Plan Urbano Ambiental

La Ciudad de Buenos Aires en el Sistema Metropolitano

Diagnóstico y prospectiva

GCBA Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

SPU Secretaría de Planeamiento Urbano

CoPAU Consejo del Plan Urbano Ambiental

FADU Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo; Universidad de Buenos Aires

6

Primera edición: Diciembre de 1999

© de todas las ediciones
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Planeamiento Urbano
Consejo del Plan Urbano Ambiental y
Universidad de Buenos Aires, Facultad de
Arquitectura, Diseño y Urbanismo en convenio.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Diseño y producción a cargo de
la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
de la Universidad de Buenos Aires,
resultado del convenio GCBA / FADU-UBA

Impreso en Argentina.

Colaboraron:
Gabriela Cragnolino; Martín Menini y Javier Pisano.

FADU
Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Dr. Oscar Shuberoff
Rector de la Universidad de Buenos Aires

Arq. Berardo Dujovne
Decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Arq. Reinaldo Leiro Alonso
Vicedecano

Arq. Victor Bossero
Secretario General

Arq. Jaime Grinberg
Secretario Académico

Arq. Carlos Méndez Mosquera
Secretario de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil

Arq. Roberto Doberti
Secretario de Investigación en Ciencia y Técnica

Arq. Rodolfo Macera
Secretario Operativo

Arq. Eduardo Bekinschtein
Secretario de Posgrado y Relaciones Institucionales

Consejo Dierctivo/ Claustro de Profesores
Arqs. G. González Ruiz / M. Linder / R. Leiro Alonso / C. Terzoni / C. Lebrero / A. Petrina / A. Gaite / R. Salama / J. Sorín / J. Valentino / A. Yantorno / H. Nóttoli / H. Wainhaus / J. Evans / C. Berdichevsky / J. Moscato

Claustro de Graduados
Arqs. E. Narváez / H. Araujo / S. Balla / M. De Cusatis / R. Méndez / H. González Montaner / E. Rosano

Claustro de Estudiantes
Sra. M. Iravedra / Srta. M. A. Kaul / Sr. D. Pimentel / Sr. D. Callegari / Srta. M. Krossler / Srta. G. Di Giuseppe / Srta. Castiglioni / Sr. L. Césari

El presente trabajo ha sido elaborado ha partir de la evaluación y síntesis del conjunto de informes parciales y finales presentados en el marco del Convenio de referencia y estuvo a cargo de: Realización General: Arq. Urb. María Elsa Jorcino Tula de Aguilar / Participación: Arq. Guillermo Tella / Colaboración: Lic. Patricia Amuchástegui

Equipo de trabajo

Arq. Urbanista Maria Elsa Jorcino Tula de Aguilar
Director

Arq. Carlos Lebrero / Arq. Ana Pusiol
Coordinación

Asesores Transporte **Ing. Arturo Abriani**
Ing. Guillermo Krantzer
Asesor Ordenamiento Territorial **Arq. Master Florencia Aguilar**
Asesor Económico **Lic. Horacio La Fuente**
Asesor Infraestructura **Ing. Jorge Lescano**
Gestión Metropolitana **Arq. Néstor Magariños**

Asesor Ambiental **Dr. Jorge Morello**
Asesor Legal **Dr. Raúl Navas**
Asesor Social **Arq. Guillermo Tella**
Equipo Técnico **Arq. Sebastián Pusiol**
Arq. Elizabet Correa
Sr. Gastón Rebagliati

Indice

Nota Preliminar 9

A modo de introducción 11

1. Los alcances generales del trabajo 12
2. Acerca de la situación metropolitana 12
3. Sobre el papel estratégico regional 13
4. Fortalezas y debilidades urbanas

Primera Parte: Análisis de interacciones 15

Capítulo I: La ciudad en el contexto global 15

1. Mundialización y áreas metropolitanas 15
2. Las ciudades en la economía global 16
3. Análisis del posicionamiento de la región 17
4. Un escenario posible para la región 18

Capítulo II: Situación ambiental metropolitana 23

1. Acerca de la contaminación ambiental 23
2. Suelos para la disposición de basura 24
3. Las concentraciones de "Lixiviados" 25
4. Medio ambiente e inundaciones 26
5. Los ecosistemas a conservar 27

Capítulo III: Estructura económica metropolitana 31

1. Localización de las actividades 31
2. Análisis del sector manufacturero 32
3. Análisis del sector Comercio 33
4. Análisis del sector Servicios 35
5. Análisis del sector financiero 37

Capítulo IV: Estructura viaria y transportes 41

1. La caracterización de los intercambios 41
2. Identificación de efectos territoriales 42
3. Identificación de efectos ambientales 43
4. Problemas derivados de los intercambios 43
5. El manejo de los sistemas compartidos 44
6. Fortalezas y debilidades del sistema 49

Capítulo V: La infraestructura de servicios 53

1. El sistema de desagüe pluvial 53

2. El sistema de desagüe cloacal 54
3. El sistema de agua potable 54
4. La vulnerabilidad del sistema 55
5. Estado actual de la infraestructura 56
6. Estado de los recursos superficiales 57

Capítulo VI: El ordenamiento territorial 61
1. La estructuración metropolitana 61
2. Ejes preferenciales de urbanización 62
3. Desarrollos residenciales cerrados 63
4. Localización de los emprendimientos 64
5. Distribución de tipologías por corredores 66

Capítulo VII: Transformaciones socioterritoriales 71
1. Tendencias socioespaciales recientes 71
2. Evolución sociohabitacional urbana 72
3. Composición de la población urbana 73
4. Cambios de tendencia socioespaciales 74
5. La generación de los nuevos centros 75

Capítulo VIII: La gestión del territorio 81
1. El marco jurídico y administrativo 81
2. Acerca de las modalidades de gestión 82
3. Modelos de organismos de coordinación 83
4. Los organismos interjurisdiccionales 84
5. Debilidades y fortalezas del sistema 85
6. La definición de escenarios futuros 87

Segunda Parte: Una mirada prospectiva 89
1. En relación al medio ambiente 89
2. En relación al contexto económico 90
3. En relación al sistema de transporte 91
4. En relación a infraestructuras de servicios 92
5. En relación al ordenamiento territorial 93
6. En relación a problemas socioterritoriales 94
7. En relación a la gestión del territorio 95

Conclusiones Generales 97
Cuadros síntesis de lineamiento y recomendaciones 99
Bibliografía 109

A modo de introducción

1. Los alcances generales del trabajo

Bajo el rótulo "La Ciudad de Buenos Aires en el Sistema Metropolitano", el trabajo que a continuación se desarrolla forma parte de los resultados arribados por un Convenio de Asistencia Técnica entre la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

Este convenio, del que la Arq. María E. Jorcino Tula de Aguilar fue Directora, se adjudicó por concurso público de antecedentes y propuestas, se inició en el mes de Octubre de 1998 y se extendió hasta Julio del año siguiente, y estuvo conformado por un equipo interdisciplinario calificado de asesores técnicos que abordaron las diferentes miradas sectoriales de la aglomeración urbana en relación a los intercambios potenciales con la "ciudad central".

El presente trabajo tiene como objetivo central constituir un marco de referencia para el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires con relación a los intercambios de bienes, productos, servicios y personas que se generan entre la ciudad y su entorno metropolitano.
En este sentido, su estructura metodológica se orientó a:

- la formulación de un análisis de tipo descriptivo-interpretativo acerca del proceso histórico de metropolización de Buenos Aires;
- la identificación y caracterización de los nuevos escenarios locales resultantes del proceso mundial de globalización económica;
- la identificación y caracterización de las direccionalidades dominantes de los flujos y de la incidencia de los intercambios sobre la estructura territorial;
- la identificación y caracterización de los problemas socioterritoriales derivados de la interrelación entre la ciudad y su región metropolitana;
- el reconocimiento de las potencialidades y restricciones en relación a los sistemas compartidos derivados de las vinculaciones funcionales;

- la formulación de recomendaciones generales y particulares tendientes resaltar fortalezas y mitigar debilidades entre la ciudad y su región.

Se desarrollan, a continuación, los resultados sustanciales del trabajo.

2. Acerca de la situación metropolitana

Al igual que lo observado en una parte importante de las grandes metrópolis mundiales, Buenos Aires ha dado cuenta de su ingreso reciente a un sistema global de ciudades y esta circunstancia puso de manifiesto una situación dicotómica:
(a) Por un lado, constituye un espacio funcional altamente especializado, es el territorio por el que transita el mayor flujo de información del país, sitio por donde acceden las innovaciones tecnológicas, donde se localiza la mayor cantidad de sedes de empresas multinacionales y es el polo cultural de la región.

(b) Por otro, es objeto de fuertes procesos de deterioro debido a un crecimiento disperso y desordenado, a la carencia de políticas metropolitanas de ordenamiento territorial y a una escasa y desarticulada planificación del transporte.

(c) Sin embargo, el análisis comparado de las diferentes variables permiten afirmar que el sistema metropolitano de Buenos Aires cuenta con capacidad potencial para constituirse en el de mayor importancia y competitividad de la región. En términos generales, cabe mencionar algunos indicadores que se orientan en esa dirección: el área metropolitana genera uno de los PBI más altos, posee uno de los mayores índices de poder adquisitivo, altos porcentajes en los niveles de educación primaria y universitaria, recibe una gran cantidad de turistas y de viajeros de negocios, entre otros factores igualmente significativos.

El área metropolitana de Buenos Aires, en su carácter de concentrador de una porción importante de la producción y del consumo, resulta el gran centro de generación y atracción de cargas del país. Asimismo, por su condición de nodo de vinculación con los marcos externos, se constituye en origen y destino del mayor número de intercambios correspondientes al comercio internacional.
El volumen transportado en los puertos metropolitanos es ocho veces superior que el del Puerto de Montevideo y treinta veces mayor que el de Santos.
Ello permitiría situar a Buenos Aires como sede portuaria del Mercosur así como puerta de acceso al corredor bioceánico en relación con Valparaíso.

3. Sobre el papel estratégico regional

Los cambios mundiales en la estructura económica y en las pautas de consumo de la sociedad se acrecientan aceleradamente en el contexto local. El proceso de globalización ha creado nuevos escenarios. La apertura de fronteras, la desregulación económica y financiera, la privatización de empresas públicas y la concesión de los servicios urbanos dan testimonio de ello. Desde esta perspectiva, las transformaciones territoriales recientes de la región metropolitana de Buenos Aires se traducen en el surgimiento de nuevas formas de asentamiento residencial, nuevos desarrollos comerciales y de servicios, la expansión del terciario avanzado, entre otros, que logran alterar la estructura socioespacial así como las pautas tradicionales de localización de actividades.

Las nuevas situaciones se desarrollan a partir de una mayor accesibilidad derivada, centralmente, de la expansión del sistema de autopistas y a la masividad en el uso del automóvil particular por sobre otros modos de transporte. Circunstancia que ha generado nuevas centralidades que atentan contra la vitalidad de los subcentros existentes. Esta nueva realidad ha originado la consolidación de los ejes de urbanización tradicionales, pero también, el surgimiento de nuevos flujos de población, de bienes, energía y comunicaciones, canalizados a través de la intervención reciente sobre los corredores vehiculares.

Indudablemente, este hecho se verá potenciado con culminación de las obras programadas tales como: la extensión de la autopista a Cañuelas y la construcción de circunvalaciones, conformadas por la Ruta 6 y la Autopista Pte. Perón, que inducirán a una nueva ocupación del territorio metropolitano. Sin embargo, en este marco de inversiones e iniciativas privadas debe subrayarse la ausencia de lineamientos estructurales destinados a orientar la ocupación del territorio, así como una búsqueda predominante de réditos empresariales por encima de los sociales.

4. Fortalezas y debilidades urbanas

Las inversiones portuarias, los nuevos sistemas de autopistas, el desarrollo de la red de subterráneos, la expansión de las sedes de empresas, entre otros factores, indican nuevas situaciones que consolidan a la ciudad central, mediatizan las nuevas vinculaciones interjurisdiccionales y aseguran una proyección importante como metrópolis principal del sistema urbano en el contexto del Mercosur. Sin embargo, la ocupación residencial por parte de sectores de bajos ingresos sobre zonas ambientales de alta complejidad, con poca accesibilidad, en cotas inundables o contaminadas produce depreciaciones importantes de los valores del suelo. La falta de una estrategia regional en la que se definan las áreas prioritarias de expansión urbana favorece la diseminación de desarrollos residenciales privados en torno al trazado de autopistas y da cuenta de la ausencia de lineamientos destinados a coordinar acciones.

El crecimiento del área metropolitana se realiza mediante un modelo de alto consumo de suelo y de baja densidad de población, a través de una gran dispersión de los loteos. Los espacios de borde metropolitanos muestran una fuerte competencia entre usos rurales y urbanos, manifestando las debilidades de la normativa en cuanto conservación de ciertas actividades y a la falta de preservación de tierras de alta productividad.

Los procesos recientes de transformación socioterritorial de que ha sido objeto la región metropolitana de Buenos Aires en la última década si bien presenta interesantes potencialidades, adquiere niveles de riesgo importantes debido a una falta de evaluación integral de los efectos así como la incompatibilidad de los impactos ambientales con los costos sociales emergentes. De manera que, ante este escenario, es indispensable el inicio de un camino tendiente a la formulación de políticas explícitas tendientes a lograr una coordinación de los sistemas compartidos, a celebrarse mediante acuerdos y convenios entre los diferentes niveles de gobierno y en el que aparezca representado el sector privado y la propia población, y que en conjunto pueda trazarse un horizonte consensuado que apunte a mejorar la calidad de vida en la ciudad, el fin último del planeamiento urbano-regional.

PRIMERA PARTE

Análisis de interacciones

- Capítulo I -
La ciudad en el contexto global

1. Mundialización y áreas metropolitanas

Es posible reconocer tres contextos que interactúan con el Área Metropolitana de Buenos Aires: la relación con otras ciudades en el proceso de la mundialización, los condicionantes y recursos que aporta el Mercosur, y las condiciones de urbanización en el contexto nacional. El escenario mundial en que interactúan las ciudades y las metrópolis presenta en la actualidad un cambio cualitativo ajustado al nuevo equilibrio mundial y a la globalización de la economía. Si bien los mecanismos de internacionalización son intrínsecos a la construcción del capitalismo y la actual situación tiene precedentes precisos desde mediados del siglo pasado con el desarrollo de la ciudad industrial, hoy podemos verificar un nivel creciente de vinculación planetaria y nuevas funciones desarrolladas por las metrópolis y las grandes ciudades.

Las alternativas de organización mundial que se comienzan a gestar participan, en diverso grado, de tres políticas globales, la supervivencia, la competitividad y la integración. En el caso que el resultado tenga un componente integrador dominante, el escenario sería que la institucionalización de una economía mundial integrada se apoye sobre dos planos de cooperación. Este escenario y la visión de futuro descripta responden a una evolución de las actuales condiciones, desde una mirada que relativiza los sistemas de competencia o supervivencia netos.

El Área Metropolitana posee características propias de los llamados países en desarrollo y con una economía de ingreso medio que comparamos con otros países. Más de la mitad del empleo corresponde al sector servicios (55%) con leve disminución en las últimas décadas del empleo industrial (32%) y un fuerte descenso del empleo del sector

agropecuario (12%) por el tipo de explotación extensiva y el aumento de la productividad y eficiencia en este rubro. Esta composición del empleo nacional ha impulsado al crecimiento del porcentaje de la población urbana (88%) que se ubica entre los más altos a nivel mundial. El índice de desarrollo humano es similar al de los países de la región, con desnivel en relación con los países de alto ingreso per cápita.

El desempeño del Área Metropolitana sólo puede ser analizado dentro de este contexto global que, necesariamente, limita sus posibilidades competitivas mundiales. Sin embargo, podemos decir que está posicionado en primera línea dentro de los países de América Latina y, en particular, de los que participan del Mercosur. La interdependencia de los gobiernos nacionales y la mundialización de la economía genera una nueva geografía alternativa para las grandes ciudades, otorgando nuevas funciones a la estructura urbana y un reacomodamiento de las relaciones con su contexto mundial y regional.

2. Las ciudades en la economía global

Las metrópolis consolidan su posición como centros de decisión e intercambio y aparecen, junto con este fortalecimiento, nuevas oportunidades y la acentuación de ciertos desajustes en la estructura actual. La concentración masiva metropolitana está inducida por:

- La radicación de las cabeceras de empresas que operan a nivel mundial y necesitan de infraestructura y recursos humanos que sólo puede proveer una gran metrópolis.
- La complejidad de las operaciones económicas, que requieren de centros especializados para la provisión de estos servicios.
- La privatización y desregulación de los servicios de infraestructura y del transporte, que produce un desplazamiento del control desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

Las ciudades que pueden acceder a este tipo de concentraciones por los recursos humanos, la cultura, la infraestructura y el ambiente, se irán vinculando a esta red de "ciudades mundiales" que opera de forma independiente y con una conexión nueva con relación a su propio territorio nacional. Los principales beneficios que puede producir esta mundialización en una ciudad serían:

- El incremento de la inversión y la aparición de nuevas funciones, atraídos por el dinamismo y por la competitividad de la ciudad, con la consiguiente mejora de la economía urbana.
- El establecimiento de vínculos con la demanda mundial y la capacidad de orientación de la producción de mayor valor agregado hacia los mercados mundiales.
- La posibilidad de establecer nuevas relaciones complementarias con otras ciudades y el desarrollo de cierta especialización en función de las ventajas comparativas.
- La reintegración regional y la capacitación de su población para participar de los nuevos procesos y tecnologías.
- La generación de recursos que revaloricen las oportunidades dentro del territorio urbano, tal como: el mejoramiento de la situación ambiental, la integración social, la seguridad y la oferta cultural, entre otros.

Los principales desajustes producidos por estas concentraciones están vinculados a diversas variables que deberán ser controladas y que constituyen la contracara de los beneficios enumerados. Asimismo, la continua confrontación con culturas diversas podría contribuir a la pérdida de identidad cultural y de pertenencia social y el aumento de la competitividad podría generar desigualdad de oportunidades por capacitación o discriminación. La mundialización es un proceso que enfrentan todas las aglomeraciones urbanas y el desafío se centra en la búsqueda de un equilibrio que neutralice los efectos negativos previsibles.

En diferentes centros académicos internacionales se encuentran actualmente en construcción determinados indicadores capaces de definir con precisión a las

denominadas "ciudades globales". Mientras se avanza en ello, desde una mirada operativa, es posible señalar ciertas tendencias que contribuyan a su caracterización:

- Los porcentuales en el manejo de los negocios mundiales que se controlan en su territorio y la concentración del capital activo mundial.
- Las dotaciones de infraestructura del alto nivel, la acumulación de conocimiento, la eficacia del sector público y el costo de vida.
- La concentración de centros administrativos, comerciales, culturales y la capacidad de producción de servicios y recreación urbana.
- La composición internacional de la población, la movilidad, la integración social, los ingresos medios, su distribución y el nivel de educación.

3. Análisis del posicionamiento de la región

El análisis del posicionamiento de la región metropolitana de Buenos Aires en el contexto mundial permite identificar una alta proporción de población con respecto al total del país, que revela un acentuado desequilibrio de su estructura urbana y de ocupación del territorio. Una mayor integración mundial estaría condicionada por la mejora en los indicadores de desarrollo humano, de manera que para reconocer sus ventajas comparativas es necesario comenzar a examinar algunas de los rasgos que permitan su desarrollo competitivo. Las variables presentadas deben ser observadas en su interacción con el sistema en desequilibrio:

Economía y competencia de ciudades:

El porcentaje de los negocios mundiales que se controlan en el territorio metropolitano, la concentración del capital activo mundial y el manejo de los bienes pueden ser considerados como buenos indicadores de riesgo previsible. En tal sentido, se señala que bajo ciertas condiciones macroeconómicas, existen argumentos para que la metrópolis se constituya en altamente competitiva. Su distribución del salario muestra un comportamiento más equilibrado que el de los países en desarrollo, su nivel adquisitivo es alto y el salarial resulta competitivo con respecto a las ciudades de la región, condición que estimula cierta radicación industrial.

El espacio y la economía se encuentran estrechamente vinculados, de modo tal que una mejora en la calificación internacional posibilitaría: un aumento de la inversión extranjera; un esquema productivo menos centralizado; una distribución más equitativa del ingreso; y finalmente, un aumento de la calidad de vida, que incrementa las posibilidades de captación de negocios y oportunidades.

Los rasgos de mundialidad:

La presencia en el exterior y el costo de vida e insumos adecuados para las prestaciones le otorgan a la ciudad posibilidades de reducir sus distancias con otras metrópolis de su talla. La ciudad constituye un atractivo mundial y así lo demuestran, por ejemplo, las cifras de turistas que ingresan. La ciudad mantiene una alta calidad de vida en términos internacionales un valorado patrimonio urbano y una importante oferta cultural, que conforman en conjunto una ventaja comparativa diferencial. Los rasgos de mundialidad están muy acentuados en la tradición cultural de Buenos Aires como ciudad puerto y su proceso de inclusión cultural adquiere una dinámica de gran fuerza sincrética.

Por otra parte, Buenos Aires es la principal cabecera bioceánica del Mercosur y el sistema portuario desde Campana a La Plata constituye la principal puerta de intercambio de cargas y transporte que está vinculada hacia el Pacífico con el puerto de Valparaíso y hacia el norte con el puerto de Santos. Asimismo, en relación con los vuelos internacional, Buenos Aires se ha constituido en cabecera del sistema aéreo regional.

Educación y Producción:

La acumulación de conocimiento, el manejo de los centros de producción, junto con la composición internacional de la población, la movilidad, la integración social, los ingresos medios, su distribución y el nivel de educación constituyen los condicionantes sociales más significativos para el desarrollo de una ciudad competitiva. La inversión en el sector educación en todos los niveles es indispensable para el desarrollo de la población y para

la captura internacional de negocios. En Buenos Aires la población tiene condiciones altas con respecto al nivel de escolarización y una cantidad relevante de científicos e investigadores de acuerdo con informes del Banco Mundial.

Eficacia administrativa:
La eficacia del sector público es otra de las características enunciadas para un desarrollo metropolitano competitivo. Éstas puede ser medida por la relación costo de servicios/ nivel de ingresos; coeficiente cuyo resultado arroja altos índices en términos regionales pero bajos en respecto de países centrales. Si bien el porcentaje del presupuesto educativo con relación al Producto Nacional Bruto obtiene satisfactorios resultados, la eficacia administrativa urbana es baja debido a la convivencia de poderes, a lo que se suma la compleja desregulación del Estado y la privatización de empresas de servicios. El sistema federal de gobierno, aunado a la reciente autonomía de la Ciudad le otorgan una gran complejidad a la administración y las decisiones políticas metropolitanas.

Acceso a las infraestructuras:
La infraestructura del más alto nivel, las conexiones y comunicaciones, junto con el transporte y las redes de servicio constituyen otro de los elementos centrales que inciden sobre las diferencias competitivas. Buenos Aires presenta altos niveles de comunicación en términos regionales pero bajos en relación al universo de países. El consumo de energía se corresponde con el de los países de baja industrialización y la conexión a redes cloacal y de agua potable demuestran un retroceso respecto de indicadores de mediados de siglo. La privatización muestra mejoras en la calidad de algunas prestaciones pero no en el diseño de políticas y de obras de extensión. Evidentemente, la region metropolitana no puede ser presentada como de punta en este campo en particular.

Concentración urbana:
La concentración de los centros administrativos, comerciales, culturales así como la capacidad de producción de servicios y de recreación urbana de alto nivel otorgan a la ciudad una sinergía que potencia las actividades necesarias para el desarrollo de un centro de producción activo. Su grado de concentración urbana es similar al de las grandes metrópolis y la permanencia del centro político-administrativo en su localización fundacional constituye una condición de valorización patrimonial que imprime una fuerte identidad.

La calidad ambiental:
La posibilidad de ser una ciudad atractiva para vivir y para trabajar se relaciona con la calidad de vida que ofrece en relación al ambiente, el paisaje, la seguridad, la cultura y la integración social. El consumo de energía es de nivel medio y el grado de contaminación del aire se corresponde con el de un país de baja industrialización. El sistema geográfico en que está inserta la aglomeración garantiza un buen barrido de brisas, con lo cual la contaminación no se presenta como problema crítico aún, excepto en el área central donde se produce la mayor concentración de automotores.
El recurso de agua superficial no tiene restricciones y es abundante en relación a las grandes ciudades mundiales. Por otro lado, existe una verdadera demanda de espacios libres extensos y la propiedad privada ofrece una renta acorde a la expectativa económica sólo en los casos de fragmentación de la tierra y cambio de uso. Los niveles de criminalidad son bajos en relación a otras ciudades aunque la inseguridad urbana se encuentra en crecimiento. Sí es intensa la percepción de corrupción que, en general, atenta contra los criterios de igualdad de oportunidades.

4. Un escenario posible para la región

Desde el punto de vista de una evaluación comparativa de la región metropolitana de Buenos Aires en relación al contexto global es posible considerar los siguientes argumentos que inciden sobre los niveles de competitividad internacional, en términos de fortalezas y debilidades:

- La escala de la aglomeración por cantidad de población es comparable a las grandes aglomeraciones mundiales.

- El Desarrollo Humano es el más alto de la región y su PIB es el más alto del Mercosur así como el poder adquisitivo de la población.
- El nivel salarial es algo mayor que el correspondiente a las ciudades de la región pero lo es tanto en relación a países centrales.
- Es la ciudad que mayor cantidad de visitantes recibe en la región, aunque el consumo turístico es similar al de las grandes metrópolis.
- La ciudad mantiene una calidad de vida apreciada en el nivel internacional por la variedad y el valor del patrimonio urbano en el que se desarrolla, con servicios para el turismo y oferta cultural.
- Los ingresos medios y el nivel de la educación otorgan a la ciudad expectativas de desarrollo competitivo a nivel mundial, dado que cuenta con alto grado de escolarización.
- La calidad ambiental resulta desequilibrada en relación a los diversos sectores de la ciudad y se acrecienta la demanda de espacios públicos destinados al esparcimiento.
- El estuario del Río de la Plata constituye un recurso relevante por su volumen y extensión y, el Delta del Paraná, una superficie boscosa aún no suficientemente integrada a la dinámica urbana.

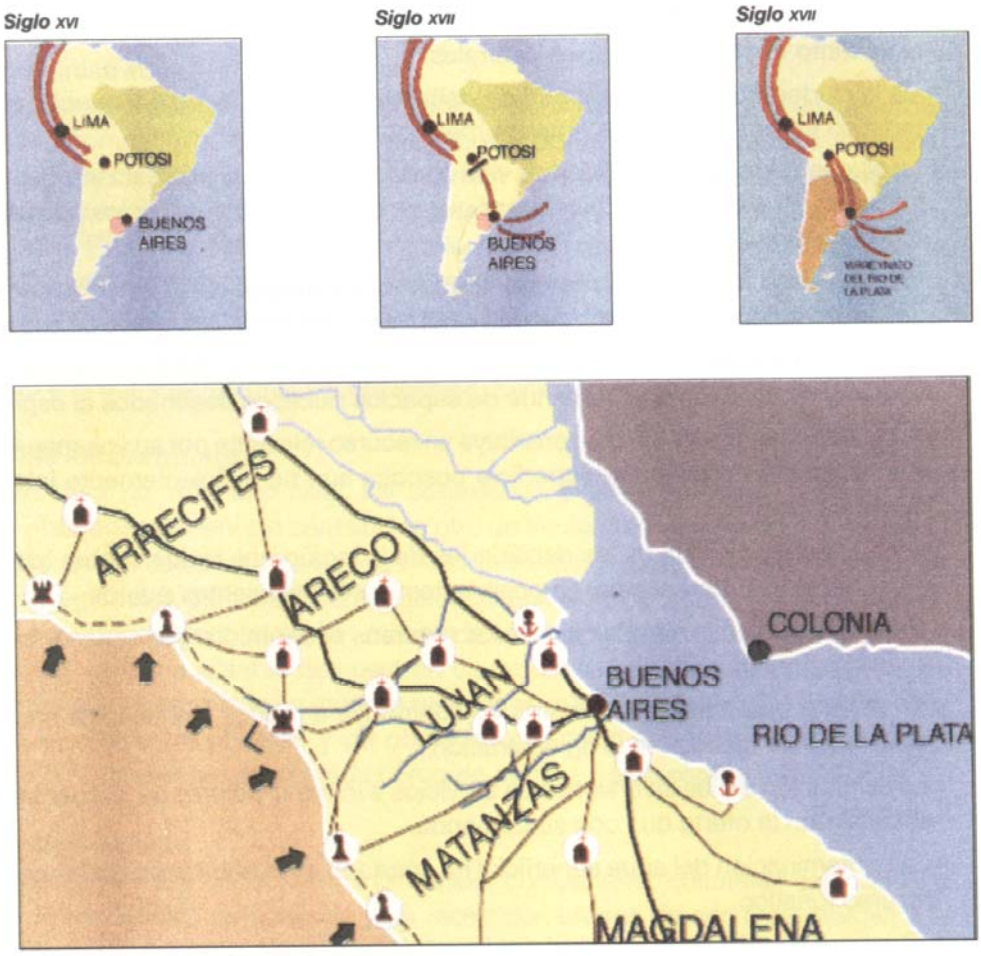
Desde el punto de vista de las debilidades de la región que inciden sobre los niveles de competitividad internacional es posible itemizar los siguientes puntos:

- Poca equidad en la distribución de los recursos económicos y urbanos y baja eficacia en el sistema educativo.
- El sistema burocrático administrativo contribuye a reducir la eficiencia en la toma de decisiones políticas para la aglomeración.
- La asignación de las inversiones en servicios e infraestructuras se encuentra en mayor sintonía con la oferta que con su demanda.
- La contaminación del agua superficial ha apartado a los habitantes de las costas como recurso turístico.
- El proceso indiscriminado de transformación de suelo rural en urbano impide toda regulación sobre los bordes metropolitanos.

El sistema portuario fluvial-industrial Rosario-La Plata está acentuando fuertemente por el intercambio regional, con un crecimiento económico mayor hacia el norte, provocado por la relación con los principales centros urbanos y de desarrollo tecnológico regional; y ello conduce a un protagonismo de Buenos Aires como cabecera portuaria hacia el Atlántico. Asimismo, el sistema ferroviario presenta su máxima conectividad para el Mercosur entre el Área Metropolitana y Rosario, y el sistema viario refuerza los niveles de centralidad y de vinculación con las principales ciudades del Mercosur.

En el contexto de la mundialización adquieren relevancia las aglomeraciones urbanas por sobre los ámbitos nacionales, que ven desdibujarse sus injerencias en diversos niveles. Para insertarse competitivamente en el contexto internacional, Buenos Aires cuenta con un primer vínculo denominado Mercosur, aún sin funcionamiento pleno y con escasos mecanismos para regular las condiciones de competencia en el mercado ampliado. Ante una situación planetaria de consumo y contaminación, la escasa presión demográfica del área arroja ventajas comparativas. La región metropolitana de Buenos Aires, con gran concentración de población, inversión y empleo, deben ser considerada en este contexto, que posibilita el desarrollo de un proyecto sustentable.

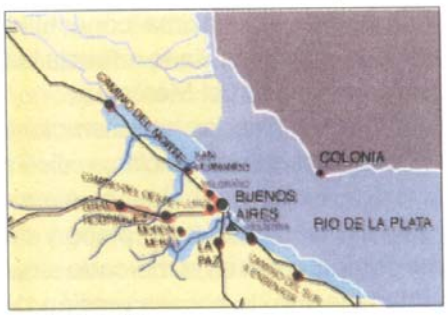
Evolución histórica a escala continental



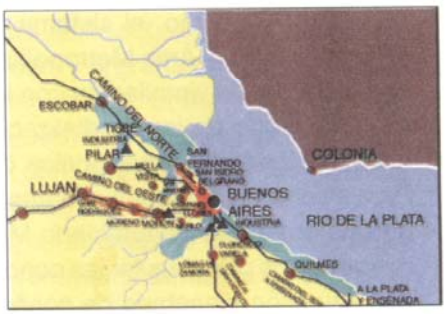
Los núcleos cabeceras en la Región. División según sus funciones.

Evolución histórica de la Ciudad de Buenos Aires y su región.

El crecimiento del área metropolitana y la ciudad de Buenos Aires



En el año 1880.

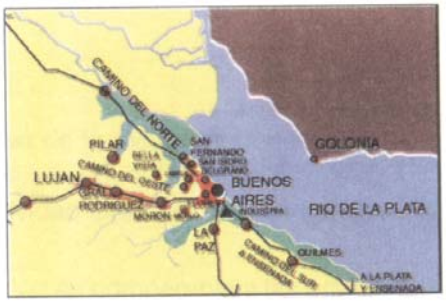


En el año 1914.

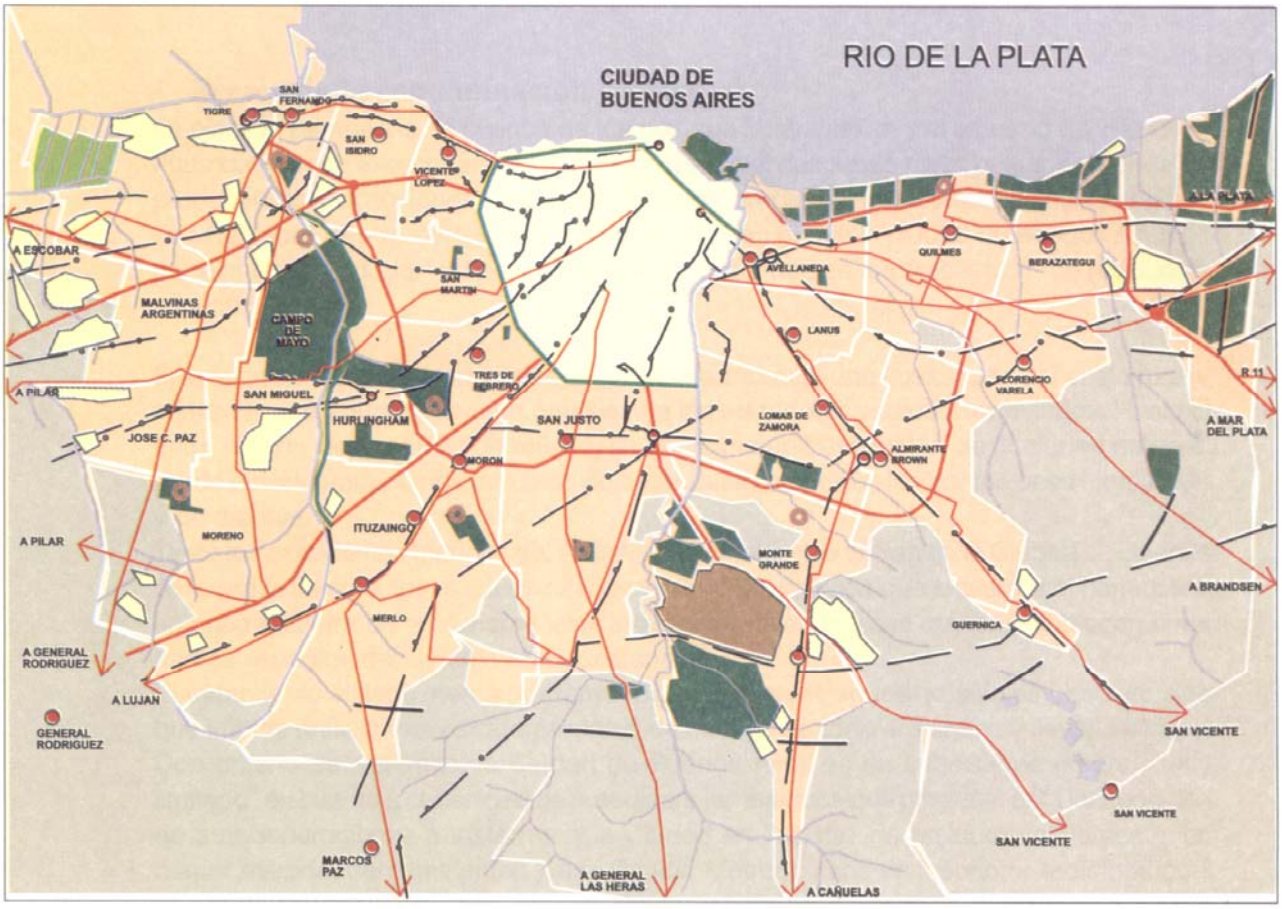
En el año 1960.



En el año 1995.



Area metropolitana. Situación actual.



CIUDAD DE BUENOS AIRES

AREA URBANIZADA

COUNTRIES BARRIOS CERRADOS

AREAS VERDES

COUNTRIES A CONSOLIDAR

AREAS SIN CONSOLIDAR

RUTAS NACIONALES Y PROVINCIALES

CAMINOS

FERROCARRIL

RUTAS A FUTURO

- Capítulo II -
Situación ambiental metropolitana

1. Acerca de la contaminación ambiental

La planicie pampeana, la cuenca de los ríos que la atraviesan y el estuario del Río de la Plata conforman el escenario en el que se asienta el desarrollo metropolitano y donde se producen las interacciones entre ciudad y medio ambiente. Importantes lazos ecológicos se establecen dentro del sistema metropolitano, en el que la ciudad de Buenos Aires se presenta como "dador" y su conurbación, en gran medida, en "receptora" de residuos y efluentes.

El avance de la frontera urbana sobre la llanura produce una sustitución del suelo rural y afianza la estructura tentacular que sigue a los corredores viarios y ferroviarios. Hacia el Este, a partir de acciones de relleno, se consuma una expansión de la ciudad sobre el borde fluvial, produciendo cambios de cota y alteraciones en las condiciones hidráulicas y de drenaje.
Tanto los excedentes hídricos del Área Metropolitana que entran en la Ciudad de Buenos Aires y a la inversa, los residuos sólidos y efluentes líquidos que ella envía al periurbano son una muestra de las fenomenales interacciones ecológicas que se establecen entre ambos espacios del sistema Metropolitano.
El tratamiento aislado –tema por tema- de estas interacciones no sólo es obsoleto sino que impide realizar una estrategia global de manejo de todo el sistema y llevarla a cabo. Con criterio de sistemas, la Ciudad de Buenos Aires es un subsistema urbano "muy limitado" en cuanto a capacidad de autodigerir los residuos que produce. Esta incapacidad de autodepuraciones transforma a la Ciudad en "dador" de residuos, efluentes y, en menor medida, contaminantes y a la Región Metropolitana en "receptor-redistribuidor" siendo el estuario el sumidero final de material sólido en suspensión, arrastrado o soluble (lixiviados, efluentes domiciliares e industriales) de las relaciones biogeoquímicas entre ambos.

La Ciudad de Buenos Aires funciona como inmenso consumidor que requiere un flujo constante de alimentos y materias primas agua y aire para sostener su metabolismo. Ese consumo deja una impronta, que los ecólogos llaman huella ecológica, cuando se considera la procedencia distante de los productos y materias primas y huella paisajística cuando se estudia la impronta en espacios contiguos a la ciudad.

Es fundamental reconocer, aunque no siempre se tiene en cuenta, que muchos de tales desechos son "novedosos" para la naturaleza, y de reciclado muy difícil o muy lento. Los desechos de la Ciudad de Buenos Aires son volcados al aire, a los ríos, a las napas y a los espacios con bajo valor inmobiliario; todo lo que la ciudad tira, por razones económicas, va al receptor más cercano. Sin embargo, no siempre lo más económico es tirar cerca del centro de producción de residuos. Desde un enfoque sistémico, los costos sociales del relleno de Villa Dominico, por ejemplo, sólo pueden medirse analizando la calidad de vida y la salud de la población de los monobloques ubicados en Bernal. Cuando se toman datos de los costos en salud que implica la vecindad a vertidos cercanos a la ciudad se descubre lo que se pierde, no sólo en salud.

Se justifica que cierto tipo de residuos tóxicos y peligrosos reciban tratamiento especial (muy altas temperaturas) o su disposición se haga "a distancia". Una situación es disponer residuos en la contigüidad de espacios urbanos, tal como Bernal con densidades poblacionales de 17. 000 hab/km otra es realizarlo en áreas con densidades de 658 hab/km y otra situación diferente es realizarla en áreas rurales agrícolas.
Aunque esto parezca obvio, en la práctica no se tiene en cuenta para la programació C n sistémica de la frontera urbana. Entre la Ciudad de Buenos Aires y el onurbano Bonaerense se han establecido mecanismos de retroalimentación que, para bien o para mal, son mutuamente interdependientes.

2. Suelos para la disposición de basura

El fuerte crecimiento de la construcción en el segundo quinquenio de la década del 90, indica tasas que están cercanas a las que tenía en el periodo 1947 al 70, donde el área amanzanada crecía a una tasa de 61 km2/año. En este escenario es posible estimar que el aglomerado urbano cubre en 1999 una superficie de 2.805 km2 ocupando el 44,3% de la superficie en estudio. Las unidades cartográficas de suelo para rellenos sanitarios, están constituidos por tres unidades:

- Delta y Valle Aluvial del Reconquista (unidad cartográfica 1) donde están ubicados los rellenos sanitarios Bancalari y Norte I y II.
- Llanuras Costeras y el Valle Aluvial del Riachuelo (unidad cartográfica 2) donde están los rellenos Villa Domínico, y La Plata I y II.
- Relleno de González Catán (unidad cartográfica 7).

Desde el punto de vista de la capacidad de uso y la productividad agropecuaria potencial de los suelos, la ubicación es adecuada para los rellenos Bancalario, Norte I y II, Villa Domínico y La Plata I y II. El relleno de González Catán se ubica en una unidad cartográfica como mayores opciones de productividad agrícola potencial pero con limitaciones.
Los rellenos de la unidad cartográfica 1: Delta y Valle Aluvial del Reconquista están en los llamados planos aluviales donde dominan suelos hidromórficos. Estos suelos tienen graves limitaciones químicas, como es el elevado porcentaje de sodio de intercambio y en algunos lugares se hacen salinos; por estos motivos fueron clasificados como Natracuoles típicos y Natracualfes típicos. Esto significa que son suelos con capacidad de uso VII, es decir, que su utilización agroproductiva queda restringida a pastoreo en campo natural, las labores mecanizadas son casi imposibles y es muy difícil mejorar su productividad. Corresponden al Delta y a las terrazas bajas de todos los tributarios del Paraná Inferior y la baja cuenca del Río Luján.

La unidad cartográfica en conjunto tiene 570 km2 de los que el aglomerado había ocupado 220,17 km2 en 1991, es decir que hay alrededor de 350 Km2 no urbanos. Estos suelos si se alteran, decapitan, modifican o impermeabilizan sólo afectan pequeñas superficies de manchones fértiles y no comprometen seriamente la conservación de suelos de alta fertilidad de la Pampa Ondulada.

Las superficies fértiles corresponden a lomadas planas con microdepresiones en las cuales se encuentra una asociación de suelos moderadamente bien drenados, profundos, bien provistos de nutrientes y sin limitaciones químicas para su uso, clasificados como Argiudoles vérticos los de las lomadas y Argiudoles ácuicos los de las depresiones.
La unidad cartográfica Llanura Costera y Valle Aluvial del Riachuelo (Unidad 2 en el mapa 10) tiene suelos con más opciones agroproductivas y pueden mejorarse con prácticas de manejo del suelo sencillas y conocidas por los habitantes de los espacios litorales anegadizos (construcción de camellones, abono orgánico, protección de crecientes , sudestadas y «peinado» del agua de la crecida remontante con juncales y totorales). El suelo fue clasificado con una capacidad de uso IV , es decir mucho mejor que los suelos del Delta.

El espacio ocupable para relleno corresponde a los sectores planos con leve pendiente; la superficie ocupada en nuestra área es de 547,23 km2 de los cuales la urbanización le ha quitado 374.74 km2. Desde el punto de vista de los suelos, es pertinente la ocupación con rellenos de los sectores planos con leve pendiente, pero siempre debe resguardadarse el sector de lomadas angostas subparalelas al Estuario porque aloja el patrimonio natural más importante de la Región Metropolitana de Buenos Aires.
El relleno de González Catán está ubicado en la unidad cartográfica 7 ha sido inteligentemente seleccionado para relleno. Se trata de un sector proporcionalmente muy alto -más de 30 m- para la amplitud del relieve de la Pampa Ondulada. Su paisaje tiene tres componentes; lomas suavemente onduladas, tendidos y depresiones. El componente que cubre mayor superficie son los «tendidos», que tienen drenaje deficiente, están desprovistos de materia orgánica y poseen más del 15% de sodio de intercambio, lo que significa una fuerte limitación para la agroproducción y son los reservorios de espacio ideales para futuros rellenos sanitarios.

En síntesis, de las 3 unidades cartográficas que poseen los suelos de más baja productividad agrícola y mayores limitantes para la producción, la que a futuro ofrece mayores ventajas es la 7 que tiene una superficie -en nuestra área de estudio- de 292,04 km2. Se trata de la superficie más chica, que representa el 4.61% del territorio continental analizado, frente al Delta que ocupa el 9% y las Llanuras Costeras el 8,63%.

La unidad cartográfica 7 ya ha sido ocupada en un muy alto porcentaje por la aglomeración (220,17 km) y quedan disponibles -en el sentido de no amanzanados- poco más de 70 km cuadrados. A pesar de tratarse de una unidad cartográfica muy chica y de que quedan apenas 7 000 Ha sin urbanizar, se trata del paisaje ecológico más adecuado para rellenos sanitarios porque: Es topográficamente muy alto. Sus percolados pueden o no afectar napas pero no afectan a ninguno de los tributarios importantes del Paraná inferior, no del Plata. No hay riesgo de afectación a litorales fluviales y estuáricos. No cobija ningún ecosistema natural de alto valor para la conservación del patrimonio natural nacional.

3. Las concetraciones de "Lixiviados"

En rellenos del conurbano, las concentraciones de lixiviados por descomposición anaeróbica generan productos intermedios sólidos, gases (CO2 y metano) y líquidos cuya composición es variable pero reconocidas universalmente como altamente tóxicos. Los percolados de residuos domésticos del CEAMSE son de alto contenido de compuestos orgánicos y "altos valores de alcalinidad y salinidad" (CEAMSE, 1993). El peligro lo genera la carga orgánica cuyo indicador el –DBO- es 100 veces superior al que presentan los efluentes cloacales.

En el caso de los efluentes cloacales la carga orgánica va al estuario, se diluye, y la descomposición aeróbica acelera la degradación biológica disminuyendo rápidamente el riesgo para la salud humana. Los lixiviados tienen carga orgánica tan alta que consumen el oxígeno a niveles tales que un cauce colector de lixiviados puede eutroficarse totalmente y convertirse en un ambiente acuático incompatible con formas de vida superior –no microscópica-; los ejemplos clásicos son los cauces de las cuencas media e inferior del Riachuelo y el Reconquista. Las concentraciones de lixiviados de rellenos del GBA están por debajo de los standard internacionales para metales pesados (cadmio, cromo, zinc y plomo), CEAMSE1993, pero su DBO es constantemente muy alto.

Por varias razones, el tratamiento de percolados se vuelve un tema central en las 3 unidades cartográficas donde se realizan los rellenos actuales –la vecindad de la primera napa y las condiciones de saturación de agua de los suelos contiguos a las celdas. Ese es el caso tanto de los suelos donde están ubicados los rellenos contiguos al Reconquista (mapa 10 capítulo 1) y los suelos 2 donde está el relleno de Villa Domínico, en la terraza baja del Estuario.
Los sistemas de prevención y control bioquímico de CEAMSE y el monitoreo, realizado por el propio organismo indica que en los centros de disposición final no detectaron, hasta el momento, contaminación en cursos de agua o napas subterráneas por efecto de los líquidos percolados. El relleno en González Catán se hacen sobre suelos de unidad cartográfica 7 que son muy altos con relación al colector principal (Paraná-Plata); los percolados se tratan en lagunas de lixiviados.
Los controles de los percolados, desde la construcción y evolución de los rellenos, deberían ser practicados no sólo por la empresa sino por un laboratorio insospechado de parcialidad y con excelente nivel académico como los de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y los de Farmacia y Bioquímica.

El doble seguimiento y control cruzado permite mitigar efectos no deseados por parte del CEAMSE en relación a sus empresas contratistas y presentar una transparencia pública inobjetable con la posibilidad de comparar resultados de 2 o más laboratorios. Deben tomarse las medidas urgentes para que, en sus rellenos, el CEAMSE abra sus puertas a la investigación académica en aspectos tales como:

- Estructuras de las celdas, sobre todo de las impermeabilizaciones en rellenos de distinta edad, y evolución de la cobertura vegetal en rellenos estabilizados.

- Presencia-ausencia y frecuencia de leñosas nativas (tala, cina-cina, lecherón, carquejas del grupo Baccharis y asilvestradas) potencialmente útiles para llegar a la etapa final de estabilización deseable: con ecosistemas de leñosas.
- Estudios del zoocomponente de la macro fauna residente de los rellenos en construcción y estabilizados frente a la hipótesis de que son hábitats donde hay una evolución explosiva de mamíferos omnívoros y carboneros (Rattus rattus, Rattus norveigus). Hay además información de explosión de moscas, mosquitos y Blattidae.

4. Medio ambiente e inundaciones

Las inundaciones en la Capital tienen tres fuentes: el agua del flujo de crecida de las sudestadas, el agua de las altas cuencas de tributarios que no están incluidas en el aglomerado de la ciudad de Buenos Aires, y las precipitaciones que caen directamente en la ciudad. De las altas cuencas de tributarios del Plata que tienen relaciones hidrológicas con la Capital Federal, hay dos sectores hídricos: el de los arroyos entubados y el Riachuelo. Este último, por el largo y las dimensiones de su cuenca (2240 Km2), es el desagüe de 11 partidos y casi todas las altas cuencas de sus tributarios de la red hidrológica secundaria. En ambos puede aplicarse una estrategia de manejo que contribuya a retener excedentes hídricos en las nacientes. Entre las medidas recomendables, pueden señalarse:

- Estimular usos del suelo que conserven la vegetación natural.
- Deprimir la napa estimulando la forestación con freatófitas, es decir especies de arboles que llegan a la napa, como la acacia dulce (gleditsia tricanthos) y todas las salicacias, más varios especies de Eucaliptos.
- Estimular proyectos de unidades familiares comunitarias y escolares como el Programa Pro-Huerta-INTA/Secretaría de Bienestar Social ya que mantienen un suelo poroso con alta capacidad de absorción.
- Fijar estrategias para aumentar la evapotranspiración en coberturas vegetales sujetas a lluvias convectivas chubascosas (grandes volúmenes de agua caída en poco tiempo, acompañadas de fuertes vientos).

Ingenieros hidráulicos, en base a experiencias realizadas particularmente sobre la cuenca de Broakhaven en Connecticut en USA, afirman:

- Que las coberturas de césped de gramínea son más eficientes que las de árboles para retener y evapotranspirar lluvias convectivas concentradas acompañadas de vientos fuertes.
- Que las coberturas forestales son mucho más eficientes que los céspedes para evapotranspirar y deprimir la freática en promedios anuales, incluyendo lluvias convectivas.
- Los céspedes de gramíneas y ciperaceas son más eficientes que las plantaciones forestales para retener suelos y minimizar erosión en manto y carcavamiento.

Dada la alta energía del relieve de la Pampa Ondulada y las larguísimas pendientes, una estrategia de uso del suelo con cobertura vegetal deberá determinar en cada subcuenca si conviene más tener ecosistemas con muy altos "índices de foliar" (los bosques) o céspedes de cobertura eficiente contra la erosión:

- Se recomienda que en áreas de riesgo de concentración de excedentes hídricos que van a afectar a la ciudad (los arroyos entubados) se trate de conservar y aumentar las superficies porosas (los suelos) con su máxima capacidad de absorción, es decir en usos agrícola, hortícola, a campo, frutal y forestal.
- No se recomienda ninguna quita de superficie porosa con pistas de aterrizaje, cultivo bajo cubierta (invernáculos) ni baterías de cría de pollos.
- Con respecto a las inundaciones, puesto que la Capital Federal se está transformando en un semi polder, dado que ha construido defensas completas contra sudestadas incluyendo estructuras de bombeo, se recomienda crear una unidad administrativa jerarquizada, de alto nivel técnico, vinculada con inundaciones urbanas. Se debería tratar de reproducir la estrategia Holandesa que tiene un Ministerio de Agua.

5. Los ecosistemas a conservar

La Ciudad de Buenos Aires posee tres áreas litorales y sublitorales que son estaciones para restauración de ecosistemas ribereños ubicados aguas abajo y aguas arriba. Los tres cumplen numerosas funciones en cuanto conservación del patrimonio natural tropical fundamentalmente. Son apostaderos de fauna migratoria, centros de contagio para restauración de ecosistemas degradados y experimentos naturales de alto valor para estudios científico técnicos, dado que los tres paisajes tienen ecosistemas asentados sobre «pseudo suelos» es decir que están asentados total o parcialmente sobre rellenos con material inerte de muy distinta antigüedad.

De los tres paisajes, dos tienen distintas etapas de la sucesión de ecosistemas naturales -Ciudad Universitaria y Costanera Norte- y uno -Bosques de Palermo- tiene un 90 % de espacio parquizado, un 5% de espacio con neoecosistemas y otro 5% con ecosistemas naturales en vías de restauración, particularmente talares y bosquecillos. Es necesario fortalecer la conectividad física y gerenciar con normativas acordadas y standard, reconocidos internacionalmente, las áreas naturales protegidas (ANP) y su entorno verde no protegido (Bosques de Palermo, Campo de Mayo, INTA Castelar, Parque Pereyra, Bosque de la Plata). Para ello deberán considerarse los siguientes aspectos:

- Las muestras de patrimonio natural que posee la Ciudad de Buenos Aires y prestan servicios ambientales (secuestradores de CO2, evapotranspiradores potentes de excedentes de lluvias y colchones de retención de agua de lluvias chubascosas) no sólo deben protegerse sino que esas muestras deben «encadenarse» o vincularse a una secuencia de áreas protegidas extra capitalinas para garantizar un sistema de apostaderos de fauna migratorio y contagio de diseminulos, con el fin de mantener la espectacular riqueza en fauna y flora del litoral metropolitano y su entorno.
- Hay en la cuidad un conjunto de «ecosistemas lineares» que vinculan el verde de la ciudad con la Región Metropolitana y que están totalmente desaprovechados. Tales «ecosistemas lineares» no fueron pensados como espacios para restaurar ecosistemas nativos. Ellos son, entre otros, los terraplenes y playas de maniobras del FFCC, hoy fuera de servicio.

En relación con los terraplenes, banquinas, playas no impermeabilizadas, cruces de vías y caminos, Vialidad Nacional está implementando una normativa para romper una inercia heredada de la época en que se usaban locomotoras a leña y carbón que provocaban riesgos reales de incendio, y para prevenirlos se desmontaban banquinas con talares y se asignaba un presupuesto para mantenerlas como un green de cancha de golf. Esa inercia, dominada por el concepto de que, paisajísticamente hablando, lo bueno es lo simétrico, impide planificar el uso ecológico de tales «parches verdes» y organizarlos como áreas de restauración o cicatrización ecosistémica.

- Hay «bordes» no impermeabilizados de espacios urbanos que son muy numerosos, sobre todo en el eje ferroviario portuario con epicentro en Retiro- Puerto Madero, que deben incorporarse a una planificación del verde de la Capital, articulado y conectado con paisajes similares del resto del área metropolitana.
- El peso de los grandes paisajistas como Thays no se ha continuado y se hace difícil volver operativa una estrategia para pensar los «verdes» como espacios de restauración de ecosistemas naturales y de conservación del patrimonio natural de la metrópolis.

Es importante destacar que existen una serie importante de Espacios Naturales y de Parques Públicos cuya conectividad debe garantizarse. Hay abundantes y recientes estudios sobre el valor de la conservación de los ecosistemas litorales y pampeanos y una larga lista de Áreas Naturales protegidas por Parques Nacionales, por la provincia, por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, por la provincia de Santa Fe y por el sector privado, que han sido motivo de estudios para hacer un encadenamiento litoral de fragmentos de ecosistemas de alto valor patrimonial. El valor patrimonial de los ecosistemas del litoral del Estuario y del Delta Inferior, merece una descripción particular; aquí sólo daremos el listado completo de los fragmentos de ecosistemas litorales cuyo encadenamiento es indispensable para mantener muestras del limite austral de ecosistemas de linaje tropical; a saber:

a) Paisajes del Delta y del Valle del Paraná: 1) Diamante, en el predelta de Entre Ríos; 2) Isla el Rico, en el Delta superior del Paraná en la Prov. de Santa Fe; 3) Islas frente a Victoria, en el Delta medio, Entre Ríos; 4) Isla Botija en Zárate, Prov. de Buenos Aires; 5) Reserva estricta de Otamendi en el partido de Campana; 6) Reserva Río Luján; 7) Frente del Delta Inferior o Delta en Formación (control y vigilancia desde la Isla de Martín Gracia).

b) Paisajes del Estuario: 1) Frente del Delta indicado arriba es un área protegida del borde NW del Estuario; 2) Isla Martín García; 3) Reserva Costanera Sur; 4) Reserva provincial de Hudson, llamada también Ribera del parque Pereyra Iraola; 5) Punta Lara, partido de Ensenada; 6) Reserva de la Biósfera de Magdalena; 7) Reserva privada El Destino.

c) Transición estuario-océano: Bahía Samborombón y Rincón de Ajó.

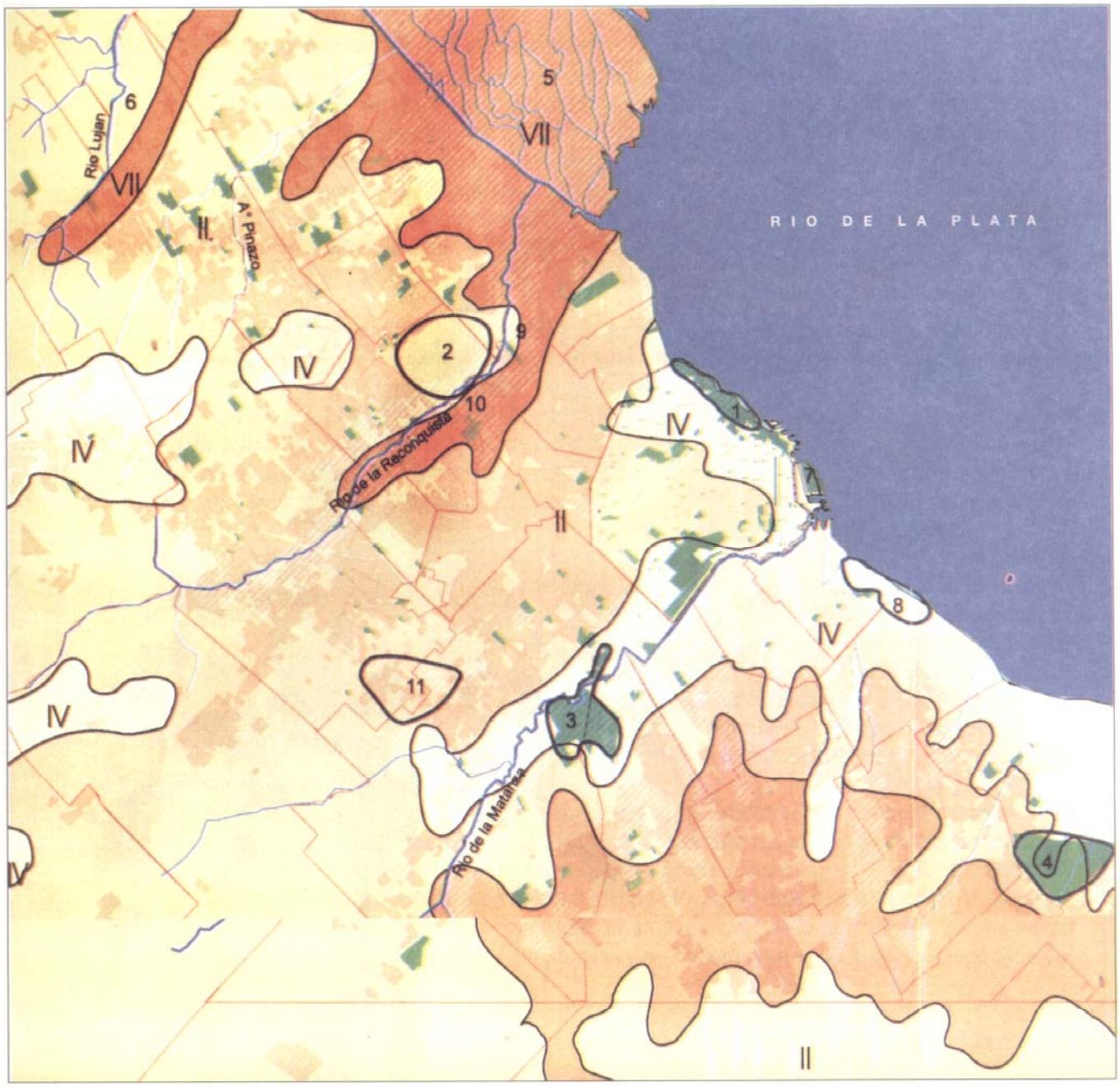
d) Suelos de Alta Fertilidad y Frontera Urbana.

En la Capital Federal el espacio verde, de cualquier tipo, es un recurso limitado y dentro de ella la agroproducción prácticamente está reducida a los pocos huertos del Programa Pro-Huerta. En el periurbano el espacio agroproductivo intensivo es importante y la horticultura bajo cubierta puede independizarse de la calidad de los suelos, ya que se trae material inerte o suelo de otra parte. Hay también producción sobre vermiculita, arena etc., y el riego incluye soluciones de nutrientes (solución de Hoagland por ejemplo). Sin embargo, la agricultura tradicional extensiva, la de punta o la hortifruticultura a campo depende enormemente de los soportes edáficos. La ciudad de Buenos Aires y su conurbano está asentado en un paisaje del que vastas superficies corresponden a los mejores suelos del país y del mundo.

El espacio periurbano, y aún el rural de alta productividad agrícola, es un recurso crecientemente escaso en Argentina, país donde la vastedad de sus tierras fértiles sigue subsistiendo como mito a pesar que científicamente se comprueba lo contrario. De los suelos del Conurbano Bonaerense, los de más alta fertilidad corresponde a las unidades cartográficas 3 y 4 que corresponden al inicio o borde fluvial de la Pampa Ondulada. La propia Capital Federal tiene un 40% de su superficie ocupada por la unidad 3.

Una estrategia de crecimiento urbano que asuma la conservación para uso agroproductivo de los suelos de alta fertilidad (prime quality soils) debe orientar su desarrollo, sin seguir ocupando lo todavía disponible de los 987,46 km2 no urbanizados de las unidades cartográficas 3 y 4, como es norma en países desarrollados, aún aquellos con más superficie de Argiudoles típicos que los del país. Una tercer unidad a ser conservada lo máximo posible es la 5, igualmente de suelos profundos bien provistos de materia orgánica y nutrientes cuya capacidad de uso es II y el índice de productividad es levemente más bajo que el de las unidades 3 y 4 porque tiene manchones de suelos hidromorficos con sodicidad en los horizontes subsuperficiales. La unidad 5 es la más grande del área estudiada cubriendo 2235,19 km2, es decir el 35, 26% de la muestra. La superficie urbanizada es de 518,65 km2 quiere decir que es la unidad de suelo más importante para establecer una política de uso de la tierra que privilegie el mantenimiento del uso agroproductivo.

Ambiente metropolitano. Aptitud del suelo y sucesión de ecosistemas naturales y áreas naturales protegidas. Zonas de residuos por relleno sanitario.



Fuente: Godaõne y Casas 1996 / Sobre área urbanizada / Elaboración propia

REFERENCIAS

II Suelos de buena fertilidad con limitaciones de sales. Ocupa la mayor superficie del area de estudio.

III Suelos de alta fertilidad con mayor indice de productividad

IV Suelos de alta fertilidad.

VII Delta y valle aluvial del Reconquista, suelo con graves limitaciones de cultivo. Utilizaciondel pastoreo en campo natural.

Sucecion de ecosistemas naturales

1 - Ciudad Universitaria
- Costanera Norte
- Bosques de Palermo

Areas naturales protegidas (ANP) y entorno verde no Protegido

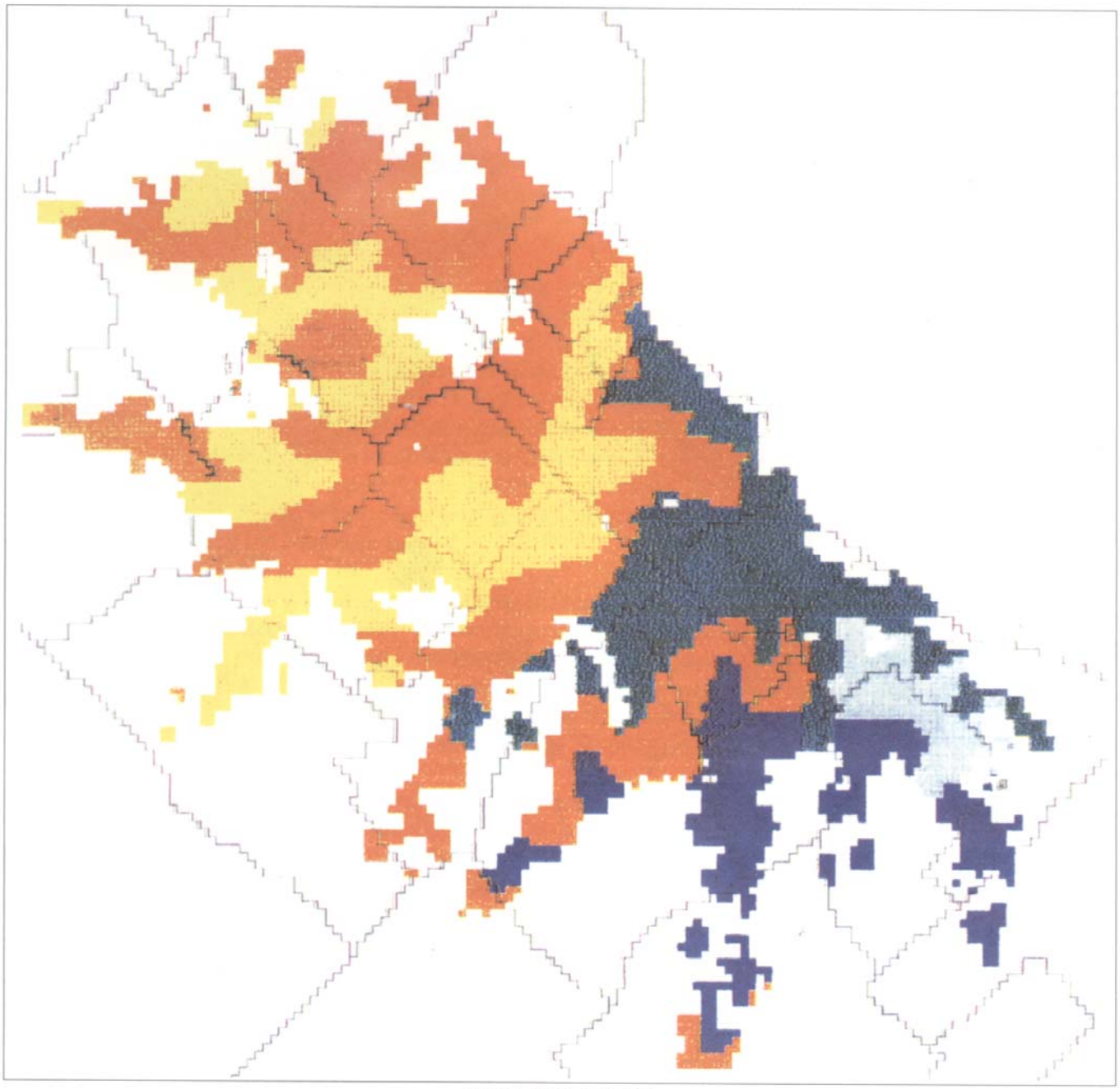
2 - Campo de Mayo
3 - Inta Castelar
4 - Parque Pereyra

Encadenamiento litoral de fragmento de ecosistema

5 - Paisaje del deltay del valle del Parana
6 - Reserva rio Lujan
7 - Reserva costanera Sur

Zonas residuos

8 - Villa Dominico
9 - Norte 1
10 - Norte 2
11 - Gonzales Catan



Fuente: GEPAMA - CEA - UBA

Suelo 1
Suelo 2
Suelo 3
Suelo 4
Suelo 5
Suelo 6
Suelo 7

Grid North

Escala

25.00

- Capítulo III -
Estructura económica metropolitana

1. Localización de las actividades

El Área Metropolitana es el mayor centro de actividades en los sectores industrial, comercial y de servicios, con los establecimientos de mayor tamaño y productividad media, y con remuneraciones promedio más elevadas que las del conjunto del país. El sector industrial concentra el 45,1% de los establecimientos, ocupa al 51,5% de la mano de obra y genera el 59,4% del valor agregado. La productividad de sus plantas es superior en un 31,5% a la media nacional, el tamaño de las unidades productivas supera en un 14% al promedio del país, y las remuneraciones promedio son un 16,4% más altas que en el conjunto nacional.

El sector comercio concentra el 35,8% de los establecimientos, ocupa al 38,0% de la mano de obra, y crea el 49,2% del valor agregado. La productividad es superior en un 37,5% a la media nacional, el tamaño de las unidades es un 4,3% mayor, y las remuneraciones promedio son un 42,2% más elevadas que las del conjunto del país. En el sector de servicios se registran los índice más altos de concentración, ya que se localizan en su territorio el 44,3% de la unidades, el 50,2% de la mano de obra ocupada y se genera el 60,9% del valor agregado. La productividad es un 37,6% más alta que la media nacional, el tamaño un 13,6% y las remuneraciones medias un 29,3%.
La Capital Federal presenta una relativa importancia dentro del sector industrial del Área Metropolitana, cuenta con el 38,6% de los establecimientos, ocupa al 36,3% de la mano de obra, y participa con el 37,2% del valor creado. La productividad de sus unidades es inferior en un 5,7%, mientras que las remuneraciones promedio superan en un 25,9% a las del conjunto del Área Metropolitana. En el sector comercial se registra una mayor importancia de las actividades realizadas en la Ciudad de Buenos Aires. Allí se localizan el 35,7% de las unidades, se ocupa al 46,8% de la mano de obra, y se crea el 58,9% del valor agregado. La productividad es un 158,3% más alta y las remuneraciones promedio superan en un 127,3% a las del resto.
En el sector de los servicios es donde se presenta una marcada concentración; en él la Ciudad de Buenos Aires reúne al 62,5% de las unidades, al 65,1% de los ocupados y participa con el 75,3% del valor agregado. La productividad es un 82,2% más alta y las remuneraciones promedio son un 59,3% más elevadas. En las actividades bancarias es donde se registra la mayor concentración en la Cuidad de Buenos Aires ya que allí se otorgan el más del 90% de los préstamos y se constituyen el 80% de los depósitos del Área Metropolitana.

El Área Metropolitana, conformada sobre la base de un centro y la existencia de subcentros, es una región fuertemente jerarquizada que se caracteriza por la existencia de distintos factores de localización para las actividades que se desarrollan. El centro del Área Metropolitana es el espacio limitado por las avenidas Callao-Entre Ríos, Santa Fe, Belgrano y el río de La Plata. Allí se concentran los tres poderes del gobierno nacional, la sede del gobierno de la ciudad, la cúpula del sistema financiero, y las oficinas centrales de las grandes empresas de producción y servicios. A esto se le agregan las actividades comerciales, los centros de esparcimiento, y todos los servicios que satisfacen la demanda de los residentes y de los que ingresan diariamente a la zona para realizar sus actividades. En el sector industrial se verifica la existencia de una dispersión en las localizaciones como producto de un doble fenómeno histórico de crecimiento. En una primera etapa las actividades manufactureras estuvieron orientadas a la elaboración de alimentos cuya producción estaba dirigida al mercado externo y las unidades productivas se localizaron en las cercanías del puerto.

En la etapa del desarrollo por sustitución de importaciones, el mercado al cual estaba destinada la producción era el mercado interno y en consecuencia las unidades se localizaron en el conurbano, perdiendo importancia el puerto como factor de atracción para la localización. En esa etapa adquieren mayor importancia la pequeñas y mediana empresas de carácter familiar que inician sus actividades en las viviendas de los

empresarios. Esto provoca una gran dispersión de las localizaciones, favorecida por la inexistencia del pago de las economías externas que generaban y por una elevada protección arancelaria que ocultaba los costos de las localizaciones ineficientes. Si bien en los últimos años se comprueba la existencia de una tendencia al incremento de las actividades industriales en el Conurbano, el mapa de la localización en el Área Metropolitana refleja este doble proceso histórico de crecimiento del sector manufacturero.

Una estrategia de crecimiento orientada hacia el mercado externo obliga a una elección más meticulosa de la localización con el objeto de evitar costos. Como consecuencia se puede esperar un cambio en los criterios de localización que dará como resultado una concentración de las actividades industriales en aquellos lugares donde las empresas logren mejores condiciones de competitividad. Este nuevo criterio de localización aparecerá con mayor intensidad en las nuevas actividades y en las de mayor tamaño.
En el sector comercial los factores que inciden en la localización están íntimamente ligados con la demanda, son una variable dependiente del consumo. El mapa de las localizaciones en el Área Metropolitana no muestra la existencia de una zona de fuerte concentración que coincide con el lugar donde se polarizan las actividades administrativas, empresaria, y financieras, y subcentros en las zonas donde el sistema de transporte crea centros de transferencias de pasajeros. En los últimos años, la aparición de los Supermercados y los Centros de compras han creado nuevos lugares de localización de los servicios comerciales.

En el sector servicios el factor de localización está dado por la cercanía con los demandantes, que en este caso están constituidos fundamentalmente por las empresas. Esto es lo que explica la fuerte concentración de las localizaciones que se produce en la Ciudad de Buenos Aires. Con el propósito de examinar la actividad económica y el empleo, han sido analizados tres sectores económicos de gran relevancia como lo son: industria manufacturera, comercio, servicios y financiero.

2. Análisis del Sector Manufacturero

a) La participación del Área Metropolitana:

En el Área Metropolitana se registra la mayor concentración de las actividades industriales de la Argentina. En su territorio se localizan, aproximadamente, la mitad del total del sector manufacturero del país. Los datos del censo económico correspondientes al año 1993 informan que allí se encontraban el 44,3% de las unidades productivas, se creaba el 49,6% de los puestos de trabajo, y se generaba el 57,6% del valor agregado bruto. Si a los 19 partidos del conurbano le agregamos el tercer cordón (5) nos encontramos con una participación del 45,1% en el total de establecimientos, con el 51,5% en los puestos de trabajo, el 59,4 en el valor agregado del sector, y el 59,9% en las remuneraciones pagadas. El promedio de ocupados por unidad productiva es un 14,0% más alta que la del total del país, el valor agregado por unidad productiva supera en un 31,5% a la media nacional y las remuneraciones por ocupado son un 16,4% más elevadas que el promedio de la Argentina. En consecuencia, en el Área Metropolitana no sólo se concentra el mayor nivel de actividad del sector sino que, además, cuenta con los establecimientos en promedio más grandes, los que generan individualmente mayor valor agregado y es el lugar en donde se pagan las remuneraciones medias más elevadas.

En el interior del Área Metropolitana el mayor número de establecimientos industriales, 24.922, se encuentran localizados en el conurbano, mientras que en la Capital Federal se registra la existencia de 16.244 unidades. En el Conurbano se concentra el mayor número de puesto de trabajo, se crea la mayor cantidad de valor agregado bruto, y se paga un monto más alto en concepto de remuneraciones.

Cuando analizamos la información desde el punto de vista cualitativo nos encontramos con que los establecimientos son ligeramente mayores en el Conurbano, en promedio tienen 13,2 ocupados por unidad productiva contra 12,2 de la Capital Federal. También en productividad por establecimiento el Conurbano presenta mejores resultados que la ciudad de Buenos Aires. El promedio del Valor Agregado Bruto es de 463,9 comparado con 442,9. Sin embargo en el resto de los instrumentos cualitativos la situación se invierte.

Respecto a la productividad por puesto de trabajo la Capital Federal tiene un resultado promedio de 36,3 contra el 35,2 del Gran Buenos Aires. En remuneraciones promedio los valores son de 18,0 y de 14,3, mientras que en la participación de las remuneraciones en el total del Valor Bruto Agregado la ciudad de Buenos Aires arroja un 49,6% y el del Conurbano es del 40,7%.

b) La distribución en el Área Metropolitana:

Para analizar la distribución espacial se agrupó la totalidad de las jurisdicciones del Área Metropolitana y se calculó la participación porcentual que le corresponde a cada una en el total de las unidades productivas y en los puestos de trabajo. La información censal está desagregada por Partidos en el Conurbano y por Distritos Escolares (DE)(6) en la Capital Federal. Los resultados obtenidos permiten arribar a algunas conclusiones.

Si bien en todas las unidades censales se registra la existencia de actividades productivas, la distribución no es homogénea. La participación más elevada en la localización de unidades manufactureras le corresponde a La Matanza con el 8,6% y el porcentaje más bajo se encuentra en el D.E. XXI con el 0,6%. La diferencia entre los extremos no indica que la participación más elevada es 14,3 veces mayor que la que le corresponde a la jurisdicción con la participación más baja. En el total de los puestos de trabajo la participación más alta se presenta en General San Martín con el 8,3% y el menor en los DE XV con el 0,6%. En este caso la diferencia entre extremos es de 13,8 veces

En el conurbano existe la conformación de un cinturón industrial que presenta una alta concentración de actividades y que se encuentra integrado por los partidos que limitan con la Capital Federal: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Tres de Febrero, General San Martín y Vicente López donde se localizan el 40,6% de las unidades del Área Metropolitana y se concentra el 39,2% de los puestos de trabajo.

Las zonas industriales más importantes se encuentran conformadas por los partidos de La Matanza, General San Martín y Tres de Febrero. En ella se localiza el 22,8% de los establecimientos del Área Metropolitana y participan con el 21,7% del total de los puestos de trabajo. Si bien los DE que limitan con estos partidos no son los más industrializados de la Capital Federal, al agregarse los porcentajes de la zona alcanzan el 29,6% y 27,0% respectivamente. Otra zona industrial tiene por eje geográfico al Riachuelo y está integrada por Avellaneda y Lanús y los DE IV, V y XIX. En este caso el desarrollo industrial es más homogéneo. En conjunto participan con el 14,9% en el total de las unidades productivas y con el 17,7% de los puestos de trabajo. Estas dos zonas industriales concentran el 44,5% de los establecimientos manufactureros del Área Metropolitana y 44,7% de los puestos de trabajo.

La distribución industrial se caracteriza por ser dispersa debido a que en el interior de la Capital Federal no existe un fenómeno tan marcado de concentración. El DE I es el más importante con el 4,8% de las unidades del Área Metropolitana y el 5,4% de los puestos de trabajo. El centro más importante es el constituido por los DE I, II y III, donde se localizan el 9,5 % de los establecimientos productivos y se concentra el 9,1% de los puestos de trabajo del Área Metropolitana.

La importancia de las actividades industriales está dada por el Valor Agregado Bruto que generan. Partiendo de esta información se comprueba que a nivel nacional, de las 22 ramas identificadas, cuatro de ellas aportan el 48,2%. Este resultado muestra el nivel de concentración existente en el sector industrial: 1) Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas (22,0%); 2) Fabricación Substancias y Productos Químicos (9,5%); 3) Fabricación de Coque y Refinación de Petróleo y Combustibles (9,1%); 4) Fabricación de Vehículos Automotores, Remolques y Semiremolques (7,6%)

3. Análisis del Sector Comercio

a) La participación del Área Metropolitana:

En 1994 existían 181.399 unidades destinadas a las actividades del sector comercio, y se generaban 436.274 puestos de trabajo. En el primer caso representan el 35,8% del total nacional y en el segundo (puestos de trabajo) la participación es del 38,0%. El tamaño de los establecimientos era ligeramente superior a la media de la Argentina,

apenas un 4,3% más alta. La productividad por unidad se ubicaba en un 37,5% por encima de la nacional y las remuneraciones promedio eran un 42,2% más altas que las resultantes para el conjunto del país.
En el interior del Área Metropolitana (considerando los 19 partidos de la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal), la mayor cantidad de establecimientos y el mayor número de puestos de trabajo le corresponden al Conurbano, con 110.251 para aquellos y 220.153 para estos. Mientras que en la ciudad de Buenos Aires se localizan 64.726 unidades y existen 204.194 puestos de trabajo. Sin embargo, la situación se invierte cuando consideramos el valor agregado bruto y las remuneraciones. En la Capital Federal el valor creado es de 5.334.476 contra 3.569.139 del Conurbano. Mientras que las remuneraciones ascendían en la ciudad de Buenos Aires a 1.848.369 y en el Conurbano a 890.985.
En el caso del tamaño de los establecimientos comprobamos que los de la Capital Federal eran en promedio un 60% más grandes ya que generaban 3,2 puestos de trabajo promedio contra 2,0 en el Conurbano. Las diferencias se amplían cuando tomamos en cuenta la productividad promedio por establecimiento, pues la de la ciudad de Buenos Aires es 2,5 veces superior. Lo mismo sucede en el caso de la productividad promedio por puesto de trabajo que es del 60% más elevada en la Capital Federal. Mientras que las remuneraciones promedio pagadas en la ciudad de Buenos Aires son 2,3 veces más altas que las de Conurbano. También en el caso de la participación de las remuneraciones en el valor agregado bruto generado el resultado es favorable a la ciudad porque supera en un 38,4% al Conurbano.

Existe una marcada diferencia entre las dos partes que integran el Área Metropolitana ya que en la Capital Federal se concentran las unidades productivas de mayor tamaño y las más productivas, a lo se debe agregar una diferencia substancial en el promedio de las remuneraciones pagadas en el sector.

b) La distribución en el Área Metropolitana:
La mayor cantidad de establecimientos comerciales se registra en La Matanza con el 8,7% del total y la menor en el D.E. XXI con el 0,6%. La diferencia entre los extremos es de 14,5 veces. En orden de importancia es seguido por el DE I con el 6,0%, Morón con el 5,7%, Lanús con el 4,5%, Lomas de Zamora con el 4,3% y General San Martín con el 4,1%.
La cantidad de puestos de trabajo creados por el sector posee significativas diferencias. En la Capital Federal el D.E. I registra el mayor valor con el 10%, mientras que el valor más bajo se presenta en el D.E. XXI con el 0,7%. La diferencia entre los extremos es de 14,3 veces. El segundo lugar le corresponde a La Matanza con el 6,7% y le siguen el DE II con el 4,6%, Morón con el 4,5%, el DE III con el 3,7 y San Isidro y Vicente López con el 3,6% cada uno.

La localización de las actividades comerciales tiene una gran dependencia del número habitantes y de la capacidad adquisitiva de los consumidores. En el supuesto que éstos tengan poca movilidad y si sus ingresos son similares, los servicios comerciales tendrían una distribución homogénea en el espacio. Sin embargo en la realidad no se presentan estas condiciones y es por ello que nos encontramos con el fenómeno de la concentración comercial. La información censal está expresada en unidades espaciales que no permiten detectar el fenómeno de concentración que se produce en una zona de las mismas.
En el caso del conurbano la concentración comercial se encuentra fuertemente asociada a los centros que se generan en las inmediaciones de las estaciones ferroviarias. Sin embargo el área censal, que abarca la totalidad del Partido, es tan amplia que diluye el impacto de la concentración por la inclusión de información de las áreas marginales. En la Ciudad de Buenos Aires existe el inconveniente adicional de que las jurisdicciones de los Distritos Escolares no necesariamente coinciden con las unidades económicas. De esta forma algunos centros comerciales, Flores y Belgrano por ejemplo, aparecen divididos en la información censal.

Dado que el dato de la cantidad de unidades por sí sólo no refleja la concentración espacial, para salvar este inconveniente se trabajó con un instrumento que permite una mayor aproximación a la realidad. Para ello se incorporan dos nuevos indicadores: la

población al momento de la realización del Censo del año 1991 y el valor de las ventas correspondiente a la información censal del año 1993. A partir de esta información se calculó un Indice de Concentración (Cuadro 23) de las actividades comerciales que surge de la división del porcentaje de participación en el total del Valor de Venta por el porcentaje de participación en el total de la población del Área Metropolitana.
Cuando el porcentaje de la participación en el total de la Ventas supera al porcentaje de participación de la población existe un fenómeno de concentración que puede obedecer a dos causas: al mayor nivel de ingresos de los habitantes o al consumo realizado por habitantes de otra jurisdicción. Por el contrario la situación inversa puede responder a un efecto renta o los consumos realizados fuera de la jurisdicción. En consecuencia los valores superiores a 1 indican concentración.

Los resultados del Indice de Concentración señalan que la jurisdicción con el valor más elevado es el DE I, con el 5,62, con lo que se constituye en el centro de servicios comerciales del conjunto del Área Metropolitana. El más bajo en Merlo con el 0,25. La diferencia entre los extremos es de 22,5 veces. Se observan, así, marcadas diferencias entre el Conurbano y la Ciudad de Buenos Aires. En el caso del conurbano, sólo dos Partidos arrojan un valor superior a 1, San Isidro y Vicente López, mientras que en la Capital Federal sólo los Distritos Escolares XIII y XV se ubican por debajo de la unidad.
En el interior de la Ciudad de Buenos Aires encontramos dos áreas de fuerte concentración conformada la primera por los DE I, DE II, DE III y DE VI, y la segunda por los DE IV y el DE V. También se registra un fenómeno de las mismas características, aunque de menor importancia, en los DE X y XIV.
La tres ramas principales en las que se encuentra desagregada la información censal para el sector Comercio son: 1) Comercio al por mayor y menor de vehículos automotores, mantenimiento y reparación de automotores y venta al por menor de combustibles para automotores; 2) Comercio al por mayor y en comisión excepto de automotores y motocicletas; y 3) Comercio al por menor, excepto de automotores y motocicletas y sus combustibles, y reparación de efectos personales y enseres domésticos.
Del total del valor agregado bruto del sector comercio del país el mayor aporte le corresponde al comercio minorista con el 46,9%, es seguida por el comercio mayorista con el 35,2% y la venta y reparaciones de automotores con el 17,9%. En el caso del comercio mayorista los porcentajes de participación son del 46,6% en las unidades, del 47,5% en los puestos de trabajo, del 58,9% en el valor agregado bruto, y del 61,9% en el total de las remuneraciones. Todos los indicadores cualitativos son superiores a la media del país. En el tamaño de las unidades, la supera en un 1,7%, en valor agregado en el 26,3% y las remuneraciones en el 29,9%.

El comercio minorista del Área Metropolitana reúne el 34,4% de los establecimientos, ocupa el 34,4% del personal, genera el 42,3% del valor agregado bruto y paga el equivalente al 45,3% de las remuneraciones. El tamaño de los establecimientos es exactamente igual al de la media nacional, empero la productividad es un 23,1% más alta y las remuneraciones un 29,6% más elevadas. Los datos precedentes indican la importancia cualitativa que el Área Metropolitana tiene en las actividades del sector a nivel nacional.

3. Análisis del Sector Servicios

a) La participación del Área Metropolitana:

Del total del Valor agregado bruto generado en el Área Metropolitana el 76,1% se crea en la Ciudad de Buenos Aires y el 23,9% restante al Conurbano. Las tres ramas más importantes del sector son: Actividades Empresariales que participa con el 28,4% del total del Área, Servicios Sociales y Salud con el 18,9% y Enseñanza con el 11,3%. Estas tres ramas concentran el 58,6%. Se registra una elevada concentración de las actividades de este sector. Reúne el 43,5% de las unidades, el 49,2% de los puestos de trabajo y genera el 60,1% del valor agregado.

En el tercer anillo la participación en el total de las unidades se eleva al 44,3%, en los puestos de trabajo al 50,2%, en el valor agregado bruto al 60,9% y que pagan el 65,0%

de las remuneraciones. El tamaño de las unidades es un 13,6% más grandes que la media del país, la productividad es superior en un 37,6% y las remuneraciones un 29,3% más altas que las existentes para el conjunto de la Argentina.

En el sector de Servicios se registra una elevada concentración de las actividades en la Ciudad de Buenos Aires; reúne el 63,7% de las unidades, el 66,2% de los puestos de trabajo, genera el 76,2% del valor agregado bruto y allí se pagan el 75,5% de las remuneraciones. Los indicadores cualitativos mantienen la posición hegemónica. El tamaño de los establecimientos es un 10,6% mayor que en el Conurbano, la productividad es un 79,0% más elevada, y las remuneraciones medias son un 59,3% más altas.

La jurisdicción con la mayor cantidad de unidades es el DE I con el 21,1% del total del Área Metropolitana. Mientras que el menor le corresponde al DE XIX con el 0,3%. La diferencia entre los extremos es de 70,3 veces. En orden de importancia el DE II comprende el 6,3%, el DE IX el 5,3%, el DE III el 4,4%, el DE X el 4,2%, La Matanza el 3,8%, Morón el 3,7% y San Isidro y Vicente López, con el 3,0% cada uno. La mayor cantidad de puestos de trabajo se encuentra en el D.E. I que reúne al 23,8% del total del Área Metropolitana, la participación más baja se presenta en el DE XXI con el 0,3%. La diferencia entre los extremos es de 79,3 veces. En el segundo lugar se ubica el DE III con el 5,6%, los DE II y IX participan con el 4,9%, lo sigue el DE X con el 4,3%, y el DE VII con el 3,3%. Recién en la séptima posición se encuentran tres partidos del Conurbano que son: La Matanza, Morón y San Isidro con el 3,2% cada uno, seguidos por Vicente López con el 3,0%.

b) La distribución en el Área Metropolitana:

El centro del sector Servicios más importante del Área Metropolitana está conformado por los DE I, II, y III, donde se localizan el 31,8% del total unidades y donde se crean el 34,3% de los puestos de trabajo. En orden de importancia encontramos a la zona integrada con los DE IX y X que participan con el 9,5% de las unidades y el 9,2% de los puestos de trabajo. En el Conurbano el área de San Isidro y Vicente López reúne al 6,0% de las unidades y al 6,2% de los puestos de trabajo.

A través del Indice de Concentración (% Valor de la producción / % Población) se manifiesta con mayor intensidad la desigual distribución de las actividades en el Área Metropolitana. El valor más elevado le corresponde al DE I con 13,42 y el más bajo a Florencio Varela con 0,09. En orden de importancia le siguen el DE III con un valor de 5,92, el DE IV con 5,50, el DE V con 2,44 y el DE VI con 2,20. En el Conurbano el mejor resultado se registra en San Isidro con un valor de 1,00 seguido por Vicente López con 0,88.

El sector Servicios está desagregado en trece ramas de las cuales las tres más importantes, a nivel nacional, concentran el 56,0% del valor agregado bruto total. La rama más importante es la denominada Actividades Empresariales con una participación del 23,5%, le siguen los Servicios Sociales y de Salud, con el 21,2% y las destinadas a las Actividades de Esparcimiento con el 11,3%. En el análisis se agrega, por su importancia, las ramas de Enseñanza y de Hoteles y Restaurantes con el 10,8% y del 10,5% de participación cada una de ellas. La cobertura con las cinco ramas alcanza al 77,3% del total del sector. El Área Metropolitana presenta una fuerte concentración en la rama de Actividades Empresariales pues se localizan el 50,9% de las unidades, el 64,9% de los puestos de trabajo, el 72,6% del valor agregado bruto, y el 78,2% de las remuneraciones que se pagan en el país. También en los indicadores cualitativos sus valores son superiores a los de la media nacional; el tamaño de las unidades es un 30,0% más grande, la productividad un 42,6% más elevada, y las remuneraciones promedio un 20,0% más altas.

En las actividades dedicadas a los Servicios Sociales y Salud se encuentran en el Área Metropolitana el 40,4% de los establecimientos censados en el país, el 45,6% de los puestos de trabajo, el 53,5% del valor, y el 60,1% de las remuneraciones. El tamaño de las unidades era un 14,7% más grande, la productividad un 32,7% mayor, y las remuneraciones promedio un 30,8% más elevadas.

En la rama que registra los resultados de las Actividades de Esparcimiento la participación del Área Metropolitana en el total nacional no es elevada. Allí se ubican el 27,5% de las unidades, el 32,7% de los puestos de trabajo, se creaba el 47,6% del valor agregado

bruto, y se pagaban el 60,6% de las remuneraciones. Sin embargo, los indicadores cualitativos indican que las unidades son un 18,2% más grandes que la media del país, la productividad un 73,2% más alta, y las remuneraciones promedio un 86,2% más elevadas.

En la rama de la Enseñanza el Área Metropolitana concentra poco más de la mitad del total nacional. En su territorio de localiza el 49,0% de los establecimientos, el 53,6% de los puestos de trabajo, se crea el 62,4% del valor, y pagan el 60,1% de las remuneraciones. Las unidades son un 9,5% más grandes que la media del país, la productividad es superior en un 27,5%, y las remuneraciones promedio son un 12,7% más altas.

En la rama de Hoteles y restaurantes se localizan en su territorio el 36,8% de los establecimientos del país, el 47,1% de los puestos de trabajo, el 59,3% del valor creado, y se hacen efectivo el 59,3% de las remuneraciones. En los indicadores cualitativos se comprueba que las unidades son un 28,6% más grandes que la media nacional, que la productividad es un 52,7% más alta, y que las remuneraciones promedio superan en un 24,5% a las del conjunto del país.

En la Capital Federal se registra una elevada concentración en las tres ramas principales del sector que en conjunto generan el 59,2% del total del valor agregado bruto. La rama más importante es la de las Actividades Empresariales que participa con el 32,7% del valor local y con el 63,6% del valor agregado bruto generado en el total del país. Las unidades son más grandes y productivas y las remuneraciones promedio que se pagan son más elevadas que la media nacional.

En orden de importancia, le sigue la rama de los Servicios Sociales y Salud con un aporte del 16,8% del valor agregado de la ciudad y del 36,3% del nacional. También en este caso las unidades son más grandes y productivas que las del resto del país, y las remuneraciones promedio más altas. La tercera ubicación le corresponde a la rama de los Hoteles y Restaurantes que participa con el 9,7% del valor creado en la Capital Federal y con el 42,6% del generado en el país. En los indicadores cualitativos, la Ciudad de Buenos Aires registra la existencia de establecimientos más grandes, más productivos y las remuneraciones promedio más elevadas que la media nacional.
En el área metropolitana, el Sector Servicios registra una elevada concentración en las tres ramas más importantes que en conjunto participan con el 61,4% del total del valor agregado bruto. La rama dedicada a los Servicios Sociales y Salud contribuye con el 25,5% del valor local y con el 17,2% del total nacional. En este caso los establecimientos son mayores y más productivos que los del conjunto del país y las remuneraciones promedio más altas.

5. Análisis del sector financiero

Los datos censales publicados de este sector son parciales y sólo es posible trabajar con la información relacionada con los puestos de trabajo para la Ciudad de Buenos Aires. A pesar de ello es de importancia comprobar el nivel de participación que tiene la Capital Federal en el total nacional. En el total de los puestos de trabajo creados por el sector de Intermediación Financiera en el país a la Ciudad de Buenos le corresponde en 42,1%.

En los Bancos Públicos Nacionales la participación de la Capital Federal es del 31,7%, en los Bancos Públicos de Provincias y Municipios es del 19,1%, en los Bancos Privados Nacionales bajo la forma de sociedades anónimas es del 53,8%, en los Bancos Privados Nacionales Cooperativos es del 23,5% y en los Bancos de capital Extranjero alcanza al 82,5%.

En las Entidades Financieras no Bancarias la participación de la Ciudad de Buenos Aires en el total de puestos nacionales es del 66,7% en las Compañías Financieras, del 86,6% en la Sociedades de Ahorro y Préstamo y Cajas de Crédito, del 58,4% en las Compañías de Seguros, y del 85,5% en las Actividades Auxiliares de la Intermediación Financiera. Estos resultados nos demuestran la elevada concentración de las actividades del sector de Intermediación Financiera en la Ciudad de Buenos Aires.

El tratamiento de los problemas de la ocupación de la mano de obra es una cuestión que sólo en los últimos años, de manera especial luego del pico de desocupación de mayo de 1995, se transformó en una demanda social prioritaria y en un motivo de preocupación para la dirigencia.
La posterior evolución de los indicadores demuestran que es un problema de la economía que llegó para quedarse y que, en consecuencia, su análisis se convierte en uno de los elementos fundamentales para caracterizar la realidad socioeconómica del Área Metropolitana. La importancia del tema obliga a investigarlo utilizando todos los indicadores disponibles; el que mide la actividad, el empleo, la desocupación y las distintas variantes de la subocupación. A los que se agregan, de elaboración propia, la subutilización de la mano de obra y la oferta de trabajo insatisfecha abierta.

La lectura de la información permite comprobar que el tema de la ocupación se caracteriza por sus permanentes variaciones; por tal razón se analizan los ciclos que se presentan en la serie. También se puede verificar la falta de homogeneidad en el espacio; por este motivo se compara, en cada caso, la situación del Área Metropolitana con la existente en el conjunto de los centros urbanos encuestados del interior del país.
La Tasa de Actividad constituye un porcentaje que representa la oferta de trabajo abierta con relación al total de los habitantes del área urbana encuestada. Sus valores muestran variaciones en el tiempo y los cambios obedecen a tres causas fundamentales: demográficas, inmigratorias y de género. De acuerdo con los resultados del censo de 1991 el porcentaje de la oferta potencial de trabajo, la población comprendida entre los 14 y 64 años sobre el total, era del 64,6% en la Ciudad de Buenos Aires y del 62,4% en el Conurbano.

En consecuencia, el factor demográfico es una variable que afecta a la oferta de trabajo como una tendencia que provoca pequeñas variaciones en el largo plazo y que no explica los movimientos coyunturales de la tasa de actividad. En el Área Metropolitana, y de manera especial en el Conurbano, las migraciones internas son un factor que afecta la oferta coyuntural de mano de obra.
Es notable la diferencia que se registra en el interior del Área Metropolitana. La Ciudad de Buenos Aires registra una Tasa de actividad que en promedio es un 23,6% más elevada que la existente para los centro urbanos del interior; para el Conurbano la diferencia es del 9,1%. A su vez la Capital Federal registra una Tasa de actividad que en promedio es un 13,3% más alta que la correspondiente al Conurbano.
La Tasa de empleo del Área Metropolitana se ubica por encima de los valores correspondientes al total del conjunto de los Aglomerados del interior y el promedio de la demanda de mano de obra supera en un 12,2%. El promedio de la Tasa de empleo de la Ciudad de Buenos Aires es un 26,8% más alta que el que resulta para los centros urbanos del interior. La diferencia del Conurbano es del 6,8%.

Los movimientos que experimenta la Tasa de desocupación obedecen a causas económicas, aunque es posible inferir que cuando alcanza valores elevados no registra la totalidad del fenómeno de la oferta de trabajo insatisfecha. Esta suposición se fundamenta en el convencimiento que el número de los desocupados que abandonan la búsqueda de trabajo aumenta cuando disminuyen las posibilidades de lograrlo. En estas condiciones la desocupación abierta sólo muestra una parte del fenómeno de la oferta insatisfecha de trabajo. La Ciudad de Buenos Aires tiene una Tasa promedio de desocupación inferior en un –24,1% a la que registran los centros urbanos del interior; en una sólo oportunidad, en mayo de 1993, la supera. Por su parte el Conurbano presenta una Tasa promedio de desocupación que supera en un 18,1% a la correspondiente a los conglomerados urbanos del interior. La diferencia más amplia se produce en el mes de mayo de 1995 con el 46,8%.

En relación con el sistema bancario, debe señalarse que presenta una fuerte concentración creciente en el Área Metropolitana, particularmente en el caso de los préstamos. Para el año 1993 allí se generaba el 61,9% del total de los depósitos del país y en 1998 le correspondía el 63,4%, lo que da un incremento de un punto y medio. Si se tiene en cuenta el volumen de los préstamos se comprueba que en 1993 en el Área Metropolitana

se distribuyó el 59,5% del total. En 1998 la proporción trepa al 67,7% con un aumento de 8,2 puntos. El más rápido crecimiento de los préstamos que los depósitos determina la relación entre ellos se mantenga siempre por encima de la unidad para el Área Metropolitana, mientras que para el conjunto del país descienda de una relación de 1,12, en el año 1993, al 0,96 en 1998.

La denominada globalización es un fenómeno que se caracteriza por la creciente importancia que adquieren las relaciones económicas externas en el desarrollo de los países. Estas relaciones incluyen el intercambio de bienes y servicios, las localizaciones de las actividades productivas y el movimiento de capitales. Los resultados han provocado también cambios en la teoría económica donde el viejo y tradicional concepto de las ventajas comparativas han sido reemplazados por el más dinámico de las relaciones competitivas.

SEGUNDA PARTE

Una mirada prospectiva

1. En relación al medio ambiente

El análisis comparado de las diferentes variables que intervienen en la relación entre la ciudad de Buenos Aires y los partidos metropolitanos permite observar las profundas transformaciones recientes que afectan la estructura socioespacial, como tambien que las mismas se han dado sin una planificacion integral que contemple las necesidades del crecimiento provocando desajustes y graves problemas que requieren de acciones e intervenciones inmediatas. La propia dinámica de expansión urbana genera procesos que ponen de manifiesto diferentes grados de contaminación en temáticas centrales tales como: la oferta de espacios verdes y de áreas a preservar, el manejo del agua y la prestación de servicios de saneamiento, los efectos de los flujos del transporte, entre otros.

La ausencia de una visión coordinada produce acciones fragmentadas tanto territorial como funcionalmente. Impronta que adquiere la denominación de "huella ecológica" y que se torna indispensable afrontar. Existe un claro déficit en la explicitación de políticas tendientes a la consolidación de espacios productivos, a la preservación de ecosistemas tanto como al mantenimiento y protección de recursos paisajísticos. En relación a la eliminación de residuos se pone en evidencia una alta presión sobre los espacios destinados al relleno ecológico, mientras simultáneamente se contaminan napas freáticas. La interacción entre la ciudad y su región en materia de manejo de agua y de los sistemas de infraestructura sanitaria denota la existencia de áreas de riesgo y de problemas ambientales críticos, especialmente en la regulación de los excedentes hídricos, el control de las inundaciones, la calidad de los recursos superficiales y de los cuerpos receptores, el control de la contaminación y de la compleja articulación entre sistemas pluviales, cloacales y la preservación del recurso agua potable a nivel de subsuelo y estuario.

Estas situaciones devienen en una alta vulnerabilidad de la operatividad actual de los sistemas puestos en crisis por factores de obsolescencia de redes, por carencia de una planificación concertada a nivel interjurisdiccional, por una creciente necesidad de realización de obras nuevas y de mantenimiento de los sistemas, y por una urgencia en

la extensión de los servicios, en particular, para los sectores de más alto riesgo sanitario. Con cierta celeridad el CEAMSE debería fortalecer sus experiencias de reciclado y operacionalizar unidades probando las ventajas económicas y ecológicas del mismo. Aumentar el reciclado es insuficiente si no se consigue un profundo cambio en las modalidades de consumo. Sería conveniente transformar el CEAMSE de un organismo experto en problemas ambientales. El Gobierno de la Ciudad debería enfatizar esta política dado que cogobierna ese organismo.

La Ciudad de Buenos Aires ha implementado una política de "no tire en cualquier parte" y debería también desarrollar una estrategia para penalizar a los máximos representantes del "use y tire" (restaurantes de comidas rápidas, maxikioscos y las galerías y shoppings, etc.). Los controles de los percolados, desde la construcción y evolución de los rellenos, deberían ser practicados no sólo por la empresa sino por un laboratorio insospechado de parcialidad y con excelente nivel académico como los de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y los de Farmacia y Bioquímica.

De los dos cuerpos de agua que son receptores finales, Riachuelo y Estuario, el primero "tiene una escasa capacidad diluyente y autodepuradora" (CEAMSE, 1993) por lo que al tema Riachuelo se le ha dado prioridad sobre el litoral intermareal del Estuario. Independientemente de la reflectancia de las manchas de petróleo apoyadas en la costa, perceptibles desde las imágenes satelitales, la costa tiene problemas cuya solución hacen a la supervivencia de la Capital. Por el hecho de que las tomas de agua para consumo humano están en el estuario se aconsejan acciones de mitigación y control de la contaminación, priorizándose algunas.
Por un lado, el Riachuelo es un río "muerto" con escasa capacidad diluyente y autodepuradora de donde nadie puede sacar agua para uso humano ni animal y, por otro, se cuenta con un inmenso estuario que, según datos del servicio de Hidrografía Naval y OSN, alcanza condiciones de potabilidad a 3 Km de la costa y donde se tienen tomas de agua en riesgo de ser incluidas en el espacio acuático contaminado.
Cuando las opciones de inversión social son entre un río muerto, donde no se puede controlar la disposición de residuos industriales, y un estuario que diluye y que proporciona la base esencial de agua de la región, seria pertinente evaluar servicios o funciones ecológicas, realmente cumplidas hoy por ambos cuerpos de agua, versus inversiones sociales. Puesto que dos sectores hídricos: el de los arroyos entubados y el Riachuelo, y este último es el desagüe de 11 partidos y casi todas las altas cuencas de sus tributarios, puede aplicarse una estrategia de manejo que contribuya a retener excedentes hídricos en las nacientes.

Entre las medidas recomendables, pueden señalarse: 1) estimular usos del suelo que conserven la vegetación natural; 2) deprimir la napa estimulando la forestación con especies de arboles que llegan a la napa; 3) 3stimular proyectos de unidades familiares comunitarias y escolares cuyos trabajos permiten mantener el suelo poroso con alta capacidad de absorción; 4) fijar estrategias para aumentar la evapotranspiración en coberturas vegetales sujetas a lluvias chubascosas; 5) proteger las coberturas de césped de gramínea ya que son más eficientes que las de árboles para retener y evapotranspirar lluvias convectivas concentradas; 6) promover las coberturas forestales que son eficientes para evapotranspirar y deprimir la freática en promedios anuales, incluyendo lluvias convectivas; 7) en áreas de riesgo de concentración de excedentes hídricos debe tratarse de conservar y aumentar las superficies porosas con su máxima capacidad de absorción; y 8) crear una unidad administrativa jerarquizada para atender las inundaciones urbanas.

2. En relación al contexto económico

El crecimiento de las actividades en el Area Metropolitana nunca estuvo encuadrado en un plan de conjunto, esto determinó que las localizaciones obedecieran a los objetivos de minimizar los costos iniciales de las empresas. Así fue como las radicaciones después generaron «deseconomías», económicas y sociales, que disminuyen la capacidad competitiva y generan elevados costos de funcionamiento para el Estado. A pesar de esta carencia, se convirtió en el principal centro productivo del país y cuenta con ventajas

competitivas que le permiten aspirar a convertirse en uno de los centros económicos del Mercosur. Es por ello que, independientemente de la división política, para alcanzar este objetivo es preciso visualizar al Area Metropolitana como una región económica.
El desarrollo de las actividades productivas exige la existencia de un Plan Estratégico para el conjunto del Area Metropolitana que debe establecer la estrategia de crecimiento, la selección y la distribución de las actividades en el espacio, los actores institucionales, y los instrumentos disponibles. En el marco que brinda la apertura de la economía el mercado externo aparece como la variable más dinámica para provocar el crecimiento de las actividades.

En los últimos años las exportaciones crecieron sostenidamente, sin embargo la crisis del Brasil demostró la vulnerabilidad que surgía de una estrategia dirigida a las ventas con una fuerte concentración. Es por ello que el Plan Estratégico debe necesariamente contemplar una diversificación de las colocaciones en el exterior. Las actividades a promover serán aquellas cuyos productos tengan una demanda asegura en el mercado externo; en otras palabras las que cuenten con una ventaja competitiva. El paso siguiente es el de establecer cuáles son las localizaciones más convenientes, dentro del Area Metropolitana, para las actividades que dispongan de una ventaja competitiva.
Uno de los problemas que se deben resolver, para garantizar en el tiempo el mantenimiento de la competitividad, es el relacionado con el desarrollo tecnológico. En esta materia es preciso estudiar la posibilidad de la construcción de un parque tecnológico donde se vincule la investigación científica, realizada en las Universidades, con la aplicación en las actividades productivas. En esta materia, dentro del Area Metropolitana, es la ciudad de Buenos Aires la que cuenta a priori con las mejores condiciones para localizar en su territorio un parque tecnológico.

En forma complementaria se puede analizar la posibilidad de que el propuesto parque tecnológico cumpla la función de convertirse en una incubadora de industrias que permita la incorporación de las innovaciones a las pequeñas y medianas empresas. La experiencia demuestra que no es posible continuar con la falta de la coordinación de las acciones institucionales dentro del Area Metropolitana. Es por ello que se hace necesario la creación de un ente regional que tenga a su cargo la formulación y la implementación del Plan Estratégico.

También es preciso contemplar la coordinación del uso de los instrumentos de que disponen las unidades administrativas que integran el Area Metropolitana. Al menos deberán complementarse en: 1) Promoción de las exportaciones; 2) Capacitación de la mano de obra; 3) Asistencia técnica a las empresas que se encuentren localizada en el Area Metropolitana; 4) Fuentes de financiamiento de las obras que mejoren la oferta de servicios; 5) Uso de los recursos para la realización de las obras de interés compartido en el Area Metropolitana. La utilización de estos instrumentos es de especial significación para la promoción de las pequeñas y medianas empresas en la región Metropolitana.

3. En relación al sistema de transporte

El sistema de transporte metropolitano y los elementos del sistema nacional de transporte localizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cumplen una función muy significativa para el logro de los objetivos establecidos por el Plan Urbano Ambiental en cuanto se refiere al desempeño de los diversos roles específicos que éste asigna a la ciudad de Buenos Aires, frente a los niveles de inserción previstos: la región metropolitana; el país en su conjunto; la región del Mercosur; y los escenarios globales.

La calidad de la oferta de transporte disponible, tanto de los modos públicos como privados es, en general, razonablemente adecuada para satisfacer la demanda actual y previsible en el plazo del Plan, de viajes de personas y bienes correspondientes a los intercambios relevantes: intra-sistema metropolitano; ciudad/región metropolitana-resto del país; ciudad/región metropolitana-mercosur; e intercambios con el contexto internacional.

Se perciben sin embargo debilidades específicas, que afectan o pueden afectar desfavorablemente el logro de los objetivos del Plan, bajo la forma de discontinuidades de las redes primarias viales y ferroviarias, presencia de tráficos interurbanos pasantes, congestión vial en el área central, conflictos en la interfaz puerto-ciudad, falta de integración intermodal -física y tarifaria-, y déficit en materia de centros de transferencia de pasajeros y cargas, entre otras.
Tales debilidades se potencian en un contexto institucional caracterizado por la falta de coordinación interjurisdiccional en la toma de decisiones estratégicas y la inexistencia de un tratamiento conjunto de los problemas de transporte y uso del suelo, a escala regional. Las recomendaciones emergentes del estudio apuntan a afianzar las fortalezas identificadas y a superar las debilidades del sistema, e incluyen propuestas generales y particulares en materia de infraestructura y gestión.

Las conclusiones y recomendaciones planteadas tienen en algunos casos carácter preliminar, debido a la calidad de la información y el plazo disponibles para el estudio realizado. En particular debieran profundizarse los aspectos referidos a la cuantificación de los flujos y direcciones dominantes, y al análisis del impacto sobre la demanda de viajes, de grandes proyectos de desarrollo urbano e infraestructura de transporte previstos para la ciudad y la región.

4. En relación a infraestructuras de servicios

Existe un Ente Regulador en funcionamiento con una adecuada planta profesional y un alto grado de capacitación en la materia objeto de su control. El atraso y las consiguientes multas determinadas por el ETOSS (Ente Tripartito de Obras y servicios Sanitarios) por incumplimiento de las metas previstas en el Contrato de Concesión dieron lugar a un acuerdo mediante el cual se fijaron nuevas metas de servicio, priorizando las metas de carácter ambiental a través de la formulación de un Plan de Saneamiento Integral (PSI). Para posibilitar el acceso a los servicios en aquellas áreas de expansión donde se presentaban grandes problemas con barrios carenciados, la empresa concesionaria ha llevado a cabo proyectos participativos, involucrando a los tres actores principales: las instituciones públicas (Municipios y Provincia), a los usuarios y al mismo concesionario, y adaptando los proyectos a las características de los barrios incorporados. Tanto el Estado Nacional, el Gobierno Provincial, los Municipios y las prestadoras de servicios, deben encontrar los mecanismos idóneos que aseguren la llegada de servicios sanitarios a las zonas aún no servidas, cuidando y atendiendo a priorizar aquellos asentamientos poblacionales de escasos recursos y de alto riesgo sanitario.
El seguimiento de las inversiones que debe realizar el concesionario de los servicios deberá ser permanentemente monitoreada por la autoridades de control, a los efectos de evitar desvíos que se traduzcan en atrasos en este sentido. Para garantizar la seguridad de los sistemas de abastecimiento de agua y colección de efluentes cloacales, la empresa concesionaria del servicio deberá realizar acciones tendientes a:

1) Mejorar la producción de agua, operando en las etapas de pre tratamiento, floculación, decantación, filtración y cloración, optimizando el funcionamiento de las plantas potabilizadoras.
2) Aumentar la capacidad de reserva de agua potable en las plantas depuradoras, la cual hoy día no llega a asegurar las 3 hs de reserva.
3) Mejorar el estado del transporte a través de los ríos subterráneos e impulsiones, los cuales necesitan la realización de tareas de mantenimiento correctivo.
4) Optimizar y fiabilizar el funcionamiento de las Estaciones Elevadoras, reemplazando bombas y flexibilizando el funcionamiento de los mismos.
5) Mejorar la gestión del sistema de distribución a través de la rehabilitación y renovación de redes, cuya vida útil se encuentra consumida.
6) Dotar al sistema cloacal de confiabilidad y flexibilidad, a partir de lograr un óptimo estado y una capacidad remanente de los equipos de bombeo, que permita a la empresa actuar en forma eficaz y eficiente ante situaciones de emergencia producidos por cortes de energía o paradas imprevistas de los sistemas de bombeo.

7) Reducir los riesgos de colapsos estructurales en las cloacas máximas, mediante la inspección, renovación y rehabilitación de las mismas, y una consolidación de los terrenos adyacentes.

8) Otorgar una mayor flexibilidad al sistema mediante la realización de las obras de interconexión de cloacas máximas e intercepción de conductos con efluentes contaminantes.

9) Mejorar los procedimientos de intervención, disminuyendo los tiempos de corte de servicio por intervenciones en las cañerías y válvulas que componen la red de agua.

10) Aumentar la capacidad de transporte cloacal a partir de la limpieza de las cloacas máximas, intermedias y colectores, cuya capacidad se encuentra reducida por importantes sedimentaciones.

11) Realizar las tareas de rehabilitación y renovación de la red fina y grandes conductos, a los efectos de reducir las intervenciones en la red, mejorar la capacidad de transporte y disminuir los desbordes, reducir la infiltración de aguas parásitas que generan mayores costos de explotación.

Dado que el PSI prevé la captación mediante obras de intercepción de efluentes contaminados (por descargas cloacales e industriales) en los pluviales correspondientes a las descargas principales de los arroyos Ugarteche, Medrano y Vega), se hace necesaria una interrelación entre la empresa Aguas Argentinas S.A. y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dado que este último tiene previsto el estudio y realización de obras pluviales en dichas cuencas. Se debe exigir al Ente Regulador un mayor control de la calidad con que el Concesionario presta el servicio. Asimismo, se deberían controlar los planes de contingencias con que cuenta la empresa para hacer frente a emergencias previsibles.

El Gobierno de la Ciudad debería propender al cumplimiento de las responsabilidades asumidas en torno a la apertura de calles en villas de emergencias ubicadas dentro de su ámbito geográfico, a los efectos de que la empresa concesionaria pueda proceder al tendido de los servicios de agua y cloaca comprometidos por Resolución ETOSS N° 81/94. Por último, se entiende que el seguimiento de las inversiones que el concesionario de los servicios debe realizar en materia de cobertura de las áreas de expansión debe ser permanentemente monitoreada por la autoridades de control, a los efectos de evitar desvíos que se traduzcan en atrasos en este sentido.

5. El crecimiento del Area Metropolitana históricamente estuvo ligado al desarrollo y evolución de los sistemas de transporte.

En un principio al ferrocarril, luego a las autopistas y en la última década del '90 el rol de la autopista se afianza por la globalización mundial de la economía y crecimiento acelerado de la inversión internacional en la privatización de los servicios, el desarrollo de nuevas autopistas, las zonas industriales, los nuevos centros comerciales, los desarrollos residenciales privados, produciéndose un punto de inflexión en las pautas tradicionales que asumió la forma de ocupación del territorio, cuya expresión emblemática se manifiesta a través de Barrios Cerrados, Clubes de Campo, Barrios de Chacras, lo que ha generado un fenómeno social, económico e inmobiliario que requiere ser repensado en profundidad dado que sus efectos no han sido evaluados en su real magnitud hasta el momento.

Se ha producido un desplazamiento de la población que hasta hace una década se movía precariamente los fines de semana. Actualmente estas migraciones son de carácter permanente. Esto es resultado que los desarrollos residenciales se les ha sumado, el equipamiento educacional en tos niveles de enseñanza, incluso en el terciario, con universidades de gran prestigio en las áreas alejadas de los centros urbanos metropolitanos, las grandes empresas dejan las áreas centrales de la ciudad y utilizan las extremidades del trazado de las autopistas y el menor costo de la tierra en zonas alejadas de la «city». El equipamiento que ofrecen los shopping centers, con sus usos complementarios de servicios, recreación y esparcimiento, conjuntamente con equipamientos recreatorios y deportivos de los barrios cerrados y country clubes conforman las nuevas pautas de asentamiento de la región.

6. En relación a problemas socioterritoriales

La clase media-alta es la que emigra y forma la base esencial del submercado residencial que alimenta en un primer momento el campo, tradicional en Buenos Aires, de las viviendas de fin de semana en la periferia ("casas quintas" o "clubes de campo"), y que luego reemplazan por residencias únicas en las urbanizaciones cerradas, más amplias y de alta calidad - ya sean "country clubs" (constituidos en vivienda permanente), o barrios privados (construidos expresamente para ese fin)- , y precipitan cambios en los patrones sociales, culturales y urbanos.

Si bien podría suponerse que la nueva periferia brinda un mayor contacto con la naturaleza y un ámbito más protegido para el desarrollo de la vida familiar, en el otro extremo la mirada se centraría en las consecuencias negativas derivadas de la ruptura del tejido urbano, hasta ahora de características abiertas. Entre ambos enfoques, los ámbitos municipales han adoptado políticas permisivas, sugiriendo que éste no sería un fenómeno permanente sino que cuando las condiciones de seguridad se generalicen las murallas podrían eliminarse. Sin embargo, desde otras perspectivas se vislumbra una tendencia respecto al carácter de la ciudad, que afianzaría la fragmentación y la segregación.

En cuanto al ordenamiento territorial, en relación a los "loteos económicos", estos constituyeron durante más de cuatro décadas la periferia de la aglomeración.
La siguen conformando en la mayor parte de su perímetro en un anillo casi continuo de norte a sur que abarca la franja externa de los municipios de la segunda corona. Los nuevos desarrollos, (enmarcados en políticas públicas y condiciones de mercado diametralmente opuestas, dado que son enclaves de sectores socialeconómicos altos, se localizan alejados de la periferia tradicional. Ambos casos tienen en común su proceso de gestación sin mayores restricciones falta de regulaciones y carencia de planes que ordenen el desarrollo metropolitano.
La reciente ampliación del sistema de las autopistas y el uso masivo del vehículo particular, representa para los desarrollos residenciales de los '90 un factor inductor comparable al que había resultado el transporte público subsidiado para los loteos económicos anteriores desde los 40' y durante dos décadas.

En Buenos Aires, las clases medias y altas no sólo no se suburbanizaron durante ese periodo, sino que definieron con edificios en altura, de "propiedad horizontal", las características residenciales y los valores "urbanos" de áreas centrales. De forma tal que los procesos de "gentrificación" y «guetización» de los '80 se produjeron de manera limitada y con impacto marginal debido, principalmente, a que nunca se abandonaron totalmente las zonas consolidadas.

Los cambios relativos del nivel socio habitacional permiten reconocer patrones espaciales en evolución. Existen contrastes crecientes en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana. Por un lado una transformación acelerada de las condiciones de desenvolvimiento del mercado de tierras rurales-periurbanas y ribereñas-asociada a una valorización creciente del suelo y a los segmentos de mayor poder adquisitivo.
Por el otro una fuerte depreciación de algunas áreas metropolitanas originida en la convergencia de múltiples factores- contaminación de aguas, presencia de basura, dificultad de drenajes, ausencia de servicios y equipamientos, dificultades de accesibilidad e inseguridad urbana- en las que en general de asientan los sectores de bajos ingresos. Las áreas de borde del periurbano en general presentan los mayores índices de pobreza vinculadas al menor desarrollo humano. La población calificada por el contrario mantiene un vinculo fluido con los centros. Las ciudades menores ubicadas en la tercer corona consideradas como las de la extensión metropolitana –Zarate, Campana, Luján, Cañuelas- mantienen cierto grado de autonomía social y territorial presentan un mejor desenvolvimiento del desarrollo humano que las periferias de los partidos metropolitanos tradicionales.

Existe una creciente dificultad para acompañar el crecimiento de las demandas de infraestructura urbana por extensión de las redes troncales de servicios, esto no sucede en relación a las redes viales y los vínculos de transporte. Se verifica una fuerte delegación

de la responsabilidad del sector publico hacia el sector privado de las capacidades para generar o gestionar la prestación de servicios básicos de infraestructura y los equipamientos requeridos en los nuevos emprendimientos residenciales cerrados.
El proceso de avance de la frontera sobre áreas agrícolas, la presión sobre la costa ribereña y la mayor antropización de los espacios naturales residuales dentro del aglomerado presenta crecientes conflictos de sustentabilidad ambiental. Resulta fundamental la consideración y la compatibilización de la zonificación del uso del suelo en el territorio y el manejo de las variables que concurren a la configuración de las condiciones del ambiente en la relación entre la Ciudad y el Sistema Metropolitano.

7. En relación a la gestión del territorio

En cuanto a los aspectos jurídicos, la ciudad autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires deben realizar sus mayores esfuerzos para concertar un acuerdo que haga posible resolver cada uno de los problemas compartidos. Solo planteando la cuestión en el plano político, con la participación de los organismos encargados de adoptar las decisiones se estará en condiciones de concebir un plan que atienda los intereses de la población que alojada en esta unidad geográfica y respetando cada una de las jurisdicciones, asi como sus respectivas autoridades, sin avasallar a ninguna de ellas. Los acuerdos a que se hace referencia serán válidos en la medida que superen los errores del pasado; esto es, que las decisiones se adopten en democracia, con intervención de las legislaturas y con una amplia y generosa participación de la comunidad. Sólo así será posible.
Para concretar la propuesta se deberá tener en cuenta que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su artículo 80 al enumerar las atribuciones de la legislatura enuncia: la de aprobar o rechazar los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el Gobernador y en modo muy especial el artículo 84 según el cual la Legislatura no puede delegar sus atribuciones. Por el lado de la Provincia de Buenos Aires, sus disposiciones constitucionales, son coincidentes. Por el artículo 103, corresponde al Poder Legislativo aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebrase con otras provincias y por el articulo 45, los poderes públicos no podrán delegar las facultades que le sean sido conferidas por la Constitución.

La Constitución Nacional en su artículo 125 amplía los conceptos que contenía el anterior artículo 107 y establece que las provincias pueden celebrar tratados ; con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires pueden promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Dentro de este marco jurídico, la ciudad autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires pueden compatibilizar toda acción que se inscriba en los aspectos señalados anteriormente. En buena parte de los sectores las propuestas apuntan a la construcción del actor institucional:
Recuperar el Convenio AMBA en su versión original como tratado interjurisdiccional Ciudad-Provincia-Nación, perfeccionar organismos interjurisdiccionales ya existentes y ampliar sus competencias a áreas conexas, caso del CEAMSE y el Mercado Central, replantear la débil forma de participación en algunos mecanismos de coordinación existente Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo o aquellos planteados en otras Cuencas y el ETOSS así como.
En algunos sectores se requiere una mayor transformación de mecanismos ya existentes en la órbita exclusiva del PEN, tales como el resto de los entes Reguladores (se diferencia el ETOSS por su carácter tripartito) de servicios públicos prestados en el AMBA, en estos casos se debe plantear la inserción del Gobierno de la Ciudad en su estructura institucional y la ampliación de las competencias de los Entes hacia funciones de planificación de los servicios.

En otros sectores las iniciativas se dirigen a la creación o materialización de mecanismos ya propuestos: en el primer caso se trata de la propuesta de un Ente de coordinación de políticas de Ciencia y Técnica adecuadas para la región y en el otro caso se trata de tomar la iniciativa, proponiendo las modificaciones correspondientes, en la implementación del Ente Coordinador del Transporte en el Area Metropolitana (ECOTAM),

previsto en la Ley 25.031, pero al que le falta la adhesión de las jurisdicciones involucradas.

Existen algunos aspectos particulares del transporte que deberían tener mecanismos de coordinación específicos: en el caso del sistema portuario se propone reivindicar el derecho constitucional de participar en iguales condiciones que las jurisdicciones provinciales en Autoridades Portuarias creadas en el proceso de transformación en curso, la posibilidad de pivotear desde el Mercado Central una propuesta de transferencia de cargas en materia de alimentos perecederos ligada a los controles de calidad, y previo a la constitución del ECOTAM, que seguramente requerirá negociaciones prolongadas, obtener una participación en OCRABA para coordinar la cuestión de la red de accesos del AMBA.

Por último en otros casos se trata de dar los pasos previos para definir proyectos interjurisdiccionales convocantes que contribuyan a la resolución de problemas metropolitanos: Concurso de ideas para definir Usos Futuros de las tierras vacantes,

Conclusiones finales

La última década que significa la puerta de acceso al año 2000 se caracteriza por nuevas situaciones que se manifiestan a nivel mundial, regional y metropolitano

- El proceso de globalización económica y la constitución de nuevas regiones económicas que actúan en competitividad a nivel mundial y que se expresan a través de un sistema mundial de grandes áreas metropolitanas organizadas jerárquicamente ofrecen ventajas comparativas para la concentración de capitales internacionales y el desarrollo económico de los paises. Dentro de este proceso se constituye como región económica el MERCOSUR en la cual la Ciudad y el Area Metropolitana se posicionan jerárquicamente respecto a las restantes áreas metropolitanas de esta Región.

- La Ciudad de Buenos Aires y los Partidos Metropolitanos ofrecen ventajas comparativas para la localización de inversiones internacionales que se manifiestan por el desarrollo de nuevas accesibilidades, el mejoramiento del transporte, el incremento de la eficiencia en la prestación de servicios de infraestructura, la conformación de grandes emprendimientos inmobiliarios y la creación de nuevas centralidades.

- La perdida de liderazgo que tenia el Estado en materia de planificación, ejecución y gestión de obras en especial de aquellas estructurantes del desarrollo urbano. Este rol ha sido transferido a los grandes inversores privados, sin que existan lineamientos ni instrumentos que limiten el accionar de los mismos por ausencia de la actuación de aquel.

- El nuevo status jurídico alcanzado por la Ciudad de Buenos Aires ha posibilitado que su Gobierno adquiera un rol institucional semejante al de una Provincia lo que le permite un desempeño más equilibrado para el tratamiento de los temas metropolitanos

- La fragmentación de los poderes públicos, la diversidad de grupos sociales así como la gran cantidad de agentes económicos, entre otros factores, inciden gravitatoriamente

sobre las condiciones bajo las cuales las políticas públicas en general y las urbanas en particular puedan ser puestas en práctica exitosamente. De manera que la participación activa de los diferentes grupos que conforman la sociedad urbana tanto como la construcción de consensos constituyen elementos básicos a incorporar en este nuevo sistema de relaciones.

- El papel que deben asumir los ciudadanos organizados en los procesos urbanísticos alcanzan una importancia decisiva y las acciones debieran orientarse en ese sentido.

- Por último la participación de la ciudadanía en el planeamiento podría convertirse en uno de los componentes básicos del ejercicio democrático .Deberían, entonces, acentuar el estudio de los diferentes fenómenos urbanos, pero también, dinamizar y flexibilizar las estructuras administrativas y de gestión y reconsiderar el papel asignado a la ciudadanía en estos procesos.

- Ante este escenario el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debería situar el Plan Urbano Ambiental como instrumento privilegiado de gestión pública mediante:
    - La generación de una participación activa de la ciudadanía.
    - La promoción de valores de urbanidad de la Ciudad.
    - La revalorización del espacio público como contraste con la disposición de enclaves.
    - La descentralización de la gestión e instrumentación urbanística.

Todos ellos se consideran factores principales que la disciplina puede ofrecer para el afianzamiento de las relaciones sociales tanto como para el mejoramiento de la calidad de vida en al Ciudad.

Publicaciones del Plan Urbano Ambiental

Prediagnóstico Territorial y Propuestas de Estrategias
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente
-1997-

Elementos de Diagnóstico. Documento de Trabajo
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente
-1998-

Lineamientos Estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano / Consejo del Plan Urbano Ambiental
-1999-

1. Diagnóstico Socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y Su Contexto Metropolitano
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano / Consejo del Plan Urbano Ambiental /
FADU UBA -Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires-
-1999-

2. Informe de Diagnóstico Area Ambiental
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano / Consejo del Plan Urbano Ambiental
-1999-

3. Programa de Cambio de Usos de Playas Ferroviarias de Carga. Caracterización Urbanística
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano / Consejo del Plan Urbano Ambiental
-1999-

4. Estudio de Transporte y Circulación Urbana
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano / Consejo del Plan Urbano Ambiental /
FADU UBA -Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires-
-1999-

5. Indicadores de Competitividad de la Ciudad de Buenos Aires
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano / Consejo del Plan Urbano Ambiental
-1999-

6. La Ciudad de Buenos Aires en el Sistema Metropolitano. Diagnóstico y Prospectiva
GCBA / Secretaría de Planeamiento Urbano / Consejo del Plan Urbano Ambiental /
FADU UBA -Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires-
-1999-



ISBN 950-29-0568-7