

## Foro Temático.

### Hacia la implementación de una agenda metropolitana para el AMBA

#### ENCUADRE.

- ¿Cuáles serían los posibles arreglos institucionales metropolitanos para la gobernabilidad del AMBA?
- En el marco de la Nueva Agenda Urbana de ONU Hábitat, ¿cuáles son los desafíos que definen la agenda metropolitana 2030 para el AMBA?
- ¿Qué proyectos estratégicos deberían desarrollarse en el corto y mediano plazo para implementar la agenda metropolitana?

#### FUNDAMENTO.

Las ciudades en el mundo están creciendo de manera vertiginosa. Según proyecciones de Naciones Unidas, en los próximos 15 años construiremos tantas ciudades como en los últimos 6.000 años (ONU Hábitat, 2016). La urbanización es actualmente una de las tendencias más transformadoras, tanto por la población que atraen los principales centros urbanos y por el número creciente de mega-ciudades globales, como por el peso relativo de su productividad respecto al producto nacional, la inequidad social creciente y la producción cultural que se dan en las metrópolis.

Este panorama plantea enormes desafíos para el desarrollo urbano, fundamentalmente en términos de sustentabilidad social y ambiental. Facilitar el acceso al suelo y a la vivienda digna, proveer infraestructura, servicios básicos y equipamientos colectivos, así como garantizar un medioambiente saludable basado en un uso sostenible de los recursos naturales, son temas centrales en la agenda mundial de las ciudades.

En este contexto, los desafíos urbanos se multiplican cuando estas problemáticas deben ser abordadas en aglomerados metropolitanos, donde es preciso coordinar las acciones de diversas jurisdicciones y promover una cooperación que trascienda los límites administrativos de cada una de las unidades de gestión. El surgimiento, crecimiento y consolidación de las áreas metropolitanas presenta escenarios inéditos para las administraciones públicas, que se enfrentan a nuevos desafíos para la gestión de los problemas cotidianos de más de la mitad de la población mundial.

En Argentina, los principales aglomerados urbanos concentran la mayor parte de la población. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) viven 15.8 millones de personas, lo que representa aproximadamente un tercio de la población del país. La complejidad de la gobernanza del AMBA no sólo reside en la multiplicidad de jurisdicciones que lo componen: la ciudad y los municipios presentan además características desiguales en aspectos tales como el tamaño poblacional, los recursos fiscales y financieros, el tipo de problemas urbanos y los instrumentos normativos disponibles. Asimismo, mientras que la población de la Ciudad de Buenos Aires tiende

a ser estable, el crecimiento poblacional del conurbano mantiene una curva ascendente. Las jurisdicciones presentan además situaciones disímiles en relación al acceso a la vivienda, la cobertura de servicios básicos y los modelos de crecimiento urbano. El AMBA es la segunda región más pobre del país detrás del noroeste, donde se evidencian los extremos más agudos de riqueza y pobreza de Argentina, desocupación, marginalidad, concentración de recursos, empleabilidad infantil, etc. Sobre estas situaciones particulares se imprimen otros problemas cuyo abordaje requiere, inevitablemente, políticas coordinadas entre ciudad, provincia y municipios, tales como la gestión integral del transporte, de los residuos urbanos y de las cuencas hídricas.

Entre 2006 y 2008 la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, en acuerdo con la Secretaría de Planeamiento del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, desarrollaron un plan urbanístico desarrollado denominado “Lineamientos Estratégicos Metropolitanos” (LEMs), en el contexto de la formulación del Plan Estratégico Territorial (PET) que encaró el Ministerio de Planificación Nacional a través de la Secretaría de planificación Territorial.

Los objetivos de los LEMs en 2006 planteaban la necesidad de mejorar las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía de la Región, llegar a un contexto ambiental más adecuado, equilibrado y sustentable, aumentar las oportunidades de trabajo y favorecer los desplazamientos y la accesibilidad a los servicios esenciales (empleo, educación, salud) y lugares de recreación (LEMs, 2006). Ya en el 2006 los LEMs tenían por objetivo de fomentar la coordinación entre las diferentes jurisdicciones presentes en el territorio y también ponderar las decisiones sectoriales.

¿Cómo estamos una década después en términos de problemas, abordajes y organización metropolitana? La revisión de las problemáticas y los objetivos planteados en los LEMs describen la trayectoria de estos años y el escenario actual del AMBA en los principales sectores de las políticas metropolitanas:

- la red vial tuvo abordajes fragmentados: mientras las obras necesarias para estructurar una red concéntrica de vialidades no tuvieron avances sustanciales, los ejes radiales avanzaron con rapidez y, consecuentemente, ampliaron la influencia de la aglomeración aproximadamente unos 30 Km más de distancia hacia la periferia;
- la política de vivienda buscó privilegiar la ocupación de tierras intersticiales dentro del tejido consolidado, pero la dificultad para encontrar urbanizaciones aprobadas y adquirir suelo llevó a privilegiar la necesidad de producir empleo y de no perder el financiamiento, permitiendo la construcción de algunos conjuntos del Plan Federal de Construcción de Viviendas en áreas periféricas, contribuyendo a la expansión urbana;
- se generaron, sin embargo, líneas novedosas que propiciaron la consolidación del tejido existente como Mejor Vivir (que promueve mejoras sobre las viviendas existentes), el programa de villas (reorganizando el tejido para construir viviendas nuevas) y el PROCREAR que buscaba construir en lotes vacantes, arriba o al fondo de lotes habitados, siempre dentro de la trama consolidada;

- la administración del transporte en el AMBA tuvo un cambio importante con la implementación de la tarjeta SUBE, que permitió separar al que transporta del que recauda. Por otro lado, el Gobierno de la Ciudad Autónoma avanzó en la implementación de una red autónoma de carriles exclusivos para colectivos en algunas de las arterias más importantes de la ciudad, que llevó a multiplicar los proyectos incluyendo recorridos por municipios como Vicente López y la Matanza, y a promover el funcionamiento de nuevas líneas sobre las autopistas;
- además, la creación de la Autoridad de Transporte Metropolitano es un ente interjurisdiccional tripartito creado por la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para que intervenga en el AMBA con funciones consultivas, de coordinación y planificación en materia de transporte y su infraestructura. En particular, se ocupa de transporte y movilidad, automotor, ferroviaria, de superficie y subterráneo, de pasajeros y de carga.
- respecto al ordenamiento territorial-productivo, han sido creados muchos parques industriales, públicos y privados, pero no se han dado las condiciones para la relocalización o reconversión de fábricas que generan externalidades negativas en su entorno;
- en relación a la matriz energética del aglomerado, mejoró la generación de energía pero persisten problemas de distribución que afectan el suministro en algunos momentos del año;
- el modelo predominante de tratamiento de los RSU continúa siendo el de relleno sanitario aunque se sigue profundizando la remediación y saneamiento de los vertederos y en sus planes operativos incorporan criterios de recuperación bajo los principios de la economía circular.
- la re-estatización de la empresa de aguas se fortaleció con el acceso a créditos para extender la cobertura de la red dentro de la cuenca, lo que consolidó el criterio de esta empresa en la construcción de una red única de agua y saneamiento, frente a ABSA que promovía la construcción de redes autónomas;
- en términos de institucionalidad metropolitana, se crearon organismos sectoriales, como la Autoridad Metropolitana del Transporte (AMT), así como integrales: uno de ellos es el Gabinete Metropolitano, bajo la Secretaria General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos e Interjurisdiccionales de la Provincia de Buenos Aires y, el otro, la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), cuyo objetivo es la elaboración de proyectos de innovación institucional para el conjunto de la región;
- se constituyeron, además, diversas autoridades de cuenca: ACUMAR (cuenca Matanza Riachuelo), COMIREC (cuenca Reconquista) y en estado de gestación COMILU (cuenca Luján).

A pesar de estas iniciativas, Buenos Aires es aún un a metrópolis rezagada en términos de gobernanza metropolitana, en relación a sus pares de América Latina y el Caribe, tanto en existencia de organismos constituidos como en legislación. El 65% de las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe cuentan con un plan metropolitano, el

77% cuenta con normativa y el 50% con un organismo de gestión de toda la el área. La Región Metropolitana de Buenos Aires, a diferencia de otras megalópolis como el Valle de México, Río de Janeiro o San Pablo, no cuenta con ninguna de las tres herramientas metropolitanas analizadas.

Diez años después y luego de la reciente aprobación de la Nueva Agenda Urbana de ONU Hábitat, avanzar hacia un modelo de gobernanza para el AMBA requiere definir la institucionalidad adecuada y las eventuales adecuaciones normativas a desarrollar, la definición de modelos de financiamiento, la construcción de una agenda metropolitana y la definición de los proyectos estratégicos para consolidar una visión integral del aglomerado.