

## ANEXO I

### DIAGNÓSTICO

La finalidad del presente diagnóstico es analizar expeditivamente los aspectos más significativos de la Ciudad de Buenos Aires en relación con su región metropolitana, a efectos de formular, en relación con las potencialidades y problemas que en el mismo se develen, los lineamientos estratégicos y las acciones requeridas para el logro de los objetivos que establece la Ley N° 71.

En su desarrollo se abordan los aspectos que han resultado más significativos de la ciudad en el proceso de estudio, considerándose simultáneamente en sus dimensiones urbanísticas y ambientales, dada la indisoluble unicidad con que se presentan en los fenómenos urbanos. Asimismo, se han considerado las dimensiones sociales y económicas que los condicionan, así como los marcos políticos y culturales que los

contextualizan.

Como encuadre referencial del diagnóstico, cabe recordar que la Ciudad de Buenos Aires, fundada en el siglo XVI para garantizar la ocupación colonial, se constituyó a fines del siglo XIX en capital de la República Argentina, al mismo tiempo que el país emprendía su inserción en el círculo de naciones del Mundo Occidental como país agro-exportador.

Su atributo portuario y su proximidad a la principal zona de producción -la pampa húmeda- la convirtió en la principal entrada y salida del país, así como en la sede de las actividades administrativas, financieras y culturales de Ciudad central, tanto públicas como privadas.

Éstos fueron los motivos del rápido crecimiento que, sobrepasando sus límites político-administrativos, la convirtieron en distrito central de una gran metrópolis que se extiende sobre más de treinta (30) partidos de la Provincia de Buenos Aires, y que se reconoce como Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

## **1. ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

Con respecto al AMBA, cabe destacar que con sus actuales 12 millones de habitantes y un gran despliegue de actividades productivas concentra más del 40% del Producto Bruto Interno y del Producto Bruto Industrial en el 1% de la superficie del país. Por otro lado, es su mayor mercado consumidor, no sólo por la cantidad de población, sino por el nivel medio de ingreso. El conjunto de las actividades metropolitanas goza de un alto grado de diversificación lo cual brinda una mayor sustentabilidad ante las fluctuaciones económicas.

La evidente unicidad de funcionamiento del AMBA, no tiene correlato político-administrativo, dada la multiplicidad jurisdiccional sobre la cual se extiende, lo cual dificulta el desarrollo de políticas urbano-ambientales coherentes e integrales. Esta situación está relativizada por la existencia de formas de centralización jurisdiccional con intervención del gobierno federal, a cargo de funciones de gestión urbano-ambiental directas o indirectas, tal como ocurre con casi todos los servicios de infraestructura.

Ello impide que el Gobierno de la Ciudad desarrolle una política activa en dichos temas, como en aquellos otros en los cuales el gobierno nacional viene ejerciendo la jurisdicción que ostentaba por el carácter federal de la ex Municipalidad de Buenos Aires (Puerto, Aeropuerto, seguridad, etcétera).

La dinámica demográfica del AMBA presenta un crecimiento moderado y un perfil más joven. El proceso de crecimiento de la población metropolitana se distribuyó de manera desigual: levemente negativo en el Centro (Ciudad de Buenos Aires), un pequeño incremento en la primera corona y un aumento significativo en la segunda.

En tanto entre los años '40 y '60, los inmigrantes que se asentaron en "loteos populares" impulsaron el crecimiento y la expansión de la ciudad hacia la periferia, a partir de fines de los '80 se asiste a la suburbanización de la población de ingresos medios y altos en las llamadas urbanizaciones cerradas, lo que provoca crecientes flujos de movimientos cotidianos del tipo centro-periferia.

En contraposición, se produjo la renovación de ciertos espacios del centro metropolitano (Puerto Madero y alrededores), así como la construcción de las llamadas "torres countries" que compiten con las suburbanizaciones cerradas de la periferia y se desarrollan casi exclusivamente en la Ciudad de Buenos Aires.

Más allá de la localización de población y actividades económicas fuera del centro metropolitano, se consolida una estructura centro-periferia en la cual la Ciudad de Buenos Aires continúa ofreciendo más alternativas económicas que el resto metropolitano.

Las grandes cuestiones urbano-ambientales que son de interés común y requieren de concertación interjurisdiccional con mayor grado de urgencia son: a) Desarrollo urbano

b) Transporte y movilidad c) Calidad ambiental d) Riesgo de inundaciones.

a) Desarrollo Urbano.

La ausencia de políticas de urbanización concertadas tiene diversos efectos negativos. Uno de ellos es la expansión incontrolada, que da como resultado desarrollos con bajo nivel de densidad, carencias de infraestructura, déficit de equipamientos y pobreza de relaciones sociales, en tanto, por otra parte, consume suelos de alta productividad. A su vez, impide la programación de políticas de infraestructura y equipamiento metropolitanas.

Otra cuestión, es la imposibilidad de desarrollar políticas concertadas de preservación sobre los grandes espacios abiertos actuales (Bosques de Ezeiza, Parque Pereyra Iraola) y sobre los futuros probables (INTA-Castelar, grandes instalaciones militares, etc.).

En igual sentido, no pueden asumirse políticas integrales que aporten racionalidad a la gestión de la franja costera del Río de la Plata y del Delta del Paraná, gran reserva verde metropolitana.

b) Transporte y Movilidad.

La inadecuada política metropolitana de transporte resulta especialmente negativa en diversos aspectos.

Uno de ellos es la carencia como tal de un sistema de puertos de cargas entre las distintas unidades que se localizan a la vera de los ríos Paraná y de la Plata.

En igual sentido, puede mencionarse la indefinición con respecto a la constitución de un Puerto de Pasajeros acorde al desarrollo del turismo que proviene por vía marítima.

Otra cuestión estructural es la carencia de un sistema propiamente dicho de aeropuertos que articule las diversas instalaciones, públicas y privadas, comerciales y deportivas, presentes en el AMBA.

Con respecto al transporte terrestre de pasajeros, la conflictualidad es superlativa dado que, a pesar de la existencia de diversos modos de transporte, no hay políticas de coordinación intra ni intermodal, físicas, tarifarias ni operacionales, dada la fragmentación jurisdiccional en la administración y operación de cada subsistema.

Respecto al transporte terrestre de cargas, se registran situaciones conflictivas por ausencia de estructuración de una red vial y ferroviaria articuladas entre sí y en relación con el sistema portuario, así como por ausencia de estaciones de ruptura de cargas.

c) Calidad Ambiental

La ausencia de concertación de políticas ambientales constituye el tercer gran grupo de falencias metropolitanas.

El manejo de los residuos domiciliarios, constituye un servicio problemático. Actualmente la recolección está a cargo de cada una de las jurisdicciones y la disposición final a cargo de un organismo interjurisdiccional (CEAMSE). Sin embargo se registran diversas disfuncionalidades, tanto en relación con la cobertura de la recolección como en la disponibilidad de zonas de relleno sanitario, lo cual requiere rever toda la política sobre el tema, incluyendo la cultura de producción de desechos, las posibilidades de reciclaje y las formas alternativas de recolección y disposición.

Con respecto a la gestión de los residuos peligrosos y patogénicos, las dos jurisdicciones de mayor jerarquía, Ciudad y Provincia de Buenos Aires, han dictado sus normas sin coordinación metropolitana, lo cual ha dado por resultado disfuncionalidades imposibles de solucionar aisladamente. Otro capítulo que requiere acuerdos interjurisdiccionales, es el de la normativa sobre los estándares de emisión y el control de las actividades. Al respecto es necesario compatibilizar criterios sobre la localización y las formas de operación de las actividades que impliquen riesgos para la población y el ambiente.

Por último, la contaminación hídrica constituye un tema crítico, producto de los vuelcos cloacales clandestinos a la red de desagües (espiches), los efluentes industriales, los

derrames de hidrocarburos y el lixiviado de basurales. El mayor volumen de contaminantes de las aguas del Río de la Plata lo aporta el Matanza-Riachuelo.

#### d) Riesgo de Inundaciones

Las inundaciones se presentan en forma recurrente, producto de la ocupación de los paleocauces y los rellenos de áreas bajas, ocasionadas por precipitaciones intensas y concentradas en el tiempo que superan la capacidad normal de escurrimiento, más la dificultad de desagüe de los arroyos entubados y del Riachuelo, cuando las precipitaciones coinciden con sudestadas. A ello se incorporan problemas de infraestructura, la paulatina ocupación de las cuencas, la inadecuada pavimentación-repavimentación de la red vial que agiliza innecesariamente el movimiento de las aguas hacia zonas más bajas y la política de abandono relativo de la forestación que impide la absorción de las aguas de lluvia.

El problema hidráulico ha representado uno de los inconvenientes más importantes en el desarrollo de las condiciones de competitividad y puesta en valor de diversas zonas anegables, ya que también se carece de planes de manejo de riesgo frente a la inadecuación de la normativa con las condiciones ambientales de la ciudad.

Los vaticinios sobre los efectos del Cambio Climático, indican que aumentarán los riesgos de inundaciones, así como los problemas de afloramiento de la napa freática, los que ya son evidentes en amplias zonas del Conurbano.

## **2. CIUDAD DE BUENOS AIRES**

La Ciudad de Buenos Aires constituye un fragmento del AMBA que, si bien se extiende sobre un 5% del territorio metropolitano y sólo contiene a un 25% de su población, continúa concentrando a los equipamientos más diversos y complejos y, por lo tanto, opera como centralidad metropolitana principal.

Ello marca los múltiples roles que la Ciudad juega en relación con su entorno: es centro de un área metropolitana de singular extensión, así como de la región aledaña y del país en su totalidad, dado que continúa siendo sede de las autoridades del Gobierno Nacional.

A su vez, como parte del AMBA, constituye una metrópolis con roles destacados en las escalas internacionales (Mercosur, Cuenca del Plata, Hidrovía, Corredores Bioceánicos, etcétera) y mundial (octava gran ciudad en concentración de población).

La Ciudad constituye un centro internacional de negocios, perfil que adquiere por ser lugar de interacción empresaria y de acceso a un amplio mercado de consumo regional.

Cuenta con los servicios de mayor complejidad de educación y de salud que la proyectan como un centro de referencia latinoamericano, con claras ventajas comparativas.

También se destaca por su amplia oferta cultural, tanto en la esfera pública como privada, y su edificación se caracteriza por contar con sectores urbanos de gran calidad arquitectónica y patrimonial.

Existe una creciente actividad turística, con el consiguiente incremento de la oferta hotelera y del comercio en general, favoreciendo la creación de nuevos puestos de trabajo, que complementa la oferta nacional y atlántica.

Con relación a la realidad urbanística y ambiental de la Ciudad, uno de sus principales problemas es la fragmentación y las diferencias internas que se registran en sus distintas zonas y, en diferente medida, a nivel de las quince (15) comunas que las integran.

En contraste con la excesiva concentración de actividades en el centro de la ciudad y con la alta concentración de población y equipamientos en la franja norte, se registran áreas de marginalidad y de vacancia en toda la franja sur paralela al Riachuelo, que se materializa en forma de segregación y exclusión urbana. Este escenario es producto de sus características naturales originales (bajos que fueron valles de inundación del

Riachuelo), así como de un consecuente proceso histórico de ocupación con actividades productivas muy contaminantes, radicadas a la vera del Riachuelo.

La población de la zona sur tiene un nivel de ingreso sensiblemente inferior al resto de la Ciudad, lo que condiciona fuertemente el consumo a escala local, el desarrollo de actividades terciarias, la renovación urbana individual y un tipo de identidad particular.

La zona presenta fuertes signos de deterioro: la alta contaminación del Riachuelo que degrada las condiciones de habitabilidad; contiene a la casi totalidad de las villas miseria de la ciudad; presenta grandes conjuntos habitacionales con degradación de las condiciones estructurales y de habitabilidad; un parque industrial abandonado en parte y devenido en actividades de menor productividad (depósitos, logística); y limitada conectividad vial con el resto de la ciudad y con el sur del AMBA, a partir de insuficientes cruces del Riachuelo.

Sin embargo, el sur también presenta una serie de ventajas y potencialidades importantes.

Una de ellas es la disponibilidad de tierras vacantes y su menor costo relativo, así como una oferta diferenciada de lotes de grandes dimensiones, que permiten la refuncionalización y puesta en actividad, con vistas a superar los obstáculos económicos y urbanísticos característicos.

Otra potencialidad es la subsistencia de una importante tradición productiva, y de establecimientos fabriles que también otorga ventajas para la generación de economías de escala y aglomeración, revirtiendo el ciclo de deterioro.

La comprensión de la problemática del Sur se debe hacer desde una visión metropolitana que dé cuenta de la simetría de conflictos y oportunidades que se generan en las dos riberas del Riachuelo, constituyendo uno de los grandes espacios intersticiales postergados y con mayores niveles de contaminación del AMBA, debido al vertido constante de efluentes y residuos contaminantes en los cursos de agua y en las zonas de relleno, las emisiones de una industria obsoleta y la falta de obras de saneamiento y recuperación.

Por otro lado, se verifican desajustes funcionales y ambientales de los equipamientos centrales de transporte de alcance regional y nacional, Puerto, Aeroparque y Terminal de Ómnibus.

Estos constituyen puntos centrales para mejorar la competitividad. En la actualidad, la ciudad no tiene competencia sobre estos grandes equipamientos y consecuentemente está ausente en el diseño de las políticas correspondientes.

El patrimonio urbanístico, paisajístico y arquitectónico de la Ciudad debe ser considerado un atributo decisivo de las fortalezas de la Ciudad y por tanto su integración a las políticas de este Plan Urbano Ambiental, mediante su protección, puesta en valor, integración urbana y respetuosa adecuación a las nuevas actividades y modos de vida, representan en conjunto un relevante desafío orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, potenciar los atributos de la ciudad existente y fortalecer los atractivos culturales, económicos y turísticos de la urbe.

Cabe señalar finalmente que este diagnóstico ha privilegiado señalar las cuestiones más significativas y estructurales, por lo cual no debe considerarse un registro exhaustivo de todos los fenómenos y problemáticas de la Ciudad. Para ello, además de esta presentación inicial, se han profundizado los seis aspectos que se exponen más adelante: Estructura y Centralidades, Transporte y Movilidad, Hábitat y Vivienda, Espacios Públicos, Producción y Empleo y Patrimonio Urbano.

Asimismo, ha procurado registrar la importancia dinámica de los fenómenos, antes que ser un reporte de datos que nunca son perfectos y que siempre son superados por las transformaciones propias de una gran ciudad como Buenos Aires.

En el trasfondo de estas opciones subyace el convencimiento de que el Plan Urbano Ambiental debe ser una plataforma que refleje los acuerdos sociales sobre los principales rasgos de la ciudad que queremos y, en especial, dé lugar al proceso de

planeamiento y gestión permanente y continuo que permita que dichos acuerdos se concreten.

### **a) ESTRUCTURA Y CENTRALIDADES**

La estructura espacial y funcional de Buenos Aires muestra una fuerte convergencia radial hacia el Área Central, ubicada en el este de la ciudad, desde todos los restantes sectores urbanos.

La red circulatoria radial que la concreta atraviesa zonas con situaciones muy diversas. En tanto el corredor norte se corresponde con sectores de alta densidad, buena oferta de equipamientos y alta accesibilidad, en el sur se registra pérdida demográfica, obsolescencia y una oferta de patrimonio edilicio desaprovechada, mostrando el oeste una situación intermedia. Estas características promueven que las inversiones privadas se orienten diferencialmente, acentuando la heterogeneidad.

En tanto el Área Central sufre procesos parciales de extensión, renovación y deterioro, la estructura de subcentros es débil y no alcanza a contrarrestar su alta concentración de actividades, la que se continúa sobre el corredor norte.

Esquemáticamente, el Área Central es la zona comprendida por el triángulo que conforman las tres grandes Terminales Ferroviarias: Retiro al norte, Once al oeste y Constitución al sur.

Concentra actividades comerciales y servicios de alcance internacional, regional y local en un espacio caracterizado por el patrimonio edilicio más relevante de la ciudad.

La oferta cultural y recreativa es diversificada y de escala metropolitana, mientras que la importante capacidad hotelera instalada está en crecimiento.

Hacia el este, ha tenido una importante expansión a partir de la refuncionalización de Puerto Madero, lo que ha ampliado la oferta de hotelería y esparcimiento, pero ha tenido un desarrollo de actividades administrativas menor al esperado.

Hacia el sur, incluye al centro histórico de la ciudad, que luego de sufrir procesos de degradación y pérdida constante de población, ha iniciado desde hace más de una década un proceso de revitalización a partir del desarrollo de actividades comerciales y de esparcimiento de índole turística.

La alta concentración de actividades del Área Central no ha sido acompañada por mejoras en el sistema de movilidad. Ello ha dado por resultado una circulación vehicular con elevados niveles de congestión y contaminación atmosférica y sonora, así como dificultad y peligrosidad de los desplazamientos peatonales, los que muy reciente y parcialmente, han comenzado a mejorarse.

Los restantes centros se estructuran sobre la relación comercio-transporte y definen centralidades que, son generalmente de escala barrial dado que sirven principalmente a los sectores residenciales ubicados en sus proximidades, pero también presentan casos con áreas de influencia más extendida que abarcan a sectores amplios de la ciudad.

Los principales centros secundarios son Belgrano en el norte y Flores en el oeste, que fueron en sus orígenes pueblos autónomos. Englobados en 1887 dentro de los límites de la Capital Federal, fueron consolidándose a lo largo de los años como centros zonales, mediante el aumento de los equipamientos y las actividades comerciales.

La mayoría de los restantes centros son de nivel barrial. Los primeros se desarrollaron a principios del siglo XX, próximos a las estaciones ferroviarias (Villa Urquiza, Villa del Parque, Villa Devoto, etcétera). Tanto éstos como los anteriores presentan identidades propias.

Posteriormente, el proceso de crecimiento y consolidación de corredores de expansión de la ciudad y la conformación de nodos de articulación de los sistemas de transporte automotor, han dado lugar al crecimiento de otros centros locales ya sea en el entorno de las intersecciones o a lo largo de los principales ejes viales, concentrando básicamente funciones comerciales y de servicios, especialmente recreativos y bancarios.

Estas concentraciones benefician a la población residente próxima, acercando las prestaciones y estableciendo una relación más equilibrada entre residencia, servicios y comercio.

Es previsible que el proceso de descentralización de la gestión de Gobierno de la Ciudad que estableció la creación de Comunas con competencias territoriales (Ley N° 1777), contribuirá a reforzar la calidad y funciones de los centros que reciban las nuevas funciones a implementar.

Los principales centros de trasbordo también operan como centros abastecedores de bienes de consumo diario y/o periódico para la población de paso. En consecuencia, tienen un área de influencia mayor que la de los centros barriales. Es este el caso de Chacarita, Liniers, Nueva Pompeya, Constitución, etcétera.

En términos generales, se puede decir que existe una distribución de actividades comerciales y de servicios presente en toda la ciudad, tributario de las distintas identidades barriales, lo cual diversifica el paisaje urbano.

#### **b) TRANSPORTE Y MOVILIDAD**

El alto grado de concentración de actividades de Buenos Aires hace que sea “foco de atracción” de millones de viajes diarios y a la vez núcleo de una infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y de transporte de dimensión local, regional e internacional. La superposición de las correspondientes redes ocasiona serios problemas de transporte y circulación.

Las grandes infraestructuras, sostén del transporte regional, representan un punto clave para la inserción de la Ciudad en el comercio regional e internacional. El puerto de Buenos Aires, especializado en contenedores, constituye el principal operador de este tipo de carga para el corredor más transitado del Mercosur. Es la cabecera del sistema fluvial de hidrovías de integración entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y se articula con la red ferroviaria nacional.

La localización del Aeroparque, el Puerto de Cargas, la Estación Terminal de Pasajeros fluvial y marítima y el centro de trasbordo de Retiro, próximos al Área Central, constituyen un nodo regional e internacional. La infraestructura vial de la ciudad se destaca por el carácter regional de sus principales componentes, así como por la importante barrera que constituyen los límites de la ciudad. Por una parte el Riachuelo, que cuenta con escasos puentes, y por la otra la Av. Gral. Paz, que oficia de vía de distribución entre las autopistas concesionadas, continuada al interior de la Ciudad por autopistas y vías de penetración que no llegan a constituir una red integrada que permita una adecuada articulación transversal de los corredores radiales.

La ausencia de una red jerarquizada, es una de las razones de la presencia de tránsito pesado en las calles internas de la ciudad, lo que también pone de manifiesto la necesidad de constituir nodos de ruptura de cargas, situación que está siendo analizada con el Gobierno Nacional y la Provincia de Buenos Aires en los terrenos del Mercado Central, en el Partido de La Matanza.

Como tendencia general de la movilidad metropolitana se observa una retracción del transporte público, a expensas de los medios privados. Además, se registra un crecimiento del parque automotor notable en los años posteriores a la crisis 2001/02. En consecuencia, se fueron multiplicando y potenciando los efectos secundarios indeseados sobre las condiciones de los viajes (excesivos tiempos, costos e incomodidades) y la calidad ambiental (contaminación atmosférica y sonora). En los últimos años y en virtud del encarecimiento de los costos de mantenimiento automotor, tiende a utilizarse la bicicleta como medio alternativo en actividades de servicios y recreativas; en especial, para trayectos cortos, y para la conexión con las estaciones férreas de todas las líneas menos en el Belgrano Sur. En varias estaciones del GBA se observan guarderías para bicicletas.

Como contrapartida, la concesión de los servicios ferroviarios efectuada en 1994 permitió una relativa mejora en la calidad del transporte de pasajeros, que favoreció el

aumento de demanda en este sector del transporte. Así, el servicio ferroviario de superficie, pasó de 212 a cerca de 400 millones de viajes entre 1993 y 2005, y el subterráneo de 145 a cerca de 250 en el mismo período. Sin embargo, el 70% de los viajes en transporte público aún se realizan a través del autotransporte, mientras que el transporte guiado concentra el 19% en el caso de los ferrocarriles, y 11% en subterráneos. Todos estos servicios se encuentran bajo la órbita del Gobierno Nacional, lo que pone de manifiesto la falta de competencias y la exigua incidencia del GCBA en la definición de políticas y en la toma de decisiones sobre el sector.

La red subterránea es el único transporte de escala local exclusiva, pero complementa directamente el ingreso al área central de la Ciudad. En cuanto a su cobertura, la red de subtes alcanza una parte importante de las zonas de mayor densidad del distrito federal, pero se presenta insuficiente para la comunicación de la zona sureste, así como para la movilidad no-radial.

La concesión fue otorgada en conjunto con el Ferrocarril Urquiza a la Empresa Metrovías S.A. por un período de 20 años y se divide en 6 unidades operativas, las Líneas A, B, C, D, E y el Premetro. Actualmente está en obra la extensión de la línea B hasta Villa Urquiza; la Línea A hasta Nazca y la nueva línea transversal H (Que unirá Retiro con Nueva Pompeya por el borde oeste del Área Central (Av. Pueyrredón- Jujuy) parcialmente habilitada en el tramo Once-Caseros). Tienen aprobación legislativa las Líneas G, I y J, a partir de las cuales se ampliaría significativamente el alcance de la red. Por su parte, la Nación tiene en obra la extensión de la Línea E desde Catedral hasta Retiro.

La integración modal, instancia fundamental del funcionamiento de una red del transporte se presenta en la articulación FFCC-subte pero es dificultosa entre los otros modos de superficie.

Los grandes centros de transbordo Retiro, Once y Constitución presentan dificultades de resolución que deviene de la complejidad de su escala (miles de transferencias diarias) y la falta de gestión provocada por la fragmentación de competencias. Retiro, a su vez, incrementa su complejidad y congestión por la cercanía y relación funcional con la Terminal de Ómnibus de Buenos Aires, el Puerto y, más alejado, el Aeroparque. La congestión y contaminación que se presenta en el área que los mismos delimitan, considerada el Área Central de la ciudad, amerita el análisis para promover medios alternativos menos contaminantes y "amigables" con el medio.

Por otro lado, dentro de la Ciudad existen carriles preferenciales para el autotransporte público automotor y taxis sólo en cuatro arterias viales del área central, situación por demás insuficiente.

En el mismo sentido, hay presencia de ciclovías básicamente con fines recreativos (en torno a los grandes parques), pero no se articula en una verdadera red útil como transporte diario. Junto a las obras de peatonalización en marcha en el Área Central y la concreción de carriles exclusivos o preferenciales para bicicletas, se tiende a favorecer ambas movilidades como alternativas del automotor.

La existencia de infraestructuras que actúan como barreras urbanísticas potencia la fragmentación socio-territorial de la Ciudad. El trazado ferroviario acentuó esa tendencia, particularmente ampliando las diferencias entre el norte y el sur que, ya de por sí, presenta una menor conectividad.

En este sentido el proyecto del Corredor Verde del Oeste, a partir del soterramiento de gran parte del recorrido del ex FC Sarmiento, busca facilitar la circulación vial norte-sur, a la vez que podría permitir un aumento en la frecuencia del servicio del ferrocarril. Asimismo, la obra permite dotar de espacios públicos en la zona, disminuir la contaminación vehicular y reducir drásticamente los accidentes ferroviarios.

Cabe destacar finalmente que la segmentación de organismos y responsabilidades sobre el transporte y el tránsito, además de impedir que el GCBA adopte políticas propias de transporte, dificulta la posibilidad de articulación entre modos y la viabilidad



de funcionamiento como red, impidiendo la adjudicación de roles a los distintos medios y el análisis de las potencialidades de medios alternativos sobre la base de una estructura del uso del suelo que contemple los usos actuales y los escenarios futuros. Tras las mejoras parciales en las redes de infraestructura, la gestión combinada con AUSA y la gestión del Ente de Mantenimiento Urbano Integral se tiende a regularizar el estado de las redes viales. Asimismo, se ha desarrollado una intensa adecuación de las avenidas principales con rampas peatonales en las esquinas.

Falta actualizar la red de sustancias peligrosas y un criterio compatible para disminuir la velocidad vehicular en las zonas residenciales, provisoriamente resueltas con lomos de burro y semáforos que en muchos casos tornan más vulnerables a las esquinas barriales.

El peatón no ha sido considerado en su verdadera dimensión como un componente más del sistema de movilidad, en el cual se debe articular con los distintos medios. Esto es evidente; especialmente en las áreas de centralidad y en los centros de trasbordo, donde su marcha sufre todo tipo de obstáculos e impedimentos para circular con seguridad y comodidad.

Las redes peatonales, entendidas como espacios específicos con continuidad y dimensionado adecuado, no han sido incluidas en las agendas ni en los planes.

### **c) HÁBITAT Y VIVIENDA**

Las zonas residenciales de la ciudad se desarrollaron a partir del casco original, siguiendo los principales ejes de comunicación, ocupando luego los intersticios barriales. Esto dio como resultado la presencia de un tejido relativamente continuo y diverso.

Sobre la base de la cuadrícula con que fue creciendo la ciudad, se observan discontinuidades del tejido residencial en torno a los grandes equipamientos y las playas ferroviarias que producen situaciones de aislamiento y baja conectividad (Al respecto, se pueden identificar: al noroeste, el entorno del conjunto Chacarita-Agronomía; al sudeste, el entorno de los Hospitales Psiquiátricos y las Estaciones Buenos Aires y Sola; al sudoeste, el hiato entre Villa Lugano y Villa Soldati por la presencia del Parque Interamericano y el Parque de Diversiones, y entre Flores y Villa Soldati por la presencia de un gran conjunto de predios destinados a espacios deportivos.), a lo cual debe agregarse las discontinuidades producidas por la red ferroviaria.

En el área sur, a la falta de conectividad se agrega el alto porcentaje de asentamientos y viviendas precarias, así como conjuntos habitacionales de carácter social, algunos de ellos de baja calidad constructiva, lo cual contrasta fuertemente con el parque habitacional consolidado y de buena calidad edilicia de los restantes sectores de la ciudad.

Las principales tipologías de vivienda son las casas y departamentos. Según el Censo 2001, el 71% del total de viviendas ocupadas son departamentos y un 23 % son casas. Los primeros predominan en el eje norte hasta Belgrano y en el eje oeste hasta Flores, y en las redes axiales del Noroeste y del sur en menor medida.

Las casas predominan en el sector sur y en los límites del norte y del oeste y, salvo recintos especiales de niveles socio habitacionales altos (Belgrano R, Villa Devoto, Villa del Parque) su presencia revela una dinámica de sustitución habitacional más lenta.

El porcentaje restante (6 %) corresponde a las tipologías definidas por el Censo Nacional como "viviendas subestándar": inquilinatos, ranchos y casillas. La categoría "inquilinato" tiende a desaparecer siendo sustituida por los llamados hoteles familiares, en tanto que ranchos y casillas globalmente corresponden a las tipologías de viviendas de las grandes concentraciones de las villas de emergencia que predominan en el sur de la Ciudad.

Desde lo normativo, el Código de Planeamiento Urbano considera las mismas características residenciales (Distritos de Zonificación R) para las distintas zonas de la

ciudad, dando cierta “homogeneidad” que no reconoce las diferencias barriales.

Los sectores de mayores ingresos se concentraron en las zonas de mejor conectividad, pero también en áreas con mejores condiciones ambientales (Villa Devoto, Belgrano R) o de exclusividad (Puerto Madero, Barrio Parque) tanto en casas como en departamentos.

Los sectores de ingresos medios son desplazados por el incremento del valor de los inmuebles hacia los barrios menos densos de los intersticios o de los bordes.

La localización de los sectores de bajos recursos responde a la segregación hacia zonas desvalorizadas por el mercado. Dentro del tejido residencial habitan en inquilinatos, hoteles familiares, edificios tomados en torno al Área Central y también en los barrios de Balvanera, Constitución, San Telmo y La Boca, entre otros. Mientras que en los espacios intersticiales habitan en villas miseria.

La densidad de población refleja la distribución territorial del tipo de vivienda. A lo largo de los ejes (Santa Fe-Cabildo, Rivadavia, Corrientes) se localizan las mayores densidades habitacionales, mientras que en el resto de las áreas residenciales y mixtas predominan las densidades menores. Otras áreas de alta densidad son los complejos habitacionales y las villas de emergencia.

Esta distribución es consecuencia de una apropiación diferencial del suelo urbano guiada por el mercado. La residencialización de los ejes, en especial del norte, corresponde a la edificación en altura en zonas de alto valor de la tierra, mientras que en las villas resulta del máximo aprovechamiento del suelo disponible.

Las diferencias de densidad también manifiestan distintos grados de aprovechamiento de las normas de edificación. En el eje norte se observa una utilización plena del FOT y en el área sur se destaca un subaprovechamiento, a pesar del incentivo a la construcción residencial en el Área de Desarrollo Prioritario (25% de FOT).

Por otro lado, la prestación de servicios públicos también influye en la accesibilidad residencial de la Ciudad. La valorización de los espacios de la Ciudad producida por los precios de mercado y acelerados por la gran actividad inmobiliaria, sigue reforzando los procesos de segregación.

También es importante reconocer que la configuración residencial se asienta sobre un espacio dotado de infraestructura, pero que evidencian carencias por obsolescencia y falta de mantenimiento y de planes de inversión.

En la zona norte se destaca el riesgo de inundaciones (en proceso de resolución por el Plan Hidráulico) mientras que en el extremo sur, las zonas de villas se caracterizan por la contaminación de los suelos y la cercanía al Riachuelo. A esto se suma el déficit de las infraestructuras de servicios y la mala conectividad, un crecimiento demográfico importante y la mayor vulnerabilidad de la población ante los riesgos.

El acceso a la Ciudad se materializa diferencialmente de acuerdo a las condiciones de los distintos sectores para acceder al mercado inmobiliario.

Los sectores de ingresos altos y medios lo resuelven a través del mercado formal, que opera fundamentalmente en el eje norte (Santa Fe-Cabildo) y en el eje oeste (Rivadavia), sobre áreas con mejor accesibilidad y equipamiento.

En los últimos años se dio un importante crecimiento de la construcción en la Ciudad, acrecentando la oferta en este mercado (En 2005 se superaron los 2 millones de m<sup>2</sup> con permisos de construcción, cifra cercana a los picos de la década anterior (1994 y 1998).), dado que la dinámica constructiva se orienta fuertemente a los destinos residenciales (83%); en especial, hacia la multivivienda (96%). Sin embargo, este auge constructivo está lejos de solucionar las necesidades generalizadas de hábitat y vivienda.

Desde la década anterior, y aún más luego de la crisis, se observa una preferencia por la construcción de viviendas de categoría suntuosa (41% en 2005). Asimismo, la localización de los emprendimientos en los barrios de Palermo y Puerto Madero, y luego en Villa Urquiza, Caballito, Flores y Belgrano, refuerzan la orientación de los

desarrollos hacia los sectores de mayores ingresos.

Los sectores populares que no tienen acceso al mercado formal, acceden a la vivienda a través del mercado informal, en particular en villas y asentamientos precarios, inquilinatos y hoteles-pensión en zonas de baja consolidación y dotación de infraestructura, así como a través de la intrusión de inmuebles deshabitados.

En tanto el total de la Ciudad manifiesta un notorio estancamiento demográfico, la población residente en villas de emergencia se duplicó (114%) entre 1991 y 2001, concentrando casi 110.000 personas. En el 9,6 % de los hogares de la Ciudad viven más de 2 personas por cuarto, y un 1,6 % con hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), lo que representa cerca del 15% de la población total.

La Ciudad mantiene una significativa deuda social con los habitantes de los asentamientos y de las otras formas de vivienda precaria, ya que el problema no es un tema habitacional, sino que es una cuestión social de marginación de aquellos sectores sociales carentes de recursos a quienes se les niegan las posibilidades reales de incorporarse plenamente a la vida urbana. Aun aquellos programas puramente habitacionales como es el programa de transformación de las villas en barrios, no han tenido avances significativos. Por otro lado, la falta de regularización del trazado de la red de calles de algunas villas ha imposibilitado dotarlas de las infraestructuras necesarias: el aprovisionamiento de agua se realiza utilizando instalaciones precarias auto-construidas, eliminan sus excretas mediante el sistema de pozos negros y la recolección de residuos no es domiciliaria.

Una categoría aparte lo constituyen los grandes complejos habitacionales construidos por el Estado. Representan el acceso de ciertos sectores sociales a la vivienda y al mercado formal, aunque una parte importante de ellos permanecen en la informalidad, situación en parte vinculada a la situación dominial de dicho parque de viviendas. Los conjuntos de gran escala como Soldati, Lugano o Piedrabuena, localizados en el sector sur, fueron sufriendo un importante deterioro que se proyectó además en su entorno mediato e inmediato, facilitado por las modalidades de asignación de las viviendas, el régimen de administración y la falta de conservación y control de los espacios públicos y semipúblicos.

Una de las características de la Ciudad es la de contar con un reducido mercado de viviendas en alquiler que además continúa acentuándose según demuestran los últimos censos. Esto incide fuertemente sobre los precios de los alquileres, lo cual los transforma en restrictivos sobre todo para los sectores de población de ingresos medios y bajos. Dada la falta de oferta de créditos hipotecarios a plazos largos y con tasas reducidas de interés, este sector social tampoco puede acceder a la vivienda en carácter de propiedad. Por ello la Ciudad tiende a perder su riqueza social.

Cabe señalar que la Ciudad manifiesta un incremento en la cantidad de viviendas que contrasta con la dinámica demográfica. En el mismo sentido, se observan modificaciones en la composición de los hogares, con un proceso acusado de envejecimiento de la población, y la multiplicación de hogares unipersonales.

Es así que el panorama residencial de la Ciudad parece orientarse hacia la profundización de la polarización socio-habitacional, con las nuevas construcciones destinadas fundamentalmente a los sectores de mayores ingresos de bajo o nulo crecimiento demográfico, por un lado, y con fuerte incremento de la población en villas y situación habitacional deficitaria por el otro.

#### **d) ESPACIOS PÚBLICOS**

El espacio público es la materia prima de la acción urbana y su estado constituye la mejor imagen de la calidad de las relaciones entre los habitantes de la ciudad, por ello, el derecho equitativo a su uso y apropiación debe ser inexcusablemente la base de la práctica pública.

Los espacios públicos simbólicos, de circulación, y las áreas verdes y recreativas, deben ser entendidos en su rol recreativo, de sociabilidad y como moderadores

ambientales. El espacio público es lugar de vinculaciones e imagen de la ciudad, por lo cual no sólo es importante su existencia, sino también su accesibilidad efectiva en vistas del provecho social. Es directamente afectado por los problemas ambientales y a su vez, impacta sobre la calidad de vida de ciudadanos y visitantes.

La ciudad de Buenos Aires cuenta con una vasta oferta de espacios verdes que aún no alcanza los parámetros internacionales por habitante y se presentan con una desigual distribución en la ciudad. De las 863 hectáreas de espacios verdes, 205 hectáreas corresponden a los 12 parques de carácter regional, 86 hectáreas a otros parques zonales y 248 hectáreas se encuentran repartidas en 156 plazas sumadas a 203 plazoletas que ocupan otras 45 hectáreas. Entre los grandes parques urbanos, se puede citar el Tres de Febrero, los Bosques de Palermo, Recoleta, la Reserva Ecológica y el Parque Almirante Brown. Y entre los de menor escala: Lezama, Centenario, Avellaneda y Saavedra, entre otros, desempeñan un importante rol sectorial. Asimismo, los complejos de alcance metropolitano como el Delta del Paraná, el Parque Pereyra Iraola y los bosques de Ezeiza, en conjunto, configuran una oferta destacada en cantidad y calidad a proteger.

Esta oferta de espacios de distintas características carece de una articulación como sistema y de niveles adecuados de calidad ambiental. La ausencia de una planificación de los espacios públicos concebidos no sólo como zonas verdes o equipamientos específicos, sino como elementos ordenadores de la vida social y de la edificación urbanas, incluidos centros y barrios, zonas de vivienda e industriales, infraestructuras y áreas de servicios, lleva a que las acciones e intervenciones en el espacio público, si bien son valiosas en sí mismas, siguen siendo aisladas.

Entre ellas se pueden mencionar los Paseos Comerciales Barriales en tramos de calles o avenidas reconocidas por su centralidad a escala barrial, y que son impulsoras del comercio minorista (Álvarez Jonte, San Martín, Murillo, Mosconi, Alberdi, Chilavert, Corrientes, Sáenz, Nazca, Lope de Vega y R. Balbín, entre otros). Otras intervenciones, también con distintos grados de concreción, se han desarrollado en Parque Lineal Bullrich, Entorno Mercado del Pescado, Mercado de Pulgas y Renovación del Abasto.

Los principales desajustes se plantean en aquellas áreas que se densificaron con edificios de departamentos entre medianeras, cuya población necesita compensar la falta de espacios libres privados con una mayor superficie de espacios verdes públicos, siendo notoria su carencia a escala local y de uso cotidiano. Dentro de estos sectores, las zonas de Almagro, Centro y San Telmo revisten particulares carencias. En el resto de la ciudad, el principal problema reside en la existencia de recursos mal aprovechados, en especial dentro del Área Sur, donde existen lotes baldíos y jardines de edificios públicos potencialmente utilizables por la comunidad. La normativa actual no contempla la relación espacio verde/densidad de población ni es considerada una restricción a la hora de las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano.

Las costas del Río de la Plata y del Riachuelo así como los grandes predios desactivados por el ferrocarril y equipamientos obsoletos, representan oportunidades para desarrollar espacios de uso público. Los primeros presentan una diametral diferencia entre un sector norte atractivo y un sector sur degradado, aunque todos ellos presentan dificultades en su accesibilidad.

En el norte, se localiza un conjunto de grandes parques paralelos a la costa del Río de la Plata cuyos orígenes se remontan a los rellenos realizados sobre el mismo desde mediados del siglo XIX. Están separados de la ciudad por grandes equipamientos (Puerto, Aeropuerto, Ciudad Universitaria, etcétera) y redes viales y ferroviarias. Se complementan con una serie de instalaciones, generalmente deportivas, que también presentan gran porcentaje de espacios abiertos, pero de acceso restringido.

En el sudeste, la conformación de la Reserva Ecológica sobre la costa que bordea el Río de la Plata a la altura del Área Central de la ciudad, constituye un importante

incremento de espacio público, diferenciado de los dos conjuntos anteriores por la índole de su origen, desarrollo y formas de uso. A la misma se han agregado los nuevos parques de Puerto Madero.

En el sudoeste, se ubica un segundo conjunto de espacios destinados a parques, en torno del Riachuelo, pero su integración es conflictiva por el nivel de contaminación y la degradación de sus costas. Sus orígenes se remontan a las obras de saneamiento y relleno realizadas a mediados del siglo XX.

A los efectos de vincular los espacios verdes y libres, es necesario multiplicar los espacios arbolados -los corredores verdes- que, además de mejorar ambientalmente la calidad urbana de los barrios, aseguran la conectividad interna y actúan en la regulación hídrica pues permiten la infiltración del agua. La carencia de una red vial jerarquizada impide restituir a las vías secundarias y terciarias su carácter de espacios públicos multifuncionales, con sectores parquizados para el esparcimiento y recorridos peatonales y de bicicletas. A su vez, las grandes vías de comunicación pueden transformarse en corredores verdes axiales, que contribuyan a mitigar la contaminación atmosférica y sonora que ostentan en la actualidad.

Se han encarado obras de peatonalización en el micro y macrocentro, como ser la revitalización del Área Central que ha incluido obras de peatonalización, ensanche de veredas y obras menores para poner en valor componentes arquitectónicos pero todavía son insuficientes como para conformar zonas y redes peatonales.

Todavía es inconsistente el mobiliario urbano que requiere la ciudad en toda su extensión y particularidades, dada la necesidad de que contribuya a revitalizar el espacio público, enriquezca el paisaje del entorno y brinde los servicios apropiados en el marco de los actuales usos y modalidades de vida urbana.

La necesidad de regulación del espacio público abarca, también, a los espacios subterráneos y aéreos así como a la contaminación visual. La ausencia del concepto de "manejo de riesgo" atenta contra la seguridad de los habitantes en relación a la vulnerabilidad de las infraestructuras de servicios.

#### **e) PRODUCCIÓN Y EMPLEO**

Las actividades productivas constituyen el soporte generador de recursos y de puestos de trabajo. En cuanto a la participación de cada uno de los principales sectores económicos en el Producto Bruto total de la Ciudad, se observa la dominancia que tiene el sector servicios, que representa el 84% del total del producto, mientras la industria alcanza el 16% restante.

El aporte de la industria de la Ciudad al Producto Bruto Industrial nacional es significativo, ya que representa el segundo distrito industrial del país. Estas actividades tienen una participación de 16% en el PBG porteño y de 12% en la generación de empleo, y de gran importancia dentro de las exportaciones locales.

Dicha actividad se distingue por un perfil intensivo de mano de obra -a diferencia del resto del país, donde se asocia al aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales- y la estructura empresarial demuestra una fuerte presencia PyME, similar al patrón nacional.

En cuanto a la localización, es importante la presencia registrada en la zona sur, determinando zonas de dominancia neta (borde del Riachuelo), otras que incluyen también las actividades conexas (Chacarita, Paternal, y el resto de la zona sur), y un tercer tipo de localización en mixtura con usos residenciales de baja densidad (zona oeste y sur). Estas localizaciones resultan de procesos históricos y de las posteriores normas urbanísticas que regularon la actividad. Muchas de ellas responden a habilitaciones de "usos no conforme" (Por otra parte, se debe considerar que el desarrollo de actividades industriales -y en muchos casos también las terciarias- requiere la llegada y salida de insumos y mercancías a través de transporte pesado. En dicho sentido juegan un papel preponderante los modos de traslado, el origen y destino, y las formas de circulación de las cargas y las personas que trabajan en los

establecimientos.).

Como tendencias de la actividad industrial se reconoce: a) una de largo plazo, como proceso de pérdida del potencial productivo, cierre de establecimientos y disminución de empleos; b) otra más reciente, ligada a la recuperación ocurrida en el escenario posdevaluación.

En el primer caso, responde a los impactos negativos de la política macroeconómica general de tres décadas (tipo de cambio y apertura aduanera favorables a la importación, caída del mercado interno) que se hicieron más notorios en la Ciudad por las leyes nacionales de los años sesenta que prohibían la radicación industrial en un radio de 60 km de la capital, posteriormente derogadas.

También resulta importante la estrategia empresaria de descentralización de determinados procesos productivos hacia las afueras de la metrópolis y hacia otras provincias con promociones atractivas.

La segunda tendencia, indica que fue una de las actividades de mayor crecimiento luego de la devaluación (2002), con importancia en la creación de empleo inmediato. Sin embargo, se reconocen limitaciones importantes como es la ausencia de inversiones para recuperar la capacidad instalada reducida durante años, en especial en un distrito que no permitía la reactivación en los mismos lugares donde habían cesado.

Una mención aparte merece las denominadas industrias culturales (audiovisual, edición de libros y revistas, discografía, medios de comunicación - cine, radio, televisión, los diseños, y otros), que manifiestan un gran desarrollo reciente, tanto por un incremento en la demanda interna, como de las exportaciones (Siendo mayormente PyMEs, aportan el 6% de la producción y el 4% del empleo (en el año 2000 la participación era del 4% en el PBG y de 3% en los puestos de trabajo). Su articulación con el turismo cultural y el diseño potenciarían aquel impacto estimándose que podría llegar a valores superiores al 10% del PBG y el 8% del empleo de la Ciudad.)

Dentro de las actividades terciarias adquieren relevancia los servicios financieros y empresariales, que representan un aporte de 30% al PBG (2004), y generan 19% del empleo porteño.

A su vez, representa un rubro que caracteriza la economía de la Ciudad, que es cabecera gerencial del país.

Esta rama presenta una fuerte concentración en el Área Central, que se comporta como Distrito de Negocios. Los subcentros barriales acaparan una parte de estos servicios, aunque en menor proporción y en situación de dependencia con respecto a las casas matrices centrales.

Durante la década del `90 tuvieron su mayor desarrollo, duplicando su preponderancia en el PBG de la Ciudad, e impulsando la ampliación del área de negocios (hacia el norte y hacia Puerto Madero) y la construcción de oficinas. De la misma manera, la crisis de 2001 afectó seriamente la actividad, provocando la paralización de las obras. Es importante destacar que, mientras varios sectores han descentralizado funciones y procesos, en estas actividades, al igual que en las de administración pública, se mantiene y consolida la centralización.

Las actividades comerciales (14% del PBG) mantienen una importante presencia y diversidad en la Ciudad. En parte se asocian al nivel de ingreso y consumo de la población, al tránsito cotidiano de no-residentes, a la centralidad y accesibilidad misma de ciertas zonas, y al turismo.

Su importancia en cuanto a la cantidad de establecimientos y empleo tuvo una importante merma, producto en gran parte del impacto del desarrollo de las grandes bocas de expendio supermercados y shoppings de relevante impacto ambiental.

El turismo resalta como una actividad en franco crecimiento, tanto en la última década, como luego de la crisis del 2002. Con el tipo de cambio como motor de dinamismo, la actividad repercute sobre el comercio, la hotelería y gastronomía, la industria cultural, y

sobre el mercado inmobiliario, con un correlato menos evidente en la generación de empleo y en su “derrame” en el territorio de la Ciudad.

Efectivamente, el turismo y sus efectos dinamizadores se circunscriben al Área Central y Puerto Madero, con ramificaciones hacia el norte (Recoleta, Palermo) y más modestas hacia el sureste (La Boca), que exige elaborar estrategias de promoción de los atractivos de índole tradicional que se localizan en zonas postergadas, como la zona del Matadero.

Es destacable la jerarquía de los servicios educacionales superiores y de los servicios de salud, que trascienden la escala local y son referentes metropolitanos y continentales. La distribución espacial de los primeros presenta una relativa concentración en el macrocentro y en el eje norte, en tanto la de los segundos observa mayor correlación con la distribución residencial.

En ambos casos, el mayor nivel de ingreso de la zona norte explica la preferencia de localización de establecimientos privados, tanto educativos como de salud.

En términos de empleo, la Ciudad cuenta con 15.000 establecimientos industriales, cerca de 65.000 comercios y 85.000 empresas de servicios y empleo estatal que en conjunto crean más de 2.300.000 puestos de trabajo (2005).

De este total, una proporción cercana al 40% es ocupada por personas que no residen en la ciudad, y que se distinguen por: mayor tasa de masculinidad, menor calificación y nivel de ingresos, y por su alta proporción de asalariados.

La gran mayoría de los empleos son generados en el sector terciario, tanto por el perfil económico de la Ciudad, como por el desarrollo de los procesos de tercerización.

Sin embargo -y a pesar del nivel de actividad creciente- según datos del año 2007 el desempleo alcanzaba a un 6,4%, ascendía a un 11,3% si se le agregaba la subocupación demandante, y a un 14,7% si se le sumaba la subocupación no demandante.

A ello se yuxtapone una mano de obra con alto nivel educativo y un atraso tecnológico muy evidente en ciertos sectores (industria textil y calzado, transporte, servicios públicos), así como un escenario general con distribución inequitativa del ingreso. Paralelamente, el arribo de inversiones continúa orientándose, en términos sectoriales hacia los servicios más demandados por los sectores de mayores ingresos (finanzas, turismo, comunicaciones) y, consecuentemente, los establecimientos se localizan en función de esta demanda (área central y eje norte), consolidando de este modo la fractura social y urbanística presente (diferencia norte-sur).

En cuanto a la distribución espacial de las actividades, una mirada general indica:

- Zonas destinadas preponderantemente a actividades terciarias, ya sean las administrativas, comerciales y de servicios, junto con las turísticas, establecidas por su carácter, en las áreas centrales.
- Zonas destinadas preponderantemente a uso industrial y las asignadas a usos mixtos residencia-industria, localizadas preferentemente en el sector sur.
- Zonas destinadas a usos residenciales pero que registran la presencia de actividades productivas intercaladas en el tejido edilicio, como sucede en algunos barrios del sur y sudoeste y oeste de la Ciudad.

Dada la situación descripta, conciliar el objetivo general de calidad ambiental y el objetivo particular de receptividad de actividades productivas para la creación de empleo y la diversificación económica de la ciudad, para retener población y superar desequilibrios territoriales, requiere estrategias cuidadosas en las cuales los componentes técnicos, logísticos y económico-financieros deben ser acompañados por tecnologías adecuadas y criterios de localización urbanísticos que conjuguen adecuadamente sustentabilidad económica y ambiental.

#### **f) PATRIMONIO URBANO.**

Las áreas urbanas, edificios y elementos urbanos de significación patrimonial constituyen atributos sustantivos de la Ciudad. Contribuyen a fortalecer la relación de

los ciudadanos con su entorno. El patrimonio testimonia los logros y las vicisitudes colectivas a través de referencias materiales que, según los casos, se destacan por sus valores históricos, artísticos o simbólicos. Asimismo, el patrimonio urbano enriquece la calidad, la continuidad y los fundamentos del ambiente y el espacio público, tanto en el centro como en los barrios. La Ciudad asiste a crecientes manifestaciones de interés por la conservación patrimonial, que se han reflejado en numerosas y significativas acciones gubernamentales, académicas y no gubernamentales de investigación, inventario, registro y protección. En la actualidad se impulsan estudios y acciones destinados a fortalecer las Áreas de Protección Histórica (APH). Existen APH vigentes e incorporadas al Código de Planeamiento Urbano y varias propuestas de APH con estudios técnicos realizados, que están en proceso de reglamentación.

Las políticas patrimoniales han evolucionado según diferentes modos de entender la integración de la ciudad histórica con la evolución y las renovaciones de las actividades, los trazados y los tejidos urbanos. En su origen, tales políticas se enfocaron en la protección de edificios, sitios y monumentos determinados por la función que hubieran cumplido en hechos históricos relevantes. Posteriormente, esa visión fundacional fue modificada por la relevancia creciente de la correlación del edificio y del monumento con su entorno físico y social, dando lugar a políticas de protección de mayor alcance. Una de ellas fue el establecimiento de las Áreas de Protección Histórica entendidas como distritos del Código de Planeamiento Urbano, con las respectivas y particulares regulaciones en cuanto a los edificios catalogados, sus diferentes niveles de protección, los tejidos edilicios y las actividades permitidas.

La concepción misma del objeto patrimonial de carácter tangible ha sufrido continuas expansiones. De tal manera, a los edificios, monumentos y sitios se han agregado sucesivamente las nociones de patrimonio cultural, paisajístico, industrial, arqueológico, ornamental (obras de arte del espacio público), etcétera., que deben ser incorporadas a las diferentes políticas públicas de planeamiento.

Es necesario asumir los resultados emergentes, tanto a nivel local como regional e internacional, de una rica producción teórica y de una extensa gama de experiencias referidas a la gestión de las políticas patrimoniales. En efecto, las mismas deben ahora considerar debidamente sus articulaciones y significaciones poblacionales, económicas y culturales y deben incorporar en sus criterios y procedimientos, lo mismo que el resto de las Propuestas del PUA, metodologías participativas de monitoreo y revisión permanente. Ya que es materia generalmente aceptada que las nociones del patrimonio a proteger nunca resultan definitivamente estables sino que se modifican por derivación de las nociones sucesivamente prevalecientes y, en fin, de los consensos sociales que en cada momento definen los valores a resguardar.