



Plan Urbano Ambiental

# Lineamientos Estratégicos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires

DOCUMENTO PRELIMINAR

GCBA Gobierno de la Ciudad  
de Buenos Aires  
SPU Secretaría de  
Planeamiento Urbano  
CoPAU Consejo del Plan  
Urbano Ambiental

ISBN 950-29-0568-7

Primera edición: Diciembre de 1999

© de todas las ediciones

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

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

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

Impreso en Argentina.

Colaboraron:  
Gabriela Cragolino; Martín Menini y Javier Pisano.



*Plan Urbano Ambiental*



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE  
BUENOS AIRES

## Consejo del Plan Urbano Ambiental

-Ley 71-

Presidente

*Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Enrique Olivera*

Coordinador del CoPUA

*Secretario de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, Arq. Enrique García Espil*

Consejeros

Subsecretario de Planeamiento Urbano

***Arq. Roberto Converti***

Subsecretario de Obras Públicas

***Ing. Aníbal R. Rothamel***

Subsecretario de Tránsito

***Sr. José Carballo***

***Arq. Heriberto Allende***

***Arq. Jorge Iribarne***

***Arq. David Kullock***

***Arq. Mario Linder***

***Arq. Enrique Fernández Mejjide***

***Dra. Beatriz Nofal***

***Ing. Olga Vicente***

***Dr. Raul Navas***

Subsecretario de Medio Ambiente

***Dr. Juan R. Walsh***

Subsecretario de Servicios Públicos

***Ing. Horacio Garlan***

Subsecretario de Gestión y Administración Financiera

***Lic. Miguel A. Pesce***

***Arq. Héctor A. Aizpurú***

***Arq. José I. Barassi***

***Arq. Nora J. Bricchetto***

***Arq. Luis O. Cabillón***

***Arq. Margarita Charriere***

***Arq. Rubén Gazzoli***

***Arq. Jorge Lembo***

***Arq. Manuel Ludueña***

Asesores

CoPUA

***Arq. Eduardo Alexandre***

Plan Urbano Ambiental

***Arq. Osvaldo Ramacciotti***

Secretario de Actas

***Arq. Rodolfo Macera***

# Indice

La ciudad autónoma

El paradigma de la competitividad

En busca de la equidad

Las condiciones de sostenibilidad

Los parámetros de la estabilidad

Gobernabilidad

# La ciudad autónoma

En el año 1994 la Constitución Nacional fue reformada a través de una Asamblea Constituyente. Entre otras reformas se aprobó la posibilidad de que los habitantes de la ciudad de Buenos Aires pudieran elegir directamente a sus autoridades.

El Congreso de la Nación votó la convocatoria a elecciones de autoridades para la ciudad y de una Asamblea Estatuyente para sancionar su Carta Orgánica. El 30 de junio de 1996 fue elegido el primer Jefe y Vicejefe de Gobierno, y la Asamblea Estatuyente se reunió el mismo año para sancionar la primera Constitución de la Ciudad.

Los artículos 27, 29 y 104 de la Constitución definen la formulación de un Plan Urbano Ambiental de la Ciudad.

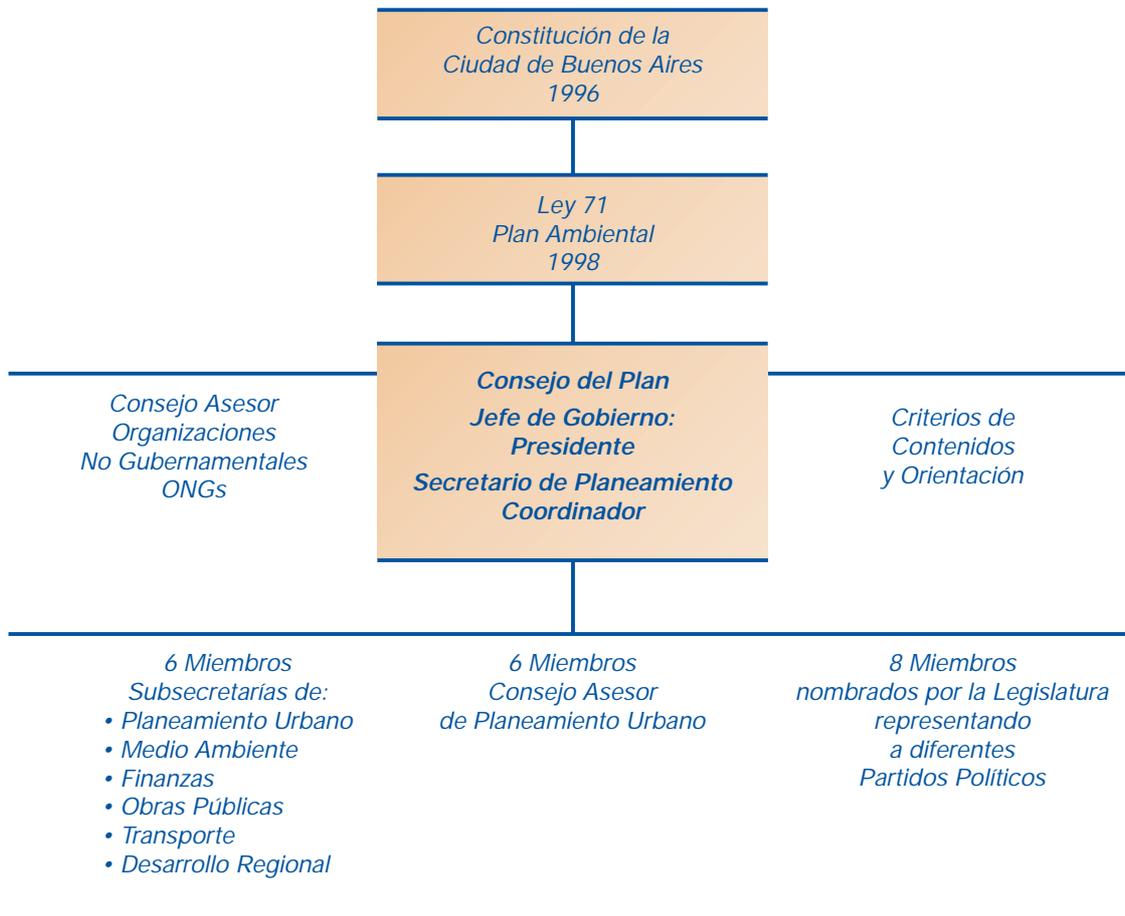
## La Ley 71

La sanción de la Ley 71 dio lugar a la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, presidido por el Jefe de Gobierno y coordinado por el Secretario de Planeamiento de la Ciudad, y conformado por 21 integrantes, de los cuales seis son Subsecretarios y seis representantes técnicos del Poder Ejecutivo de la ciudad y ocho representantes técnicos designados a propuesta de la Legislatura. El Consejo cuenta con la colaboración de una Comisión Asesora integrada por entidades académicas, profesionales y comunitarias.

La Ley 71 establece objetivos y criterios que definen la orientación general para la realización del Plan Urbano Ambiental. El objetivo central del mismo ha sido señalado como el de “servir de instrumento técnico - político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales” y en orden a:

- Mejorar la calidad de vida de la población.
- Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad.
- Generar oportunidades de consenso y compromiso institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad.
- Promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones, tanto del estado como del sector privado.
- Instrumentar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana, tendiente a una gestión de carácter integral.
- Tender a que todos los habitantes de la ciudad tengan acceso a disponer de aire, agua y alimentos, química y bacteriológicamente seguros, a circular y habitar en áreas libres de residuos, de contaminación visual, sonora y ambientalmente sanas, y al uso y goce de espacios verdes abiertos.
- Preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental.

### *Estructura legal y administrativa del Plan Urbano Ambiental*



## **Una mejor ciudad para todos**

Toda iniciativa para la ciudad debe necesariamente tener como fundamento contribuir a mejorar la calidad de vida de sus pobladores. Este objetivo central a sido enfatizado en

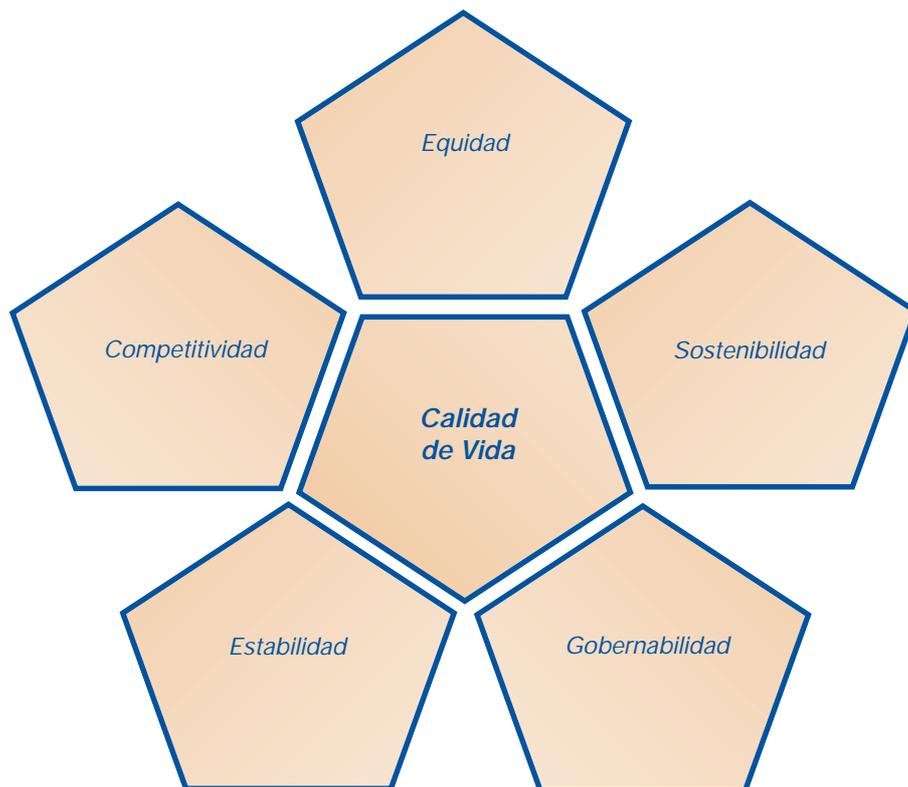
los mandatos de la Ley 71 y constituye el horizonte hacia el cual se orientan las acciones en marcha en el proceso de formulación del Plan Urbano Ambiental. La consideración de los problemas territoriales y ambientales de la ciudad se inscribe por lo tanto en esta perspectiva, valorizando aquellos elementos que concurren al logro de una mejor ciudad para todos.

Los diferentes aspectos que conforman el cuadro de los problemas del territorio y el ambiente muestran claramente cinco factores que se destacan como elementos necesarios para generar condiciones que permitan contribuir a que la población se beneficie con una mejor calidad de vida.

La **competitividad**, la **equidad**, la **sostenibilidad**, la **estabilidad** y la **governabilidad** conforman la rueda de factores que giran en torno de los requerimientos de una ciudad orientada al logro del bienestar ciudadano, sin que ninguno de ellos pueda ser calificado de mayor importancia relativa, ya que todos están interrelacionados y deben integrarse en una sinergia positiva para potenciar las opciones de un crecimiento equilibrado y desarrollo sostenible.

El diagnóstico del Plan Urbano Ambiental se ha construido tomando en consideración éstos elementos, verificando en cada caso cuáles son las potencialidades y restricciones existentes para otorgar plena vigencia a las cualidades propias de cada uno de esos factores.

### *Una Ciudad Mejor para Todos*



# El paradigma de la competitividad



# El paradigma de la competitividad

## La inserción de Buenos Aires en los procesos mundiales

La globalización ofrece grandes oportunidades para el desarrollo de la humanidad en términos no sólo de mercado, sino de acceso a tecnologías y de expansión de valores globales como los derechos humanos, el desarrollo social y la protección ambiental que han quedado consagrados a través de las Naciones Unidas.

En términos del intercambio global, las consecuencias más evidentes de este proceso han sido la relativización del principio de soberanía, el crecimiento de la interdependencia económica, el avance acelerado de la integración regional y el nuevo protagonismo que están adquiriendo las ciudades.

La red de centros mundiales constituye un conjunto de ciudades alrededor de las cuales se está tejiendo una red de concentración operativa y decisonal de los intercambios. Buenos Aires presenta condiciones para insertarse como "ciudad global" por contar con una concentración de infraestructura de comunicaciones en continuo perfeccionamiento y una organización administrativa – financiera y de recursos humanos que le brindan capacidad para la generación y coordinación de los procesos especializados que requiere un sistema global.

Es por ello que el Plan Urbano Ambiental impulsa la consolidación de los roles internacionales y el desarrollo de los grandes emprendimientos e infraestructuras que la ciudad necesita para cumplir con ellos, y competir eficientemente en el cada vez más competitivo escenario mundial, y teniendo en cuenta que a partir del Tratado de Asunción que dio vigencia MERCOSUR en el año 1991, Buenos Aires debe insertarse en un nuevo espacio económico abierto, multipolar donde debe encontrar un nuevo equilibrio para un rol ampliado que comparte con otras metrópolis como San Pablo, Río de Janeiro, Montevideo, Asunción y Santiago de Chile.

## Las Grandes Ciudades del Mundo

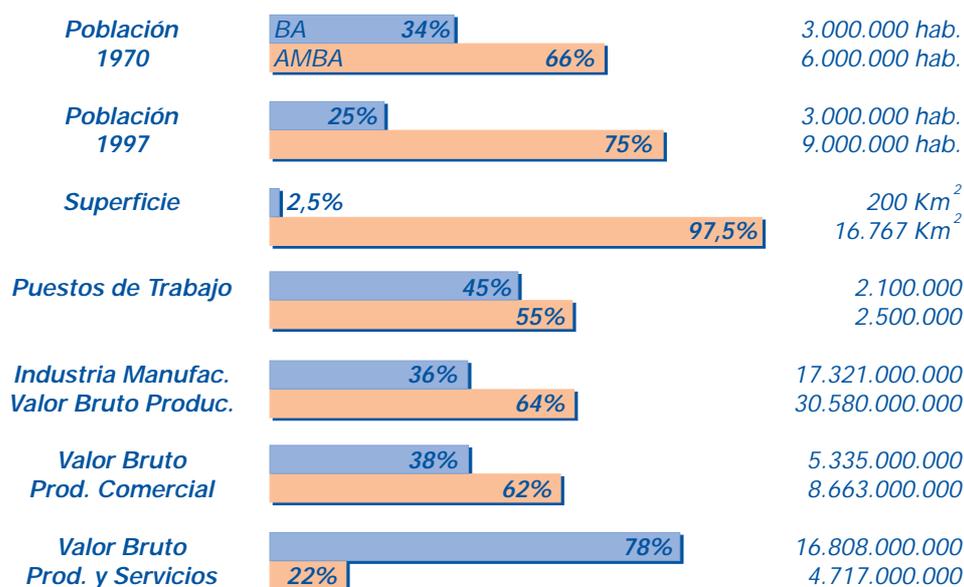




## El sistema metropolitano. Necesidad de un manejo unitario y lógica de conjunto

- Los elementos compartidos:
- Cuencas hídricas
  - Transporte de pasajeros y cargas
  - Infraestructura de servicios
  - Mercado laboral
  - Servicios de educación y salud
  - Oferta recreativa

### La Ciudad y el Área Metropolitana

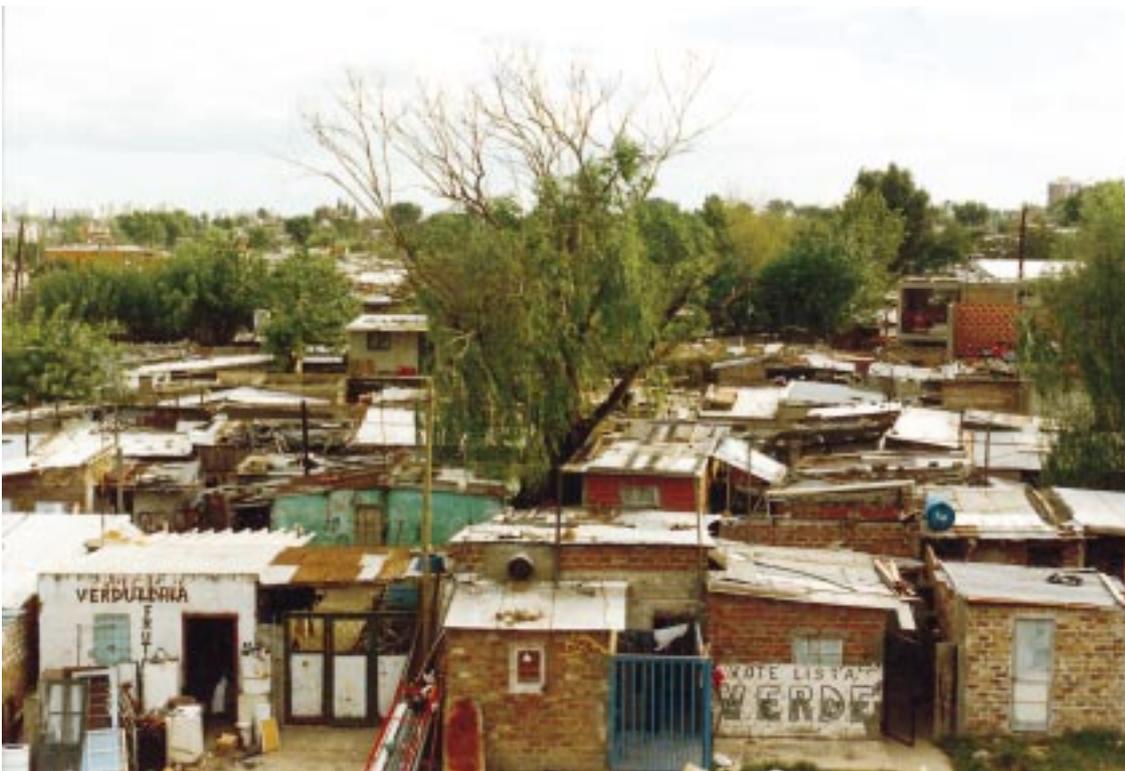


## Los objetivos estratégicos para la competitividad

En función de las consideraciones anteriores y de las ventajas relativas que ofrece la Ciudad de Buenos Aires, se han definido los siguientes objetivos estratégicos:

- Desarrollo y fortalecimiento de infraestructura y los servicios como parte del **Sistema Metropolitano Integrado** y como apoyo al **Posicionamiento de Buenos Aires** en los espacios regionales e internacionales.
- Consolidación de una **Entidad Regional** que actúe sobre los factores de integración y los componentes del Sistema Metropolitano.
- Coordinación de la **Gestión y Control** de los **Procesos Ambientales** en los Sistemas compartidos.
- Permanencia del **Puerto** y del **Aeropuerto** dimensionados en función de las capacidades del Sistema de Accesibilidad de la ciudad y de su contribución a la eficiencia de un **Sistema Metropolitano Integrado**.
- Consolidación de una **Infraestructura de Servicios y Comunicaciones de Alta Tecnología** que refuerce las condiciones operativas en particular en el Área Central de la ciudad.
- Desarrollo de facilidades para la localización preferencial de **Actividades de Alta Especialización en Salud y Educación**.
- Generación de un **Parque Tecnológico** orientado al mejoramiento de las actividades desarrolladas por la **Pequeña y Mediana Empresa (PyMES)**.
- Mejoramiento y extensión de los **Espacios Internacionales** y de **Actividades Culturales** de la ciudad.

# En busca de la equidad



# En busca de la equidad

## El dilema productividad-empleo

Uno de los principales desafíos del Plan Urbano Ambiental es avanzar en una síntesis que permita combinar el desarrollo económico y el aumento de la competitividad de una ciudad global, con la equitativa distribución de los beneficios propios de la vida urbana.

De esta manera, los propósitos de llevar a Buenos Aires hacia un mayor dinamismo y eficiencia en sus actividades para consolidar su base productiva y oferta de servicios e integrarse plenamente en los procesos económicos globales y regionales, deben estar acompañados por un impulso no menos significativo orientado a establecer una mayor equidad en las condiciones territoriales y ambientales de la ciudad.

Esto lleva en primer lugar a considerar el problema de la relación productividad – empleo, ya que la aparición de nuevas tecnologías y procesos muchas veces son generadoras de ahorro de mano de obra, contribuyen a la desocupación, transforman el mercado laboral manifestándose especialmente en la pérdida de participación del empleo más tradicional. Pero al mismo tiempo se está desarrollando una importante demanda de empleo especialmente en el sector de servicios con la aparición de nuevos sectores dinámicos que surgen para satisfacer una variedad de actividades y que requieren en el personal que incorporan nuevas calificaciones. Esta variación selectiva sugiere la necesidad de impulsar acciones para llevar a toda la población la oportunidad de un mejoramiento de sus capacidades laborales para posibilitar su incorporación a los nuevos perfiles de la demanda.

## La pobreza urbana

Si bien la inseguridad urbana, el desempleo, el deterioro ambiental y las dificultades de los servicios afectan a toda la ciudad por igual, el problema de la pobreza urbana y el deterioro del hábitat muestra aspectos críticos en determinados sectores urbanos que son relegados de las soluciones progresivas que serían necesarias para comenzar a modificar la situación vigente.

Los indicadores están señalando que en la ciudad de Buenos Aires aproximadamente un 7,4 % de la población de la ciudad tiene sus necesidades básicas insatisfechas. El efecto de desarraigo sólo tiende a aumentar la marginación y la violencia y tiende a generar condiciones que caracterizan a muchas ciudades de este fin de siglo que muestran un centro privilegiado y una periferia amenazante.

Buenos Aires todavía puede evitar ese destino, recuperando su historia promoviendo la integración en cada parte de la ciudad, apelando a sus experiencias exitosas, fomentando una nueva apuesta hacia una Ciudad integradora, dentro de una combinación de estrategias diversas de desarrollo de empleo, promoción social, salud y educación, que permitan ir construyendo una alternativa al modelo de exclusión que predomina.

## El sur postergado

Los principales indicadores de índoles productiva, social y de hábitat ubica a quienes viven en el sur en una situación de evidente retraso con respecto a los promedios del conjunto de la ciudad. Es por ello que el máximo desafío para el Sur consiste en garantizar el desarrollo equitativo no sólo del mismo Sur, sino, a través de la intervención sobre los graves desajustes sociales y urbanos que se concentran en esta zona ya al mismo tiempo incidir en un nuevo balance para toda la ciudad.

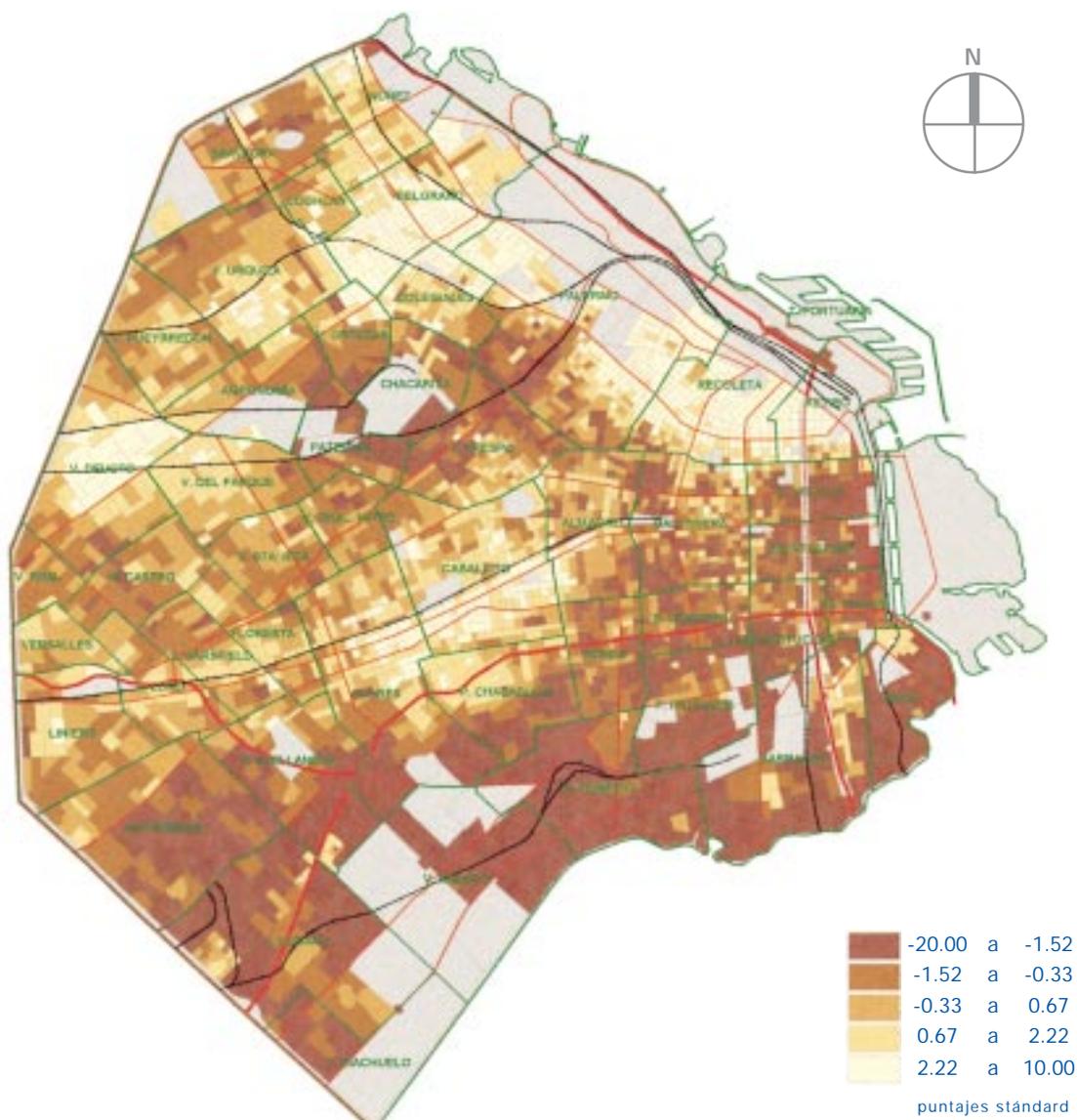
No puede considerarse al Sur como un área homogénea en donde se verifican los mismos problemas ni las mismas oportunidades, ya que importantes áreas presentan niveles de

calidad urbana que serían asimilables a los de otros del norte de la ciudad y que ofrecen oportunidades de recuperación y revalorización, mientras las mayores manifestaciones de degradación del espacio urbano también está presente allí.

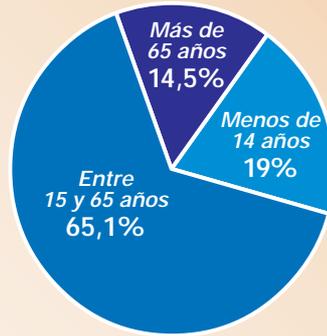
Es por otra parte la zona que recibe los mayores caudales migratorios y la que cuenta con población más joven y de mayores niveles de pobreza, es el lugar de localización de casi todas las villas miseria de la ciudad, cuenta con gran cantidad de tierras ociosas, elevados niveles de contaminación, concentra la mayor parte de las instalaciones industriales y depósitos de la ciudad y es el lugar donde se localizan los grandes conjuntos habitacionales tradicionalmente impulsados por el sector público.

Para enfrentar los problemas del Sur, el Plan Urbano Ambiental impulsa modalidades de intervención que a partir de los instrumentos de actuación del ordenamiento territorial y ambiental contribuyen a la recuperación productiva y a la reinserción de la población marginada, atendiendo la calidad del medio, la accesibilidad y la integración armónica de este espacio con el resto de la ciudad y con el espacio metropolitano colindante.

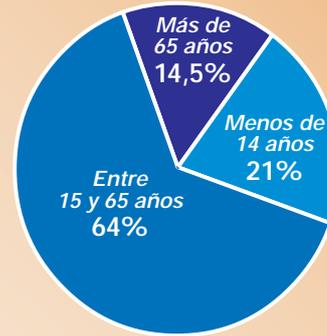
### Nivel Socio-Económico



### Distribución de la población de acuerdo a grupos de edad.

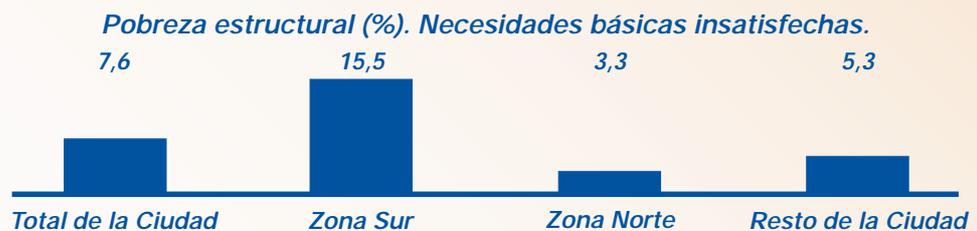
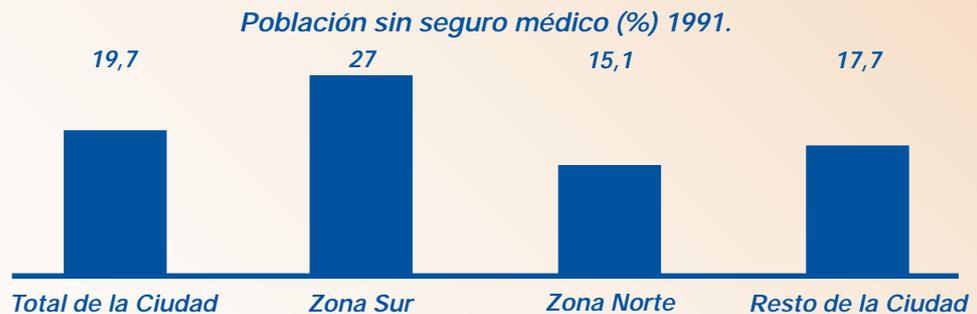


En toda la Ciudad



Zona Sur

### Mortalidad infantil (%). / Índice de niños muertos de menos de 1 año sobre niños nacidos durante el último año (1995).



## Los objetivos estratégicos para la equidad

Como objetivos estratégicos para lograr una mejor ciudad para todos, el Plan Urbano Ambiental ha señalado los siguientes:

- Desarrollo de una **Sólida Política de Vivienda** para atender desde las primeras etapas de implementación del plan a la población residente en asentamientos precarios.
- Apoyo financiero y logístico a la **Pequeña y Mediana Empresa (PyME)** para su **Consolidación Productiva y Generación de Empleo**.
- Organización de un **Banco de Tierras** como reserva para programas habitacionales.
- Mejoramiento de la **Infraestructura Social** para los sectores más postergados.
- Implementación de una **Corporación u Organo de Gestión** para el **Desarrollo** de la **Zona Sur** de la ciudad.

# Las condiciones de sostenibilidad



# Las condiciones de sostenibilidad

## Los problemas ambientales críticos

Al definir el enfoque del Plan Urbano Ambiental, la sostenibilidad fue señalada como uno de los factores que contribuyen a la generación de una mejor calidad de vida de la población. El desarrollo sostenible implica un proceso de cambio para posibilitar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la base misma del desarrollo, o sea el patrimonio ambiental. Esto implica el logro de un desarrollo equitativo en lo económico, justo y participativo en lo social, eficiente en lo tecnológico y equilibrado en lo ambiental.

Los problemas ambientales más críticos que presenta la ciudad son la contaminación del aire, la sonora y de las cuencas hídricas; las inundaciones, el manejo de los residuos, el deterioro del espacio público, carencias de áreas verdes y la falta de correspondencia entre demanda y oferta de servicios provistos por red. El grado de afectación ambiental que ocasionan estos problemas se manifiesta en forma distinta en el territorio de la ciudad, existiendo gradientes y superposiciones que generan situaciones diversas en cuanto a su criticidad.

De esta manera se pueden verificar áreas ambientales críticas permanentes, en especial en los ecosistemas costeros altamente contaminados, áreas con desventajas ambientales periódicas, como el Area Central, los corredores de circulación y los emplazamientos de los grandes equipamientos donde se registran problemas de congestión de tránsito, ruido y contaminación, y finalmente áreas con desventajas ambientales cíclicas, como los espacios inundables.

## Afectaciones al ambiente

Las actividades urbanas producen contaminación del aire y el agua. En el caso del aire la concentración de algunos gases excede, para ciertos periodos de tiempo y para ciertas áreas, los niveles máximos recomendables, y la situación tenderá a agravarse en la medida que el tránsito automotor, la principal causa generadora de emisiones, siga en proceso de expansión.

En lo referente a la contaminación del agua, este resulta el problema ambiental más crítico del Area Metropolitana, no sólo de la franja litoral sino también del agua subterránea, siendo necesaria una tarea de gestión con el conjunto de las jurisdicciones territoriales, sectoriales y el sector privado a fin de revertir el problema.

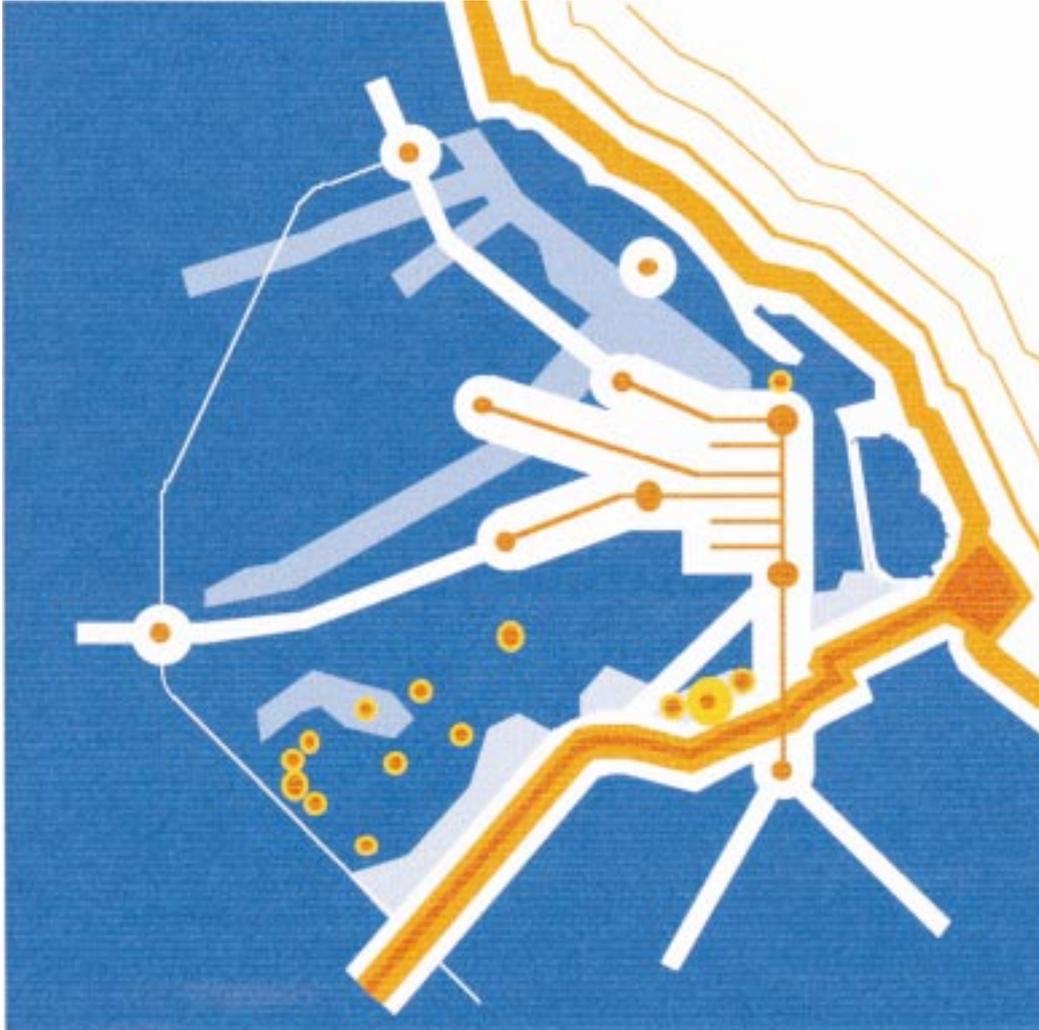
En cuanto a los residuos sólidos urbanos, las tendencias permiten suponer que en un futuro cercano de entre 3 y 5 años será necesario el traslado de los mismos a mayores distancias. Por otra parte los residuos especiales y patogénicos suelen disponerse de manera ilegal como residuos domiciliarios, situación que tiende a agravarse por no contar la ciudad con plantas adecuadas para el tratamiento de los mismos.

Las soluciones a estos problemas tienen relación con la reversión de la excesiva generación y del actual manejo de los mismos a efectos de reducir la necesidad de transporte y disposición final en rellenos sanitarios.

El deterioro del espacio público es consecuencia de usos indebidos de este bien común originado en la existencia de normativas superpuestas o poco claras y la falta de controles adecuados. El origen de los problemas en el espacio público debe buscarse en las altas densidades de uso especialmente en las áreas centrales y la ocupación indebida de la vía pública con elementos perturbadores de la circulación, la incorrecta utilización del subsuelo, la polución visual, el progresivo despliegue de carteles y marquesinas, la agresividad sonora, la pérdida de arbolado de las calles y la escasa calidad del mobiliario urbano.

No obstante, el problema del espacio público de Buenos Aires presenta en algunos casos aspectos positivos. En primer lugar hay que señalar que la opinión pública en forma

*Problemática Ambiental*



creciente se interesa en su mejoramiento por entender que su propia calidad de vida está relacionada con la calidad del espacio público. Por otra parte existen muchos lugares de la ciudad de alta calidad urbana que marcan la identidad de Buenos Aires y deben ser ampliados, preservados, consolidados y promovidos.

El **patrimonio urbano** es el reflejo de la cultura de sus habitantes y forma parte importante de la valoración de la calidad del espacio público. El crecimiento indiscriminado y los cambios de uso han contribuido en muchas situaciones a la heterogeneidad del espacio público y del tejido urbano con la consiguiente dificultad para la comprensión del barrio como una unidad social y en tal sentido el rescate del patrimonio urbano resulta una prioridad.

La valorización del patrimonio está relacionada con la diversidad de orígenes de la población y la heterogeneidad de su localización. Las singularidades histórico – arquitectónicas, los recorridos cotidianos y las raíces tendidas por los pobladores a su lugar de pertenencia se manifiestan en el espacio urbano dando como sumatoria de identidades locales y barriales que constituyen la verdadera identidad urbana.

En tal sentido el Plan Urbano Ambiental impulsa la preservación de sus hitos de referencia y el desarrollo de Programas para distintas zonas en función de su sostenibilidad, a efectos de potenciarlas para distintas actividades propias de su identidad, en particular la recreación, el turismo y las actividades culturales.

Las **áreas verdes** de la ciudad no son suficientes para atender a la totalidad de la demanda de la población. Si bien en una visión metropolitana la oferta verde para la recreación es significativa con grandes espacios regionales como el Tigre, los Bosques de Ezeiza y las reservas costeras del sur, a nivel local se detectan limitaciones identificables en espacios circunscriptos. En este sentido, la escasez más grave de espacio verde corresponde a la escala vecinal, en particular en el Area Central y los barrios más densamente poblados del territorio de la ciudad.

Las opciones de transformación que impulsa el Plan Urbano Ambiental se inscriben en el marco de la lógica urbana y la disponibilidad de tierra pública. En tal sentido se busca no sólo incorporar nuevas áreas, mantener y poner en valor las existentes, sino también conformar un sistema de espacios y corredores forestados que contribuyan a estructurar una trama verde en la ciudad. Al mismo tiempo se impulsa una acción efectiva de forestación teniendo consideración las importantes funciones ambientales que tienen las especies verdes.

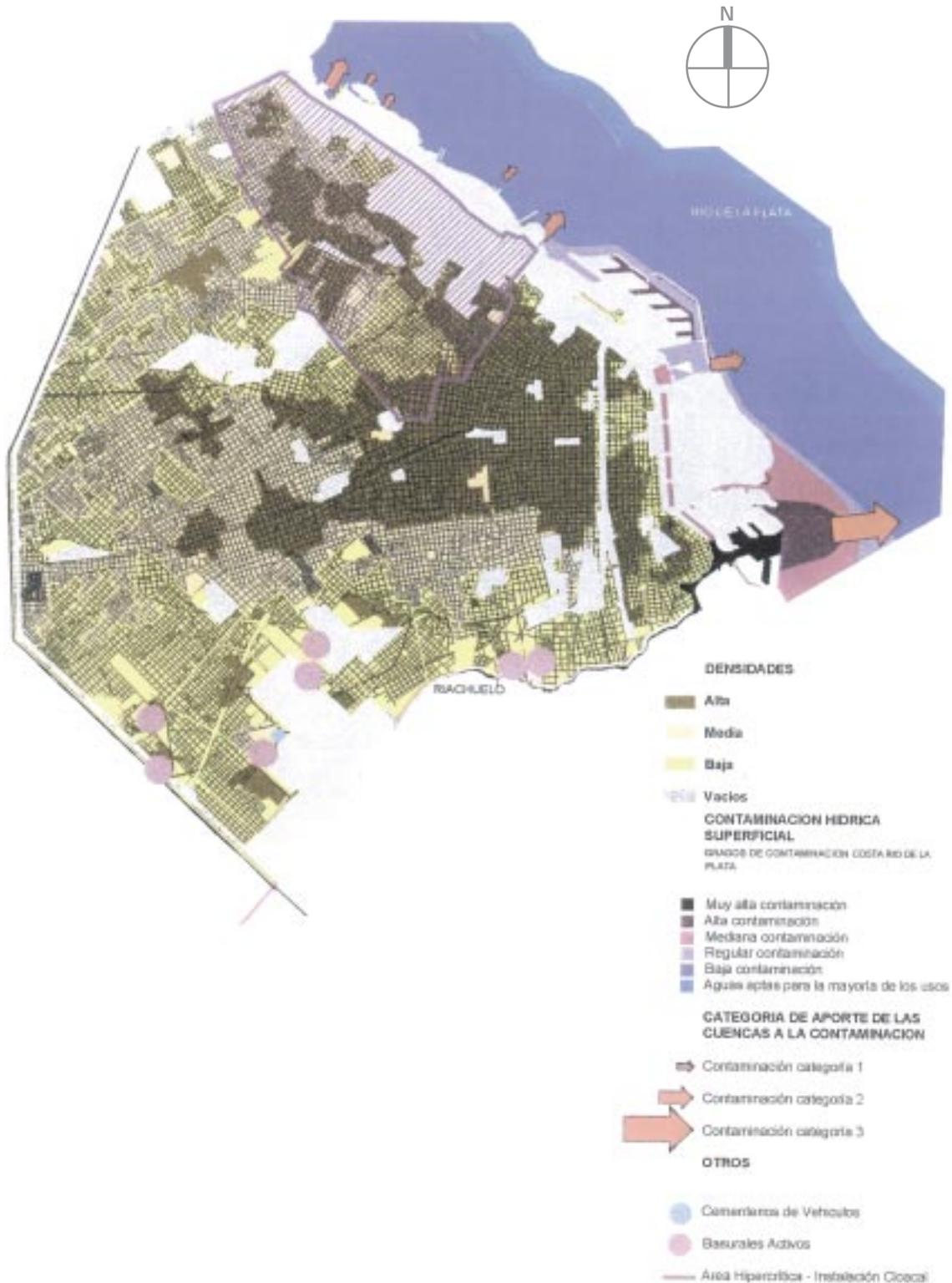
Las carencias en el área de planificación postergaron por muchas décadas la consideración de la capacidad de soporte de la **infraestructura de servicios** de la ciudad. Los sistemas de provisión de servicios por red sirven a todo el territorio de la ciudad y, en términos generales, atienden eficazmente los requerimientos de la demanda. No obstante se han identificado áreas críticas en término de capacidad de la instalación cloacal, que son coincidentes con el corredor norte de la ciudad, precisamente el espacio que presenta los índices más altos de crecimiento.

La incorporación de la dimensión ambiental en forma transversal en el proceso de planificación urbana incluye la conceptualización interdisciplinaria y multisectorial de la ciudad y la comunicación de interés y políticas a la comunidad así como la creación de instrumentos de gestión adecuados que incorporen los indicadores pertinentes para la evaluación de la evolución del desarrollo sostenible.

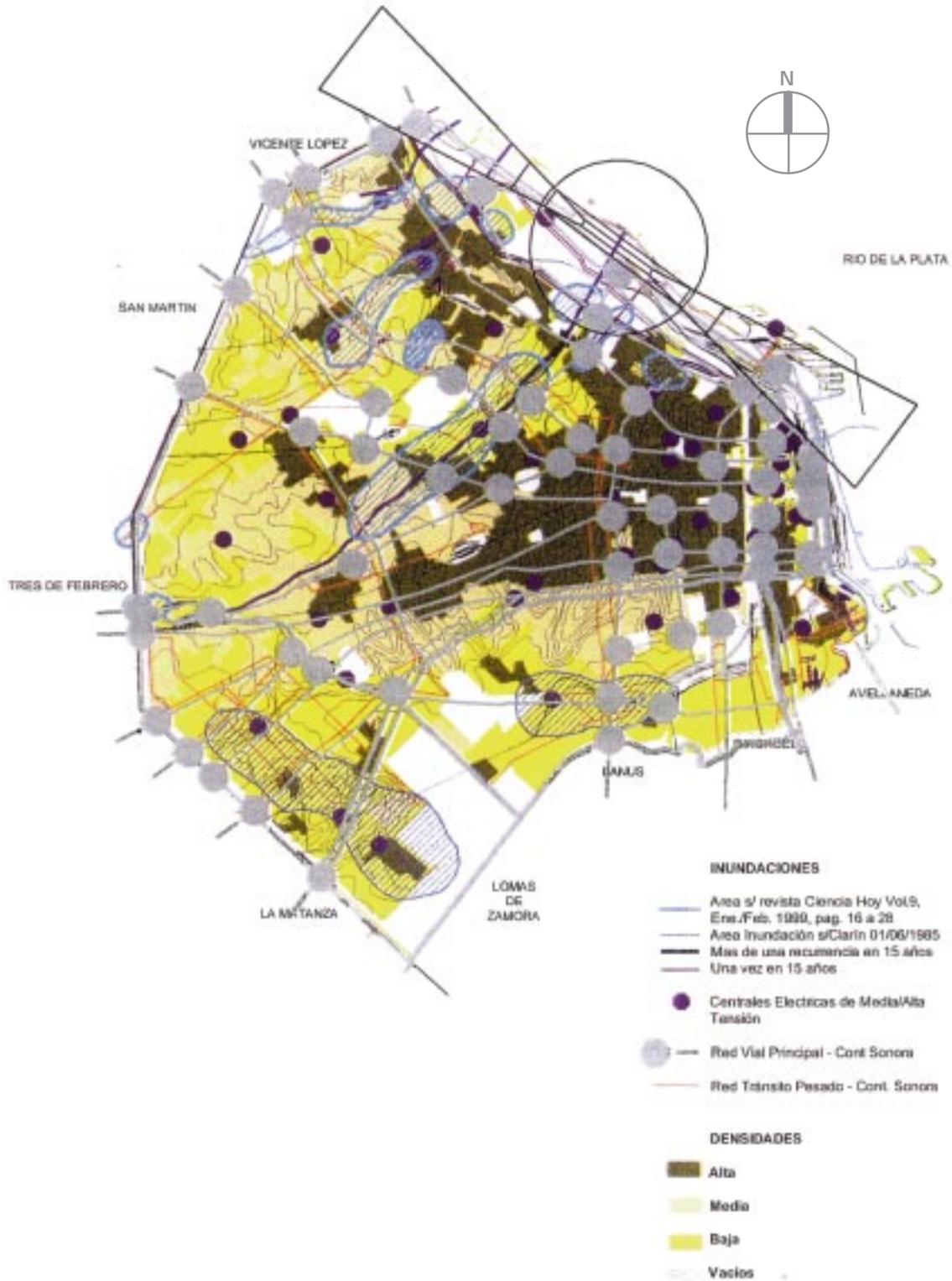
La gestión ambiental de la ciudad es el mecanismo que permite actuar sobre estos problemas. El crecimiento sostenible de la ciudad requiere contemplar que la misma forma parte indisoluble con el espacio metropolitano, lo que define el marco en el que se debe para considerar la capacidad de soporte de los ecosistemas como para la articulación de los procesos de gestión.

En tal sentido, dado que sobre las problemáticas ambientales se produce un solapamiento de competencias y facultades decisorias, el Plan Urbano Ambiental impulsarán la búsqueda de acuerdos con las distintas jurisdicciones para lograr soluciones efectivas y duraderas.

Áreas Ambientales Críticas Permanentes



Áreas Ambientales Críticas Periódicas / Cíclicas



## Las condiciones de sostenibilidad

Como objetivos estratégicos para mejorar las condiciones de sostenibilidad, el Plan Urbano Ambiental ha definido los siguientes.

- Organización de una **Base de Datos y Sistema de Información Ambiental** integrado con los Sistemas de información nacional y de la Provincia de Buenos Aires.
- Refuerzo de los mecanismos de **Control de la Contaminación Hídrica, Atmosférica, Sonora y Visual** para mitigar sus efectos y alcanzar niveles tolerables en términos de **Calidad Ambiental**.
- Formulación de un **Código del Espacio Público** mediante el ordenamiento y completamiento de la normativa existente en consonancia con los Códigos de Edificación, Planeamiento Urbano y Ambiente.
- Protección del **Patrimonio Urbano** mediante el mejoramiento normativo y la puesta en vigencia de instrumentos institucionales y apoyo financiero promoviendo la colaboración de distintos actores sociales.
- Erradicación de **Basurales a Cielo Abierto**, promoción de una menor generación de **Residuos Sólidos** y su reuso o reciclado, y desarrollo de **Plantas de Tratamiento de Residuos Sólidos Especiales**.
- Desarrollo de un **Sistema de Areas y Nuevos Corredores Verdes** integrado al Sistema Metropolitano y tomando en consideración las carencias estructurales de la ciudad y optimización del **Plan de Forestación**.
- Completamiento del **Plan Hidráulico** de la ciudad para el **Control de las Inundaciones** y coordinación del **Manejo de las Cuencas** con territorios vecinos.
- Control del crecimiento de **Areas Críticas** en término de provisión de servicios cloacales.

# Los parámetros de la estabilidad



# Los parámetros de la estabilidad

## Población y territorio

Buenos Aires es una ciudad sin crecimiento poblacional ya que mantiene en los datos de los últimos censos nacionales un total cercano a los tres millones de habitantes.

Las tendencias verificadas entre los dos últimos períodos censales muestran, dentro del marco del estancamiento general del crecimiento poblacional, que no todas las áreas de la ciudad tuvieron un comportamiento similar, ya que algunas zonas como el Norte crecieron significativamente, otras perdieron población y algunas se mantuvieron estables.

En líneas generales es posible considerar que la ciudad ha perdido población joven de nivel medio y alto y que ha incorporado población de nivel socioeconómico bajo, con una presencia perceptible de inmigración en muchos casos de inmigración de países limítrofes que tienden a radicarse en las áreas deterioradas del Centro y del Sur.

El Plan Urbano Ambiental considera que existe capacidad para expandir el número de habitantes y que es necesario revertir la pérdida de crecimiento vegetativo fomentando la radicación de nuevos pobladores, a través del impulso, el desarrollo de espacios que permitan ampliar y diversificar la oferta habitacional y la promoción de actividades que permitan incrementar la oferta laboral y la población económicamente activa.

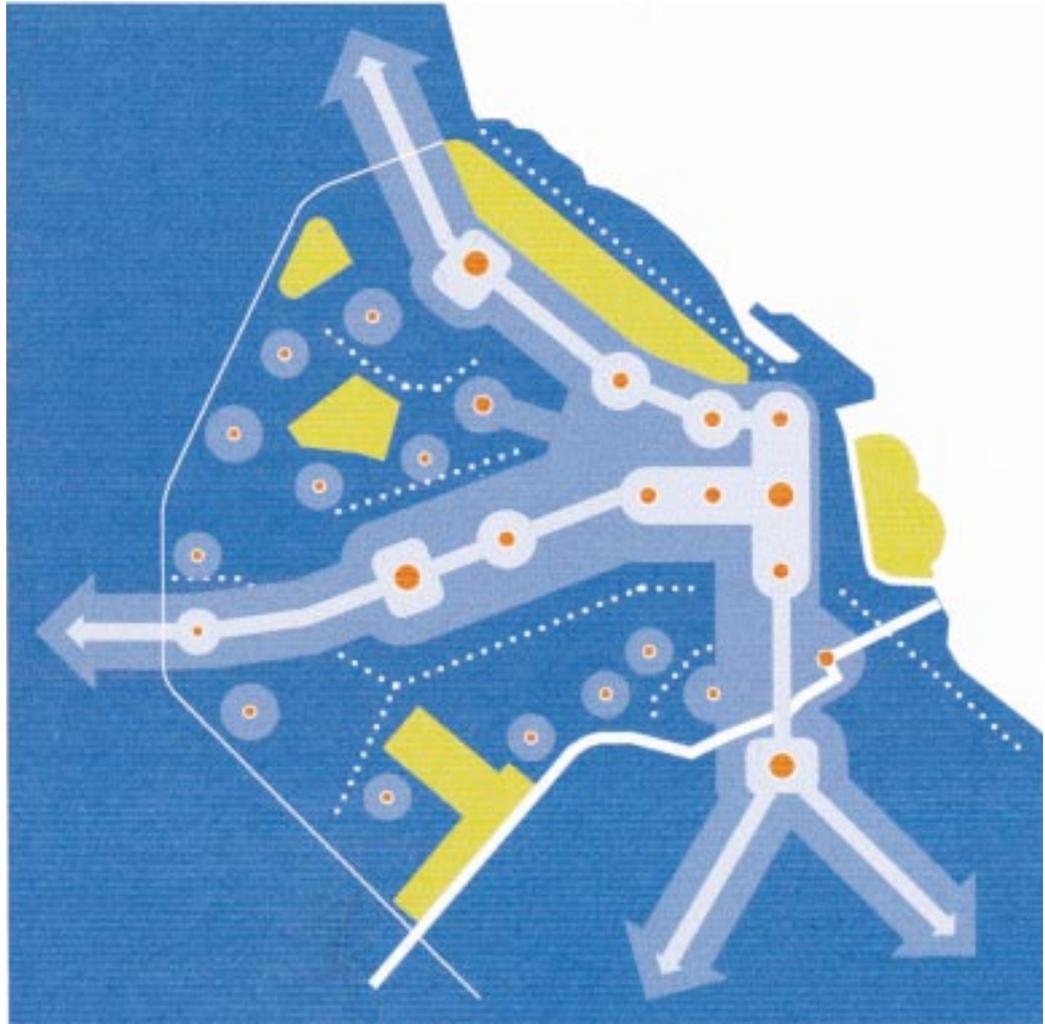
El mapa de las densidades poblacionales de la ciudad muestra una concentración de altas densidades en el Corredor Norte y en el Corredor Oeste. En dirección Sur el Corredor es más débil no obstante que también muestra concentraciones de alta densidad. Estos corredores se han conformado sobre los viejos caminos del oeste y del norte en dirección a los centros de Belgrano y de Flores y en el caso del Sur la natural vinculación con el Riachuelo. La localización de las actividades comerciales y de servicios, definen claramente el Area Central de la ciudad y el desarrollo comercial y de servicios que se extiende en coincidencia con la línea de corredores de alta densidad y de los subcentros señalados.

La estructura urbana de la ciudad está determinada por las formas de distribución de la población en el territorio, la localización de las actividades expresadas a través de la apropiación del suelo y los flujos de personas, vehículos, energía, bienes e información que a través de redes las vinculan entre sí. La relación dinámica de éstos componentes en función de tiempo y espacio da como resultados la conformación de los centros, ejes y áreas de urbanización.

Por otra parte en la escala barrial aparecen nodos de articulación de los sistemas de transporte donde se concentran funciones comerciales conformando subcentros locales dispersos por el territorio de la ciudad.

Además de estos elementos, el territorio de la ciudad se completa con grandes áreas de baja densidad en un tejido con tipología de vivienda de baja altura que envuelve a los anteriores, y con un borde de cierre que se extiende sobre el Río de la Plata, el Riachuelo y la Av. Gral. Paz. Este borde no se encuentra totalmente estructurado y en su condición de área de transición con el espacio metropolitano, no ha desarrollado una articulación efectiva con los territorios linderos, siendo este uno de los aspectos a los que se presta mayor atención en la formulación de propuestas para la organización territorial de la ciudad.

*Estructura Urbana*





## La accesibilidad urbana

En las primeras décadas de este siglo la ciudad consolida su conformación monocéntrica, y como ciudad de origen portuario, su Area Central se desarrolló apoyada en el Río de La Plata, lo que determinó una estructura radial convergente en el puerto.

Los límites de la ciudad son contundentes por las barreras naturales de las fronteras ribereñas y el corte artificial que se produce en la traza de la Av. Gral. Paz. De esta manera la conexión con el espacio circundante admite sólo pasos puntuales que en número de 22 constituyen las “puertas” de acceso a la ciudad.

La construcción de las autopistas, la remodelación de la Av. Gral. Paz y la futura terminación y conexión en túnel frente a Puerto Madero correspondiente a la autopista La Plata – Buenos Aires, van conformando un verdadero anillo periférico de circulación de la ciudad, con alto grado de utilización, que está cambiando las formas de accesibilidad a los distintos espacios urbanos. El completamiento de la Av. 27 de Febrero sobre el borde del Riachuelo, contribuirá también a un mejoramiento de las condiciones de accesibilidad en áreas hasta hoy poco conectadas a la trama circulatoria.

La búsqueda de un modelo policéntrico de organización territorial encuentra un fuerte obstáculo en las interferencias entre las redes viales y ferroviarias. El problema se extiende a las seis líneas ferroviarias que ingresan a la ciudad desde distintas direcciones hacia las tres grandes estaciones de pasajeros, Constitución, Once y Retiro. La interrupción generadas por las vías de esos ferrocarriles afecta a las redes de transporte pesado y al transporte público automotor. En este sentido, la generación de corredores de circulación en el sentido norte sur en el espacio al oeste de la ciudad, es uno de los requerimientos más permanentes de los distintos análisis funcionales.

La eficiencia funcional de la ciudad se relaciona en gran medida con la efectividad operativa del transporte público de pasajeros y de carga. Este sistema en la ciudad de Buenos Aires presenta problemas que deben ser superados para lograr condiciones de competitividad en el movimiento de cargas, beneficios para los usuarios del transporte de pasajeros, y bajo impacto urbano – ambiental.

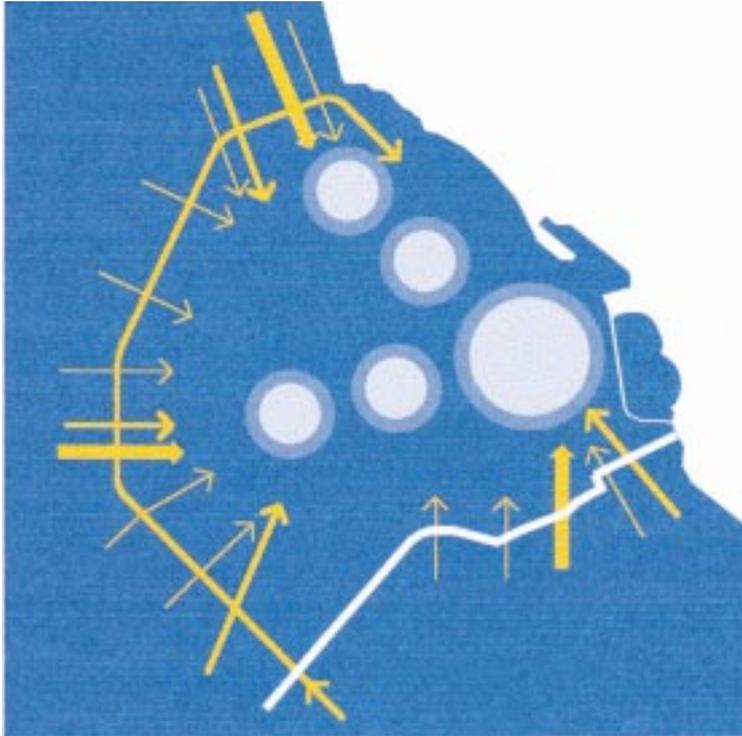
La ciudad actúa sobre el servicio de **transporte público de pasajeros** solamente en los temas referidos a paradas, localizaciones de cabeceras, centros de transbordo, aspectos relacionados con los carriles exclusivos y el tránsito y en los controles vinculados con las emisiones.

No obstante que la cobertura del servicio es muy amplia y que de acuerdo a encuestas realizadas por la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), existe una buena imagen del mismo entre los usuarios, la circulación de vehículos de gran porte en arterias que no fueron diseñadas para esos fines conspira contra la calidad del servicio, la calidad de vida de los vecinos y el medio ambiente, el que se deteriora por las emisiones sonoras y atmosféricas. En tal sentido se hace necesario ajustar las variables involucradas para contar con prestaciones cada vez mejores dentro de medidas de control que mitiguen los efectos negativos producido por este medio.

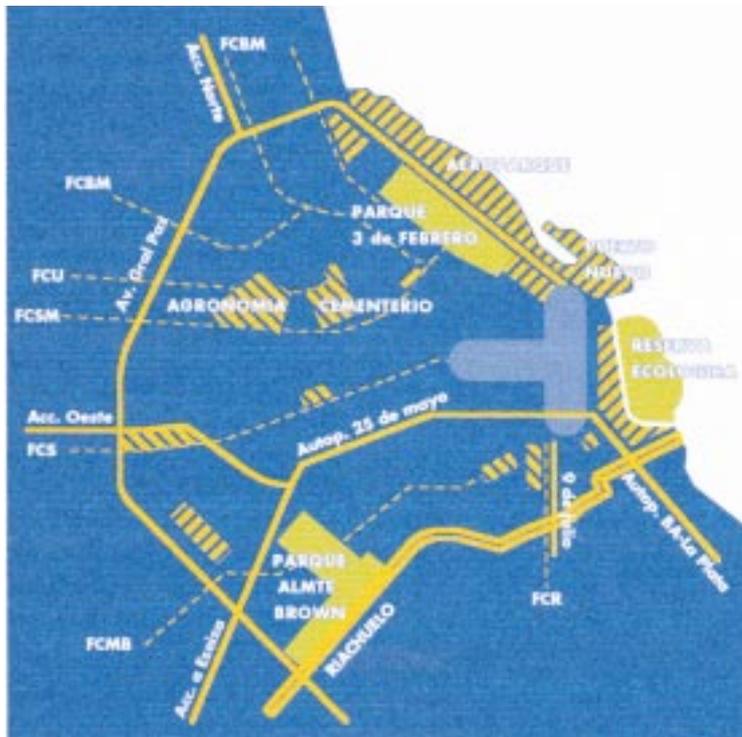
Además la red de transporte público automotor de pasajeros deberá cumplir cada vez más eficientemente su cometido como alimentadora de los modos guiados, especialmente el ferrocarril y tendrá protagonismo en las áreas de bajas densidades. En el Area Central debe servir de refuerzo al modo subterráneo para aliviar la saturación de las horas pico.

La oferta del modo **ferroviario de transporte de pasajeros** moviliza el 6% de los viajes y cuenta con una muy amplia reserva de capacidad aún sin aumentar la capacidad de vías ni sistema de señales. En la evolución de la demanda entre 1993 y 1998, se ha registrado un notable crecimiento, mostrando una tendencia sostenida a la expansión. De esta manera el objetivo deseable es el aumento de la captación de pasajeros sobre los ejes radiales dirigidos al Area Central, sosteniendo además los planes de inversión de los contratos de concesión que involucran la construcción de pasos a desnivel en la

*Las Puertas de la Ciudad*



*Las Barreras Urbanas*



ciudad, los cuales por razones de conectividad urbana constituyen obras de la máxima prioridad e importancia estratégica.

Las líneas de **trenes subterráneos** movilizan un 2,9% de los viajes de la ciudad. La demanda a partir de 1994 marca una tendencia creciente, habiendo contribuido a ello por un lado la privatización de los servicios y por otro el nivel tarifario que por primera vez en mucho tiempo ubica a la tarifa del subterráneo por debajo de la de los ómnibus.

La traza de la red de subterráneos describe un esquema radial confluyente en el Area Central con una sola línea transversal que conecta las estaciones ferroviarias de Constitución y Retiro. Para superar esta carencia Subterráneos de Buenos Aires (SBASE), organismo público descentralizado del Gobierno de la Ciudad que tiene funciones de control, supervisión, y ampliación de la red, ha lanzado procesos licitatorios para la construcción de una nueva línea (H), que correrá entre Retiro y Pompeya, agregando a otro eje transversal al esquema radial. Por otra parte ha iniciado acciones para la extensión de la Línea D y la Línea B hasta Villa Urquiza. La importancia de este medio, especialmente en el Area Central altamente congestionada por el tránsito de superficie, requiere de otras acciones en proyecto como la extensión de la Línea E desde Plaza de Mayo a Retiro y la conformación de una red que permita reducir los niveles de saturación en la ocupación de la calle.

En relación a los servicios de **transporte automotor de pasajeros de larga distancia**, Buenos Aires cuenta con una terminal única de pasajeros localizada en Retiro cuya capacidad de operación está cercana a la saturación. Resulta evidente la necesidad de descentralizar los servicios de esta terminal e incorporar estaciones satelitales a la misma, en localizaciones de borde en coincidencia con la direccionalidad de los recorridos de acceso hacia y desde el interior del país especialmente en el Norte, Oeste y Sur de la ciudad.

El **transporte aéreo de pasajeros** cuenta en la ciudad con el aeropuerto Jorge Newbery, el de mayor movimiento del país, movilizándolo 6.000.000 de pasajeros. En el proceso de privatización de la red de aeropuertos nacionales quedó establecido que el aeroparque cese en sus operaciones que serán transferidas a Ezeiza en un plazo de siete años que se cumplirá en el 2005.

En la Audiencia Pública llevada a cabo en junio de 1999 donde se puso en consideración una propuesta de la empresa concesionaria para continuar las operaciones después del año 2005, el Gobierno de la Ciudad sostuvo la necesidad de reclamar su participación en el Consejo Asesor del ORSNA y de mantener un aeropuerto en el actual emplazamiento, aunque dimensionando las actividades aerocomerciales a partir de una lógica de organización metropolitana y ser compatibles con la calidad ambiental, el tránsito urbano y las actividades recreativas, todo ello en función del criterio de que la presencia del Aeroparque es una ventaja importante en términos de competitividad por lo que su drástica eliminación no parece ser el camino más adecuado para impulsar las funciones centrales de la ciudad.

El **transporte de carga** moviliza en la ciudad significativos volúmenes tanto en los flujos del comercio exterior como en los circuitos de abastecimiento interior.

El **sistema ferroviario de carga** opera solamente el 5% del total de la carga que ingresa por medios terrestres al Puerto de Buenos Aires y prácticamente no participa en el tráfico interno de la región metropolitana. Las estaciones e instalaciones ferroviarias para operar cargas localizadas en la ciudad han quedado incorporadas a la trama urbana la totalidad de las mismas han sido desactivadas debido a los cambios, modificaciones, restricciones, interferencias y condicionamientos de distinto orden en las modalidades operativas. De mantenerse el cuadro de situación vigente en la red y nodos del modo ferroviario y las limitaciones existentes en los accesos a puerto, la oferta de los servicios ferroviarios quedará saturada en el mediano plazo de modo que los incrementos de tráfico deberán ser absorbidos por el modo automotor, lo cual puede provocar serios inconvenientes en el tránsito urbano, elevando los niveles de congestión.

La construcción de accesos ferroviarios directos al puerto para las líneas San Martín y Mitre, y la mejora en las instalaciones ferroviarias es una meta señalada por el Plan Urbano Ambiental.

El sistema de transporte automotor de cargas concentra en la región metropolitana de Buenos Aires una intensa actividad y al no existir circuitos de circunvalación regionales, la red vial de la ciudad soporta tráficos regionales entre el norte y el sur del conglomerado bonaerense.

Las estaciones de cabecera e instalaciones de carga del modo automotor se localizan en su gran mayoría en el territorio de la Ciudad en particular en las zona Sur y Suroeste, y se caracterizan por un importante grado de atomización, dispersión geográfica dentro de la trama urbana; falta de métodos y tecnología moderna de manipuleo y ausencia de criterios de distribución que minimicen los recorridos. Por otra parte debido a la insuficiencia de espacio en sus propias instalaciones, se produce una invasión de la vía pública.

Si se considera las tasas de incremento de las cargas portuarias, a mediano plazo el cuadro de situación será caótico en tanto se mantenga la infraestructura y la operatividad de los distintos modos. Es por ello que entre otras metas el Plan Urbano Ambiental impulsa la construcción de una terminal de cargas en territorio de la ciudad o en la zona del Mercado Central y la previsión de la eliminación de los depósitos fiscales de la trama urbana, concentrando dicha actividad en el Puerto de Buenos Aires y en el futuro centro de transferencias.

La ciudad esta indisolublemente ligada a su puerto que desde sus orígenes ha sido el fundamento de su crecimiento y de su consolidación como metrópolis. El **puerto de Buenos Aires** que se especializa en el movimiento de contenedores que en número cercano al millón de unidades anuales opera en la actualidad, forma parte de un sistema metropolitano que incluye puestos de La Plata, Dock Sur, Zárate y Campana. La Ley de puertos de 1992 transfirió el dominio, administración y explotación de todos los puertos del país a las provincias, pero en el caso de Buenos Aires se vetó el artículo de la Ley que disponía dicho traspaso y en la actualidad la ciudad no tiene competencia sobre su puerto y consecuentemente está ausente en el diseño de las políticas portuarias.

La situación actual muestra que las capacidades de las redes terrestres que utilizan los sistemas de alimentación del puerto han llegado en muchos casos a situaciones críticas, por lo que el crecimiento del puerto deberá definirse sobre un balance entre capacidad terrestre / capacidad portuaria / efectos urbanos y ambientales. En principio esta ecuación no permitiría llevar las operaciones más allá del doble de capacidad actual y ello supone un mejoramiento importante en las redes de alimentación y en la organización portuaria, sin lo cual los límites del crecimiento se encontrarán debajo de esta estimación.

El **Plan Urbano Ambiental** sostiene por una parte la necesidad de llevar adelante sin demoras la transferencia administrativa del puerto a la ciudad y reconoce por otra parte la necesidad de la vigencia e incluso la expansión del Puerto de Buenos Aires, pero definiendo una dimensión operativa sostenible y buscando una integración funcional tanto a través de una estructura en red con los otros puertos de la región metropolitana como a través de una coordinación de los sistemas de acceso para asegurar la operatividad en consonancia con los requerimientos territoriales y ambientales de la ciudad.

## Síntesis de Lineamientos



## Los objetivos estratégicos de la estabilidad

En función de lo anterior, los objetivos estratégicos que se han planteado para contribuir la estabilidad y el equilibrio estructural de la ciudad son los siguientes:

- Localización preferencial de recursos para el **Desarrollo de la Zona Sur** de la Ciudad.
- Recuperación de las **Áreas Costeras** para el **Uso Público** y ordenamiento del **Borde Ribereño**.
- Integración funcional de los **Bordes de la Ciudad** con las Áreas circundantes.
- Mejoramiento de la **Conectividad Norte-Sur** en el sector oeste de la ciudad.
- Desarrollo de condiciones en **Sectores Estratégicos** de la ciudad para la localización de Alta Especialización en Educación y Salud.
- Recualificación del **Área Central** con mayor peatonalización, mejoramiento del Espacio Público, organización del Tránsito y estímulo a su expansión hacia el sur.
- Promoción de **Nuevas Centralidades** tanto para mejorar la organización barrial y disminuir la congestión de los corredores y Subcentro existentes.
- Preferencia a la utilización de **Sistemas de Transporte Público** y desaliento al **Uso del Automóvil Particular**.
- Extensión del **Sistema de Transporte Subterráneo** y construcción de líneas en el sentido norte-sur y conformación de una Red de líneas en el Área Central.
- Completamiento de la **Autopista Costera** con trazado en túnel por la traza original en el tramo frente a Puerto Madero.
- Mejoramiento operativo y recalificación de los principales **Centros de Transbordo** del Sistema de Transporte de pasajeros.
- Implementación de una **Terminal de Carga** al lado o fuera de los límites de la ciudad y reorganización del **Tránsito de Carga Interno**.

# Lineamientos Propositivos



## ***Síntesis de Objetivos***

Los lineamientos propositivos se expresan a través de las acciones aplicadas sobre el diagnóstico operativo tendientes a alcanzar el modelo territorial.

1. Consolidar y recentralizar el área central hacia el sur mediante la Descentralización de algunas actividades, la Peatonalización de pasajes, el ensanche de aceras, la creación de pequeños espacios verdes de uso diario, la Consolidación de un telepuerto y carriles exclusivos y el desarrollo de actividades en horas hábiles.
2. Consolidar los Centros Históricos a través de la protección del Patrimonio urbano, la Revalorización del Espacio Público y la Peatonalización de los sectores.
3. Articular los centros urbanos por medio de la extensión de las líneas E, B y D de subterráneos y el mejoramiento de las conexiones transversales.
4. Potenciar los Subcentros locales y barriales a través del aumento de la conectividad con otros centros y la dotación de equipamiento comunitario y de servicios.
5. Generar nuevas centralidades mediante la localización de actividades terciarias, el incremento de la accesibilidad y la densificación de áreas residenciales.
6. Ordenar los centros de transbordo a través de la organización y articulación de las modalidades de tránsito y la coordinación con los Municipios linderos de las puertas de acceso perimetrales de la ciudad.
7. Aumentar la conectividad por medio de la generación de conexiones transversales, el trazado de la línea del subte H, el mejoramiento de vinculaciones entre BA y el AMBA, de la relación entre la ciudad y el Río y del ensanche de los puentes de acceso a Puerto Madero, la aceleración de la ejecución de las autopistas Ribereña y Arturo Illia para completar el anillo de tránsito rápido, la continuación de diagonal Sur hasta la Av. 9 de Julio, y el entrenchamiento del FFCC Sarmiento.
8. Crear áreas de oportunidad y desarrollo a través de la localización de actividades residenciales y equipamiento especializado de salud y educación, centro de negocios y exposiciones del Mercosur, centro de diseño y parque científico tecnológico.
9. Reestructurar la zona sur mediante el desarrollo de un eje de urbanización, la localización de atractivos especiales en grandes predios, el asentamiento de población en áreas residenciales, la integración y urbanización de asentamientos precarios, la recuperación del espacio urbano y edificación de los conjuntos habitacionales, la extensión del FFCC Belgrano Sur hasta Constitución y el desarrollo de un parque científico y tecnológico en el ex mercado de hacienda de Liniers y de un nuevo barrio en Mataderos.
10. Reconvertir las playas ferroviarias de carga mediante la refuncionalización de las mismas y desarrollo de nuevas actividades.
11. Localizar espacios verdes públicos en áreas prioritarias insatisfechas a través de un sistema de corredores verdes entre las playas ferroviarias de carga, los terrenos linderos a las vías FFCC Sarmiento, los espacios residuales del ensanche de Av. Gral Paz y la Ribera del Riachuelo y aumentar la masa foliar en general.
12. Mejorar el espacio público y cambiar el uso del suelo en torno y bajo las autopistas creando estacionamientos subterráneos y actividades adecuadas.
13. Protección, revalorización y/o recuperación del Patrimonio urbano ambiental y del espacio público según se encuentre en áreas consolidadas o degradadas.
14. Sanear el Riachuelo y la Ribera del Río de la Plata.

Fuentes: Elaboración propia en base a diagnóstico y objetivos por grupos temáticos, relevamientos gráficos y fotográficos, verificaciones de tareas de campo. Interpretación de fotografías aéreas y satelitarias e informantes claves.

# Gobernabilidad



# Gobernabilidad

La puesta en marcha de las acciones impulsadas por el Plan Urbano Ambiental supone la consideración previa de las estructuras de gestión que hagan posible la implementación de las mismas con mayores posibilidades de éxito

La ciudad debe enfrentar en la actualidad dos desafíos paralelos: desarrollar un entorno socialmente equitativo y de mayor calidad ambiental para su población y, simultáneamente, transformarse en una estructura urbana más eficiente que sea capaz de atraer nuevas inversiones. Estos grandes objetivos intentan superar el inconducente debate sobre la supuesta contradicción existente entre “ciudad equitativa y sostenible” contra “ciudad atractora de inversiones”.

Reforzar la gobernabilidad significa actuar no sólo sobre el ejercicio del gobierno, sino también generar las condiciones necesarias para actuar con eficacia, legitimidad y respaldo social. Significa reemplazar la planificación y el control burocrático sectorializado por un liderazgo sustentado en la legitimidad político – institucional y el consenso a partir de la construcción de alianzas estratégicas con otras jurisdicciones, la articulación con el sector privado, la coherencia normativa, la transparencia administrativa y el control social a través de la participación y la descentralización.

La intensidad de las interacciones que producen entre la ciudad y el espacio metropolitano y la consecuente necesidad de actuar con criterio sistémico de optimización de sus elementos componentes, hace impostergable establecer formas de gestión conjunta que permitan controlar los procesos de manera integral. Esto además de contribuir al logro de las metas sociales y de calidad ambiental, apunta a la eficiencia funcional y con ello a la búsqueda competitividad global del Area Metropolitana de Buenos Aires.

La gestión de los sistemas compartidos, y otras acciones necesarias para un asentamiento humano de la envergadura de la región metropolitana de Buenos Aires, que por otra parte sufre atrasos en materia de obras capitales para el soporte físico interjurisdiccional, que necesitan inversiones cuantiosas y su concreción abarca el mediano y largo plazo, requiere la búsqueda de consensos para elaborar una serie de propuestas estratégicas para los sectores claves de mayor incidencia en la región, conformando lo que podría llamarse una Política de Estado Metropolitana.

En tal sentido es auspiciosa la iniciativa de las legislaturas de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de coordinación en materia de cuestiones metropolitanas.

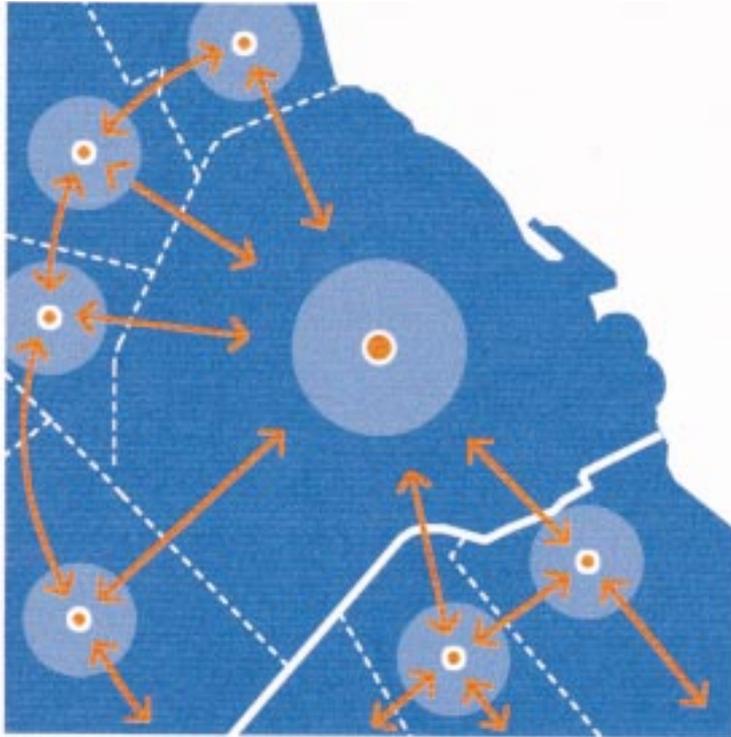
El Plan Urbano Ambiental impulsa la creación de un órgano de carácter técnico – administrativo con facultades de planificación global del territorio regional que permita otorgar flexibilización a los procesos de metropolización de la gestión.

En lo que respecta a la gobernabilidad del territorio propio de la ciudad, la descentralización de la gestión prevista en la Constitución de la Ciudad, se inscribe en el proceso de mejoramiento administrativo y de gasto de la ciudad, siendo una prioridad en la Reforma del Estado de la Ciudad.

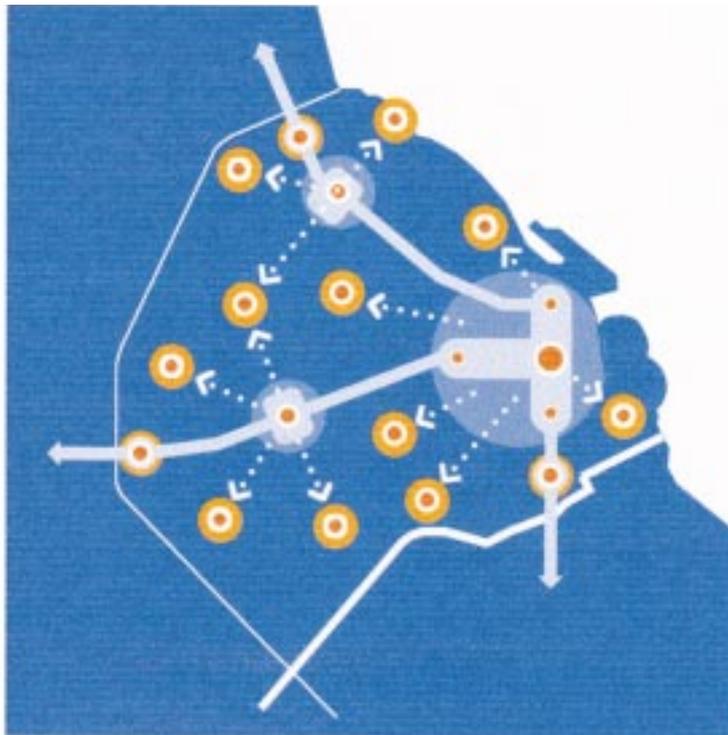
La descentralización se concibe como un mecanismo institucional destinado a distribuir funciones a distintas competencias, ampliando el número de personas con capacidad de decisión y mejorando a la vez la calidad de gobierno y la administración al desagregar la gestión pública en distintos niveles, problemáticas y objetivos.

De acuerdo al mandato Constitucional, las comunas integrarán el sistema de Gobierno de la Ciudad y su creación es la oportunidad para encarar una reforma política e institucional que redefina la administración y renueve el ejercicio de la política en la ciudad de Buenos Aires. Las primeras juntas comunales deberán ser elegidas entre octubre del 2000 y octubre del 2001. Las Comunas deberán establecer vinculaciones con otros organismos públicos y comunitarios para desarrollar Programas de Acción a escala barrial y con impacto en su propia área.

*Coordinación Metropolitana*



*Descentralización Administrativa*





Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires  
Secretaría de Planeamiento Urbano

**Plan Urbano Ambiental**

