

AREA

agenda de reflexión en arquitectura,
diseño y urbanismo

*agenda of reflection on architecture,
design and urbanism*

Nº 12 | AGOSTO DE 2006

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo

CONTENIDOS

- 7** Editorial
- 9** Las ciudades centrales y la transformación de lo urbano en espectáculo
JUAN CARLOS ETULAIN | ISABEL LÓPEZ
- 21** Incorporación y estructuración de asentamientos urbanos precarios: vías de intervención para su rehabilitación
CÉSAR CASTELLANO C. | BELÉN GARCÍA | CARMEN VELÁSQUEZ M. | TOMÁS PÉREZ V.
- 39** Gestión ambiental metropolitana: aportes conceptuales y aproximaciones al caso de Buenos Aires
DAVID KULLOCK | PAULINA NABEL
- 53** Las estrategias de naturación de superficies inertes: un enfoque alternativo para el problema de la falta de espacios verdes en la ciudad de Buenos Aires
GUSTAVO NIZZERO | EDUARDO SIERRA | SILVIA PÉREZ
- 61** Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX
BEATRIZ CUENYA
- 73** Modalidades de intervención de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires: la década del noventa
TERESA BOSELLI
- 85** La seguridad de las personas con discapacidad en los sistemas de transporte
MARÍA NÉLIDA GALLONI DE BALMACEDA | CLOTILDE AMENGUAL | ADRIANA APOLLONIO

Los contenidos de **AREA** son publicados en:
The contents of AREA are covered in:
Architectural Publications Index
LatBook: www.latbook.com
www.libronet-usa.com
Latindex: www.latindex.unam.mx



gestión ambiental
gestión metropolitana
cuestión ambiental urbana
problemática jurisdiccional
área metropolitana de Buenos Aires

*environmental management
metropolitan management
urban environmental issue
jurisdictional problem
metropolitan area of Buenos Aires*

> DAVID KULLOCK | PAULINA NABEL
Universidad de Buenos Aires

GESTIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA: APORTES CONCEPTUALES Y APROXIMACIONES AL CASO DE BUENOS AIRES

El concepto de "gestión ambiental metropolitana" implica dos temáticas clave. Por una parte, la cuestión institucional que deviene de la multijurisdiccionalidad de las áreas metropolitanas. Por otra parte, la cuestión ambiental urbana, que remite a la concepción ambiental y a su aplicación a los fenómenos urbanos, caracterizados por ser los espacios con máximo nivel de transformación del medio natural. Este artículo recorre las formas básicas de abordaje de la cuestión institucional y de la cuestión ambiental. Como caso de estudio se presenta al área metropolitana de Buenos Aires, donde los simultáneos procesos de expansión urbana y de división jurisdiccional produjeron un fuerte incremento de la multijurisdiccionalidad, en tanto la adopción de formas de gestión metropolitana sólo se produce en forma fragmentaria y sectorial, cuando las temáticas alcanzan grados de criticidad importante.

Metropolitan environmental management: conceptual contributions and approaches to the case of Buenos Aires

The concept of "urban environmental management" entails two key issues. On one hand there is an issue of institution that arises from the multi-jurisdictional governance of metropolitan areas. On the other hand there is an issue of the urban environment, which is a matter of the relationship of the environment to urban phenomena, characterized by spaces that have the maximum level of transformation to the natural environment. This article goes through the basic forms of approach to the institutional issue and the environmental issue. As a case study, we present the metropolitan area of Buenos Aires, where the simultaneous processes of urban expansion and jurisdictional division produced a large increase in the multiplicity of jurisdictions, and while the metropolitan management is done in only a fragmented and sectorial manner these issues reach critical importance.

AREA Nº 12, agosto de 2006 © SI-FADU-UBA

Introducción

Inmersos en el torbellino de una metrópolis de 12 millones de habitantes, como es Buenos Aires, y procurando aportar a la mejor calidad de vida de esa cuantía considerable de conciudadanos —una tercera parte de los argentinos— este documento procura esclarecer algunos aspectos concurrentes a dicho objetivo.

En primer término, nos referiremos a las características, condicionantes y potencialidades que presenta la gestión ambiental en el caso de aquellos grandes aglomerados que alcanzan dimensión metropolitana. Posteriormente veremos cómo se dan dichas cuestiones en el caso de Buenos Aires.

Gestión ambiental

Utilizamos la expresión "gestión ambiental", pero, por ser su uso múltiple y poliséptico, se explicitará el sentido con el cual se la inviste en el presente documento.

En relación con el concepto de "gestión", nos referimos al mismo entendiendo por tal "al conjunto de actividades desarrolladas para el cumplimiento de un objetivo o conjunto de objetivos" (Kullock 2001).

Por ello es que no se opone al concepto de "planificación" sino que lo complementa, dado que el mismo es entendido como "las instancias de reflexión para la definición o redefinición de los objetivos y/o de los cursos de acción que deben desarrollarse para la cumplimentación de los mismos.

En este sentido constituye una fuente de alimentación de la gestión" (Kullock 2001).

Con relación al uso que se le da al término "ambiental", es conveniente recordar los diversos desarrollos conceptuales que fue teniendo la cuestión, a partir de su ingreso en la agenda de las preocupaciones mundiales en la Conferencia de Estocolmo de 1972.

En términos generales, puede reconocerse un proceso de transformación, dado que desde "una posición reduccionista y biológico se fue pasando a una concepción amplia y compleja del ambiente que enfatiza la relación entre sociedad y el medio que le

sirve de base para su actividad existencial" (Coyula Cowley 1997).

La razón de ser de este tránsito estribó en la comprensión de que la antinomia *preservación versus desarrollo* planteada por las primeras concepciones ambientalistas no era tal, dado la cuasi imposibilidad de lograr preservación sin atender a las demandas sociales mínimas, y la recíproca incapacidad de alcanzar cualquier forma de desarrollo que no se atenga a la existencia de recursos y a los ciclos de los procesos naturales.

La introducción de estos conceptos en los procesos de adquisición de conocimiento requiere una conjunción de saberes que, además de los clásicos contenidos disciplinarios y de los recientes esfuerzos de articulación interdisciplinaria, demanda interpretaciones políticas sobre el rol y los distintos niveles de responsabilidad de los diversos actores sociales en la ocurrencia de las problemáticas ambientales, así como son distintos el signo y la magnitud de los efectos que sobre ellos causan dichas problemáticas.

Concordantemente, y en relación con la introducción de estos conceptos en la gestión, se formularon postulaciones tales como la del *ecodesarrollo*, caracterizado por "requerir modificaciones en la esfera de las actividades sociales, económicas, políticas educacionales, en las actitudes y formas de pensar y en la escala de valores [y] ... como resultado de todo lo antedicho, su indisoluble articulación con una Planificación del desarrollo que ha de ser transectorial y transdisciplinaria" (Sánchez 1981).

Veinte años después de Estocolmo, en la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1992, se asiste a la postulación del *desarrollo sustentable*, que remarca el carácter intergeneracional que deben adoptar las formas de desarrollo.

En una postulación posterior de mayor amplitud, se plantea a la sustentabilidad como nuevo paradigma de desarrollo, el que se conforma como articulación de sustentabilidades referidas a lo ambiental, lo social, lo cultural, lo democrático y la ética (Guimaraes 1998).

Las claves de la gestión ambiental metropolitana

A partir de las adscripciones conceptuales antedichas, podemos reconocer que concurren a definir y caracterizar a la gestión ambiental metropolitana dos cuestiones básicas, diferentes pero interrelacionadas.

Por una parte, la cuestión institucional, dado que las metrópolis, al extenderse sobre una diversidad de jurisdicciones políticas, presentan una dificultad innata de gestión integrada. Por otra parte, la cuestión ambiental urbana, la cual, si bien tiene los rasgos generales expuestos en el anterior acápite, presenta especificidades propias, por ser las ciudades los espacios geográficos de máxima modificación del medio natural.

La cuestión institucional

Como señalan los estudios histórico-antropológicos, la historia del *homo sapiens* ha sido en casi toda su extensión una historia de trashumancia. Sólo desde hace unos 6.000 u 8.000 años, el descubrimiento de la capacidad de cultivar vegetales y domesticar animales permitió la emergencia de una nueva forma de organización productiva y social y, en consecuencia, del sedentarismo, como pauta predominante de asentamiento humano y social.

A su vez, durante este período, en tanto las actividades productivas primarias fueron el principal recurso de manutención social, también fueron predominantes las formas de asentamiento rural o, a lo sumo, en asentamientos de baja carga poblacional, destinados a las funciones emergentes de comercialización y artesanado.

Fue necesaria una nueva transformación productiva de alcances significativos —el desarrollo explosivo de las actividades manufactureras que comenzó a ocurrir a fines del siglo XVIII, conocido como Revolución industrial— para que las pautas de localización cambiaran y comenzase a ser geométrico el crecimiento de las ciudades que, siendo pioneras en este proceso, alcanzaron a tener grandes volúmenes de población en breves períodos.

En donde la Revolución industrial no fue pionera, pero sí hubo una definida comple-

mentariedad con dicha forma de desarrollo, se fueron produciendo crecimientos similares en cuanto a ritmos y resultados.

Este es el caso de Buenos Aires, cuando la Argentina decide abocarse a cumplir el rol de "granero del mundo" que desempeñó exitosamente durante varias décadas como proveedora de productos agropecuarios de los países industrializados.

Es este el momento en que, además de hablar de grandes ciudades, éstas comienzan a ser reconocidas y denominadas con el término "metrópolis".

Si bien el término "metrópolis" ha sido objeto de diversas conceptualizaciones, es casi universal que se reconozca en ellas tres rasgos comunes: ser cabecera nacional o regional, superar cuantías de población del orden del medio millón o el millón de habitantes y, como ya se ha señalado, extenderse sobre una diversidad de jurisdicciones político-administrativas.

Este último rasgo —la pérdida de correspondencia entre la unidad física y la unidad político jurisdiccional— es fuente inevitable de conflictos dado que los procesos metropolitanos significativos tienen por referencia a toda la extensión de la aglomeración, ya sea como antecedente de tales procesos o como espacio en el cual se expresan sus consecuencias, sean éstas positivas o negativas. Están incluidas en esta caracterización cuestiones tales como:

- > Los sistemas de vinculación (redes, nodos, servicios), ya que tienen precisamente por objetivo entrelazar a toda la aglomeración a efectos de facilitar que la población desarrolle actividades que comúnmente —y más aún en las grandes ciudades— no se localizan en la jurisdicción donde reside.
- > Los servicios de infraestructura en red (provisión de agua, energía eléctrica y gas, eliminación de excretas, etc.) que, por lógicas operativas y económicas, cubren a toda la ciudad, más allá de su fragmentación administrativa.
- > Todas las cuestiones directamente relacionadas con el medio natural: las formas de usufructo de los recursos y procesos (por ejemplo, uso del agua), la prevención de los riesgos (por ejemplo, inundaciones), la resolución de las situaciones

problemáticas (por ejemplo, casos de contaminación donde lo más habitual es que los efectos superen largamente los espacios jurisdiccionales de localización de los efectores).

Además, este último grupo de cuestiones obliga a considerar en todo proceso de gestión a los espacios o regiones naturales en los cuales están inscriptas las ciudades y metrópolis. Estos espacios, obviamente más extensos que las aglomeraciones en ellos contenidas, incrementan el carácter problemático que implica la fragmentación jurisdiccional.

La cuestión ambiental urbana

Como ya se hizo mención, la cuestión ambiental a nivel de las aglomeraciones urbanas, además de presentar los rasgos generales de la cuestión ambiental, adquiere sus propias especificidades.

En el origen de ellas está el hecho de que las ciudades —más aún las metrópolis— son los sitios que presentan máximos niveles de transformación del medio natural original. Ello implica diversas cuestiones:

- > Por un lado, el alto grado de mediación de los procesos tecnológicos que se requieren para que pueda desarrollarse la vida social y los procesos productivos urbanos. Recordemos al respecto el inmediato y considerable caos que produce en una ciudad una interrupción generalizada o prolongada del suministro energético.
- > Por otra parte, la falsa ilusión que tiene el común de la gente respecto a que el vivir en ciudades independiza de los recursos y procesos naturales, lo cual requiere un proceso de concientización ambiental mucho mayor que el que demanda operar en espacios rurales o de asentamiento que, por su escala y proximidad al medio natural, otorga mayores posibilidades de percepción de las relaciones entre sociedad y naturaleza.

Aún cuando no es conveniente establecer primacías, es obvio reconocer que en las ciudades hay una fuerte presencia y peso de componentes culturales que tienen directa incidencia en la calidad de vida de la población, al igual que los componentes naturales. Quizás por esta circunstancia es que un recorrido por los estudios ambientales referidos a ámbitos urbanos, permite verificar "una ampliación de los contenidos incluidos bajo la denominación 'problemática ambiental', que comienzan a albergar muchas más cuestiones que aquellas en las cuales están directamente involucrados los recursos ecosistémicos,

tal como la preservación del patrimonio (cultural) y la calidad del medio construido en términos generales" (Kullock 2001).

Concordantemente con esto, un estudio realizado hacia finales de los años ochenta por el Subcomité MAB 11-Argentina, expresó que podemos identificar y agrupar a los problemas ambientales urbanos según 3 categorías:

- > Los que tienen origen exclusivamente en el subsistema natural y devienen en carencias, excesos o inadecuaciones inherentes al sitio de localización urbana: insuficiencia hídrica, insuficiencia de renovabilidad atmosférica, configuración topográfica inadecuada, sismicidad, deslizabilidad, inundabilidad, inadecuación del suelo y rigurosidad climática.
- > Los que tienen origen en la interrelación entre el subsistema natural y el construido, y devienen en la ineficiencia o insuficiencia de los procesos antrópicos implicados en el usufructo de los recursos naturales: contaminación hídrica, contaminación atmosférica, contaminación sonora, contaminación edáfica, anegabilidad, insuficiencia en la recarga de acuíferos, déficit en la provisión de agua y pérdida o degradación de áreas naturales valiosas.
- > Los que tienen origen en el subsistema construido y devienen de la inadecuación o insuficiencia de los procesos naturales y antrópicos implicados en la gestión social urbana: hacinamiento habitacional, precariedad habitacional, incompatibilidad de actividades, inadecuada provisión de equipamiento, falta de funcionalidad urbana, falta de amenidad urbana, inadecuado manejo del patrimonio cultural y carencias de identidad cultural.

Las dos postulaciones precedentes —la progresiva ampliación de los contenidos de lo considerado problemática ambiental urbana y la explícita categorización que realiza al respecto el documento del Subcomité MAB 11— permiten "suponer que no hay una problemática ambiental urbana por fuera de la problemática ambiental general, y [...] postular que lo ambiental en lo urbano no es una dimensión sino un enfoque transversal a todos sus contenidos", lo cual conduce a "encauzar el pensamiento ambiental a través de la planificación, vinculando conocimiento y acción" (Kullock 2001).

Las formas de abordaje de la gestión

Reconocidas que fueron la cuestión institucional y la cuestión ambiental urbana como

componentes clave de la gestión ambiental metropolitana, en el presente punto se procurará identificar las principales formas en las cuales las mismas han sido y son abordadas.

Abordaje de la cuestión institucional

La necesidad de superar la fragmentación política y administrativa que implica la multijurisdiccionalidad de las metrópolis, ha sido objeto de diversas postulaciones y menores resultados que lo deseable.

Esquemáticamente, pueden reconocerse tres formas básicas: unificación, delegación y concertación.

La *unificación* implica el reemplazo de los gobiernos locales, responsables de la gestión de fragmentos de la metrópolis, por un gobierno metropolitano que atiende toda su extensión. Si bien es la forma más simple de resolver la cuestión, su viabilidad es prácticamente nula; en especial, por los aspectos políticos implicados. Cabe considerar que toda jurisdicción política implica espacios y poderes que, más allá de la mayor o menor legitimidad y eficacia con que sean detentados y ejercidos, tienen alto grado de inercia y mínimas posibilidades de desaparición. Por otra parte, además de las dificultades de eliminación, existe el riesgo que deviene de crear una nueva instancia con gran poder sobre el resto del territorio. Por ejemplo, en el caso del área metropolitana de Buenos Aires, se estaría creando una unidad política que, en el 1% de la extensión del país, contendría al 33% de su población y a un porcentaje aún mayor de su peso social, económico, cultural y político, lo que constituiría una situación inequitativa e inadmisibles por parte de las 23 jurisdicciones restantes.

La *delegación* consiste en la entrega, por parte de los gobiernos locales, de parte de las atribuciones que tienen originalmente. Consecuentemente, no implica la desaparición de los gobiernos locales, pero sí la aparición de un nuevo espacio institucional de jurisdicción metropolitana que, por delegación, recibe atribuciones para atender ciertas cuestiones de escala metropolitana. Esta forma de resolución puede adoptar distintos alcances, según abarque todas las cuestiones que requieren gestión metropolitana o sólo

alguna o algunas de ellas. Además, la delegación puede ser plena o restringida, permanente o transitoria. La alternativa de delegación en conjunto de todas las cuestiones metropolitanas tiene dos inconvenientes. Por una parte, le resta muchas funciones y poder a los gobiernos locales, lo cual minimiza su factibilidad política. Por otra parte, si la delegación total se da en un único espacio institucional metropolitano, se estaría creando una nueva unidad con sumo poder y complejidad. Esto conduce a suponer que sería más razonable operar con delegaciones parciales referidas a las cuestiones metropolitanas más estratégicas, efectuadas en una serie de unidades especializadas en grandes temas. Si bien esta fragmentación de gestión metropolitana le otorga mayor viabilidad política a la alternativa, para que la misma fuese eficaz requeriría la simultánea creación de mecanismos de articulación que garantizaran la convergencia de objetivos y estrategias.

La *concertación* consiste en la creación de espacios de debate, consenso y articulación de todos los niveles y figuras institucionales implicados en la gestión metropolitana, a efectos de acordar sobre las políticas que seguirían conduciendo cada una de ellos, pero con el resguardo de haber logrado y comprometido la congruencia de fines y métodos. La mayor o menor posibilidad de resultados de esta forma depende del carácter vinculatorio o facultativo que se le otorgue a lo acordado en los espacios de concertación y, por lo tanto, de la adopción efectiva de los consensos alcanzados.

Cabe destacar finalmente que muchas veces la decisión de adoptar alguna de estas formas y alternativas no sólo surge de la libre decisión de las jurisdicciones territoriales inmediatas (gobiernos locales). Muchas veces resulta de la decisión de autoridades de nivel superior (provinciales, nacionales), sea ésta asumida de acuerdo a normas legales o al mayor peso político que tal autoridad detenta.

Abordajes de la cuestión ambiental

Los abordajes de la cuestión ambiental recorren un camino de transformaciones acorde con los cambios de percepción de la misma ya presentados, los que, como ya se expresa-

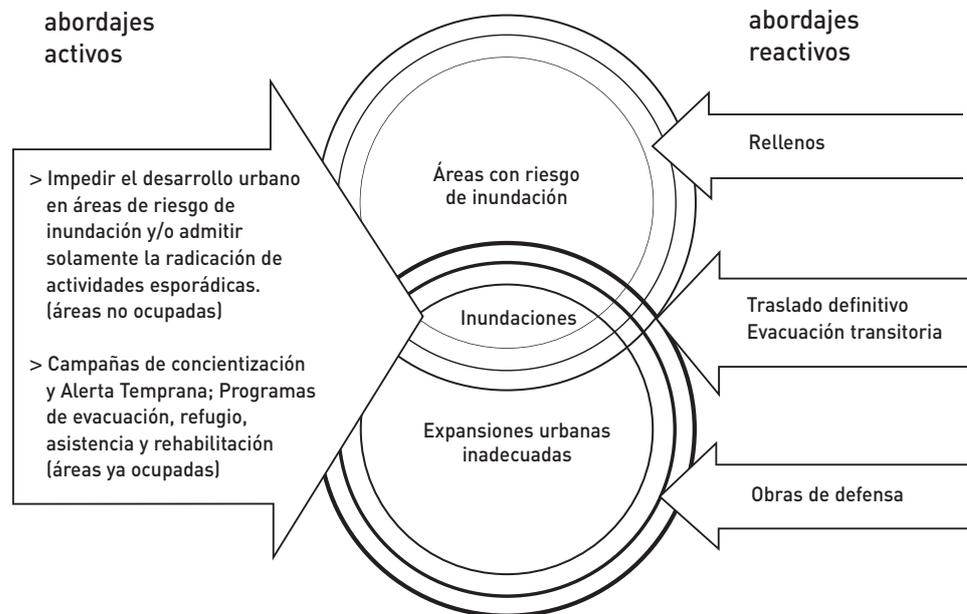


Figura 1
Abordajes en el caso de problemas ambientales con origen en el subsistema natural. El caso de la inundabilidad.
Fuente: AABA, elaboración propia.

ra, consistieron en el pasaje de una posición reduccionista y biologicista a una concepción amplia y compleja del ambiente que enfatiza la relación entre la sociedad y el medio que le sirve de base para su actividad existencial (Coyula Cowley 1997).

Correlativamente, se fue pasando de un *paradigma reactivo* que abogaba por la implementación de políticas ambientales que contrarrestaran las políticas públicas y las acciones privadas consideradas disfuncionales, a un *paradigma activo* que propugna la introducción de la concepción ambiental en todas las políticas públicas y en todo el accionar del sector privado que tenga vinculación con aspectos y procesos ambientales, tal que los mismos sean adecuados desde sus orígenes. En dicho sentido se va pasando de postulaciones sobre el control de la producción y del consumo a propuestas sobre la adopción de nuevas conductas de producción (producción limpia) y de consumo (consumo responsable); de centrar las acciones en la morigeración de los efectos negativos a centrar las acciones en la prevención de los mismos; de enfatizar en la evaluación puntual a enfatizar en el ordenamiento general.

Esta concepción, además de la prevalencia de lo preventivo, incluye la adecuada utilización de las potencialidades ambientales; o sea que el ambiente deja de ser un tesoro a cuidar y pasa a ser un tesoro a utilizar inteligentemente dentro de marcos de sustentabilidad, en pro de objetivos sociales consensuados y dirigidos al logro de mejores y más equitativos niveles de calidad de vida.

Llevado al extremo, el éxito de la concep-

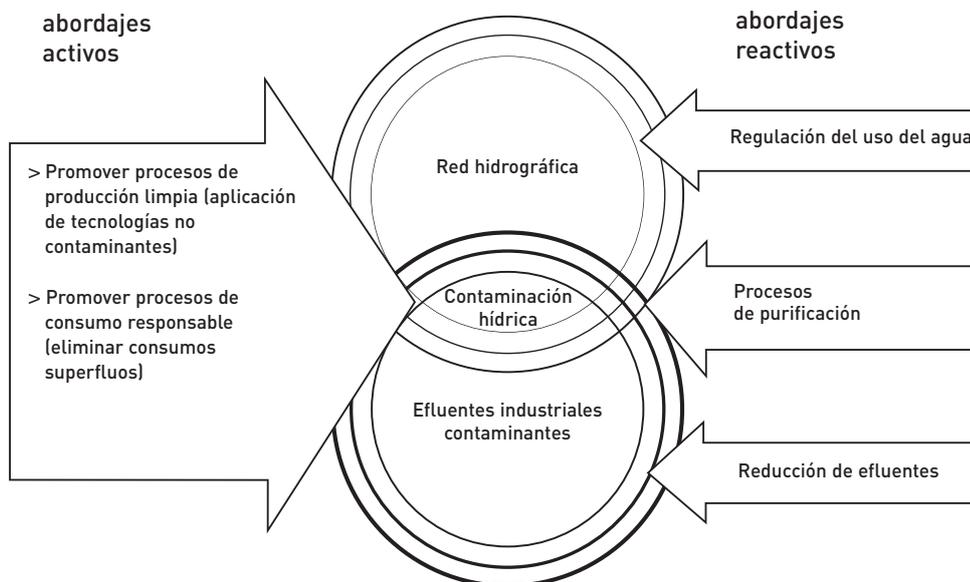
ción ambiental debería consistir en la no-necesidad de políticas ambientales, como resultado de la eficaz introducción del enfoque ambiental en todas las políticas públicas y en todo el accionar del sector privado.

Para mejor ilustración de estos distintos abordajes, se presenta una serie de ejemplos en relación con las tres categorías de problemas ambientales formuladas por el Subcomité MAB 11-Argentina, antes presentadas.

La Figura 1 presenta como ejemplo de la primera categoría de problemas (los originados exclusivamente en el subsistema natural) a la inundabilidad, como resultado de la expansión urbana sobre áreas con riesgo de inundación. Como respuestas desde un abordaje reactivo, se pueden mencionar la realización de rellenos en las áreas bajas (que implica modificaciones del medio costosas y que generalmente devienen negativas), la realización de obras de defensa en los perímetros de las expansiones inadecuadas (que implican altos costos de ejecución y de mantenimiento) y el recurrir a traslados definitivos o a evacuaciones transitorias cuando ocurre la inundación (soluciones ambas de altos costos sociales).

Como abordaje activo se presenta, para los casos en que la ocupación aún no se ha producido, la adopción de regulaciones urbanísticas sobre la ocupación del área, tal que la misma no reciba ocupación permanente de población y actividades, y se evite tener que recurrir a soluciones de alto costo social y económico.

Como abordaje activo de segunda instancia, en el caso de haberse efectivizado ocupaciones en el área, se presenta la realización de



actividades de concientización y alerta temprana a desarrollar en forma permanente, con el fin de minimizar la magnitud de las posibles afectaciones.

La Figura 2, como ejemplo de la segunda categoría de problemas (los originados en la interacción entre el subsistema natural y el construido), presenta el caso de la contaminación hídrica producida por efluentes industriales sobre una red hidrográfica.

Como ejemplos de abordajes reactivos se enuncian la adopción de políticas de reducción de contaminantes sobre la actividad productora de los mismos (generalmente de difícil control y resultados discretos), el dictado de regulaciones sobre el uso del recurso hídrico receptor y diseminador de la contaminación (también de difícil implementación) y la adopción de procesos de purificación de las aguas contaminadas (que insuermen costos importantes).

Como abordajes activos dirigidos a la más plena eliminación de la contaminación de tal origen, se menciona la promoción de los procesos de producción limpia que eviten la producción de efluentes polucionados por la adopción de tecnologías no contaminantes, así como la promoción de procesos de consumo responsable tal que se evite el consumo superfluo y se opte por la utilización de productos que son resultado de procesos no contaminantes.

La Figura 3, como ejemplo de la tercera categoría de problemas (aquellos con origen en el subsistema construido y que devienen de una gestión social inadecuada) presenta el caso de la precariedad habitacional como

emergente de la presencia de población de escasos recursos y de la ausencia de producción de viviendas económicas.

Como ejemplos de abordajes reactivos se presentan el desarrollo de políticas asistenciales para con la población (que sólo alcanzan para asegurar la subsistencia, pero no para acceder a bienes duraderos como es la vivienda), la producción de vivienda social por parte del Estado (forma de operación loable, pero que nunca llega a ser suficiente para cubrir el déficit) y la realización de mejoras en las viviendas precarias (las que cubren muy parcialmente el problema).

Como abordajes activos dirigidos a la más amplia disminución del problema se presenta, por una parte, el impulso a procesos sociales ascendentes (creación de empleo, capacitación laboral) y, por otra parte, la promoción a la producción de viviendas económicas, orientados ambos a disminuir la magnitud de la población afectada.

Una síntesis de los ejemplos presentados nos permite verificar que, en términos generales, las postulaciones reactivas, además de ser muchas veces de altos costos sociales y económicos, son de corto alcance, dado que se dirigen preferentemente a atender los resultados problemáticos de los procesos.

En contraposición, las políticas activas se dirigen preferentemente a la razón de ser de los problemas, procurando que los mismos no se desencadenen o, al menos, que sean de menor escala y criticidad.

No escapa a esta apreciación que las postulaciones activas no son de fácil viabilidad, pero tampoco las reactivas son de alta factibilidad.

Figura 2
Abordajes en el caso de problemas ambientales originados en la interacción entre el subsistema natural y el construido. El caso de la contaminación hídrica de origen industrial.
Fuente: AABA, elaboración propia.

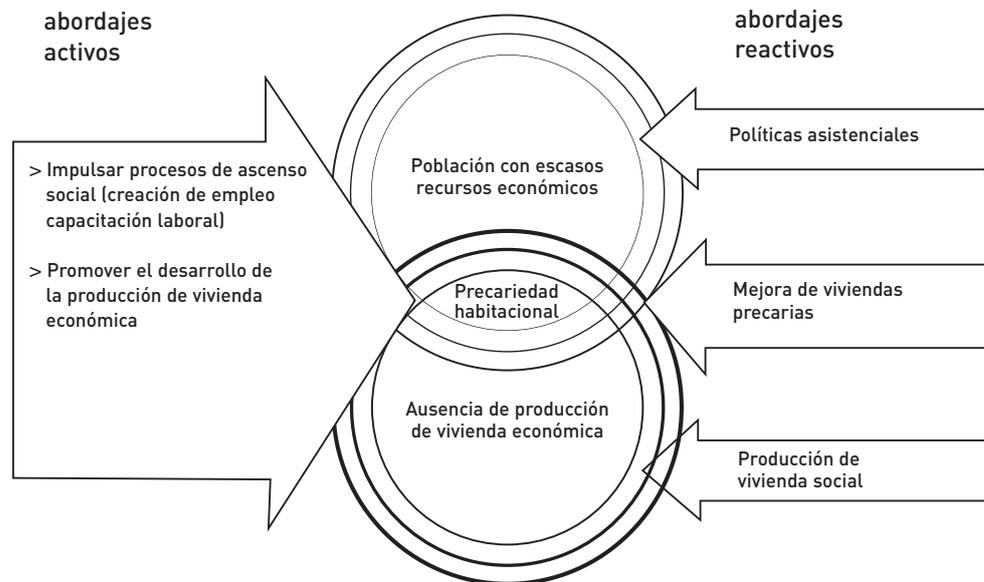


Figura 3
Abordajes en el caso de problemas ambientales con origen en el subsistema construido. El caso de la precariedad habitacional. Fuente: AABA, elaboración propia.

De todas formas, cabe señalar que la gestión no se presenta según un cuadro dicotomizado, tal como podría dar a entender una tajante división entre políticas reactivas y políticas activas. Por el contrario, cursa un proceso de transformación que parte de las primeras, reconociendo en ellas una funcionalidad restringida pero que es muchas veces la única posible, y se dirige hacia las segundas que, aún cuando no sean fáciles de implementar, deben constituir imágenes objetivo de las formas hacia las cuales debe concurrir la gestión.

El caso de Buenos Aires

Buenos Aires, hoy día potente metrópolis latinoamericana, comenzó su historia (1580) siendo un simple destacamento de salvaguarda de la soberanía hispánica frente a las pretensiones expansivas de la corona portuguesa. Los primeros 200 años de su historia asisten a un lento pasaje desde el inicial rol militar al de cabecera de virreinato (1776) con relativo desarrollo de actividades ganaderas en su entorno y mercantiles a través de su puerto. Durante el último tramo colonial (1776-1810) y los primeros años de vida independiente signados por la desunión y las luchas internas (1810-1852), la ciudad crece despañosamente al ritmo de las actividades mencionadas, alcanzando en 1852, momento en el cual el país comienza a institucionalizarse como estado organizado, una población de 76.000 habitantes.

Pocos años después, habiendo asumido la Argentina el rol agroexportador, Buenos Aires se torna puerto y cerebro de la pampa

húmeda, región altamente propicia para la explotación agropecuaria por sus características ecológicas y climáticas.

Es así que en 1914, sólo 62 años más tarde, momento de máximo esplendor en cuanto al rol ejercido, Buenos Aires tiene 1,5 millones de habitantes. La ciudad ha multiplicado por veinte su población, merced a una promocionada apertura de sus fronteras a la inmigración, y es a partir de estos momentos en que comienza a adquirir importancia la cuestión institucional.

El cuadro, los diagramas de barras y los mapas que acompañan ilustran la progresiva multiplicidad jurisdiccional, según un recorrido que se inicia en 1869 (primer Censo Nacional) y hace etapas en relación con los posteriores Censos de 1895, 1914, 1947, 1970 y 2001 (Figuras 4, 5 y 6).

Los mapas (Figura 4) nos permiten cotejar la matriz jurisdiccional de cada uno de estos años con las respectivas áreas urbanas, las que se presentan de dos maneras distintas: por una parte, la ciudad central que en progresiva expansión se va haciendo metrópolis; por otra parte, las localidades de la región inmediata que paulatinamente pasan a ser incorporadas por la gran ciudad, según lo que se denomina proceso de conurbación. En tanto la mancha crece por expansión territorial, la matriz jurisdiccional sufre diversas fragmentaciones con la finalidad de acotar la cuantía de población comprendida por cada gobierno local.¹

La intersección de ambos procesos da por resultado el incremento del número de unidades políticas comprendidas en la metrópolis. Según refleja el cuadro y los diagramas (Figuras 5 y 6), el número de jurisdicciones

1. La única, oportuna e inicial excepción fue en 1887 la anexión de Flores y Belgrano al entonces Municipio de Buenos Aires, que hace que la aglomeración pase de 4 jurisdicciones en 1869 a 2 en 1895.

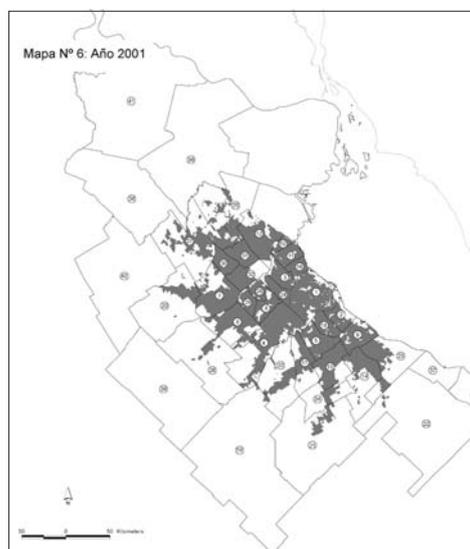
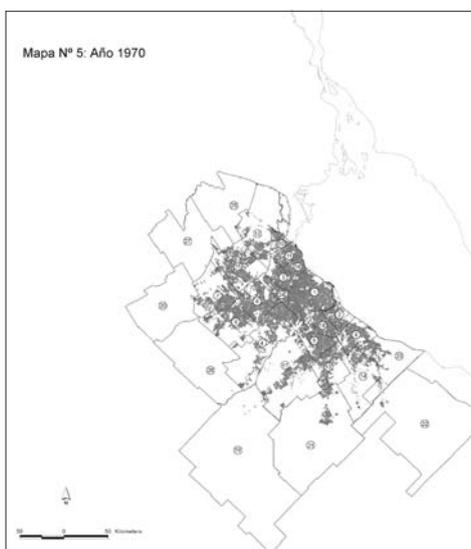
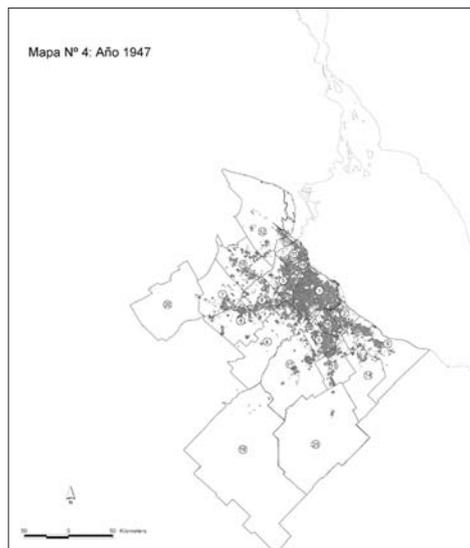
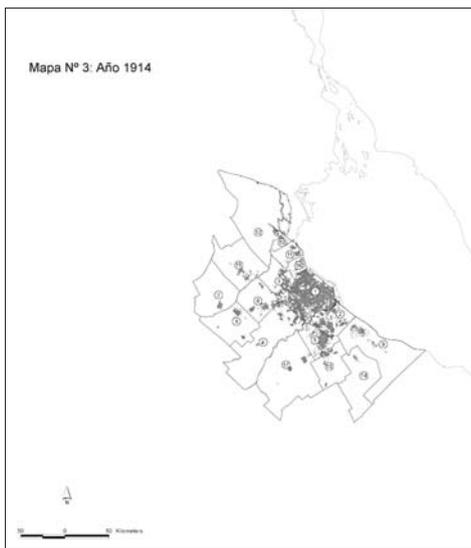
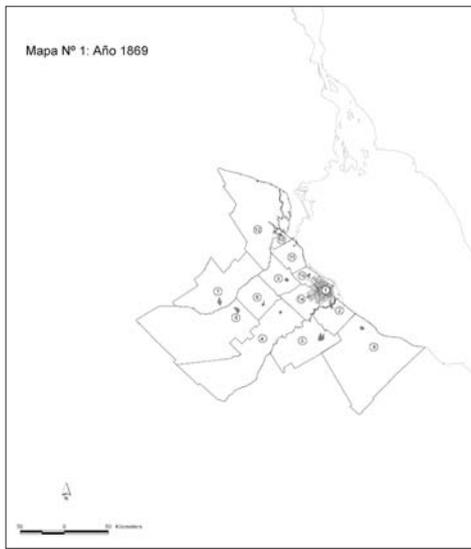


Figura 4:
 Multiplicidad jurisdiccional del área metropolitana de Buenos Aires.
 Referencias: 1. Buenos Aires; 1a. San José de Flores; 1b. Belgrano; 2. Avellaneda [Barracas al Sur en 1895]; 3. General San Martín; 4. La Matanza; 5. Lomas de Zamora (La Paz en 1895); 6. Merlo; 7. Moreno; 8. Morón; 9. Quilmes; 10. San Fernando; 11. San Isidro; 12. Tigre [Las Conchas hasta 1947]; 13. Almirante Brown; 14. Florencio Varela; 15. General Sarmiento (se fragmenta luego de 1991); 16. Vicente López; 17. Esteban Echeverría; 18. Lanús; 19. Cañuelas; 20. General Rodríguez; 21. San Vicente; 22. La Plata; 23. Berazategui; 24. Tres de Febrero; 25. Escobar; 26. Marcos Paz; 27. Pilar; 28. Hurlingham; 29. Ituzaingó; 30. José C. Paz; 31. Malvinas Argentinas; 32. San Miguel; 33. Ezeiza; 34. Presidente Perón; 35. Berisso; 36. Campana; 37. Ensenada; 38. Exaltación de la Cruz; 39. General Las Heras; 40. Luján; 41. Zárate.
 Fuente: AABA, elaboración propia a partir de datos del INDEC.

de la aglomeración² crece geoméricamente. De las dos jurisdicciones del año 1895 llega a las 33 jurisdicciones del año 2001, incorporando territorios al continuo urbano, tal que de los escasos 10 km que separaban al centro de Buenos Aires de los límites urbanos en 1869, se llega a los 50-60 km que separan al mismo centro de los bordes de la aglomeración actual, cualquiera sea la dirección en que la misma se considere.

Contrariamente, el número de jurisdicciones de la región inmediata³ registra primero una disminución (de las 10 de 1869 y las 13 de 1895, se pasa a las 3 de 1970) y luego un crecimiento (7 en 2001).

El proceso de disminución puede interpretarse como la caída de la posibilidad de supervivencia autónoma de las localidades exentas o, recíprocamente, por la fuerza arrolladora que va tomando la expansión de la ciudad central. A su vez, el reciente incremento (de 3 en 1970 a 7 en 2001) está señalando el efecto disparador de las autopistas de penetración al centro de la ciudad, que permite la existencia de localidades funcionalmente integradas, aunque estén ubicadas a una distancia del orden de los 100 km. del centro de la aglomeración madre.

Igual interpretación puede atribuirse a la variación del número total de jurisdicciones incluidas en la aglomeración y en la región inmediata. La cantidad inicial (14 en 1869) poco cambia en 1895 y en 1914 (pasa a 15 y luego a 17). Comienza a aumentar en los dos períodos subsiguientes (son 21 en 1947 y 27 en 1970), pero es en el período 1970-2001 cuando se registra un incremento significativo y llegan a ser 40 las jurisdicciones implicadas. En tanto el avance de la multiplicidad jurisdiccional torna más necesario instalar formas de gestión metropolitana, las dinámicas de cambio urbano producen efectos similares. Una ciudad donde las actividades están cada vez más interconectadas, con creciente necesidad de servicios de infraestructura por redes, con mayor nivel de riesgos y problemas ambientales, mayor percepción de los mismos e incremento de las demandas sociales por su resolución, entre otros fenómenos, tornan imprescindible el desarrollo de formas de gestión metropolitana.

El análisis de las respuestas que se fueron dando o intentando dar a esta demanda guarda correspondencia con la entidad que tiene la aglomeración metropolitana.

La metrópolis presenta la paradoja común a toda área metropolitana. Por una parte, la indudable realidad de su unicidad espacial que, incluso, sobrepasa los límites físicos de la propia aglomeración en muchas de sus

implicancias funcionales.⁴ Por otra parte, la no existencia de una unidad política que la contenga sino, por el contrario, la presencia de un conglomerado de unidades, las cuales, en muchos casos, se corresponden con las antiguas localidades exentas que Buenos Aires fue conurbando en su proceso de expansión.

Ello condiciona la existencia de una dualidad de percepciones, intereses e identidades. Por un lado, la referida al territorio inmediato, que puede estar mejor o peor representada por el gobierno local; por otro lado, la de la metrópolis en su conjunto, probablemente mucho menos fuerte que la anterior para la mayoría de sus habitantes.

Es por ello que la necesidad de gestión metropolitana es, básicamente, una percepción propia de la lógica técnica, poco transferible al común de la gente; incluso a los estamentos políticos.

Esta caracterización tiene un campo de excepciones o, al menos, de circunstancias en las cuales lo metropolitano termina siendo reconocido como realidad y como requerimiento de gestión. Nos referimos a las situaciones problemáticas generalizadas (grandes inundaciones, carencias de servicios, etc.) que, cuando se desencadenan, permiten percibir con mucha mayor nitidez la necesidad de consideración y gestión integral; en especial, a los políticos.

La historia de los intentos de gestión metropolitana en Buenos Aires refleja bastante fielmente la caracterización anterior.

En cuanto a intentos de consideración integral de la aglomeración, puede registrarse al AMBA, acuerdo suscripto en 1984 por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, al que adhirió en 1986 el Gobierno Nacional. Tuvo escasa efectividad dado que, al no contar con atribuciones ejecutivas, sólo se limitó a formular recomendaciones (Pérez 1994).

El AMBA fue antecedente del CONAMBA, espacio creado dentro de la Presidencia de la Nación en 1987. Se propuso instalar formas de concertación como método de gestión metropolitana, pero, al igual que el anterior, no llegó a adquirir trascendencia y fue prácticamente disuelto en oportunidad del cambio presidencial de 1989.

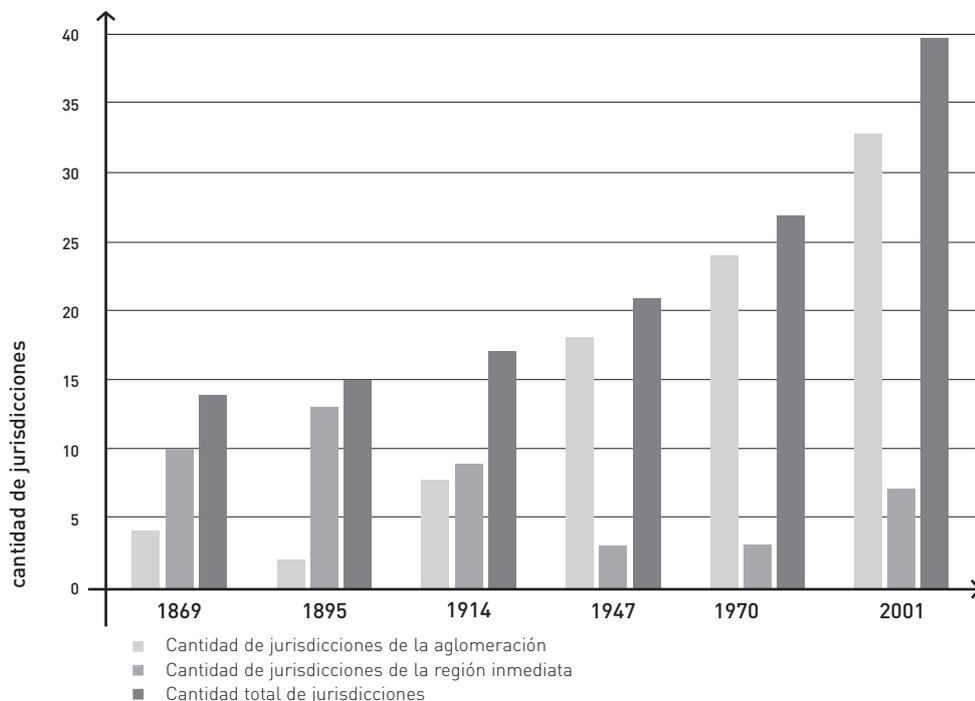
Con posterioridad se han producido otros convenios entre los poderes ejecutivos de la ciudad y la provincia, y también entre los legislativos de ambas jurisdicciones, pero no han sobrepasado el nivel de las buenas intenciones.

Este reiterado fracaso de instalar instancias de gestión metropolitana poco intrusivas ins-

2. Se denomina "aglomeración" al continuo urbano que se extiende desde el trazado original de Buenos Aires en distintas direcciones, siguiendo fundamentalmente el sentido de los ferrocarriles primero, de los caminos luego y, finalmente, de las autopistas.

3. Consideramos "región inmediata" a las jurisdicciones que rodean a la aglomeración y que registran asentamientos urbanos menores no incluidos en la aglomeración metropolitana, pero que presentan fuertes lazos de vinculación con la misma.

4. Ya vimos como comienzan a ser consideradas parte de la región metropolitana, ciudades exentas que están a distancias del orden de los 100 km del centro de la ciudad madre.



titucionalmente (dado que promueven formas de concertación) pero amplias en cuanto a las temáticas implicadas, tiene vinculación con la debilidad de percepción de lo metropolitano a que se hacía referencia en párrafos anteriores.

Contrariamente, cuando ciertos problemas se tornaron críticos, se operó una descentralización sectorial a través de la creación de unidades técnica y ejecutivamente autónomas (Pérez 1994).

Entran en esta familia de resoluciones los servicios de agua y desagües (creación de Obras Sanitarias de la Nación en 1912), los servicios de provisión de energía eléctrica (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires en la década del cincuenta) y, más recientemente, la recolección y disposición de los residuos domiciliarios (CEAMSE) y el abastecimiento de productos alimenticios perecederos (Mercado Central).

Muchas de estas creaciones se originaron a partir de decisiones centralizadas (tomadas por la Nación) o, a lo sumo, con acuerdo de los otros niveles políticos jerárquicos

(Provincia de Buenos Aires y Municipalidad o Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), con prescindencia de la participación o consulta a los gobiernos locales.

A pesar de lo perfectible que pudieran haber sido los procesos y los espacios de gestión creados, es necesario destacar que cuando los problemas se hicieron críticos, la lógica técnica (instalación, operación, etc.) y económica de los servicios a prestar o de los problemas a resolver, terminó por imponerse a la inercia y resistencia al cambio de la fragmentación institucional, y se adoptaron formas de gestión de escala metropolitana.

Esto último verifica lo antes expresado, acerca de que cuando los problemas se tornan críticos, se percibe mucho más la necesidad de consideración y gestión metropolitana y se actúa en consecuencia.

Para terminar, y procurando mirar hacia el futuro de la gestión metropolitana de Buenos Aires con intención de perfeccionar las formas y estrategias de actuación sobre la misma, es oportuno registrar que, si bien la escasa percepción metropolitana está en la

Figura 5
Evolución de las jurisdicciones metropolitanas entre 1869 y 2001. Fuente: AABA, elaboración propia a partir de datos del INDEC.

Figura 6
Evolución de las jurisdicciones metropolitanas entre 1869 y 2001.

Fuente: AABA elaboración propia a partir de datos del INDEC.

Jurisdicciones metropolitanas					
Aglomeración			Región inmediata		
Año	Cantidad	Denominación	Cantidad	Denominación	Total
1869	4	Buenos Aires, Belgrano y Avellaneda (Barracas al Sur)	10	Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro y Tigre (Las Conchas)	14
1895	2	Los anteriores menos Flores y Belgrano (incorporadas a Buenos Aires)	13	Las anteriores Más: Almirante Brown (div. Quilmes y San Vicente), F. Varela (div. Quilmes) y Gral. Sarmiento (div. Moreno y Pilar)	15
1914	8	Las anteriores Más: Almirante Brown, Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Morón y Vte. López (div. San Isidro)	9	Las anteriores Más: E. Echeverría (div. Lomas de Zamora y San Vicente) Menos: Almt. Brown, Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora y Morón	17
1947	18	Las anteriores Más: E. Echeverría, F. Varela, Gral. Sarmiento, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre y Lanús (div. Avellaneda; antes 4 de Junio)	3	Las anteriores Más: Cañuelas, Gral. Rodríguez y San Vicente Menos: E. Echeverría, F. Varela, Gral. Sarmiento, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Isidro y Tigre	21
1970	24	Las anteriores Más: Cañuelas, Gral. Rodríguez, La Plata, San Vicente, Berazategui, (div. Quilmes) y Tres de Febrero (div. Gral. San Martín)	3	Las anteriores Más: Escobar, Marcos Paz y Pilar Menos: Cañuelas, Gral. Rodríguez y San Vicente	27
2001	33	Las anteriores Más: Escobar, Marcos Paz, Pilar, Hurlingham e Ituzaingó (div. Morón), José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel (reemplazan a Gral. Sarmiento), Ezeiza (div. E. Echeverría) y Pte. Perón (div. San Vicente y otros)	7	Las anteriores Más: Berisso, Campana, Ensenada, Exaltación de la Cruz, Gral. Las Heras, Luján y Zárate Menos: Escobar, Marcos Paz, Pilar	40

base de sus dificultades de implementación, también es cierto que en tanto la metrópolis "es una base objetiva de la existencia social, es susceptible de ser objeto de un proyecto social y, aún, político" (Pérez 1994). En dicho sentido la gestión metropolitana es mucho más que un reto técnico, es un desafío que implica a todos los responsables de la calidad de vida de sus 12 millones de habitantes ■

Agradecimiento

Los autores manifiestan su agradecimiento al arquitecto Federico Collado, quien ha elaborado el material cartográfico que se presenta, en el contexto de la investigación "Atlas ambiental de Buenos Aires" (Proyecto PID 20000/154, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COYULA COWLEY, Mario. 1997. "Ambiente, población y desarrollo en un mundo en urbanización", *Revista Interamericana de Planificación* 115-116 [Cuenca, Ecuador, Sociedad Interamericana de Planificación], 33-63.

GUIMARAES, Roberto P. 1998. "Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo", *Revista Interamericana de Planificación* 117-118 [Cuenca, Ecuador, Sociedad Interamericana de Planificación], 7-29.

KULLOCK, David. 2001. "Problemática, tipos y campos de gestión ambiental urbana", ponencia en las Primeras Jornadas Regionales de Gestión Local Sustentable [Buenos Aires: Ministerio del Interior, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Universidad Blas Pascal].

PÍREZ, Pedro. 1994. *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad* [Buenos Aires: Centro Editor de América Latina].

SÁNCHEZ, Vicente. 1981. "Notas para una delimitación conceptual del ecodesarrollo", *Revista Interamericana de Planificación* 57 [México, Sociedad Interamericana de Planificación], 59-72.

CURRICULUM

DAVID KULLOCK es arquitecto y planificador urbano y regional, graduado en la Universidad de Buenos Aires. Desarrolla actividades de docencia, investigación y gestión en cuestiones urbanas, ambientales y habitacionales, habiendo publicado diversos trabajos sobre dichos temas en el país y en el exterior. Actualmente es Consejero del Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y dirige la Maestría en Planificación Urbana y Regional (PROPUR) y el Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHAM) en la FADU-UBA. Es codirector del proyecto "Atlas ambiental de Buenos Aires", sostenido por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el CONICET y la Universidad de Buenos Aires, en cuyo ámbito se elaboró el presente trabajo.

PAULINA NABEL se ha doctorado en ciencias geológicas en la Universidad de Buenos Aires y es miembro de la carrera de investigador científico del CONICET. Ha iniciado los trabajos magnetoestratigráficos y de magnetismo ambiental de los sedimentos pampeanos en nuestro país y gradualmente se ha involucrado en las investigaciones referidas al cambio global y a la geología urbana, produciendo numerosas publicaciones científicas. Asimismo ha desarrollado y realiza tareas editoriales que incluyen la publicación de catálogos temáticos, boletines (de la Asociación Geológica y del CADINQUA), simposios de cambio global, la Revista de Cuaternario y Ciencias Ambientales, libros y la revista Ciencia Hoy. Dirige el Laboratorio de Geología del Cuaternario y el Centro de Integración Geoespacial del Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia. Ha presidido el Comité Argentino de Investigaciones del Cuaternario (CADINQUA), y participado de las comisiones directivas de la Asociación Geológica Argentina y del Museo Argentino de Ciencias Naturales. Es directora de la investigación "Atlas ambiental de Buenos Aires", sostenida por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el CONICET y la Universidad de Buenos Aires, en cuyo ámbito se elaboró el presente trabajo.

**Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHAM)
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,**

Universidad de Buenos Aires | Ciudad Universitaria Pab. 3, piso 4
C1428BFA Buenos Aires, Argentina

E-mail: dkullo@fadu.uba.ar