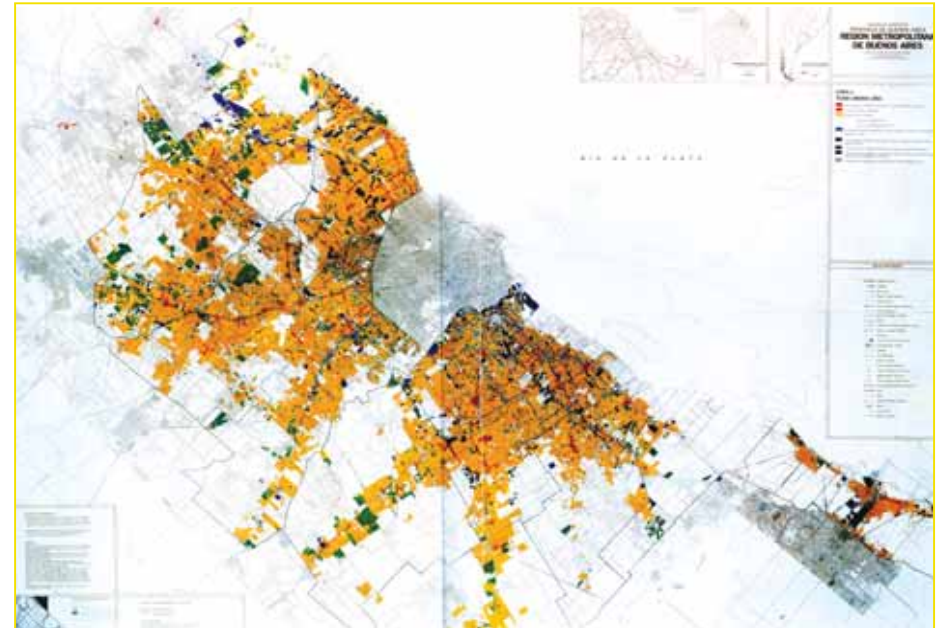
micas o ambientales que no se derivan de la concentración económico-social urbana, ni de la reproducción social en términos de hábitat y en los que los efectos de aglomeración son menos evidentes.

Por otro lado, según el análisis de este trabajo, la población se distribuye con una cierta regularidad, establecida por la gradual disminución de la densidad desde el centro a la periferia. Sumado a esto, se hace referencia a la sustitución del uso residencial por el terciario en las áreas centrales. La tendencia observada es una disminución de la participación en la población total del asentamiento desde el centro hasta el tercer anillo, registrándose un nuevo aumento a partir del cuarto anillo.

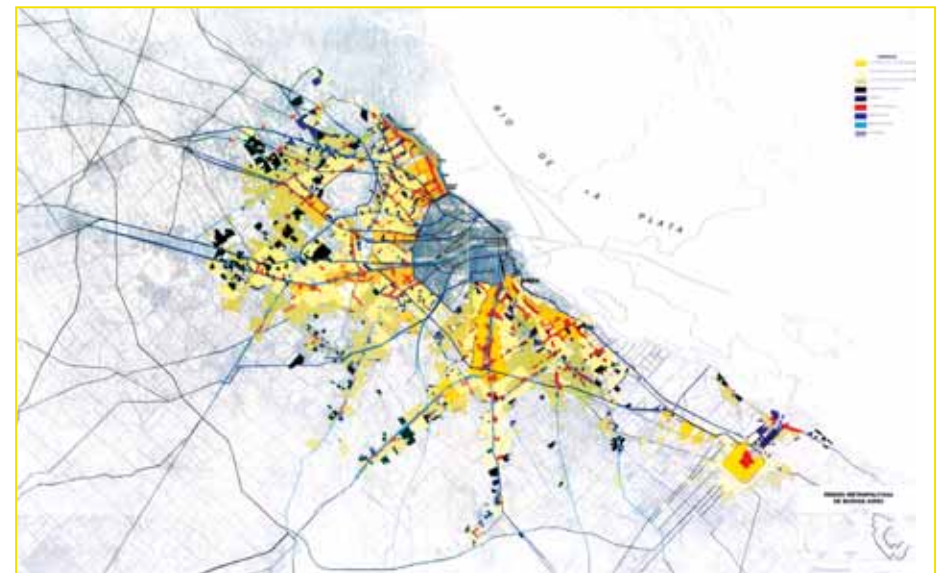
Los partidos que más crecen son los partidos periféricos, como el caso de Escobar, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Moreno y Pilar, entre otros localizados en el cuarto y quinto anillo. Por otra parte, se destaca la pérdida de peso en la población regional de la Ciudad de Buenos Aires, Avellaneda, Lanús, San Isidro, Tres de Febrero y otros partidos cercanos al centro.

La estructura urbana es analizada a partir del reconocimiento de las pautas o patrones de asentamiento, ligadas a razones de índole económica y cultural que determinaron formas diferenciales de apropiación del territorio, así como también niveles de consolidación del espacio urbano y de diferenciación funcional de usos. Esta estructura es concebida como el resultado de tres grandes procesos que se dan simultáneamente: la extensión, consolidación y densificación de la mancha urbana. Por otro lado, se reconoce una vinculación entre las transformaciones físicas y edilicias de la aglomeración con cuestiones históricas, tales como los modelos económicos predominantes en cada etapa de su formación, evidenciados en su heterogeneidad.

Una de las secciones destacadas corresponde al análisis del sistema de transporte y su infraestructura correspondiente. Ella muestra una configuración radial, integrada por las vías de ferrocarril junto con la consolidación de corredores urbanos sobre los que se concentran actividades comerciales; un sistema radiocéntrico conformado por la avenida General Paz, el camino del Buen Ayre y el camino de Cintura, desarrolladas de forma incompleta; y ejes viales a partir de la construcción de vías rápidas (autopistas) definiendo nuevas pautas de asentamientos.



Esquematación de los usos del suelo de la Región Metropolitana. Aquí se puede destacar la composición dominante de las diferentes actividades, lo cual da lugar a la distinción entre diferentes tipos de tejido urbano.



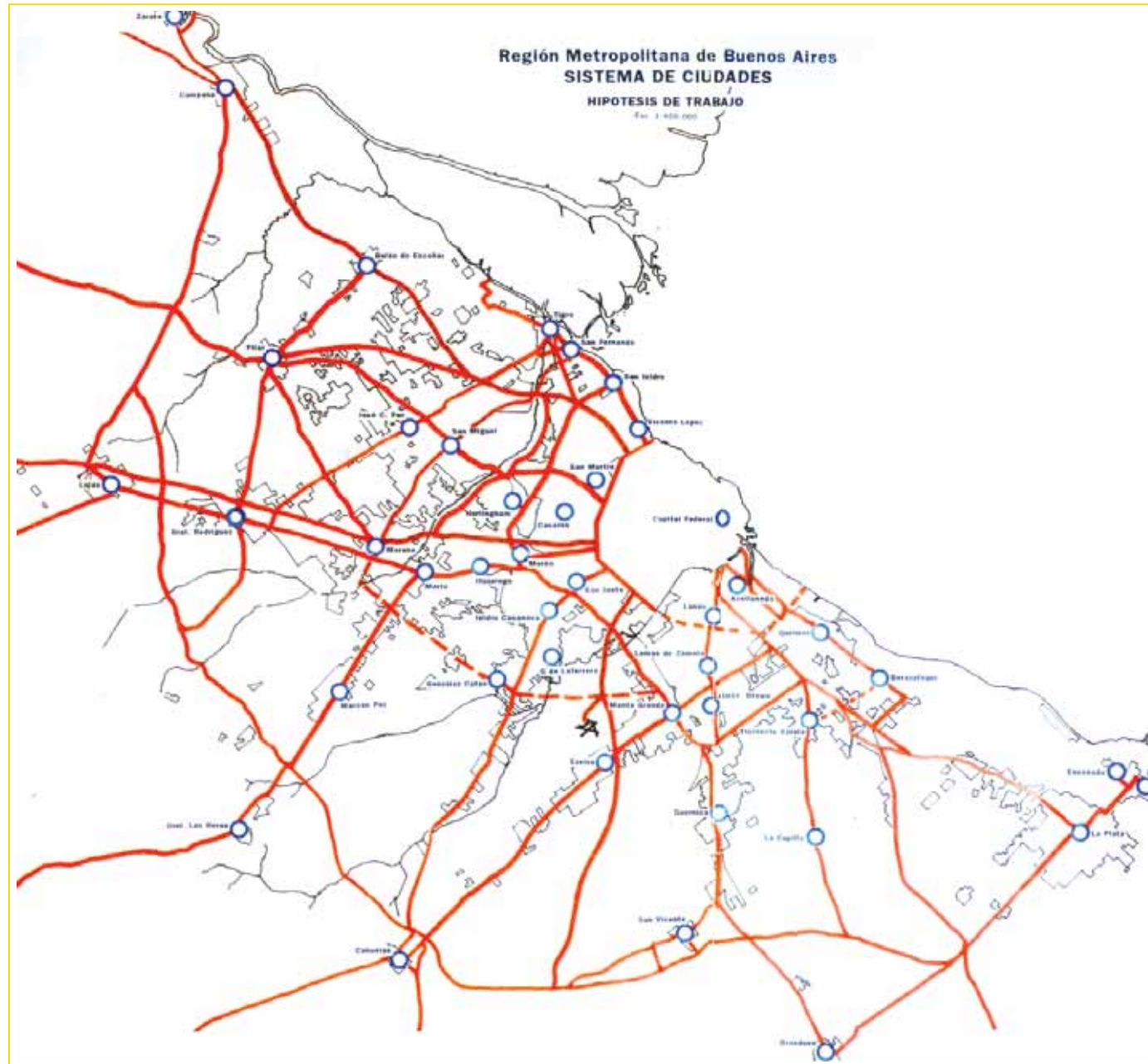
Descripción de la estructura urbana metropolitana. Se distinguen diferentes niveles socioeconómicos de usos residenciales, así como también industrias, corredores comerciales y redes viales primarias, secundarias y ferrocarriles.

Una caracterización recurrente, derivada del análisis de diferentes cuestiones, describe al crecimiento poblacional y edificio como **heterogéneo**. Esto es atribuido, en parte, a la ausencia de planificación integrada del área, que dio lugar al crecimiento espontáneo. Como fuera expresado anteriormente, este trabajo no consiste en un plan definido, no obstante, son expuestos ciertos lineamientos desprendidos del documento que merece la pena destacar.

En primer lugar, una de las recomendaciones refiere a la necesidad de revertir el abandono de usos rurales en los bordes de crecimiento, al tiempo que se propone consolidar la estructura territorial en base a un esquema radiocéntrico, tanto en términos de la estructura vial como del transporte. En segundo lugar, en lo que refiere al esquema de transporte se reconoce como menester la electrificación de los ferrocarriles y la construcción de rutas concéntricas y rápidas. En tercer lugar, se pretende priorizar la consolidación del sistema de centros a partir de la cualificación de estos espacios y la refuncionalización de los equipamientos, al tiempo que se fortalece la especialización de antiguos centros y se dinamizan las relaciones entre ellos. Por último, se plantea la necesidad de garantizar las condiciones para la actividad productiva, para lo cual resultaría fundamental la apertura de nuevos parques industriales.



Fotografía aérea del Riachuelo. Se aprecia la conectividad entre el conurbano y la zona fabril de Nueva Pompeya.



Sistema de ciudades incluido en los límites de la Región Metropolitana. Se puede notar además la esquematización del sistema de centros que la componen.

2000 DOCUMENTO ANTECEDENTE DEL PLAN URBANO AMBIENTAL

Este documento, realizado sin ningún tipo de alcance jurídico, constituye un antecedente en la historia de la formulación del Plan Urbano Ambiental (PUA). La realización de este plan es establecida como una necesidad a partir de la sanción de la Constitución de la Ciudad, mientras que en el marco de la Ley 71, aprobada en el año 1998, se definieron sus alcances. El Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA), órgano de carácter consultivo, elabora este informe publicado en el año 2000 que es posteriormente rechazado por la Legislatura porteña.

La idea de una planificación definida como urbano-ambiental, de acuerdo la caracterización de este documento, se basa en la concepción de que lo ambiental se encuentra presente en todo el proceso de planificación, mientras que lo urbano refiere al territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

Este documento atravesó instancias de trámite y discusión legislativa, y perdió estado parlamentario en dos oportunidades desde 2000. El Plan Urbano Ambiental fue aprobado en segunda lectura en 2008.

El documento trabaja sobre el concepto de desarrollo sostenible, entendido, de manera general, como un crecimiento que asegure el bienestar económico, la equidad social y a su vez, el mantenimiento del soporte físico sobre el que se apoya la reproducción de la sociedad,

teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras.

En el proceso de planeamiento y de confección de los documentos que contiene el informe se pueden diferenciar algunas etapas. En primer lugar, se realizó un prediagnóstico que abarcó las tareas iniciadas en 1997. En base a este trabajo previo, se dio paso al "Diagnóstico" propiamente dicho. Para el año 2000 fue confeccionado un "Modelo territorial", el cual permitió el establecimiento de estrategias territoriales y de políticas generales de actuación.

Este informe del Plan Urbano Ambiental plantea la necesidad de tener en cuenta asuntos que forman parte de la agenda histórica en la Ciudad, a saber:

- Las relaciones entre lo social y lo espacial que se manifiestan en el espacio pero que desde el espacio mismo no se pueden resolver; así como las relaciones entre lo privado y lo público, que exige de un Estado flexible y de arbitraje entre la planificación regional y las intervenciones, proyectos espaciales y reestructuraciones.

- La necesidad de una gestión metropolitana conjunta.
- La consolidación del rol regional e internacional de la Ciudad de Buenos Aires.

- Los desequilibrios entre los sectores Norte y Sur.
- Los problemas de congestión en el Área Central.
- La consolidación de sistemas de espacio público.

Estos asuntos se suman a la emergencia de nuevos escenarios que deben asimismo ser atendidos:

- La Ciudad frente al cambio jurídico-administrativo, constituyéndose en Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Una progresiva fractura social, tensiones sociales, segregación, aumento de la pobreza y la marginalidad que se reflejan en el espacio urbano y obligan repensar las relaciones entre lo social y lo espacial.

- Procesos de globalización, de libre mercado y desregulación y las nuevas dinámicas de las inversiones inmobiliarias que generan nuevos procesos de producción del espacio.
- El proceso de privatización.
- La reestructuración de la industria, el comercio y la administración,

junto con los cambios tecnológicos que impactan sobre las pautas de producción y de consumo de la población.

- Los cambios en la dinámica espacial de la población, en una ciudad que mantiene estable su cantidad de habitantes.
- Los problemas ambientales que tienden a agravarse.

En la etapa de diagnóstico se llevó a cabo una evaluación del estado de situación, dando cuenta de aquellos aspectos positivos y negativos de la Ciudad de Buenos Aires. Los siguientes son los tópicos considerados.

- Roles de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ambiente urbano.
- Población, territorio y empleo.
- Hábitat y vivienda.
- Transporte y circulación.
- Espacios públicos y costas.
- Área Central y subcentros.
- Área Sur.
- Marco institucional e instrumentos.
- Configuración territorial.

Los puntos anteriores permiten la confección del *Modelo Territorial*, entendido como un elemento dentro del Plan, elaborado a partir de las conclusiones diagnósticas, de los objetivos y criterios orientadores establecidos en la Ley 71 y de la consideración de un número importante de propuestas vecinales.

En el Modelo Territorial es propuesta una agenda metropolitana, reconociendo ciertas cuestiones sobre las cuales se considera menester la coordinación para una actuación en la escala adecuada, incluyendo la acción conjunta con otras jurisdicciones. Una de las temáticas abordadas refiere a la preservación de los **espacios abiertos a nivel regional** para garantizar la sustentabilidad ecológica y la calidad ambiental. Además, se incluye la propuesta de un **sistema de movilidad** conformado por el sistema portuario, aeroportuario, el transporte terrestre de pasajeros y de carga, de manera que se asegure la integración regional, la eficacia funcional y la equidad social. En otro aspecto, se considera la creación de un **sistema ambiental**, cuya sostenibilidad requiere de la creación de mecanismos de gestión de carácter integral, que abarque aspectos vinculados a los residuos domiciliarios, abastecimiento de agua y provisión de desagües cloacales, residuos peligrosos y patogénicos, controles normativos de la contaminación y de los riesgos ambientales.

La Cuenca del Matanza-Riachuelo, por su parte, merece una atención especial por configurar el espacio que concentra los mayores niveles de degradación ambiental metropolitana.

A su vez, se plantea la necesidad de rehabilitar la infraestructura de transporte, incluyendo las diferentes modalidades, a fin de configurarlas como las grandes puertas de acceso a la Ciudad, a través del ordenamiento espacial y funcional de los tres centros de transbordo correspondientes a las terminales ferroviarias (previendo interconexiones entre ellas) y definición del destino del aeroparque, entre otras.

En relación con lo anterior, se plantea un conjunto de acciones sobre los corredores de la Ciudad. Se considera que una manera de equilibrar la situación de las zonas sur y norte, consistiría en la consolidación del *corredor sur*, a través de la mejora de su conectividad, la creación de nuevas centralidades, residencialización y localización de actividades comerciales y nuevos equipamientos, entre otras medidas. Por otro lado, se propone la conformación de vínculos transversales entre los diferentes corredores, con el fin de promover los centros y subcentros locales. A su vez, se plantea la necesidad de configurar un eje verde en el *corredor del Oeste*, al tiempo que se propone la puesta en valor de los grandes parques, tanto de la zona norte como sur.

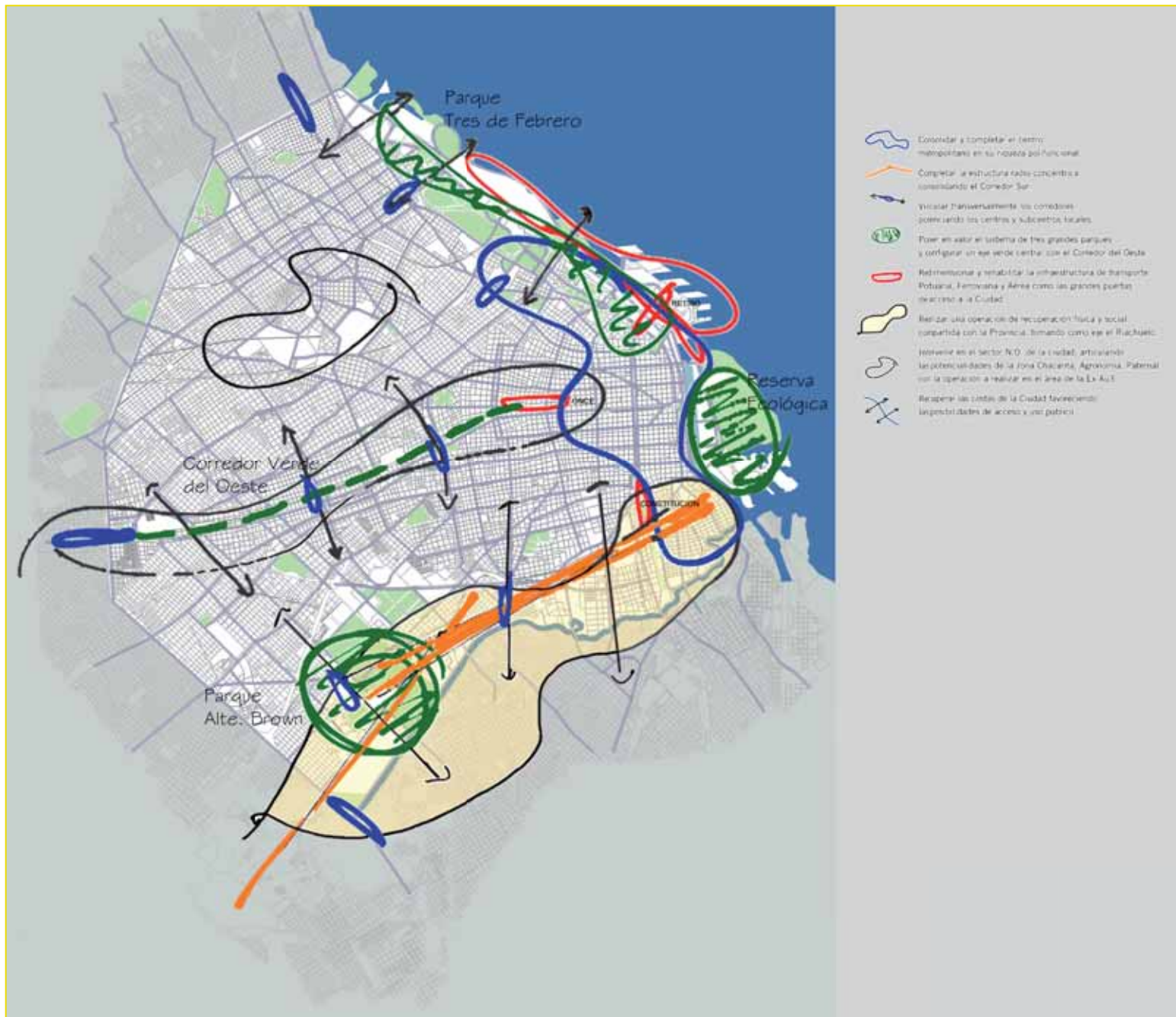
La consecuencia de las estrategias territoriales esbozadas hasta aquí sería la transformación de la configuración territorial de la Ciudad analizada a través de los diagnósticos por otra que es resultado de la propuesta.

En gran medida, el fin que persigue el modelo territorial es el logro de un mayor equilibrio entre el Norte y el Sur, cuyas desigualdades se manifiestan en diferentes formas. De tal manera, uno de los objetivos explicitados consiste en la desaparición de los asentamientos precarios, que se localizan mayoritariamente en el sur de la Ciudad.

En lo que refiere a los términos propositivos del documento aquí abordado, si bien se pueden encontrar parámetros para la acción en gran parte del texto, se incluye una serie de programas que permitirían alcanzar las consideraciones hechas respecto del modelo y la configuración territorial.

Configuración territorial propuesta para la Ciudad de Buenos Aires en el Documento Preliminar.





Representación gráfica de las propuestas que conforman las estrategias territoriales del documento presentado el año 2000.

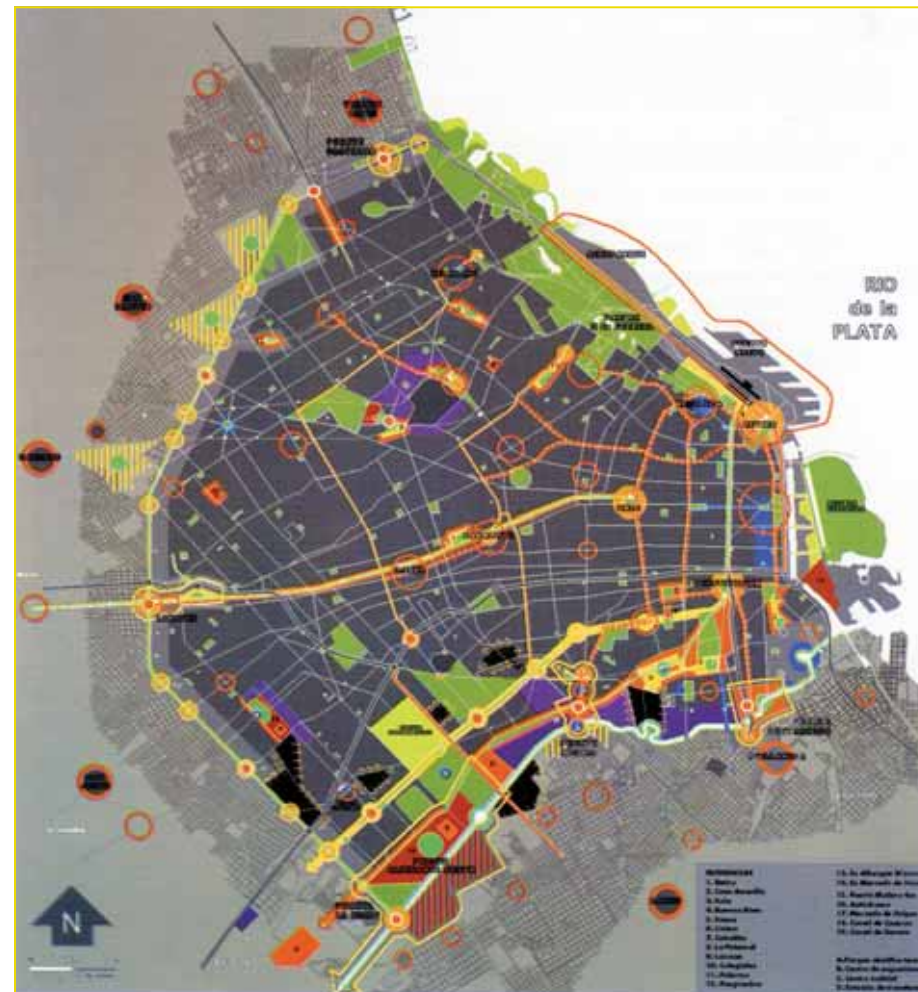
El **Programa de Organización Urbana**, por su parte, consiste en siete programas dirigidos a la extensión de la red de medios guiados de transporte de pasajeros, a la jerarquización de la red vial y ordenamiento del transporte y el tránsito, ordenamiento del transporte de carga, revalorización de grandes áreas verdes, saneamiento integral de la red hídrica, el desarrollo de instrumentos económicos y la revalorización del espacio público. Algunas líneas de acción en cuanto a este último programa son la promoción de la riqueza visual y paisajística y la mejora de la calidad ambiental, para lo cual se plantean acciones como la peatonalización de calles de la Ciudad (a fin de desalentar el uso del automóvil), el incremento de los espacios verdes, la forestación urbana, la ampliación de circuitos turísticos y la duplicación de la red de subterráneos.

También se incluye un **Programa de Ordenamiento de Áreas**, consistente en el ordenamiento del Área Central, junto con otros programas específicos. Por ejemplo, la revalorización del casco histórico, el ordenamiento del Nodo Intermodal Retiro-Puerto-Aeroparque, la recuperación y revalorización de bordes fluviales (Riachuelo y Río de la Plata), Corredor Verde del Oeste, Corredor Verde del Sur, desarrollo del área de Mataderos, ordenamiento de la Traza Ex AU3, ordenamiento del área Chacarita-Agronomía-Paternal. En este sentido, se destaca un programa de gestión para la ribera que implica la construcción del nuevo Paseo en el área ex Coconor, el Parque Ugarteche en derredor de Punta Carrasco, el Nuevo Paseo Costanera Sur. En relación con el borde del Riachuelo, se prevén acciones de saneamiento del borde fluvial y otorgar continuidad, con carácter de paseo público, a la Costanera Sur por el borde de la Dársena Sur y la margen del Riachuelo hasta la Vuelta de Rocha. El Corredor Verde del Sur, consiste en la conformación de un eje estructurante de la zona sur de la Ciudad que va desde la Av. Gral. Paz hasta Constitución, revalorizando los diversos nodos y otorgándole su impronta verde con parques y forestaciones. Un caso similar es el Corredor Verde del Oeste.

El último conjunto de programas se denomina **Revalorización de Sectores**; se trata de la preservación del patrimonio, consolidación de centros barriales, del desarrollo estratégico en playas ferroviarias, integración de asentamientos precarios, ordenamiento de zonas in-

dustriales, mixtas y de grandes equipamientos urbanos, reordenamiento de centros de transbordo. A modo de ejemplo, el Programa de Integración de Asentamientos Precarios pretende resolver la problemática habitacional de la población en villas y núcleos habitacionales transitorios, permitiendo la integración social y la recuperación ambiental. En este sentido se propone el saneamiento de suelo a partir de la erradicación de basurales, depósitos de automóviles y pozos negros, relleno de zonas anegables, regularización catastral y dominial, creación de empleo, etc. En cuanto al ordenamiento de las zonas industriales y mixtas, el objetivo es resolver situaciones de degradación urbana, así como minimizar las molestias mutuas, producidas por efecto de una inadecuada colindancia de actividades industriales y otras actividades urbanas. Dicho ordenamiento se produciría a partir de la rehabilitación de edificios industriales desactivados, facilitando la existencia de zonas industriales exclusivas con acceso directo a la infraestructura necesaria.

Uno de los aspectos destacados de este documento refiere a las consideraciones respecto de las normativas urbanas necesarias para la concreción de una planificación urbano-ambiental. Por ello, se plantea la conformación de nuevas codificaciones, adecuadas a las propuestas realizadas. De tal manera, se propone un Código Urbanístico que tenga como objetivo la regulación de las características ambientales y morfológicas, al tiempo que establecería disposiciones sobre el espacio parcelario, cumpliendo funciones similares a las del actual Código de Planeamiento Urbano. En dicho Código y en un conjunto de disposiciones dispersas, se agrupan las normativas que contendría el propuesto "Código de Espacio Público", el cual involucraría la morfología, composición, actividades y formas del espacio público, a la vez que determinaría el grado de su accesibilidad. Por otra parte, en un "Código Ambiental" quedarían englobadas las disposiciones de prevención de las situaciones indeseables respecto a la calidad ambiental, mientras que normas específicas sobre construcción se encuadrarían en un nuevo Código de Edificación. Por último, el "Código de Habilitaciones y Verificaciones" contendría las disposiciones referidas al otorgamiento de permisos y concesiones, las cuales se adecuarían a lo definido por las codificaciones anteriormente mencionadas.



2007 LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

En el año 2007 fue publicado un trabajo realizado por encargo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Su elaboración se inscribe, institucionalmente, dentro del denominado Plan Estratégico Territorial (PET), a cargo del Ministerio de Planificación del Estado Nacional. Este plan divide el territorio nacional en 25 regiones, planteando la posibilidad de realizar, en esta escala, una planificación en vista a la consecución de un modelo territorial deseado. En este marco, la Región Metropolitana de Buenos Aires es una de las áreas definidas por el Plan.

En tal sentido, se caracteriza a la Región Metropolitana como una de las áreas del país que cuenta con un territorio vinculado al mercado internacional, con un alto grado de consolidación y generación de riquezas, siendo el objeto principal de la planificación el de garantizar que la infraestructura y equipamientos concuerden con tales condiciones. Junto con la idea de eficiencia,

se encuentra presente, en buena medida, dentro de las consideraciones generales del plan de nivel nacional, la idea de un crecimiento sostenible, hallándose entre sus preocupaciones la segregación socio-territorial y los problemas ambientales.

En lo que refiere a la realización de los lineamientos, su elaboración estuvo bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. En la conformación de los contenidos se incluye el trabajo de consultores nacionales y extranjeros y la colaboración institucional del Banco Interamericano de Desarrollo. Por otra parte, se hizo uso de documentos de trabajo e investigaciones relacionados con los problemas metropolitanos provenientes de diferentes ámbitos, tales como dependencias públicas, universidades nacionales, organismos internacionales, entre otros.

La estructuración de los análisis y reflexiones está fuertemente determinada por la metodología elegida, estableciendo no solo el tipo de trabajo realizado sino también el orden y forma de su exposición. La organización de los lineamientos está conformada a partir de etapas sucesivas. El primer eslabón del trabajo está constituido por la **elaboración de diagnósticos**, en los cuales se presenta el resultado de los debates y discusiones de los integrantes de las diferentes áreas involucradas, definiendo un conjunto de problemáticas y prioridades.

El resultado de esta etapa da lugar a la definición de doce **problemáticas**, las cuales a su vez, se agrupan en tres **matrices de problemas territoriales**. La siguiente etapa metodológica está constituida por la **identificación de dilemas**. Se trata de plantear las alternativas de acción frente a un determinado problema, definiendo (tal como lo indica el propio término elegido para la denominación metodológica) entre dos posibilidades a seguir. De todas maneras, en más de una ocasión se trata de la elección entre la realización de una medida particular, o bien, la abstención de la intervención, dejando que la cuestión siga la tendencia detectada. De esta manera, en gran medida, las opciones posibles quedan establecidas ya en la propia definición del dilema.

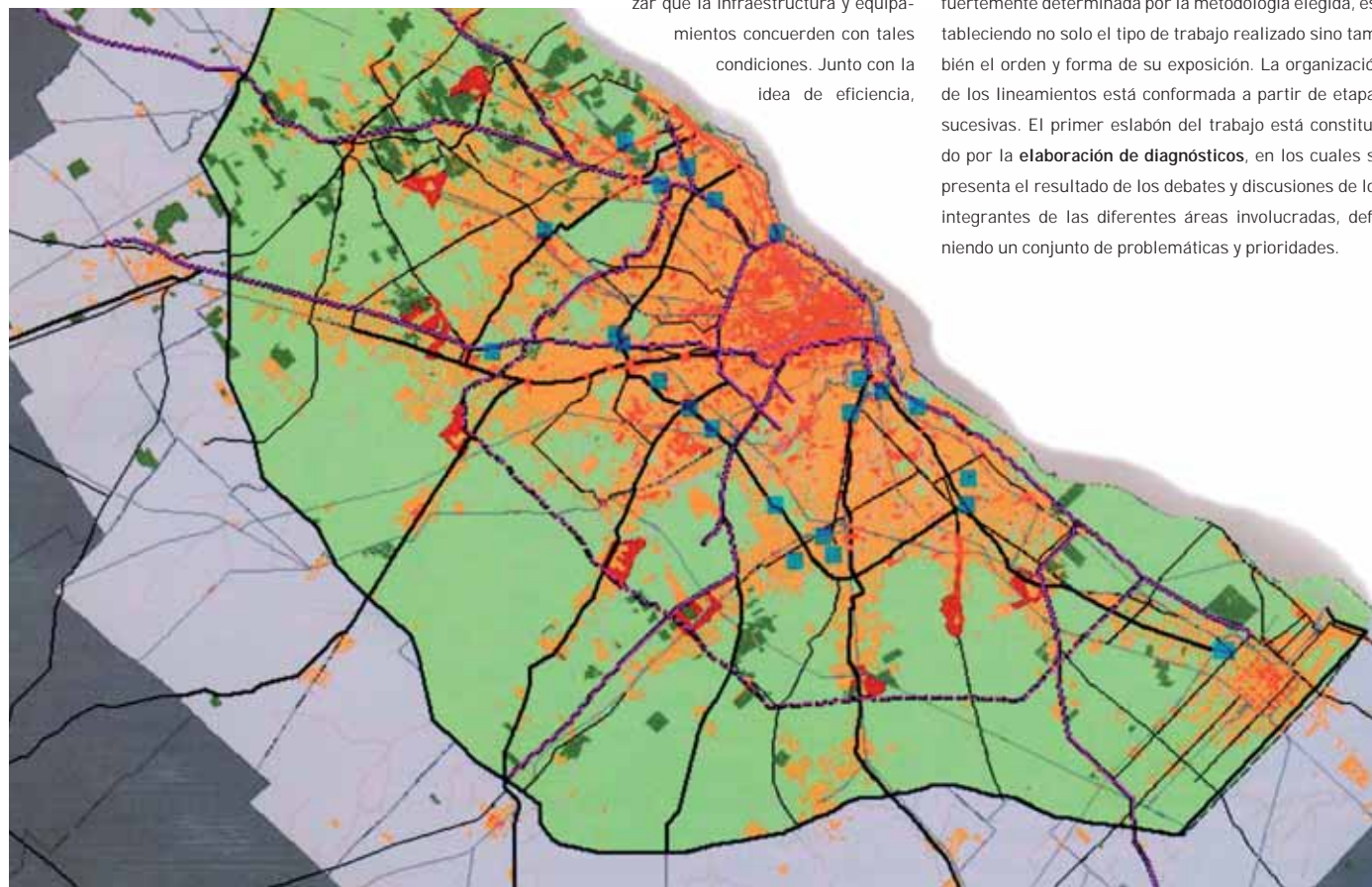
Atendiendo a las matrices de problemas que son tomadas en cuenta, una de ellas trata de las cuestiones derivadas del desarrollo. Se establece una serie de problemáticas a las cuales se ofrecen alternativas de intervención: deficiencias de las instalaciones portuarias, restricciones que impone el sistema energético, el futuro de la estructura vial y la conformación del tejido industrial.

La segunda matriz territorial refiere a las cuestiones del crecimiento urbano. La composición de esta matriz está dada por la distribución de los centros de la urbanización, la organización del sistema de transporte, la cuestión de la red sanitaria y las formas que adquiere la aglomeración, atendiendo esta última a las pautas de urbanización.

Por su parte, la problemática ambiental constituye otro de los conjuntos de cuestiones encarados desde el análisis propuesto por los lineamientos.

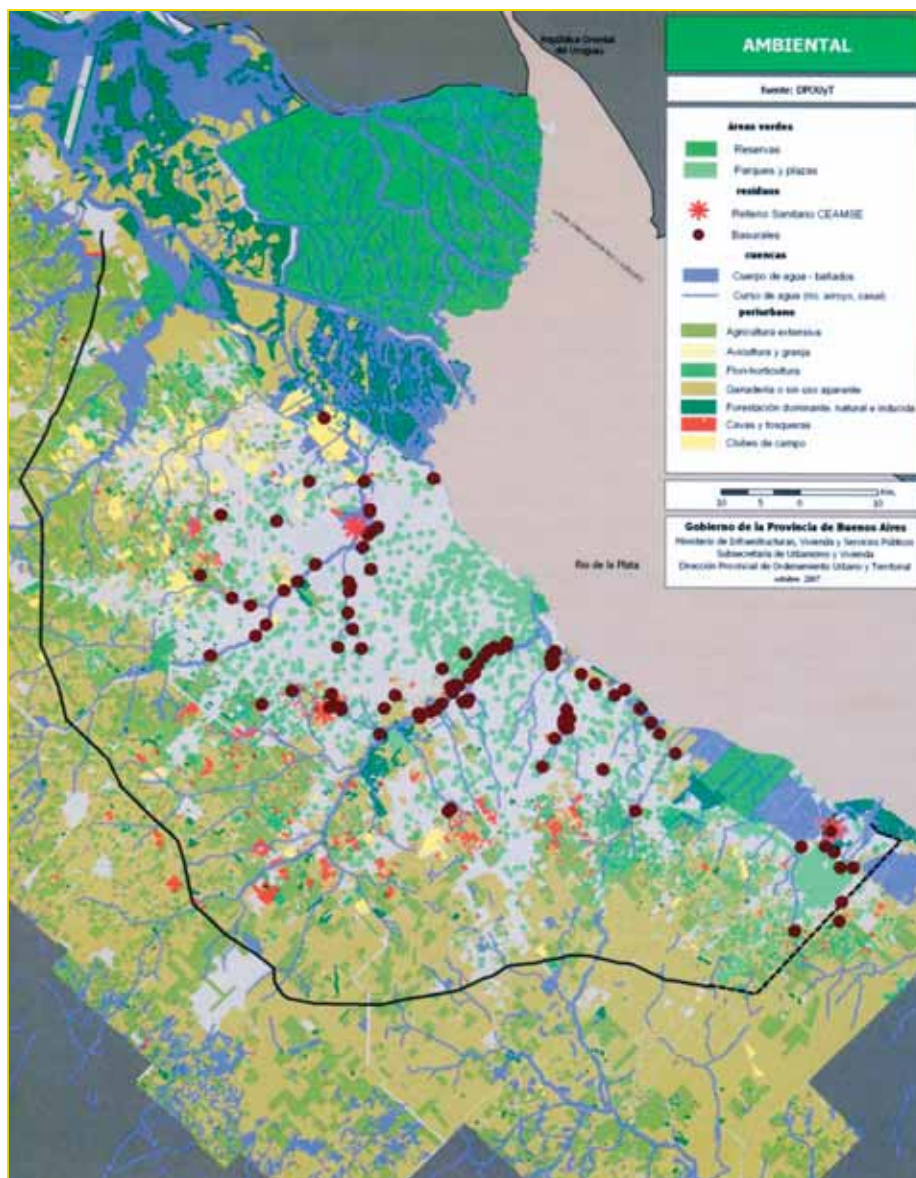
El resultado de esta etapa da lugar a la definición de doce **problemáticas**, las cuales a su vez, se agrupan en tres **matrices de problemas territoriales**.

La siguiente etapa metodológica está constituida por la **identificación de dilemas**. Se trata de plantear las alternativas de acción frente a un determinado problema, definiendo (tal como lo indica el propio término elegido para la denominación metodológica) entre dos posibilidades a seguir. De todas maneras, en más de una ocasión se trata de la elección entre la realización de una medida particular, o bien, la abstención de la intervención, dejando que la cuestión siga la tendencia detectada. De esta manera, en gran medida, las opciones posibles quedan establecidas ya en la propia definición del dilema.

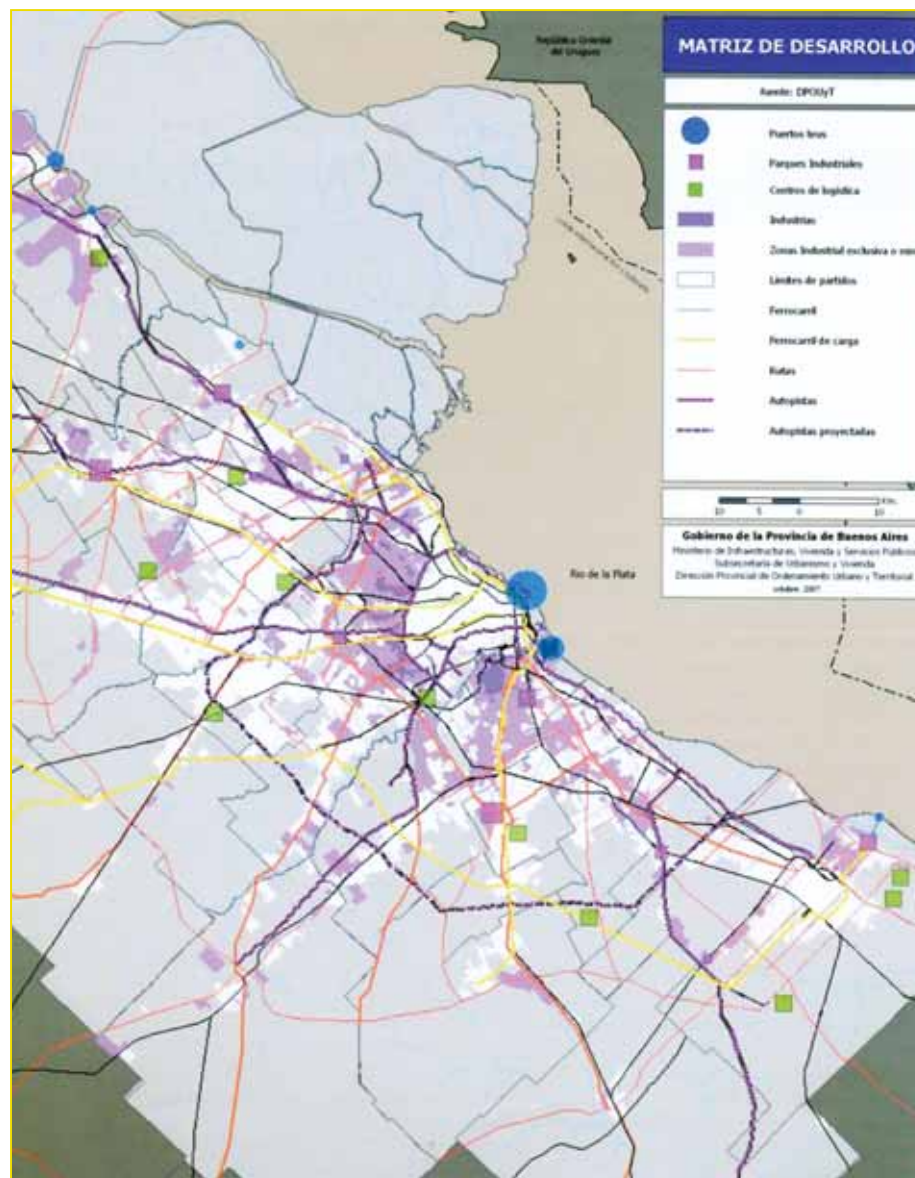


Síntesis de los lineamientos estratégicos elaborados para la Región Metropolitana de Buenos Aires.





La matriz ambiental se describe en este mapa, incluyendo además de basurales y la conformación de las cuencas hidrográficas, la composición de los usos del suelo del periurbano.



Matriz de desarrollo. En este mapa puede observarse, además de las zonas industriales predominantes, la localización de la infraestructura portuaria, uno de los puntos centrales de la futura Región Metropolitana.

Los problemas particulares que merecen la atención están referidos al manejo de cuencas, el tratamiento de residuos, la configuración de los espacios verdes y por último, las políticas respecto al borde periurbano, particularmente en lo referido a la acción especulativa de las tierras vacantes.

Para cada una de las cuestiones planteadas se determinan dilemas, dos alternativas de acción. De este modo queda definido un universo amplio de opciones por las combinaciones posibles, de acuerdo al camino elegido. El siguiente paso consiste en la composición de escenarios, determinados por la elección de un cierto conjunto de opciones. Sin embargo, a fin de hacer operativas y útiles las consideraciones, son aplicados ciertos criterios para la conformación de los escenarios. Los criterios elegidos fueron la incertidumbre, entendiéndola como el grado de posibilidad de una determinada política de ser llevada a cabo en el corto plazo, y la tracción, que refiere a la capacidad de una variable determinada de afectar a otras.

A partir de ello, se definen cuáles son los problemas de menor incertidumbre. Estos son: cuestión energética, manejo de cuencas, el problema de los residuos y la transformación de la estructura vial. En estos casos, se cuentan acciones ya en el momento de la elaboración de los lineamientos.

A su vez, las cuestiones que mayor influencia tienen sobre otras variables de análisis, es decir, las de mayor tracción, son la renovación portuaria, la unificación del sistema de transportes y la expansión de las redes de servicios sanitarios. Estas temáticas son caracterizadas como los nudos duros de la cuestión, en tanto se define en ellas el futuro metropolitano.

A partir de esta distinción entre las problemáticas abordadas, son definidos los cinco escenarios objeto de análisis. El primero de ellos plantea la ausencia de cambios importantes, es decir, básicamente la continuidad de las variables existentes. El segundo de los escenarios es definido como el *previsible*, entendiéndolo como aquel en el cual son atendidas las cuatro cuestiones de menor incertidumbre. En tercer lugar, junto con estos problemas de devenir más certero, se suma un tema de importancia

para la estructura productiva, que es la renovación de la infraestructura portuaria, dando lugar a otro escenario, denominado como el de *consolidación de una nueva matriz productiva*. En el cuarto de los escenarios, se suman a las decisiones más previsibles otras dos consideradas de mayor tracción: la expansión de las redes sanitarias y de agua, por un lado, y la reestructuración del sistema de transportes por el otro, denominándolo como el de *desarrollo social*. Por último, en el quinto escenario, considerado como el de *desarrollo integrado*, a los cambios previsibles se le adicionan las políticas referidas a la cuestión portuaria, así como también la referida a las redes y estructura vial recién mencionadas.

Para cada uno de los escenarios planteados se realizan consideraciones acerca de las políticas urbanas correspondientes. De tal manera, en particular para los escenarios tres, cuatro y cinco, se realizan algunas proposiciones, tales como la creación de un **ente coordinador del transporte metropolitano**, que incluya el conjunto de las jurisdicciones, así como también proyectos de construcción de nuevos ejes de circulación, rehabilitación de centros urbanos, etc.

También se tienen en cuenta las consecuencias que devendrían de la adopción de cada uno de ellos, sopesando las desventajas que acarrearían. Así es que, por ejemplo, se considera que los escenarios uno y dos, al no alterar los patrones generados a partir de las decisiones tomadas anteriormente, ponen en duda la gobernabilidad de la Región.

Un conjunto de líneas de intervención son definidas e incluyen programas de mayor especificidad. Las líneas propuestas se vinculan con el retiro de suelos producto del proceso de urbanización, el tejido degradado a recuperar, las áreas a consolidar, rehabilitar, cualificar o densificar; áreas de borde a configurar; áreas a urbanizar; suelo industrial y logístico a habilitar. Esto pretende dar lugar a propuestas referidas a proyectos particulares, que se articulan, de manera compleja, con las cuestiones, dilemas y escenarios propuestos. Cada uno de los programas establece los objetivos que persigue y detallan herramientas para su puesta en acción, consideraciones de importancia ya que ponen el énfasis, en buena medida, en la generación de los instrumentos normativos de regulación.



2008 PLAN URBANO AMBIENTAL

En 2008 fue aprobado el Plan Urbano Ambiental tras doble lectura legislativa, transformándose en la Ley 2930 de 2009, por lo que comienza a ser parte del marco normativo de la Ciudad. El contenido del Plan resultó mucho más sintético y con algunas reformulaciones respecto a su antecedente inmediato, que si bien no alteraron la visión de Ciudad, se mantiene en el nivel de generalidad de un documento de consenso, que permite avanzar en formulaciones de planeamiento con mayor nivel de especificidad. El Plan Urbano Ambiental, a diferencia de su antecedente de 2000, fue debatido en un contexto de crecimiento económico, y con énfasis respecto a las condiciones ambientales y de hábitat.

El Plan Urbano Ambiental define objetivos específicos relativos a lograr una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable y diversa.

Las Propuestas Territoriales se encuentran diferenciadas entre aquellas de nivel metropolitano y las específicas para la Ciudad.

Para el primer caso, las cuestiones que

requieren consensos son el transporte y la movilidad, la estructuración y el desarrollo urbano, las cuestiones ambientales, y los riesgos de anegabilidad.

El carácter de centro metropolitano de la Ciudad de Buenos Aires implica que sea altamente necesario propugnar la implementación de espacios y formas institucionales de coordinación, con la concurrencia del gobierno nacional y de los gobiernos de las jurisdicciones involucradas, mediante la articulación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos.

Entre los principales temas de escala metropolitana se consideran: el desarrollo urbano y la infraestructura, el transporte y la movilidad, el ambiente común y los riesgos de anegabilidad.

Las propuestas específicas para la Ciudad se agruparon en seis grandes grupos temáticos:

- Estructura y Centralidades.
- Transporte y Movilidad.
- Hábitat y Vivienda.
- Espacio público.
- Producción y Empleo.
- Patrimonio urbano.

Respecto a Estructura y Centralidades, se considera como objetivo fundamental transformar la estructura monocéntrica de la Ciudad hacia una más reticular y policéntrica, que permita consolidar el Área Central, así como el desarrollo de los centros secundarios.

Sobre la temática de Transporte y Movilidad, se propone promover un sistema de transporte sustentable, con intermodalidad y preponderancia de los medios públicos –en especial, de los medios guiados–, y desalentar el uso de los automotores privados.

Los objetivos del PUA sobre la temática de Hábitat y Vivienda se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, atenta a la debida preservación de las características singulares de los distintos espacios urbanos.

En cuanto a los temas del Espacio público, se plantea como objetivo el incremento, recuperación y mejoramiento del espacio público y de la circulación, considerando su importancia para las funciones de encuentro, relax, confort y socialización, con miras a garantizar el derecho al uso y de otorgar identidad a las distintas zonas de la Ciudad.

Sobre el grupo de Producción y Empleo, el objetivo es generar condiciones apropiadas para la modernización y diversificación del tejido económico, por medio de la atracción de nuevas actividades y del mejoramiento de las existentes.

El Plan Urbano Ambiental presta particular atención a la variable del Patrimonio urbano con el objeto de desarrollarla, incorporarla al proceso urbanístico e integrarla a las políticas de planeamiento, buscando armonizar las tendencias de transformación y el resguardo de los elementos urbanos de relevante valor.

En todos los casos, se destaca la presencia de las comunas como nueva entidad dentro de la Ciudad de Buenos Aires, y su influencia en las diferentes temáticas. Asimismo, la preocupación y las consideraciones de las cuestiones ambientales toman un relieve relativamente mayor que en el documento antecedente.

La segunda parte del documento/Ley está dedicado a describir las propuestas instrumentales, agrupadas en cuatro grandes conjuntos: los instrumentos de planificación, los instrumentos de gestión (que incluyen la promoción y gestión urbanas, herramientas económicas, normativas y sistemáticas), los instrumentos de participación y los instrumentos de monitoreo y control.



OBJETIVOS



CIUDAD DIVERSA

Mantener la pluralidad de actividades y la pluralidad de formas residenciales, compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental y enriqueciéndolas con su mutua convivencia.



CIUDAD INTEGRADA

Lograr la vinculación de todas sus zonas entre sí; en especial de la zona sur con el resto de la Ciudad, de la Ciudad con los ríos y con el resto del Área Metropolitana.



CIUDAD PLURAL

Construir un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo un hábitat digno para todas las personas y accesible para aquellos con capacidades diferentes.



CIUDAD POLICÉNTRICA

Consolidar la jerarquía del Área Central y promover una red de centros secundarios, comunales y barriales con identidad y pujanza propia.



CIUDAD SALUDABLE

Garantizar la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, la provisión de infraestructura de saneamiento, la prevención de inundaciones y la resolución de la gestión de los residuos.



PROPUESTAS TERRITORIALES



ESTRUCTURA Y CENTRALIDADES

Transformar la estructura monocéntrica de la Ciudad en una más reticular y policéntrica, que permita consolidar el Área Central y desarrollar los centros secundarios.



TRANSPORTE Y MOVILIDAD

Promover un sistema de transporte sustentable, con intermodalidad y preponderancia de los medios públicos que desalienten el uso de los automotores privados.



HÁBITAT Y VIVIENDA

Mejorar el hábitat de los sectores sociales de menores ingresos y las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, preservando las características singulares de los distintos espacios urbanos.



ESPACIO PÚBLICO

Incrementar, recuperar y mejorar el espacio público y de la circulación, considerando su importancia para las funciones de confort y socialización, con miras a garantizar el derecho al uso y otorgar identidad a las distintas zonas de la Ciudad.



PRODUCCIÓN Y EMPLEO

Generar condiciones apropiadas para la modernización y diversificación del tejido económico, por medio de la atracción de nuevas actividades y del mejoramiento de las existentes.



PATRIMONIO URBANO

Generar condiciones apropiadas para la modernización y diversificación del tejido económico, por medio de la atracción de nuevas actividades y del mejoramiento de las existentes.



PROPUESTAS INSTRUMENTALES



INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

El Plan Urbano Ambiental establece la necesidad de generar y ajustar mecanismos de participación para diferentes instancias de planeamiento, para lo cual se considera fundamental la difusión y actualización masiva de la información del PUA y sus estudios.



INSTRUMENTOS DE MONITOREO Y CONTROL

Dan continuidad a la gestión y permiten verificar el cumplimiento de las metas fijadas; de especial importancia son las bases de datos y sistemas de información geográfica, actualizados para una correcta gestión urbano-ambiental.



INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

El Plan Urbano Ambiental considera de especial importancia entre los instrumentos normativos al Código Urbanístico con criterios morfológicos.



INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Permiten profundizar los lineamientos propositivos del Plan a niveles de detalle: Estudios de Diagnóstico, Planes de Comuna, Plan de Sector, Plan de Detalle, Áreas de Desarrollo Prioritario, Plan Temático y Evaluaciones de impacto.

2010 PLAN ESTRATÉGICO BUENOS AIRES 2016 CON PERSPECTIVA METROPOLITANA

El Plan Estratégico se define a sí mismo como una política de Estado que trasciende la visión de un gobierno, con la intención de expresar denominadores comunes con la sociedad civil. En este sentido, los lineamientos que define el Plan cubren con nivel de generalidad una amplitud destacable de temáticas, las cuales surgen del consenso de varias organizaciones que participan de sus asambleas. En la visión de ciudad que plantea el Plan se identifican doce ejes estratégicos.

Ciudad equitativa e inclusiva: para poner en el centro de atención la infancia y adolescencia como prioridad de las políticas sociales, garantizar el acceso a la vivienda y a las condiciones de hábitat, fomentar el pleno empleo y el trabajo formal, integrar a las personas con discapacidades y a los adultos y adultas mayores, eliminar las desigualdades estructurales de la Ciudad y asegurar una reforma tributaria integral con énfasis en la equidad, la progresividad y la capacidad contributiva.

Ciudad ambiental: para considerar al cuidado medioambiental como un activo cultural, con un mejoramiento de la calidad del ambiente adoptando medidas de mitigación de las emisiones y de adaptación al cambio climático, incorporando nuevos instrumentos económicos de incentivo para el cuidado ambiental.

Ciudad accesible: para recuperar, ordenar y mantener el espacio público en función del respeto por la diversidad, la inclusión y la equidad, articular el sistema de transporte integrado con la Región Metropolitana, priorizar el transporte público y buscar un equilibrio entre la economía y la calidad ambiental.

Ciudad segura: para garantizar la seguridad ciudadana; dar relevancia a la perspectiva de género en las políticas de seguridad, y hacer accesible la prestación de los servicios de justicia a todos y todas.

Ciudad promotora de salud: donde el sistema de atención de la salud sea universal y sustentable, pensando a la salud como un derecho y no como un privilegio, asegurando la accesibilidad de todos los ciudadanos, con prioridad en la atención de la infancia, la mujer y la tercera edad.

Ciudad productiva, creativa y de innovación: para atraer actividades de alto valor agregado y sustentables, con capacidad de creación y nuevas ideas, con nuevos distritos de desarrollo productivo-creativo que promuevan un tejido empresarial de innovación y permitan otorgarle un factor diferencial.

Ciudad educadora y del conocimiento: para asumir y garantizar a la educación pública de calidad como derecho humano fundamental, y que, junto con la cultura, la ciencia y la tecnología, se convierten en herramientas igualadoras de oportunidades para todas y todos.

Ciudad proyectual o del futuro: que reestructure el planeamiento urbano para lograr una ciudad más equilibrada, sustentable y de mejor calidad de vida, reconvirtiendo, recuperando y adecuando espacios vacantes y grandes equipamientos como las áreas portuaria y aeroportuaria, desarrollando políticas de protección del patrimonio natural y cultural y rediseñando la Ciudad en función de las generaciones futuras.

Ciudad de gestión asociada y participación ciudadana: porque es necesario favorecer el seguimiento y control ciudadano de los fondos públicos, fortalecer los mecanismos de participación ciudadana consolidando el proceso de descentralización, modernizar las estructuras del Estado, profesionalizar al sector público y encarar una reforma política sobre la base de la mayor transparencia.

Ciudad metropolitana: para avanzar hacia una total interacción con la región, elaborando en conjunto políticas tendientes a la solución de problemas comunes con el fin de optimizar la inversión pública-privada y el desarrollo de infraestructuras complementarias.

Ciudad Autónoma y Capital Federal: para continuar con las iniciativas tendientes a lograr que Buenos Aires se sienta a la mesa federal en igualdad de condiciones que sus hermanas, las provincias argentinas, fortaleciendo de este modo su rol en el sistema federal de gobierno, y a la vez, estableciendo con la Nación una relación madura y constructiva que ponga los intereses de la ciudadanía por sobre todas las cosas.

Ciudad del mundo: para insertar a la Ciudad internacionalmente, como líder en la región, explotando sus ventajas competitivas: culturales, educativas, de infraestructura e integración multiétnica y religiosa, transformándola en un polo de atracción para el turismo y la inversión extranjera.

En el marco de estos ejes el Consejo ha elaborado una serie de lineamientos-políticas de Estado, para implementar y profundizar en la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2010 hasta el 2016.

1. Visión metropolitana y perspectiva de género en las políticas públicas.
2. Pleno funcionamiento de las comunas como unidades de gestión político-administrativa.
3. Reforma del Estado y profesionalización de la administración pública.
4. Seguridad pública.
5. Reforma política en cumplimiento de los mandatos constitucionales.
6. Consagración de la autonomía plena.
7. Infancia como prioridad de las políticas sociales.
8. Sistema universal y sustentable de atención de la salud.
9. Educación como gesta cultural y científico-tecnológica.
10. Plan Estratégico como base del sistema de planeamiento de la Ciudad.
11. Evaluación ambiental estratégica.
12. Movilidad sustentable.
13. Equidad social como guía para la contribución fiscal.
14. Sustentabilidad de la inversión pública y cooperación con el sector privado.
15. Creatividad e innovación como paradigma cultural y productivo.
16. Desarrollo productivo para la inclusión social.

Priorizar el transporte público y la conectividad con el Área Metropolitana; recuperar, ordenar y mantener el espacio público, garantizando la inclusión, la equidad y el respeto por la diversidad son algunos de los principales ejes del Plan Estratégico.



