

La megaciudad es una oportunidad, no un monstruo

Por Marcelo Corti, Arquitecto y Urbanista.

Editor de la revista digital **café de las ciudades**



Publicado en *el estadista* n° 4, 22 de abril al 5 de mayo de 2010

El Conurbano Bonaerense es, como todas las grandes aglomeraciones metropolitanas del mundo, un territorio de geografía imprecisa. Según se considere para su definición la extensión de la mancha urbana continua o las relaciones funcionales entre la ciudad central de la aglomeración y sus municipios “satélite” (en especial, las de residencia y trabajo) su extensión abarca los 24 municipios del Gran Buenos Aires histórico (Area Metropolitana de Buenos Aires) o las más de 40 jurisdicciones comunales de la Región Metropolitana, que involucra a municipios como Pilar, Escobar, Luján y Cañuelas. El crecimiento de esta megaciudad (se denomina así a las aglomeraciones de más de 10.000.000 de habitantes, de las cuales existen una veintena en el mundo y 4 en América Latina: San Pablo, México DF y Río de Janeiro, además de Buenos Aires) ha seguido tres patrones históricos, asociados a las formas predominantes de movilidad y a las condiciones socioeconómicas imperantes en las distintas etapas. Durante la primera mitad del siglo XX, la aglomeración creció a partir del desarrollo del ferrocarril urbano, en suburbios de relativa calidad surgidos alrededor de las estaciones ferroviarias. Entre las décadas de 1940 y 1970, las áreas intersticiales entre líneas ferroviarias fueron ocupadas por loteos populares (en su mayoría desprovistos de los servicios urbanos esenciales y en muchos casos en áreas inundables) destinados a la mano de obra que alimentó el desarrollo industrial por sustitución de importaciones. Este patrón estuvo asociado al colectivo como medio de transporte y a las facilidades crediticias (públicas y privadas) de las que dispuso la población asalariada. Durante la última dictadura militar, la aplicación de normativas urbanas restrictivas (el Decreto Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, aun vigente) y, especialmente, la crisis del

sector industrial y la desaparición del pleno empleo golpearon fuertemente el modelo de los loteos populares. Los sectores más pobres reconstruyeron un patrón de asentamiento similar a partir de la ocupación informal de áreas marginales, agregando un factor más de degradación socio-territorial: los “asentamientos” localizados en la extrema periferia de la metrópolis, procurando a partir de un trazado más o menos regular su posterior reconocimiento y regularización. Esto los diferencia de las villas miserias, que suelen asentarse en lugares de relativa centralidad para acceder a ventajas de localización y que, al menos en su origen, eran consideradas una etapa transitoria en el acceso a una condición urbana integral.

Finalmente, desde los años 90 hasta la actualidad el patrón predominante es el de la extensión a partir del automóvil privado y el sistema de autopistas, en el proceso que se ha denominado “suburbanización de las elites”, muy ligado a la urbanización privada (barrios privados, *countries*, shopping-centers, campus educativos o empresariales, etc.). Aunque está destinado especialmente a clases medias y medias-altas, este modelo atrae también poblaciones de bajo nivel socio-económico en busca de trabajos en el sector servicios: funcionarios de Pilar, por ejemplo, calculan que por cada persona que se localiza en una urbanización privada de dicho partido, llegan otras tres a los barrios más pobres en busca de oportunidades de empleo.

Este conurbano bonaerense acumula déficits en buena parte de los aspectos más elementales de la urbanidad contemporánea. Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, más de 5 millones de personas (dos tercios de la población del GBA) carecen de servicios cloacales; la mitad de esa población carece también de agua de red. Hay más de 400.000 hogares no abastecidos por redes de gas (lo cual obliga a sus habitantes a recurrir al servicio individual por garrafa, mucho más caro), más de 300.000 se ubican sobre calles no pavimentadas y más de 100.000 carecen de servicios regulares de recolección de residuos. Y sobre casi dos millones y medio de hogares, 118.823 correspondían en dicho Censo a la categoría “casillas” y 387.526 a las llamadas Casas tipo B (casas precarias), albergando en total a más de dos millones de personas con déficits primarios de vivienda. Esto involucra a villas y asentamientos, pero también a loteos formales con escaso grado de consolidación y a un stock de viviendas populares degradadas por falta de mantenimiento; también constituyen parte de este déficit algunos grandes conjuntos de vivienda estatal con problemas constructivos, legales y sociales, de los cuales el Barrio Ejército de los Andes en Ciudadela (estigmatizado bajo la denominación de “Fuerte Apache”) constituye el ejemplo más conocido.

La escasa densidad de población del tejido urbano disperso que caracteriza al conurbano, que en algunas visiones ingenuas es caracterizada como una fortaleza ambiental, es en realidad uno de los obstáculos más fuertes a la equidad territorial, ya que eleva los costos para la realización de las infraestructuras y servicios necesarios, en especial en los municipios de la segunda corona metropolitana.

La gobernabilidad del área es otro aspecto en crisis: la metrópolis de Buenos Aires constituye en la práctica una unidad funcional no correspondida en el aspecto administrativo. Dos millones de personas entran todos los días a la Ciudad de Buenos Aires para trabajar o estudiar. Las lamentables reacciones de los funcionarios porteños que amenazan con cerrar los hospitales y escuelas de la Ciudad a la población del Conurbano, y los chantajes equivalentes del gobierno provincial respecto a la disposición de residuos sólidos domiciliarios (ante el colapso de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, CEAMSE) solo ponen en evidencia la inmadurez institucional de ambos gobiernos. En la escala municipal, situaciones como la del partido de La Matanza, prácticamente ingobernable, refuerzan la visión de

un problema que requiere ser considerado de una vez por todas en la agenda política y mediática.

Si bien resulta atendible en este aspecto la crítica al modo de gobernar del Partido Justicialista (que desde hace un cuarto de siglo controla la gobernación provincial y una gran mayoría de los municipios conurbanos, sin haber logrado revertir los déficits históricos del área), no puede obviarse una explicación más amplia para los males metropolitanos. Los puntos del territorio argentino donde se concentra la producción de riqueza, las áreas más dinámicas de la economía, no generan sin embargo un nivel de empleo que actúe como retención territorial de la población, algo que es evidente si se evalúa la escasa movilidad demográfica de los municipios vinculados a la producción agropecuaria. De esta forma, el crecimiento propio y las migraciones internas y externas generan una aumento constante de la población metropolitana, que cada dos periodos censales crece en alrededor de 1 millón y medio de personas (es decir, la población de una ciudad como Córdoba o Rosario cada 15 o 20 años).

Los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires elaborados por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda provincial en 2007, durante la gestión del Arq. Alfredo Garay, constituyen la propuesta más seria realizada en los años de la democracia para una solución planificada de los problemas del conurbano. Este documento postula un escenario deseable de desarrollo integrado productivo - social. Combina la localización de un nuevo puerto de contenedores en las cercanías de La Plata (de modo de establecer un polo gravitacional de actividades económicas en el sur de la metrópolis), el establecimiento de un sistema integrado de transporte con boleto único intermodal, y un cambio en la planificación de las redes de provisión de agua y desagües cloacales, tendiente a la resolución por áreas discretas. Todo ello con un importante rol asignado a la cuenca Matanza - Riachuelo, y en general a las cuencas hidrográficas como ámbito de reconstitución ambiental y productiva.

Simultáneamente, un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación introdujo una importante novedad en el escenario político y territorial, obligando a las tres jurisdicciones más importantes involucradas en la gestión de la Cuenca Matanza Riachuelo a coordinar esfuerzos en pos del saneamiento integral del área. La Nación, la Provincia y la Ciudad Autónoma se vieron así obligadas a constituir ACUMAR, autoridad de cuenca encaminada al cumplimiento de ese objetivo.

Las políticas para el conurbano bonaerense han oscilado desde la coerción centralista tecnocrática que intentó la última dictadura a las acciones aisladas en democracia, como el Fondo de Reparación Histórica ensayado durante los '90 y la creación de Universidades Nacionales, y más recientemente a la judicialización de la política, que es el modelo hoy imperante. Para superar estas debilidades históricas se requiere la asunción de los liderazgos correspondientes por parte de las jurisdicciones involucradas, la aceptación de las responsabilidades compartidas y la concepción más amplia de una política integral para la totalidad del territorio. No se trata de achicar la "cabeza de Goliath", sino de construir un territorio integrado y de pensar la metrópolis y a sus ciudadanos como una oportunidad (más que como un monstruo).

MC