

AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN EN ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
agenda of reflection in architecture, design and town-planning

número 2
Julio 1995

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica

CONTENIDOS/CONTENTS

1. **Editorial**
3. **Línea de horizonte**
5. *Rudolf Arnheim*
La senda de las artesanías
11. *Jorge Sarquis*
La razón a la luz de la imagen: Investigar en arquitectura
33. *David Kullock*
Política y realidad urbana en Buenos Aires: Impacto y compatibilidad de los proyectos urbanos en gestión
43. *Andrea Catenazzi y David Kullock*
Vivienda y bien público: La operatoria FONAVI
53. *Florencia Almansi*
Mejoramiento habitacional: Recuperación de la vivienda deficitaria
65. *Renée Dunowicz y Teresa Boselli*
La conservación y apropiación del barrio por sus habitantes
71. **Información para los autores**

AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN EN ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
agenda of reflection in architecture, design and town-planning

número 2, Julio 1995

POLÍTICA Y REALIDAD URBANA EN BUENOS AIRES: IMPACTO Y COMPATIBILIDAD DE LOS PROYECTOS URBANOS EN GESTIÓN

David Kullock

Programa de Estudios y Asistencia Técnica a Municipios, Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA
Dirección: Ciudad Universitaria, Pabellón 3, 4º piso,
1428 Buenos Aires, Argentina. Fax: +54-1 782-8871

metrópolis
metropolis

grandes intervenciones
great urban proposals

impacto urbano
urban impact

política urbanística
urban policy

Buenos Aires, corazón de un área metropolitana de 12 millones de habitantes, asiste a la formulación y concreción —en algunos casos— de una serie de emprendimientos urbanos de gran escala. La ausencia de una política consensuada sobre directrices y estrategias de desarrollo urbano determina que muchos de estos proyectos respondan a distintos objetivos y/o produzcan efectos negativos —y también contradictorios—, incrementando las situaciones de conflicto y deteriorando la calidad ambiental de la ciudad.

Introducción

El objetivo de este artículo es realizar una reflexión sobre la gestión urbana de la ciudad de Buenos Aires. La ciudad de Buenos Aires es el distrito federal del país, asiento del gobierno nacional. Se extiende sobre una superficie de aproximadamente 20.000 hectáreas y tiene una población de 3.000.000 de habitantes. Conformar el corazón de una extensa área metropolitana, dado que la urbanización continúa en todo su entorno hasta distancias de aproximadamente 50-60 kilómetros, sobre una veintena de municipios de la provincia inmediata (también denominada Buenos Aires), alcanzando en su totalidad una población cercana a los 12 millones de habitantes.

El presente artículo corresponde a una investigación dirigida por el autor y realizada por un equipo técnico en el cual participaron Aída Lamadrid, Patricia Brennan, Delia Krupnik, Susana Arcusín y Carlos Lamadrid.

Urban policy and reality in Buenos Aires: Impact and compatibility of new urban projects

Buenos Aires, the heart of a metropolitan area of 12 millions inhabitants, attends at the formulation and realization —in some cases— of a range of great scale urban projects. The lack of a consensus policy on urban development strategies, determines that many of these projects correspond to different objectives causing negative and also contradictory effects, increasing conflict situations and deteriorating the environmental quality of the town.

La gestión de la ciudad tiene una doble filiación: un poder ejecutivo encabezado por un intendente designado por el presidente de la Nación, y un poder legislativo conformado por un Concejo Deliberante elegido por voto ciudadano. La reforma constitucional nacional realizada en el año 1994, estableció que la ciudad pasará a ser autónoma, pero a la fecha (enero de 1995) dicha decisión aún no se ha concretado, ni tampoco se ha definido el nivel que alcanzará ni las formas que adoptará el gobierno de la ciudad. Es previsible que durante el año en curso se adopten dichas definiciones y cambie efectivamente su estatuto jurídico.

Cabe reseñar por otra parte, que el área metropolitana no tiene correlato de gestión que coordine y articule las decisiones que se adoptan en las múltiples jurisdicciones que lo integran.

Estas particularidades de la situación jurisdiccional y de la circunstancia política, tornan oportuno reflexionar sobre la actual gestión urbana de la ciudad, con vistas a los cambios que resulten deseables de adoptar en el futuro inmediato.

La reflexión realizada surge de una investigación sobre intervenciones urbanas en marcha en la ciudad, realizada en el Programa de Estudios y Asistencia Técnica a Municipios de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo entre marzo y mayo de 1994.

Al respecto, llamamos intervenciones urbanas a los grandes emprendimientos que se operan sobre la ciudad y que, como tales, constituyen la infraestructura (edilicia, viaria y de equipamientos) sobre la cual ésta se constituye como fenómeno social complejo. En dicho sentido, las intervenciones son una de las dos dinámicas de transformación de la ciudad.

Una de estas dinámicas consiste en las múltiples modificaciones menores (obras nuevas, remodelaciones, refuncionalizaciones, etc.) con que se va renovando su stock edilicio. En términos generales, estas modificaciones se rigen por el Código de Planeamiento formulado en 1977, el que nació de la imagen urbana definida en los años 70, como continuación de las propuestas que en el año 1962 llevaron a la aprobación de un Plan Director para la ciudad. Este Código sufrió reiteradas modificaciones a lo largo de sus 17 años de vigencia, pero en dicho lapso no ha llegado a realizarse un nuevo diagnóstico que diera lugar a una

actualización de aquella propuesta y que encuadre a dichas modificaciones o justifique un cambio integral del Código.

La otra dinámica de transformación de la ciudad consiste en estos emprendimientos significativos, referidos tanto al stock edilicio, como a la infraestructura de transporte y a los grandes equipamientos. Por su índole, escapan en general a las prescripciones del Código vigente o se refieren a aspectos no contemplados en el mismo. Por supuesto, sus efectos sobre la estructura urbana son de gran importancia, independientemente de que éstos puedan ser evaluados positiva o negativamente.

En relación a ello, la *constatación* que diera origen a la investigación fue la siguiente: *Durante los últimos años, y cada vez con mayor frecuencia, se han formulado y en algunos casos han tenido inicio de ejecución una diversidad de proyectos de origen público y/o privado, que involucran intervenciones urbanas muy significativas.*

A partir de esta constatación hay una hipótesis que la investigación procuró verificar: *Aun cuando cada uno de dichos proyectos sea correcto en el marco de los objetivos que cada uno de ellos persigue, la ausencia de objetivos generales con respecto a la ciudad, la carencia de una estrategia de desarrollo y de un esquema director actualizado, consensuado y vigente, puede resultar muy probablemente en impactos urbanos indeseables, así como en contradicciones entre los mismos emprendimientos.*

Área de estudio y etapas de la investigación

Para verificar la hipótesis, se definió un área de estudio que reúne simultáneamente dos características:

- ser asiento de los principales emprendimientos y proyectos urbanos en marcha;
- contener al sector de mayor centralidad de la ciudad, a las dos extensiones residenciales que con rasgos muy diferentes le continúan al norte y al sur y, asimismo, incluir otros componentes urbanos significativos (las instalaciones portuarias, las principales estaciones y playas ferroviarias, el aeroparque de la ciudad, sus espacios abiertos más importantes, las principales vías de comunicación norte-sur, etc.).

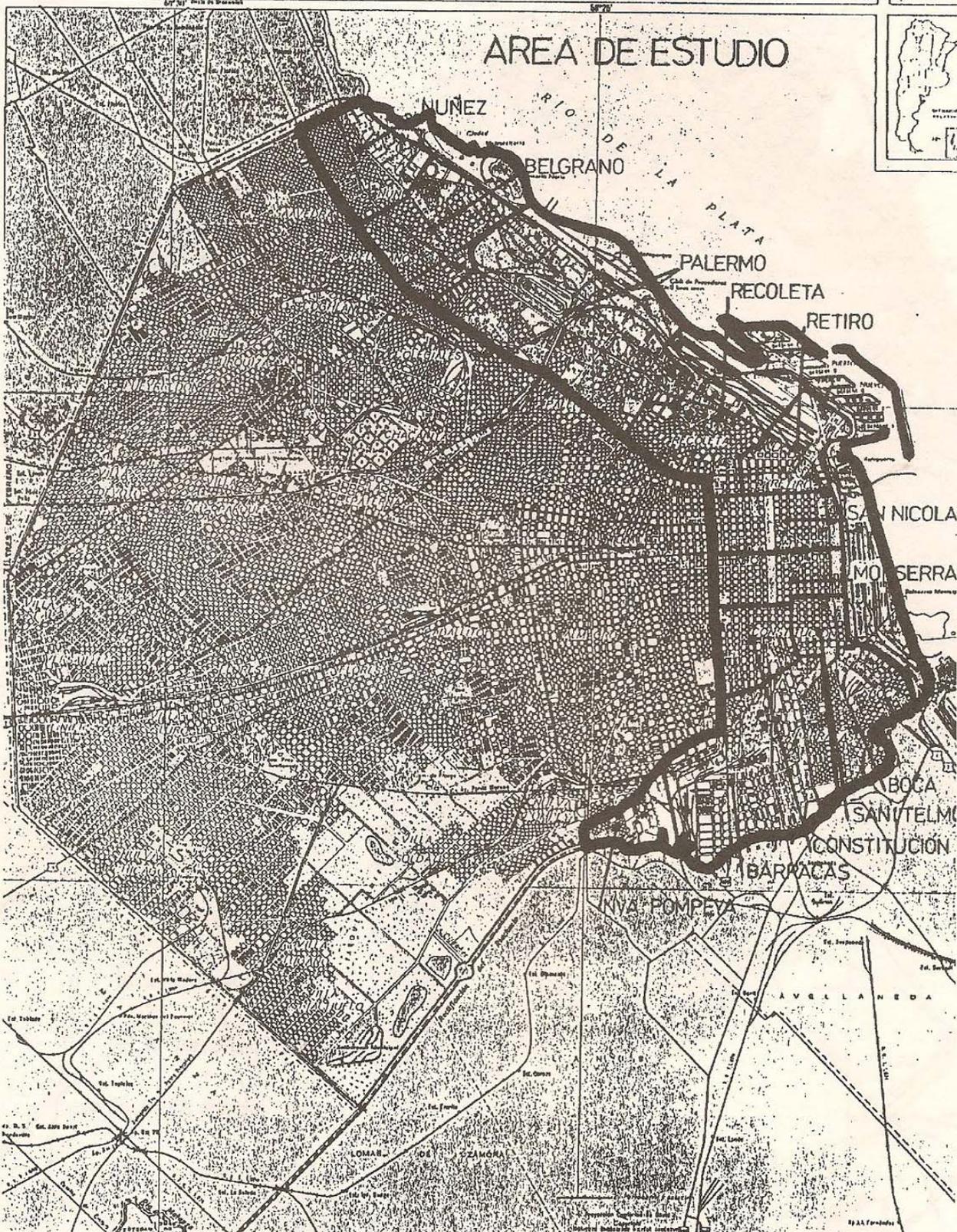


Figura 1: Área de estudio.

Como ilustra la Figura 1, se la delimitó por los bordes ribereños del Río de la Plata y del Riachuelo, y por las trazas de las avenidas General Paz, Cabildo-Santa Fé, Callao-Entre Ríos-Vélez Sársfield, Amancio Alcorta y Sáenz, en orden consecutivo.

Como es implícito en todo estudio de impacto, la investigación se desarrolló según tres etapas metodológicas: una caracterización del área de estudio, la identificación de las acciones factibles de ocasionar efectos sobre la misma y la evaluación integrada de dichos efectos a nivel de impacto.

Caracterización del área

La caracterización diagnóstica del área se realizó a partir de información secundaria —en su mayor parte obrante en reparticiones municipales— y según los siguientes aspectos considerados significativos al efecto:

- actividades urbanas (usos del suelo y densidad residencial);
- stock edilicio (antigüedad y dinámica de expansión);
- saneamiento (servicios de agua y desagües);
- transporte (redes y conflictos);
- normativa urbanística (la dictada en 1977 y la vigente en 1994).

Dicha caracterización, ilustrada en la Figura 2, revela una serie de rasgos significativos:

- un área central en expansión hacia el sur y con un incipiente crecimiento desdoblado en Puerto Madero (antiguo sector portuario sometido a un proyecto de refuncionalización);
- dos ejes residenciales de distinta intensidad de ocupación, densidad residencial, antigüedad edilicia y dinámica de renovación;
- la presencia de plantas industriales hacia el sur, alcanzando predominancia en las proximidades del Riachuelo, pero en una amplia proporción desactivadas y con un proceso incipiente de refuncionalización para uso residencial;
- la dotación de amplios espacios recreacionales y deportivos sobre gran parte del eje norte de la franja ribereña;
- la presencia de instalaciones ferroviarias, portuarias e industriales en el resto de la franja ribereña, con excepción del área de refuncionalización de Puerto Madero;

- la presencia de sectores críticos en cuanto a anegabilidad por insuficiencia del sistema de desagües pluviales (sectores de influencia de arroyos entubados), a lo cual se agregan problemas altimétricos en la Boca del Riachuelo;

- la existencia de un sistema de transporte de pasajeros con un alto nivel de conflictos pero, simultáneamente, un proceso de expansión de la infraestructura vial con mantenimiento de sus pautas radioconcéntricas;

- la conflictualidad de la red de cargas, incrementada por la localización, escasa disponibilidad de superficie y tecnología de las operaciones portuarias.

La interrelación de estos rasgos puede ser leída como una serie de incógnitas que sería necesario develar para definir un modelo de ordenamiento y desarrollo urbano para Buenos Aires. Mencionaremos cuatro de ellas:

- Un área central en expansión espacial, con procesos de congestión y contaminación, y que presenta simultáneamente emprendimientos de ampliación de su red vial y de su red subterránea, pero sin estimaciones de la correlación entre ofertas y demandas de desplazamientos, y sin políticas claras sobre la forma de transporte (público/privado) a promover.

- En contraposición a un eje norte de buena calidad ambiental, continua dinámica de renovación, y que goza de la cercanía de equipamientos recreativos y deportivos sobre la franja ribereña, un eje sur postergado en su desarrollo a pesar de su cercanía al área central y de su proximidad a la franja costera, de la cual puede hacer uso restringido por la presencia de instalaciones portuarias degradadas (dársena sur), por el encierro en que han quedado los espacios recreacionales (costanera sur) y por la indefinición con respecto a las tierras ganadas al río (reserva ecológica y ciudad deportiva).

- Un área portuaria inmediata al área central (Puerto Nuevo) de gran movimiento y escasa superficie para resolver las operaciones emergentes, congestionando a la red vial que comparte con el área central por desplazamientos de cargas que serían innecesarios si dispusiese de áreas de depósito suficientes.

- Un área ferroviaria (Retiro) sobredimensionada, que resulta ser una reserva destacable inmediata al área central y a la zona portuaria.

Evidentemente, ninguna de estas incógnitas debería resolverse en forma aislada, dado que los conflictos y las potencialidades en juego resultan estrechamente interrelacionadas.

Identificación de intervenciones urbanas

A pesar de la evidencia antedicha, se han inventariado en el área a la fecha del estudio (mayo de 1994), trece intervenciones urbanas que están incidiendo sobre dichas cuestiones. Dichas intervenciones se encuadran en las siguientes temáticas:

- desarrollo urbano edilicio: Puerto Madero, área Retiro y Tandanor;
- desarrollo de la infraestructura de transportes: puente Buenos Aires-Colonia, autopista Buenos Aires-La Plata, autopista 9 de Julio norte, avenida 9 de Julio, carriles exclusivos, terminal de ómnibus y red de subterráneos;
- desarrollo de equipamiento recreacional: reserva ecológica y ciudad universitaria;
- desarrollo portuario: concesión de Puerto Nuevo.

A continuación se describen sucintamente estos trece emprendimientos, incluyendo las novedades que se han producido en relación a los mismos hasta enero de 1995.

Refuncionalización de Puerto Madero: Abarca una superficie de 170 hectáreas en la antigua área portuaria. Según los últimos datos involucra 1,9 millones de metros cuadrados a construir, 10.000 habitantes permanentes y 75.000 transitorios (empleados), así como estacionamiento para 10.000 vehículos. El proyecto tiene inicio de ejecución con el reciclaje de los antiguos edificios portuarios, presentando viabilidad en plazos inmediatos.

Desarrollo urbano de la terminal Retiro: A partir de la racionalización de las operaciones e instalaciones ferroviarias, se plantea la liberación de 93 hectáreas para desarrollo residencial y de actividades terciarias en menor medida, con ampliación del par vial constituido por las avenidas Libertador-Figueroa Alcorta. El proyecto fue realizado por una consultora extranjera, siendo encargada su revisión a la Sociedad Central de Arquitectos. De la misma resultó la recomendación de importantes modificaciones, las que no fueron tenidas en cuenta en un decreto presidencial dictado posteriormente. Aun cuando el proyecto no

cuenta con aprobación del Concejo Deliberante, su viabilidad depende del mantenimiento de la política de enajenación de inmuebles fiscales.

Desarrollo edilicio en el predio Tandanor: Consiste en la construcción de 350.000 metros cuadrados de edificios de oficinas en el predio que ocupara un astillero en la zona portuaria actualmente en uso pleno (Puerto Nuevo). Al haber sido vetada por el Ejecutivo municipal la ordenanza aprobada por el Concejo Deliberante, presenta escasa viabilidad.

Puente Buenos Aires-Colonia: Consiste en un viaducto sobre el Río de la Plata que uniría las costas argentina y uruguaya. De las cinco alternativas de trazado, dos tienen cabecera en el área de estudio: una frente a Aeroparque y otra como continuación de la avenida General Paz. Dada su correlación con las políticas de integración (Mercosur), su realización se considera viable.

Autopista Buenos Aires-La Plata: Parte de la ciudad de La Plata (62 kilómetros al sur de Buenos Aires) y llega al área central de la misma en la zona de Retiro, donde empalma con la autopista 9 de Julio norte. Dado que está en obra, se considera garantizada su conclusión, aun cuando no está resuelto su diseño en la zona de Puerto Madero.

Autopista 9 de Julio norte: Consiste en la prolongación de la avenida 9 de Julio hasta la avenida General Paz, traspasando en altura la parrilla ferroviaria de Retiro e incluyendo parcialmente a las actuales avenidas Lugones y Cantilo. Su concreción está garantizada dado que está en obra, pero ha sufrido retrasos, debidos en parte a la necesidad de proceder al desalojo de la villa número 31 asentada parcialmente sobre su traza.

Remodelación de la avenida 9 de Julio: Consiste en la reforma de dicha vía de 120 metros de ancho y ubicada entre el micro y el macrocentro, con construcción de 1.950 plazas de estacionamiento subterráneo, carriles exclusivos para transporte público, espacios verdes, etc. A la fecha de cierre de la investigación (mayo de 1994) había un proyecto preliminar que fue considerado viable en relación a las demandas de mejorar la circulación en el área. Posteriormente, hacia fines del mismo año, fue aprobado por el Concejo Deliberante la ejecución del emprendimiento.

Plan de carriles exclusivos: Involucra la im-

plementación de carriles exclusivos para transporte público, con la finalidad de otorgarle rapidez y seguridad y, consecuentemente, desalentar el uso del automóvil privado. Incluye un total de 200 cuadras del micro y macrocentro, de las cuales ya se han implementado unas 50 (avenidas Pueyrredón y Córdoba), habiéndose anunciado recientemente la habilitación de otras 20 para el mes de marzo de 1996 (avenida Callao).

Estación terminal de ómnibus: Consiste en una reestructuración de la terminal ubicada en la zona de Retiro, inmediata a las terminales ferroviarias. Involucra modificaciones en los accesos y otras instalaciones complementarias, pero no incremento de dársenas. Está en realización, lo cual garantiza su concreción.

Red de subterráneos: Es un amplio proyecto de extensión de las líneas actuales y del premetro que continúa a una de ellas por fuera del área de estudio, con modernización general del sistema e implementación de áreas de estacionamiento en algunas terminales. Solamente está en firme la prolongación parcial de la línea D, de la cual sólo se ha habilitado una estación (aproximadamente 1 kilómetro) y está en obra un tramo de longitud un poco mayor.

Reserva ecológica: Consiste en implementar mejoras, con el objetivo de posibilitar usos recreativos, en el islote de 380 hectáreas de superficie conformado sobre rellenos realizados en el Río de la Plata frente a la costanera sur, el cual ha desarrollado espontáneamente una flora y fauna singular. Dado que involucra la disminución del grado actual de espontaneidad natural del área, tiene fuerte rechazo por parte de las organizaciones ecologistas, lo cual torna poco predecible su viabilidad.

Ciudad universitaria: Consiste en el desarrollo urbanístico del predio universitario de 122 hectáreas de superficie; en especial la recuperación de sus bordes costeros para su uso público con fines recreativos y didácticos. Dado que no hay intereses contrapuestos, el proyecto sería factible de implementar, pero no hay programación prevista al respecto.

Concesión de terminales en Puerto Nuevo: Está destinada al desarrollo y operación de dicho puerto, dividido según seis terminales independientes, con modernización e incremento de la capacidad operativa, dirigida básicamente a la expansión de

sus operaciones con contenedores. A la fecha de conclusión de la investigación se había realizado la licitación, pero había acciones judiciales de por medio. En el resto del año 1994 dichas acciones se resolvieron y la licitación ha sido adjudicada y perfeccionada.

Como puede advertirse, no sólo son diversas las temáticas; los proyectos también presentan distinto origen (público, privado, mixto) y distinto estado de avance (desde obras en realización hasta anteproyectos de mayor o menor viabilidad).

Cabe destacar que desde la terminación del estudio (mayo de 1994) hasta fines del año 1994, se han formulado otros 4 proyectos:

- la inclusión de una ciudad judicial (340.000 metros cuadrados) en el área de Puerto Madero, con incrementos de superficies construidas, demandas de estacionamiento y afluencia de usuarios transitorios;
- la erección de un casino/hotel 5 estrellas en el área de Retiro;
- una nueva traza de camino costero que ya tiene aprobación del Concejo Deliberante, en un sector de la costanera norte en el cual las "ganancias" de superficie al río por relleno y su posterior concesión para diversas actividades comerciales, ha alejado la posibilidad pública de usufructo de la ribera;
- la venta de predios del bajo de Belgrano para la presunta construcción de un centro comercial y de traspaso automotor.

Evaluación del impacto

El impacto de cada uno de los 13 proyectos antedichos ha sido estudiado a través de la selección, cuantificación, ponderación e integración de los efectos de cada uno de ellos.

a) *Selección de efectos:* Dada la índole y características del área analizada, fueron considerados los siguientes efectos:

- demanda/oferta de viajes en superficie (personas y cargas);
- demanda/oferta de estacionamiento;
- emisión/absorción de contaminantes atmosféricos;
- emisión/absorción de ruidos;
- demanda/oferta de infraestructura de servicios;
- uso de espacios libres/oferta de espacios de interés público;
- alteraciones/enriquecimientos de la estructura urbana.

b) *Cuantificación de efectos*: Los valores de los efectos considerados fueron obtenidos en los organismos responsables de los proyectos, en los casos en que la información estaba disponible. En los restantes casos, la estimación de dichos valores fue realizada por el equipo técnico responsable de la investigación, adoptando como base de cálculo estándares de uso difundido. Con el objetivo de homogeneizar los distintos efectos considerados, se establecieron cinco valores positivos y cinco negativos para cada caso, definiéndose los niveles correspondientes a partir de las distribuciones de frecuencias de los valores observados.

c) *Ponderación de efectos*: En función de su importancia relativa en el conjunto analizado, se ponderaron los tipos de efectos según cinco niveles, de acuerdo a los factores que se indican a continuación:

Demanda/oferta de infraestructura de servicios:

Factor 1

Demanda/oferta de estacionamiento:

Factor 2

Emisión/absorción de ruidos:

Factor 3

Emisión/absorción de contaminantes atmosféricos:

Factor 4

Demanda/oferta de viajes (personas y cargas):

Factor 5

Uso de espacios libres/oferta de espacios públicos:

Factor 5

Alteraciones/enriquecimiento de la estructura urbana: Factor 5

d) *Integración de efectos*: La Tabla 1 muestra los resultados obtenidos del procesamiento descrito. Los mismos permiten realizar tres tipos de consideraciones:

- a nivel de cada uno de los efectos considerados;
- a nivel de cada uno de los proyectos;
- a nivel comparativo.

A nivel de efectos, el de mayor carga negativa es el referido a viajes de personas, lo cual se vincula con las características de centralidad del área y su actual grado de congestión. De igual modo puede entenderse la importancia de los viajes de carga y de los efectos asociados a ambos: emisión de contaminantes atmosféricos y de ruidos.

A nivel de proyectos, los de mayor impacto ne-

Tabla 1: Matriz de impacto.

EFECTOS	FACTOR DE PONDERACIÓN	PROYECTOS													TOTALES PONDERADOS	
		1	2	3	4a	4b	5	6	7	8	9	10	11	12		13
Demanda/Oferla Infraestructura de servicios	1	-5	-5	-2	0	0	-1	0	-2	0	0	0	-1	-1	0	-17
Emisión/Absorción Contaminantes atmosféricos	4	-4	-5	-3	-5	-5	-5	-5	-1	1	0	2	5	3	-2	-96
Emisión/Absorción Ruidos	3	-4	-5	-3	-5	-5	-5	-5	-1	-1	0	-1	5	3	-2	-87
Demanda/Oferla viajes de superficie: personas (propios)	5	-2	-2	-3	-4	-4	-4	-4	-1	-1	0	3	-1	0	-4	-135
Demanda/Oferla viajes de superficie: personas (inducidos)	5	-1	-2	-3	-1	-2	-2	-2	-1	1	-1	3	-1	0	0	-60
Demanda/Oferla viajes de superficie: cargas (propios)	5	-1	-1	-1	-4	-4	-4	-1	0	0	-1	0	0	0	-3	-100
Demanda/Oferla viajes de superficie: cargas (inducidos)	5	0	0	0	-2	-2	-2	-1	0	0	0	0	0	0	-2	-45
Demanda/Oferla Estacionamiento	2	-1	-2	-1	0	0	-2	-2	5	0	0	1	0	0	-2	-8
Ocupación espacios libres/Oferla de espacios públicos	5	-2	-2	-1	-1	-1	-1	-1	1	0	0	0	2	1	-1	-30
Alteraciones/Enriquecimiento Estructura urbana	5	2	1	-5	-1	-1	-1	-1	0	0	0	1	5	2	0	10
TOTALES PONDERADOS		-55	-79	-90	-110	-105	-110	-74	-4	1	-10	42	59	35	-68	-568

1: PUERTO MADERO, 2: AREA RETIRO, 3: TANDANOR, 4a: PUENTE A COLONIA (AEROPARQUE), 4b: PUENTE A COLONIA (AV. GRAL. PAZ), 5: AUTOPISTA BS.AS.-LA PLATA, 6: AUTOPISTA 9 DE JULIO (N), 7: AV. 9 DE JULIO, 8: CARRILES EXCLUSIVOS, 9: TERMINAL DE OMNIBUS, 10: RED DE SUBTERRANEOS, 11: RESERVA ECOLOGICA, 12: CIUDAD UNIVERSITARIA, 13: TERMINALES PUERTO NUEVO

gativo son la autopista a La Plata y el posible ingreso por el área del puente Buenos Aires-Colonia, seguidos en un segundo nivel por dos de los proyectos edilicios (Retiro y Tandanor) y la restante autopista y, en un tercer nivel, por la reactivación de Puerto Nuevo y el tercer proyecto edilicio (Puerto Madero). Con escasos efectos, tanto negativos como positivos, los proyectos de remodelación de la avenida 9 de Julio y de la Terminal de ómnibus, así como el de Carriles exclusivos. Con valores positivos figuran los dos proyectos recreativos y la ampliación de la red de subterráneos.

A nivel comparativo, surgen graves incoherencias entre objetivos y/o efectos de los proyectos. Por ejemplo:

- Se plantea simultáneamente la reactivación y ampliación operativa del puerto de Buenos Aires a partir de la concesión de sus terminales, en tanto la construcción del puente a Colonia aumentaría la accesibilidad y consecuente competitividad de los puertos uruguayos.

- También en relación a la reactivación portuaria, se contraponen su insuficiente superficie para estibaje de contenedores —punto clave para el mejoramiento de su funcionalidad endógena y urbana— con el planteo de urbanizaciones como Tandanor o Retiro, en predios que permitirían parcialmente la resolución de este requerimiento.

- Se promueve el transporte público a través de los carriles exclusivos y de la ampliación de la red de subterráneos, en tanto se facilita el transporte privado con estacionamientos céntricos y con autopistas de penetración no complementadas con estacionamiento periféricos disuasorios del ingreso al centro.

- Se clausuran al tránsito las avenidas portuarias para el mejor manejo operacional de las terminales, sin previsión —al menos— de la habilitación de la autopista aún irresoluta, que podría absorber en parte el tránsito correspondiente.

También a nivel comparativo, una lectura intersectorial de los proyectos permite advertir, por una parte, proyectos de desarrollo edilicio que tienden a usufructuar los beneficios de la centralidad y, por otra parte, proyectos de transporte que procuran responder a las demandas y disminuir los conflictos que dicha centralidad ocasiona.

De tal manera se fomenta la reiteración del habitual círculo vicioso de las áreas centrales no pla-

nificadas: extrema centralidad, congestión, demanda de mejoras de accesibilidad, obras al respecto, mayor atracción del área central, mayor concentración, nuevo ciclo de congestión.

Conclusiones

Aun cuando pueda diferirse en distinto grado con las evaluaciones y ponderaciones utilizadas —que fueron adoptadas a través de acuerdos intersubjetivos—, es evidente que las intervenciones urbanas en gestión responden a estrategias sectoriales, diferentes y muchas veces contrapuestas.

Las contradicciones no se plantean, como es tradicional, entre las propuestas públicas y las propuestas privadas. Desde los mismos ámbitos oficiales se formulan proyectos de efectos opuestos, como son los de transporte. Podríamos preguntarnos a qué se debe esta superposición de emprendimientos contrapuestos que podría llegar a denominarse *esquizofrenia urbanística*.

Además de la ya señalada carencia de objetivos generales, de estrategias de desarrollo, de un esquema director actualizado, consensuado y vigente, también podrían identificarse —al menos— otras dos causas. Por una parte, la superposición de jurisdicciones que aqueja al área metropolitana en general y a la ciudad de Buenos Aires en particular. Por otra parte, la permeabilidad que presentan ciertas instancias de decisión pública con respecto a los intereses privados.

Con respecto a la primer causa, es posible que la próxima autonomía del distrito federal aporte un poco más de claridad a sus superposiciones jurisdiccionales. Asimismo, que promueva un marco más factible para instaurar —al menos— el mínimo nivel de gestión metropolitana, indispensable para una urbe de 12 millones de habitantes.

Con respecto a la segunda causa, es deseable que una mayor transparencia de la gestión disminuya concomitantemente los niveles de corrupción que ya han llegado a nivel de los estrados judiciales.

Para finalizar, podría presumirse que la sensación de caos urbano que muestra tanto la realidad como los proyectos en danza y de la que se hacen eco cotidianamente los medios públicos de información, sólo podría ser sucedida por una etapa de mejoramiento de la gestión urbana. Pero para que esto ocurra se requieren diversas circunstan-

cias: aportes técnicos que definen alternativas de desarrollo urbano, participación comunitaria para discutirlos y consensuarlos, conciencia colectiva del rol que tiene la ciudad para la calidad de vida de sus habitantes, y voluntad política de afrontar la gestión urbana como insumo indispensable para un ejercicio democrático de la ciudadanía.

Recibido: 20 septiembre 1994; aceptado: 20 febrero 1995

David Kullock es arquitecto y planificador urbano y regional. Actualmente es director del

posgrado de Planificación Urbana y Regional y del Programa de Estudios y Asistencia a Municipios de la FADU, UBA. Ha dirigido estudios urbanísticos referidos a las ciudades de Formosa, Campana, Zárate y San Martín de los Andes, estudios de impacto y diagnósticos ambientales de las regiones Patagonia y Cuyo, y de las provincias del Chaco y de La Rioja. Desarrolló investigaciones sobre evaluación ambiental, experiencias multidisciplinarias en problemas ambientales y política de vivienda. Cuenta con publicaciones sobre temáticas ambientales, gestión urbana, planificación participativa y hábitat popular.