

Director Ejecutivo del Consejo
de Planeamiento Estratégico
de la Ciudad de Buenos Aires

Guillermo Tella Martín Muñoz

Región Metropolitana | Corredores | Estructura policéntrica | Conectores urbanos | Densificación

CÓMO DENSIFICAR LA REGIÓN METROPOLITANA: Estrategias y acciones para una ciudad más compacta y eficiente

COLABORACIÓN: ESTELA CAÑELLAS

La región metropolitana de Buenos Aires crece intercensalmente a un ritmo del 14% de su población. Esto implica que para el año 2020 habrá cerca de 2 millones de habitantes nuevos que demandarán respuestas habitacionales y requerirán de nuevas infraestructuras y servicios. Es indispensable entonces desarrollar estrategias de densificación urbana conducida que permita orientar el crecimiento sobre corredores y afianzar una estructura metropolitana policéntrica. En las últimas décadas, su proceso tendencial de densificación ha generado una desarticulada constelación de centralidades y subcentralidades urbanas en torno a su malla radiocéntrica.

En lugar promover su extensión en baja densidad, que la torna tan gravosa, el presente trabajo propone abordar nuevas estrategias de desarrollo de los centros urbanos desde los enfoques en debate a nivel mundial referidos a: la ciudad compacta, la sustentabilidad, el desarrollo orientado al transporte, la ciudad “caminable” y el aprovechamiento eficiente de la infraestructura instalada. Desde esta perspectiva, para alcanzar una mejor comprensión sobre:

- ¿Cuáles son las características deseables de un centro urbano moderno, funcional y sustentable y qué elementos preexistentes que permitiesen desarrollarlo?
- ¿Cómo afrontar un proceso ordenado de densificación metropolitana para la concreción de tales centros y qué infraestructuras y equipamientos demandaría?
- ¿Cuáles son las principales obras a realizar en los próximos años para contribuir a una ciudad más densa y compacta, que optimice la dotación de redes e infraestructuras?

La presente propuesta está dirigida a analizar alternativas dentro del proceso de densificación aludido, de manera de poder llegar a ofrecer una serie de posibles puntos de partida, nuevas estrategias y escenarios factibles de concretarlas, orientado a formular recomendaciones que enriquezcan el debate sobre la densificación del sistema de centros urbanos de la región metropolitana de Buenos Aires. Su propósito es aportar insumos para el debate público, que oriente y favorezca un escenario de inversión, que facilite el proceso de toma de decisiones, que permita esclarecer las reglas de juego y que organice miradas y discursos en el contexto del desarrollo urbano trazado en aras del bien común y el interés general.

El trabajo aborda la complejidad metropolitana actual y los efectos que la reorientación de su densificación deseada traería aparejada. De esta manera, se plantean escenarios de intervención que permitan prevenir procesos de consolidación urbana y de densificación demográfica con el propósito de poner de relieve elementos, procesos y actores.

Una prospectiva posible

La Región Metropolitana de Buenos Aires ha generado una expansión sin precedentes de la superficie urbana desacompañada con respecto a dónde se produjeron los incrementos de población, como se puede apreciar en las imágenes satelitales que acompañan este párrafo. Visto en conjunto, esto se traduce en una significativa disminución de la densidad poblacional, tornando poco eficientes y sumamente costosa la dotación de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos.

Para un desarrollo urbano más eficaz, incluyente, equitativo y sustentable se requiere transitar hacia un escenario donde el transporte público sea el componente alrededor del cual se genere la densificación residencial.

Esto implica generar un modelo de desarrollo urbano orientado al transporte –Modelo TOD (Transit-Oriented Development)–. En consecuencia, a partir de los sistemas de movilidad existentes y su articulación efectiva, se formularán diferentes estrategias destinadas a generar una densificación conducida de: Centros existentes, Nuevas centralidades, Corredores regionales, Conectores urbanos, Periferia rururbana, Vacíos intersticiales y Asentamientos informales.

En este marco, se presenta una serie de satelitales de la Región Metropolitana de Buenos Aires con distinción de categorías de tejido según de la mancha urbana correspondiente a los años 1990, 2001 y 2010, donde se pone en evidencia los contrastes del proceso de ocupación del suelo. (Imágenes 1 - 2 - 3)

... un escenario donde el transporte público sea el componente alrededor del cual se genere la densificación residencial.

A partir de cada estrategia, se elaborarán acciones tendientes a desarrollarlas conforme a:

- Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Plantear patrones de crecimiento urbano en términos relativos y capacidades constructivas, ocupación del suelo, patrones de explotación intensiva y variables de verticalización.

- Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

Plantear lógicas y los mecanismos de provisión de servicios, de infraestructura y de equipamiento en los escenarios de centralidad que se seleccionen.

- Criterios de movilidad y transporte metropolitano

Plantear lógicas y dinámicas de movilidad de la población junto con la provisión de servicios, infraestructura y equipamiento en los escenarios de centralidad identificados.

- Criterios de la normativa urbanística y edilicia

Plantear parámetros principales urbanísticos y edilicios, su articulación con planes de ordenamiento, el carácter prescriptivo e instrumental, y mecanismos de regulación.

- Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Plantear herramientas de incentivos a la ocupación de suelo no construido, impuestos prediales, urbanización consorciada en los escenarios de densificación.

La estructura del sistema de centralidades urbanas en la RMBA en 2004 sumada a los flujos de transporte de pasajeros y TMDA permiten una clara visualización de las dinámicas metropolitanas a principios de este siglo. (Imágenes 4 -5)

A continuación expondremos brevemente las propuestas para cada sector:

1. Centros existentes

Entendemos que una piedra basal desde la cual partir en el proceso de densificación de la RMBA –como en toda Región o Área Metropolitana existente– debe ser partir de los centros urbanos existentes. Las razones pueden resultar primordialmente obvias, pero nos resulta pertinente hacerlas presentes a continuación:

- Son, en mayor parte, zonas que cuentan con gran diversidad de actividades institucionales, comerciales y de servicios –más residencia como uso complementario– que generan, así, funciones superpuestas que enriquecen la diversidad de la vida urbana.
- Son zonas que, en muchos casos, detentan los mayores indicadores urbanísticos, no obstante lo cual, no han desplegado a la fecha el total del aprovechamiento constructivo potencial.
- Presentan un alto grado de convergencia de diversas modalidades de transporte masivo de pasajeros.
- Evidencian escenarios óptimos de y para la interacción social en el espacio público a nivel peatonal.
- Son áreas que reciben primordialmente la inversión del Estado local y, accesoriamente, el Provincial y Nacional, no obstante lo cual presentan en la gran mayoría de los casos grandes déficits o deterioro tanto de la infraestructura de redes como de la de transporte y movilidad e, incluso, del espacio público.
- Presentan los índices más altos de consolidación y ocupación del suelo, aunque persisten aún parcelas aisladas que se encuentran en diversas situaciones de abandono o de desaprovechamiento o desvalorización constructiva: vacante, baldía, derruida, construcción paralizada, tugurizada.
- Desde un punto de vista procesual, se observa que los centros urbanos de la RMBA experimentan una dinámica pulsante de expansión y densificación regida por una tendencia al alza de los valores del suelo sometida a las variaciones cíclicas de los procesos macroeconómicos. Esto implica reconocer, una vez más, la impronta de las lógicas del mercado inmobiliario que prioriza al inmueble como bien de cambio antes que como bien de uso.

1.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Frente a este escenario, entendemos que las estrategias a proponer sobre los parámetros de expansión urbana y densificación edilicia se deben centrar en:

- El fortalecimiento de la densificación por usos mixtos en áreas centrales, favoreciendo con ello la superposición de funciones que aseguren

la diversidad y densidad de actividades, evite la monofuncionalización y contribuya a la vitalidad de los centros a toda hora del día.

- La densificación alta con orientación al transporte: privilegiar la densificación de las áreas centrales en torno a ejes de expansión ligadas al transporte masivo de pasajeros, en especial, aquellos ligados al movimiento pendular con la ciudad de Buenos Aires y otros centros de la RMBA.

• Se aconseja regular escalonadamente la altura de las edificaciones dentro del tejido regular, liberando las mismas sobre los ejes de las arterias principales que tengan un ancho superior a 20 metros, de forma tal que esto permita afirmar su jerarquía estructural del territorio y sacar mejor provecho de su mayor capacidad de carga en la demanda de espacio público.

... fortalecimiento de la densificación por usos mixtos en áreas centrales, favoreciendo con ello la superposición de funciones...

1.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

Con respecto a la dotación infraestructura y equipamiento, se propone:

- La dotación prioritaria de infraestructura y equipamiento acordes a la densificación potencial.
- La habilitación de premios constructivos previstos por la normativa vigente únicamente cuando se haya asegurado la factibilidad en la provisión adecuada de los servicios de infraestructura y equipamiento acorde a la densidad poblacional potencial.
- La jerarquización del espacio público, su tratamiento y forestación como “equipamiento verde”.

1.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

La orientación estratégica principal del conjunto de este trabajo es sacar partido de la proximidad a los medios públicos de transporte masivo, en especial, los guiados como los ferrocarriles, los subterráneos, los tranvías o premetros, las líneas de “metrobus” y otros asimilables. Así es que, en ese sentido, se plantean las siguientes propuestas:

- La orientación de la densificación en torno a los nodos de transferencia de los servicios públicos masivos de pasajeros –especialmente estaciones de ferrocarriles y/o subterráneos– con el fin de acortar distancias de traslado, y desalentar el uso del automóvil particular.
- El propiciamiento de la construcción de centros de trasbordo multimodales donde fuere oportuno y factible, especialmente en las cabecezas terminales e intermedias de las estaciones de pasajeros en la RMBA.
- El fomento de la construcción de edificios subterráneos de cocheras bajo las estaciones de ferrocarriles o nodos multimodales como puntos de transbordo entre el transporte individual y el masivo de pasajeros.

1.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

A fin de acompañar las estrategias planteadas, claramente entendemos que es preciso acompañarlas mediante las siguientes líneas de acción:

- El otorgamiento de mayor potencial constructivo en las zonas en torno a los nodos de transporte y movilidad acompañando la provisión de infraestructura y equipamiento acorde a demanda potencial y no a la inversa.
- El fomento de la preservación y conservación de aquellas edificaciones y otros hitos urbanos que contribuyan a consolidar la identidad local a partir de elementos patrimoniales singulares y significativos integrados al espacio público.
- El aumento de los espacios circulatorios peatonales mediante incentivos para la apertura al uso público de superficies libres del dominio privado.
- El fomento de figuras comerciales como basamentos y galerías.
- En cuanto a indicadores numéricos, se aconsejan densidades de entre 500 a 1500 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 3 (sin premios) á 5,1 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) y con alturas límites liberadas sobre los ejes de las arterias principales.

1.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Finalmente, entendemos que es necesario precisar aquellas herramientas de gestión urbana que permiten viabilizar las estrategias planteadas gracias a:

- La habilitación de los máximos de densidad y capacidad de aprovechamiento urbanístico, previstos en la normativa vigente en las zonas a densificar como premio por dotación de infraestructura y equipamientos acordes a la demanda potencial y no a la inversa.

Gran parte de los municipios del AMBA han definido zonificaciones que habilitan los indicadores máximos de ocupación del suelo y densidad así como la aplicación de los premios estipulados por ley, en respuesta a la demanda de localizaciones centrales y el impulso del mercado inmobiliario. Sin embargo, en general no queda explícitamente definida la necesidad de contar con la existencia o capacidad necesaria de la infraestructura y servicios básicos (agua, cloaca, electricidad, gas) que permita atender la demanda potencial, resultando ambiguos los certificados de factibilidad o pre-factibilidad requeridos.

En la CABA, estas cuestiones fueron tema de discusión en la década pasada lo que originó un estudio específico para evaluar la capacidad de carga de las redes que permitió avalar las densificaciones en los distintos barrios. Asimismo, el crecimiento poblacional que surge de la densificación en general implica el colapso de algunos equipamientos necesarios, especialmente los sanitarios y los educativos. Esto conlleva

una disminución de las posibilidades de atención y desarrollo de la población en general.

Por lo tanto, se considera imprescindible como piso de condiciones, por un lado, que la habilitación de premios se efectivice solamente en el caso de que existan la infraestructura y la red de servicios básicos, así como una capacidad de carga comprobada de las mismas que permita asegurar el servicio a la población potencial. En ese sentido, es necesario atender el espíritu del art. 62 de la Ley 8912/79. Por el otro, se hace necesario que las gestiones locales que impulsan un alto crecimiento poblacional en sus territorios consideren la necesidad de ampliar paralelamente la capacidad de los equipamientos, especialmente los sanitarios y los educativos, para atender a la potencial demanda. Estas salvedades apuntan a tener una mirada más integral de la densificación y a un desarrollo sustentable del centro urbano.

... se hace necesario que las gestiones locales que impulsan un alto crecimiento poblacional en sus territorios consideren la necesidad de ampliar paralelamente la capacidad de los equipamientos...

- La habilitación de los premios reconocidos por el Decreto Ley 8912/77 (hasta un 70%) si se cumple con los criterios de superficie y ancho mínimo de fraccionamiento de suelo previstos en la zonificación, con el fin de evitar situaciones irregulares que tienden al hacinamiento.

- La incorporación de premios constructivos por incorporación de espacios de dominio privado al uso público, de manera de aumentar el tránsito peatonal y el uso comercial de plantas bajas, especialmente, en figuras como basamentos y galerías interconectados hacia el pulmón de manzana.

- El desarrollo de instrumentos de escala municipal con el fin de movilización del suelo urbano ocioso, dentro del marco de las disposiciones de la Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. En efecto, las áreas centrales suelen presentar no sólo suelos vacantes sin uso específico, sino también inmuebles que se encuentran con edificaciones paralizadas o degradadas. Esta situación se traduce en una urbanización de baja densidad y compacidad además de una baja calidad urbana y sub-utilización de las infraestructuras y servicios. Sin embargo, estos inmuebles que no contribuyen al desarrollo urbano van cobrando valor a medida que el sector urbano se va consolidando por el accionar de terceros, ya sean públicos o privados.

En función de lo expuesto, se considera que es necesario considerar la oportunidad de impulsar la puesta en producción de estos predios con medidas que apelen a la responsabilidad de los propietarios en el

desarrollo urbano. La movilización de suelo urbano requiere formular normativas que apliquen una alícuota sustancialmente superior a los servicios municipales de las parcelas declaradas estratégicas por el gobierno local, hasta tanto comience su urbanización. (Ej.: Decreto 2876/09, Municipio de San Fernando).

Sin embargo, para estimular a los propietarios de estos predios a urbanizarlos se considera también necesaria una acción combinada de este instrumento de sanción con otros que conlleven ventajas en caso de decidir desarrollarlos. Para este fin, se puede considerar alguno de los incentivos que se mencionan en este documento, dependiendo el tipo de centralidad del que se trate.

- La prioridad de compra de parcelas o inmuebles estratégicos. La densificación de sectores específicos de los centros urbanos conlleva la necesidad, por parte del gobierno local, de extender la prestación de servicios urbanos, con lo cual la posibilidad de localizar equipamientos en lugares estratégicos tienen un rol central. Especialmente, debido a la potencialidad que estos tienen como catalizadores del desarrollo de las centralidades, por lo que la existencia de terrenos estratégicos para su localización en manos públicas es de vital importancia para estos fines. Asimismo, inmuebles de alto valor patrimonial, ambiental o identitario que se considere ineludible preservar suelen ser de interés también para potenciar el desarrollo de áreas centrales. Por estos motivos, se considera necesario implementar a nivel local, en los distritos que aún no lo contemplan, una regulación que habilite el derecho de compra preferencial sobre inmuebles específicamente identificados y por un lapso de tiempo definido, en el momento en que sean objeto de enajenación onerosa entre particulares.

- Incentivos fiscales y premios para impulsar el desarrollo urbano. Este tipo de mecanismos busca otorgar estímulos diversos a la inversión inmobiliaria que permitan orientar el desarrollo urbano de acuerdo a las pautas establecidas en los instrumentos normativos y de planificación. En esa línea, los incentivos que se recomienda implementar tienen el fin de asegurar soluciones arquitectónicas y urbanísticas que promuevan una configuración urbana coherente con los criterios recomendados en la estrategia de densificación propuesta, en lo referido a la dotación de infraestructuras y equipamiento social, a la funcionalidad y a los parámetros morfológicos.

- Estímulos a la recuperación y preservación de inmuebles patrimoniales. La preservación y rehabilitación de inmuebles patrimoniales tiene la particularidad de por un lado, funcionar como intervenciones en piezas fundamentales para el desarrollo de centralidades, especialmente porque por su valor identitario dinamizan el sector dando lugar a actividades culturales y turísticas. Pero por otro lado, suelen provocar gentrificación, ya que edificios degradados de uso habitacional incrementan su precio

por la mejora, provocando el desplazamiento de la población residente de menores ingresos.

Por lo tanto, el equilibrio entre distintos instrumentos de promoción y de los que propician la oferta de suelo es fundamental para lograr el mejoramiento de las condiciones de los inmuebles catalogados como patrimoniales y la permanencia de los residentes. En efecto, instrumentos como las exenciones fiscales aplicados a impuestos o gravámenes sobre los inmuebles así como subsidios que permitan encarar la rehabilitación o mantenimiento son fundamentales para movilizar inmuebles deteriorados, pero tienden a inducir aumentos del precio del suelo por el mejoramiento de la situación de la propiedad en el mercado. Por lo que es necesario combinarlos con otros instrumentos, ya mencionados, para incentivar la oferta de suelo en el área de manera de evitar la expulsión de población.

... la rehabilitación sujeta a una combinación de tipo de vivienda e instrumentos de promoción también resulta efectiva en unidades ofertadas a la venta.

La experiencia positiva de algunas ciudades, como Viena, indican que créditos subsidiados a largo plazo para la rehabilitación atados a la condición del mantenimiento de alquileres a bajo costo para los residentes y también el apoyo a partir del otorgamiento de subsidios a los sujetos de menores recursos para enfrentar el alquiler son combinaciones efectivas. Asimismo, la experiencia de Quito indica que la rehabilitación sujeta a una combinación de tipo de vivienda e instrumentos de promoción también resulta efectiva en unidades ofertadas a la venta. En este caso, viviendas a precio de mercado se mixturaron en el mismo edificio con vivienda social. Estas últimas son adquiridas con un aporte del comprador, una subvención pública y un préstamo hipotecario a bajo interés.

- Contribución por mejoras. El fomento de la densificación de áreas centrales puede requerir la realización de obras de infraestructura, equipamientos y espacios públicos que colaboren con la consolidación y hagan atractivo el sector para la inversión privada. Estas intervenciones son, en general, solventadas por presupuestos del sector público y de acuerdo con el tipo del que se trate produce beneficios a la población usuaria en general y un área de impacto que valoriza el suelo, induciendo beneficios particulares a los propietarios.

La contribución por mejoras es un instrumento que permite cobrar un porcentaje del total o de parte de la inversión luego de la ejecución de forma proporcional a los beneficiarios de las mismas. De esta forma, es posible recuperar lo que se estipule del costo total de la intervención y redistribuir estos beneficios a otros sectores de la ciudad. Este es un instrumento que ha sido utilizado con frecuencia para recuperar los fon-

dos invertidos en el tendido de redes de servicios, como agua, cloacas, gas, entre otros y en el mejoramiento de la infraestructura de movilidad.

- Fondo de desarrollo urbano. Esta es una cuenta de capital específica de la que pueden disponer las autoridades competentes en el desarrollo urbano para financiar las obras de infraestructura y equipamientos necesarios para el desarrollo urbano. Los fondos surgen de los aportes derivados de la aplicación de diversos instrumentos urbanísticos como las contribuciones por mejoras, convenios urbanísticos, la captura de renta por valorización inmobiliaria, así como otro tipo de contribuciones como donaciones o multas. La característica esencial de este fondo es que puede ser invertido exclusivamente en inversiones de desarrollo urbano. Ejemplos de este tipo de Fondo es el Fondo Municipal de Tierra y Viviendas del Municipio de Moreno, destinado al desarrollo urbano, ambiental y regional y el Fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires. (Imagen 6)

2. Nuevas centralidades

Bajo este término, incluimos tanto aquellos espacios privados de grandes superficies comerciales surgidos desde la década de 1990 en adelante y que fueran genéricamente denominados “neocentralidades” por las funciones y gravitación dentro del sistema de centralidades urbanas hasta entonces existente, como también nos referimos a aquellas centralidades barriales surgidas en las dos últimas décadas que han ido creciendo en importancia y consolidación.

Asimismo, no podemos obviar el hecho de que es preciso remediar la carencia de servicios comerciales, financieros e institucionales en aquellos complejos habitacionales gestados en las últimas décadas, las cuales se encuentran, en su gran parte, alejados de los centros urbanos existentes y sus necesarios servicios de centralidad.

2.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Con relación a los presupuestos antes expuestos, se plantean las siguientes estrategias para una mejor ocupación y optimización de los usos del suelo en términos de expansión y densificación edilicia:

- Inserción de espacios de oficinas dentro de las grandes superficies comerciales de ventas minoristas.
- Fomento de nuevas subcentralidades barriales mediante el incremento de los indicadores urbanísticos dentro de un radio acotado en torno al núcleo duro de comercios y servicios en formación, sobre la base de criterios de densificación media.
- Jerarquización del espacio público de las arterias estructurantes de las subcentralidades barriales.
- Formación y fomento de nuevas subcentralidades barriales en com-

plejos habitacionales de viviendas sociales existentes con el fin de acercar bienes y servicios comerciales, sociales e institucionales a la población allí residente.

2.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

En sintonía con las propuestas planteadas, entendemos necesarias las siguientes acciones complementarias:

- La dotación prioritaria de infraestructuras y equipamientos acordes a la densificación potencial.
- Habilitación de premios constructivos únicamente cuando se haya asegurado la factibilidad en la provisión de los servicios acorde a las demandas potenciales de proyecto.
- Descentralización de servicios y equipamientos institucionales en el entorno de las subcentralidades barriales.
- Jerarquización del espacio público, su tratamiento y forestación como “equipamiento verde”.

... carencia de servicios comerciales, financieros e institucionales en aquellos complejos habitacionales gestados en las últimas décadas...

2.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

En cuanto a la inserción de estas nuevas centralidades en el contexto metropolitano de la movilidad y el transporte, proponemos:

- La orientación de la densificación en torno a los nodos de transferencia de los servicios públicos masivos de pasajeros, como forma de acortar distancias de traslado y desalentar el uso del automóvil particular.
- El fortalecimiento de la conectividad de las subcentralidades barriales con los centros urbanos de mayor jerarquía dentro de un esquema integrador.

2.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

En razón de las propuestas planteadas, entendemos que los principales parámetros necesarios para asegurar una adecuada resolución de un proceso de densificación ordenado:

- Tratamiento de cercos y veredas de grandes centros comerciales al espacio público circundante, con tratamiento de fachadas, a fin de evitar la creación de entornos inseguros y poco atractivos.
- Se aconsejan densidades de entre 300 a 700 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 2 (sin premios) á 3,4 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) y con alturas límites liberadas sobre los ejes de las arterias principales.

2.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

En cuanto a las herramientas disponibles para la organización de la gestión urbana conducentes a desarrollar estas estrategias en el territorio metropolitano, proponemos:

- La habilitación de los máximos de densidad y capacidad de aprovechamiento urbanístico previstos en la normativa vigente en las zonas a densificar como premio por dotación de infraestructura y equipamientos acordes a la demanda potencial y no a la inversa, como ya se expusiera en el caso de los centros urbanos existentes.
- La habilitación de los premios reconocidos por el Decreto Ley 8912/77 (hasta un 70%) si se cumple con los criterios de superficie y ancho mínimo de fraccionamiento de suelo previstos en la zonificación, con el fin de evitar situaciones irregulares que tienden al hacinamiento, como ya se expusiera para el caso de los centros urbanos existentes.
- La reducción de tasas a comercios que se radiquen en las zonas de fomento de subcentralidades barriales, especialmente en figuras de usos mixtos. Se sugieren además algunos incentivos que tienen la finalidad de asegurar algunas actividades y usos de interés para la densificación de centros, que permitan la radicación y permanencia de los mismos. (Imagen 7)

3. Corredores regionales

Los corredores regionales se configuran como elementos centrales de las estrategias propuestas para la densificación con orientación al transporte en una ciudad de flujos, dados su alcance geográfico, su gran capacidad de carga, alta velocidad de circulación, amplio cajón de calle y la configuración de un paisaje urbano acorde a la conjunción de todas estas características citadas.

Primeramente, la expansión de las líneas de ferrocarriles abrieron los vías de circulación que acortaron sensiblemente los tiempos de viaje entre la campaña bonaerense circundante con una Ciudad en expansión, consolidando una estructura radial de viajes cotidianos y el surgimiento de las ciudades dormitorio en una metrópolis en ciernes. Esto promovió la expansión de pueblos y ciudades vinculados económica y socialmente con la ciudad primada y su puerto, configurando los primeros corredores modernos, a la par de la extensión, también del sistema de tranvías urbanos y rurales, hasta la aparición del transporte automotor de pasajeros.

Posteriormente, la expansión de la red de autopistas y autovías metropolitanas ha privilegiado la configuración radial convergente sobre el Área Central de la Ciudad de Buenos Aires, núcleo de la RMBA. No obstante, desde su misma génesis ha existido la propuesta nunca concretada en toda su extensión, de ir cerrando cada momento de la expansión de la ciudad mediante un anillo de circunvalación¹. Así, a la

1| El primer anillo de circunvalación planteado a partir de una estrategia de planificación du-

originalmente avenida bulevar actualmente devenida autopista Avenida General Paz, siguen en importancia, el Camino de Cintura (RP 4), el Camino del Buen Ayre y su futura extensión en la Autopista Presidente Perón y la RP 6.

Entendemos que la consolidación de una Región Metropolitana policéntrica y dinámica debe aproximar los usos residenciales intensivos sacando provecho de esta infraestructura de transporte instalada, densificándose en torno a estos corredores regionales. Con ello, se propende a reducir la cantidad de viajes de traslado de la población comutante hacia los corredores regionales, se fomentan los usos mixtos focalizados en torno a los nodos desarrollados a lo largo de su recorrido, la jerarquización del espacio público de los mismos y la incorporación de las lógicas de movilidad peatonal hasta ahora ausentes.

... la consolidación de una Región Metropolitana policéntrica y dinámica debe aproximar los usos residenciales intensivos sacando provecho de esta infraestructura de transporte instalada....

3.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Para hacer posibles tales escenarios, entendemos que en materia de patrón de crecimiento urbano y capacidades constructivas y ocupación del suelo, es prioritario:

- La cualificación como ejes de expansión primarios, particularmente, autopistas y autovías.
- El completamiento y la consolidación de los corredores regionales metropolitanos concéntricos.
- La expansión de las áreas centrales a lo largo de los corredores regionales, mediante la densificación alta de los predios frentistas a los mismos, dentro del primer y segundo cordón de la RMBA.
- El fomento del desarrollo de agrupamientos industriales próximos a los corredores regionales en el tercer y cuarto cordón regional metropolitano.
- La jerarquización con indicadores particularizados de proyectos en los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos a nivel local.
- La incorporación de la movilidad peatonal y el tratamiento de los espacios verdes como variable de diseño dentro de estas zonas y de jerarquización del espacio público.

rante la década de 1820 fue el que actualmente ocupa el eje de las avenidas Vélez Sarsfield – Entre Ríos – Callao (Aliata, 2006)

3.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

En cuanto a la cuestión de infraestructuras y equipamiento, al tiempo que sacar partido de la capacidad instalada y a instalarse de la misma, entendemos que es preciso:

- La dotación de infraestructura de mayor soporte acorde a las demandas planteadas por una mayor densificación diferencial según los usos previstos y de equipamiento de mayor jerarquía.
- El privilegio en la localización de equipamiento de emergencia (seguridad, bomberos, salud) en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.
- El favorecimiento del tratamiento paisajístico de los espacios intersticiales en autopistas, autovías, nudos de intercambio y vías de ferrocarril, así como también la provisión de instalaciones deportivas y de esparcimiento de menor escala.

3.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

A los fines centrales planteados para los corredores regionales, planteamos las siguientes lógicas y dinámicas de movilidad de la población, bienes y servicios:

- La priorización de la aproximación al tratamiento de estos corredores desde la visión de la ciudad de flujos, es decir, de espacios de circulación e intercambio permanente y corta permanencia.
- El privilegio en la localización de centros de trasbordo multimodal en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.

3.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

En cuanto a los parámetros principales urbanísticos y edilicios, entendemos que son necesarios:

- La dotación de indicadores de alta densidad alta para la localización de grandes complejos de oficinas como desprendimiento de centros de comando empresarial, grandes superficies comerciales o grandes centros de trasbordo multimodal con usos mixtos comerciales, hoteleros y de oficinas.
- El uso predominante comercial y de oficinas. Uso complementario: equipamientos de emergencias. Restringir el uso residencial.
- Se aconsejan densidades de entre 700 a 1000 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 3 (sin premios) á 5,1 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) sobre predios frentistas a los corredores regionales y con alturas límites liberadas sobre los nudos de intercambios entre estos últimos y conectores urbanos locales.

3.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Mediante las siguientes herramientas, proponemos completar las estrategias planteadas anteriormente para la realización de los escenarios prospectivos expuestos para estos corredores regionales:

- La habilitación de los máximos de densidad y capacidad de aprovechamiento urbanístico previstos en la normativa vigente en las zonas a densificar como premio por dotación de infraestructura y equipamientos acordes a la demanda potencial y no a la inversa, como ya se expusiera en los casos de las centralidades urbanas existentes y nuevas.
- La habilitación de los premios reconocidos por el Decreto Ley 8912/77 (hasta un 70%) si se cumple con los criterios de superficie y ancho mínimo de fraccionamiento de suelo previstos en la zonificación, con el fin de evitar situaciones irregulares que tienden al hacinamiento, como ya se expusiera en los casos de las centralidades urbanas existentes y nuevas.
- La reducción de tasas a comercios que se radiquen en las zonas de fomento de subcentralidades barriales, especialmente en figuras de usos mixtos. Idénticamente que para el caso de las nuevas centralidades, se sugieren además algunos incentivos que tienen la finalidad de asegurar algunas actividades usos de interés para la densificación de centros, que permitan la radicación y permanencia de los mismos. (Imagen 8)

... la densificación media de los conectores urbanos cobra relevancia como desarrollo capilar de las estrategias propuestas...

4. Conectores urbanos

El escenario determinado bajo este acápite se identifica con aquellos corredores de menor jerarquía que posibilitan, justamente, conectar centros urbanos existentes, nuevas centralidades y otros puntos nodales entre sí o con los corredores regionales, de mayor jerarquía.

Dentro del paradigma planteado, de un desarrollo orientado al transporte así como de una ciudad de flujos, la densificación media de los conectores urbanos cobra relevancia como desarrollo capilar de las estrategias propuestas para una región metropolitana policéntrica y dinámica.

4.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

A los fines expuestos tanto para este acápite como para la Región Metropolitana en general, se propone para estos conectores urbanos:

- La cualificación como ejes de expansión secundarios.
- La densificación en áreas urbanas consolidadas con el fin de jerarquizar las arterias que vinculen centralidades regionales próximas entre sí y con otras subcentralidades barriales.

- El favorecimiento del tratamiento diferenciado del espacio público, proveyendo al completamiento de aquellos ensanches previstos mediante la cesión gratuita al fisco de aquellas superficies del dominio privado afectadas al mismo al momento de la movilización del suelo urbano.

4.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

A fin de proveer un sostén efectivo de estos conectores, se plantea:

- La dotación de infraestructura de mayor soporte acorde a las demandas planteadas por una mayor densificación diferencial según los usos previstos y de equipamiento de mayor jerarquía.
- El privilegio en la localización de equipamiento de emergencia (seguridad, bomberos, salud) en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.
- La jerarquización del espacio público, su tratamiento y forestación como “equipamiento verde”.

Esto propende a distinguir estos conectores urbanos de entre el resto de los espacios circulatorios del área, de manera de que su tratamiento permita distinguirlos y, de alguna manera, balicen sus recorridos como recorridos y puertas de entrada y salida desde y hacia los centros urbanos, subcentralidades barriales y vinculaciones a los corredores regionales.

4.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

Para los conectores urbanos se plantean las siguientes lógicas y dinámicas de movilidad y acompañamiento mediante inversiones en infraestructura y servicios acordes:

- La priorización de la aproximación al tratamiento de estos corredores desde la visión de la ciudad de flujos, es decir, de espacios de circulación e intercambio permanente y corta permanencia.
- El privilegio en la localización de centros de trasbordo multimodal en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.
- La generación de corredores de transporte urbano colectivo de pasajeros a lo largo de los conectores urbanos, de manera de agilizar la vinculación entre los centros urbanos regionales próximos y las subcentralidades barriales.
- La incorporación de corredores verdes y bicisendas en la traza de calles paralelas a las principales arterias, de forma de garantizar las posibilidades de vinculación bajo otras formas de movilidad a menor velocidad.

4.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

A fin de propender a la densificación y la mixtura de usos esperados para estos conectores, se proponen:

- Usos predominantes: comercial, oficinas, equipamientos e institucionales.

- Usos complementarios: residencial de media densidad y equipamientos sociales, culturales y deportivos.
- Se aconsejan densidades de entre 300 a 600 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 2 (sin premios) á 3,4 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) sobre predios frentistas a los corredores regionales y con alturas límites liberadas sobre los nudos de intercambios entre estos últimos y conectores urbanos locales.

4.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Como herramientas de gestión urbana, se sugieren los siguientes instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo:

- Habilitación de los máximos de densidad y capacidad de aprovechamiento urbanístico previstos en la normativa vigente en las zonas a densificar como premio por dotación de infraestructura y equipamientos acordes a la demanda potencial y no a la inversa, como ya se ha venido exponiendo.
- Indicadores urbanísticos diferenciales para la promoción de construcciones que alberguen los usos predominantes. Igualmente, se sugieren además algunos incentivos que tienen la finalidad de asegurar algunas actividades y usos de interés para la densificación de centros, que permitan la radicación y permanencia de los mismos. (Imagen 9)

... localización de centros de trasbordo multimodal en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.

5. Periferia rururbana

Este quinto escenario supone un desafío aún mayor desde el punto de vista que constituye el borde del proceso expansivo de metropolización y plantea un debate sin fin dentro del campo del Urbanismo y de la Planificación Territorial: ¿Debe continuar la expansión o no? ¿Es sustentable una Región Metropolitana en constante expansión? ¿Se debe acompañar el proceso como un hecho casi natural o se debe ponerle un límite? Si es inevitable, ¿cómo debe expandirse? ¿Algún día se detendrá y contraerá?

Estas cuestiones, a la par de otras semejantes, han acompañado este debate desde fines del siglo XIX y seguirán por muchas décadas más. Las perspectivas tendenciales y las propuestas planteadas son igualmente diversas y abarcan un abanico extenso de enfoques.

Dentro de nuestra propuesta, el punto de vista adoptado y congruente con la estrategia de densificación, es la de contener las fuerzas expansivas y re-direccionarlas hacia el interior de la Región Metropolitana. De esta manera, se favorece, por un lado, la consolidación de un Borde

Metropolitano que, a manera de buffer, permita contar con una franja amplia y generosa de transición entre los usos del suelo propiamente urbano de aquellos netamente rurales, es decir, aquellos que en las últimas décadas el discurso académico ha venido a denominar “periurbio” o “periurbano”.

Este viene a estar caracterizado tanto por su muy baja densidad así como por la localización mixta de usos urbanos como rurales, generando, en no pocas circunstancias, la convivencia de usos incompatibles entre sí o de sobreexplotación, destrucción o contaminación de los recursos localizados en este buffer. La propuesta de un Borde Metropolitano viene a dar entidad a esta periferia y brindar un mejor marco regulatorio que permita ordenar y planificar el sector².

Finalmente, el Borde Metropolitano ofrece la oportunidad de generar y consolidar un anillo de circunvalación ferroviaria que, además de contener la expansión urbana, articule el sistema de puertos metropolitanos (Zárate-Campana, Buenos Aires, Ensenada-La Plata), a la par que actúe de punto de ruptura de cargas.

5.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Dadas las particularidades ambientales y estructurales de este sector, se propone en términos de parámetros de uso, ocupación y planificación de este suelo:

- La creación de un borde metropolitano que oficie de buffer a la expansión metropolitana y de transición entre los usos y ocupación urbanos y rurales.
- La localización de usos residenciales de muy baja densidad y de comercios de apoyo diario sobre las vías principales únicamente.
- La determinación de un bajo potencial constructivo, excepto sobre corredores regionales (ver recomendaciones para tercer y cuarto cordón regional metropolitano en cuanto a la localización de agrupamientos industriales).
- La demarcación de zonas de reserva para ensanche urbano sobre los ejes de expansión metropolitanos, si fuera necesario para futuras extensiones urbanas controladas y por etapas en los municipios de la tercera y cuarta corona.
- El fomento de la demarcación de zonas de agricultura intensiva periurbana.
- Prohibición de actividades extractivas que supongan “geofagia” (ladrilleras, tosqueras y similares).

5.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

Teniendo presente las premisas expuestas, se plantean las siguientes estrategias:

² | Al respecto, el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires ha desarrollado un esquema director para el Borde Periurbano, sin embargo no ha pasado de la etapa de planificación (Cf. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, 2010)

- Dada la baja densidad propuesta, la determinación sin prioridad para la dotación de servicios y/o equipamientos por su baja densidad y su transición a los usos predominantemente rurales.
- El desarrollo de agrupamientos forestales en torno a cauces de origen de las grandes cuencas metropolitanas que permitan la contención de los excedentes hídricos de lluvias y avenidas en las cuencas altas, pudiendo complementarse las mismas con embalses reguladores del caudal.

5.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

En vista de la particular localización e interacción de este Borde Metropolitano propuesto, se plantea:

- Generación de dos anillos de ruptura de cargas y nodos de distribución logística de cargas multimodal: tomando como anillo interior del Borde Metropolitano a la futura Autopista Presidente Perón y su posible extensión hasta las proximidades del curso del río Paraná, se generaría un de los anillos de ruptura exterior sobre la RP 6 y otra ultra-exterior sobre la RP 41, que enhebra el arco de exópolis entre Castelli y Baradero.
- La localización de puntos de ruptura de cargas y distribución logísticas en torno al anillo del borde metropolitano de la RP 6 en su intersección con los corredores regionales.
- La creación de un ferrocarril anular de cargas y distribución logísticas paralelo a la RP6 que conecte puertos, agrupamientos industriales y puntos de ruptura de cargas logísticas.

... promoción de las actividades intensivas rurales como forma de generar un cordón productivo de actividades agropecuarias que abastezcan al conjunto de la Región Metropolitana.

5.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

En consonancia con el escenario propuesto, se aconsejan:

- Densidades de entre 10 a 60 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,4 – FOT 0,4 (sin premios) á 0,68 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas).
- Potenciales constructivos particularizados para los agrupamientos industriales y de ruptura de cargas y distribución logísticas.

5.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Como instrumentos y herramientas para la conformación de este Borde Metropolitano, se sugieren:

- Incentivos fiscales y subsidios económicos por un lapso acotado para fomentar la radicación de emprendimientos bajo las condiciones de funcionamiento acordes con la protección ambiental del periurbio.

- Instrumentos fiscales y de promoción de las actividades intensivas rurales como forma de generar un cordón productivo de actividades agropecuarias que abastezcan al conjunto de la Región Metropolitana.
- Instrumentos de promoción de localización de puntos de ruptura de cargas en los anillos externos propuestos.

Regulación de los efectos de fragmentación urbana resultantes de los abusos en la aplicación del derecho de propiedad horizontal sobre el suelo urbanizado. (Imágenes 10-11-12)

6. Vacíos intersticiales

A los fines de este trabajo, entendemos bajo este concepto de vacíos intersticiales aquellos espacios vacantes rodeados por el tejido de la mancha urbana de la Región Metropolitana. Esta vacancia puede estar dada por diversos motivos, ya fuera porque no se han materializado los usos previstos o bien por su aplicación a usos específicos que determinan un empleo extensivo del suelo en muy baja densidad aplicada o bien, por la remanencia de usos obsoletos al interior de la trama urbana, como pueden ser el caso de las guarniciones militares, aeródromos o grandes playas ferroviarias en desuso o uso reducido.

Dicho esto, es preciso también distinguir dentro de los vacíos intersticiales que englobamos dentro de este título tanto a los pequeños vacíos insertos en la trama urbana remanentes de falsos encuentros dentro del tradicional damero, de aquellos grandes espacios vacantes que si bien se encuentran afectados a usos específicos, como el citado caso de las guarniciones militares, a la vez cumplen servicios ecológicos, muy necesarios para una Región Metropolitana como la del tamaño de la de Buenos Aires.

Finalmente, podemos incorporar dentro de este acápite a aquellas estructuras industriales abandonadas por su relocalización dentro aglomeraciones industriales de todo tipo (sectores industriales planificados, parques industriales o empresariales y semejantes) o bien por la reducción de su planta fabril. La reconversión de estos espacios supone también un tratamiento similar para su reincorporación a las dinámicas urbanas.

6.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

- Incorporación al sistema urbano de la RMBA de polígonos de alto valor estratégico insertos como enclaves vacíos con usos obsoletos, por ejemplo, guarniciones militares desactivadas.
- Desarrollo desde emprendimiento públicos o mixtos de urbanizaciones de densidad media a alta de viviendas sociales, asequibles o bajo el régimen de alquiler social, dentro de proyectos integrales con usos mixtos.

- Preservación de suelo absorbente y de las características ambientales predominantes, dentro de las funciones ecológicas que cumplen en la actualidad como reguladores del exceso hídrico y de pulmones de la ciudad.
- Cierre de los rellenos sanitarios hacia el interior del radio del tercer cordón de la RMBA.

6.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

- Completamiento de la red de servicios y equipamientos urbanos esenciales.
- Localización de equipamiento e instalaciones de primera y segunda jerarquía que refuercen y modernicen otros ya existentes en el entorno para mejorar la calidad de los mismos.
- Jerarquización y tratamiento particularizado del espacio público de manera de asentar las bases para el desarrollo de una fuente de pertenencia identitaria y de una idea de lugar construido por los nuevos habitantes.

6.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

- Completamiento del tejido urbano circundante, con prioridad en la continuidad de las arterias que permitan la vinculación de centros urbanos y subcentralidades barriales.
- Otorgamiento de la prioridad a la movilidad peatonal sobre la vehicular.
- Vinculación con los corredores urbanos de transporte colectivo de pasajeros, de manera asegurar la conectividad con los nodos de intercambio multimodal más próximos.

6.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

- Densidad media a alta con usos mixtos.
- Se aconsejan densidades de entre 300 a 1000 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 2,5 (sin premios) á 4,25 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) y con alturas límites liberadas sobre los ejes de las arterias principales.
- Preservación una importante superficie de suelo absorbente, de manera que este prevalezca sobre las superficies impermeabilizadas por la urbanización.

6.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

- Captura de renta diferenciada derivada de acciones urbanizado-

... distinguir dentro de los vacíos intersticiales que englobamos dentro de este título tanto a los pequeños vacíos insertos en la trama urbana remanentes de falsos encuentros dentro del tradicional damero...

ras del Estado. Dentro de los criterios establecidos en las estrategias de densificación de distintos sectores, se propone el otorgamiento de cambios de indicadores urbanísticos y la necesaria participación pública en el desarrollo de equipamientos e infraestructuras.

Por este motivo, se considera fundamental incorporar a nivel local el instrumento de captura de renta diferenciada derivada de acciones urbanizadoras del Estado que está regulado en la Ley 14.449/2013 de la Provincia de Buenos Aires.

Este instrumento que ya ha sido implementado por algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires (Ej.: Ord. 3184/09 de Trenque Lauquen, Ord. 10049/09 de San Fernando) se basa en un principio de igualdad en las cargas y beneficios en el crecimiento de las ciudades. Asimismo, desde el punto de vista jurídico se sostiene en que si bien el derecho de propiedad garantiza el uso, goce y disfrute de bienes inmuebles, el mismo está restringido por la potestad de los gobiernos locales de establecer parámetros urbanísticos y de regulación.

Estas decisiones administrativas, así como las intervenciones en obra pública que realizan los municipios, generan mejoras y valorizaciones diferenciales respecto a los distintos inmuebles.

Los instrumentos de captura de parte de esta renta tiene el fin de modificar el desequilibrio que genera el crecimiento de la ciudad, ya que permite a la gestión local redistribuir los beneficios en los sectores menos favorecidos, levando infraestructura, vivienda social, etc.

El municipio de San Fernando ha establecido como hechos imponibles la modificación del régimen de usos o zonificación territorial y la autorización de mayor aprovechamiento de edificación en las parcelas definidos en los distintos indicadores urbanísticos.

Por su parte el Municipio de Trenque Lauquen ha avanzado incorporando las obras de infraestructura y equipamientos urbanos (contribución por mejoras) así como la autorización de proyectos de urbanizaciones cerradas. En ambos casos, la efectivización de la participación en la renta es exigible en el momento en que se haya concretado la valorización.

• *Promoción de inversiones privadas mediante convenios de asociación público-privada.* El desarrollo de proyectos para sectores de la ciudad que presentan inmuebles en desuso o degradados así como áreas de alta potencialidad estratégica para impulsar la densificación puede estar condicionado por cuestiones como la propiedad del suelo, ya sea porque está fragmentada con presencia del sector público y privado o porque es totalmente pública pero se carece de los recursos para el desarrollo; también puede estar limitada por indicadores de uso y construcción otorgados en la normativa local; asimismo, los desarrollos proyectados pueden no ser de posible concreción en intervenciones parcela a parcela. Estas, en-

tre otras circunstancias dificultan la concreción ágil y eficaz de acciones establecidas en los instrumentos de planificación, condicionando el desarrollo de la actividad urbanística.

Los convenios urbanísticos son instrumentos jurídicos celebrados entre la autoridad competente en materia de desarrollo urbano y actores privados con el fin de desarrollar áreas específicas de la ciudad que generan beneficios a ambas partes y procuran efectos positivos en áreas específicas de la ciudad y en el desarrollo urbano en general. El criterio general sobre el que se basan es el de equilibrio de las cargas y beneficios de la operación entre las partes que quedan específicamente definidas, ya que están atados a un conjunto de condiciones. Estas dependen del tipo de convenio, pero básicamente se refieren a la definición de objetivos, metas y plazos de ejecución; a las prestaciones y contraprestaciones a las que se compromete cada parte y los criterios y formas de seguimiento y control de resultados. Casos que se pueden mencionar como ejemplos son: el proyecto Carrefour sobre el predio del ex Albergue Warnes, en Ciudad de Buenos Aires y el proyecto Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz-Puerto Norte, sobre parcelas públicas y privados, en Rosario.

- Aplicación del Fondo de Desarrollo Urbano para la concreción de obras de infraestructura que permitan una eficiente conexión al entorno urbano en términos de conectividad y de provisión de servicios de redes y de equipamientos comunitarios.
- Aplicación de la contribución por mejoras si las obras de extensión de redes, pavimentos, alumbrado público y otros fueran realizadas por el Estado.(Imagen 13)

Los convenios urbanísticos son instrumentos jurídicos celebrados entre la autoridad competente en materia de desarrollo urbano y actores privados...

7. Asentamientos informales

Sin dudas los asentamientos englobados genéricamente como “informales” son aquellos que marcan verdaderamente las necesidades de la población de una determinada ciudad. Su población predominantemente joven, compuesta de una heterogénea urdimbre de familias de bajos ingresos y elevados índices de necesidades básicas insatisfechas, van por delante de la planificación buscando solventar por su cuenta y escasos recursos el acceso a la vivienda en situaciones muchas veces degradantes de su calidad de vida y del propio entorno. Hacinamiento, problemas sanitarios y de acceso a los servicios de centralidad (salud, seguridad, educación, institucionales) son sólo algunos de los problemas a resolver con urgencia y prioridad en los próximos años con relación a estos sectores.

En los últimos años, estas familias han competido en las zonas de expansión de la mancha urbana con los sectores más acomodados y con más recursos por las mismas zonas en desigualdad de condiciones. Precisamente, los vacíos intersticiales existentes a la vera de los cursos de agua, anteriormente desdeñados como espacios residuales y no aptos para la urbanización, eran ocupados por familias de bajos recursos como salida a la falta de una solución habitacional; hoy en día, es también buscado por los desarrolladores inmobiliarios como espacios de lucro para sus productos inmobiliarios que capitalizan un paisaje en mayor contacto con la naturaleza ribereña.

Igualmente, otros vacíos intersticiales surgidos de la desactivación de estructuras fabriles en la primera y segunda corona, se convierten en refugio urbano para la formación de asentamientos informales próximos a centros urbanos consolidados de esas subregiones, con un fuerte impacto tendiente a la tugurización del entorno inmediato y la pérdida de calidad en el espacio público.

Un aspecto que no debe soslayarse es el mercado de suelo y vivienda paralelo que se genera a partir de la ocupación, la primera construcción de viviendas y la posterior densificación en altura de estos asentamientos, fenómeno acentuado en las últimas décadas con ejemplos conspicuos como la Villa 31- 31 Bis de Retiro, Villa Fraga o La Carbonilla en La Paternal. Tanto la urbanización como la regularización dominial de estos conjuntos son un paso primordial, deseable e imprescindible para asegurar la tenencia de la vivienda y la mejora ostensible de la calidad de vida de sus pobladores.

7.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Con relación a los parámetros de expansión urbana y densificación, se propone afrontar el desafío de materializar los beneficios de la urbanización de estos asentamientos mediante:

- La declaración de Zonas de Urbanizaciones de Interés Social, sometidas a procesos integrales de urbanización del espacio público y privado junto con la regularización dominial de la tenencia del suelo.
 - La regularización progresiva y consolidación del tejido edilicio.
 - La jerarquización del espacio público.
 - El ajuste progresivo de la traza vial con el fin de dotar al asentamiento de espacio público de calidad.
 - Delineamiento de centros cívicos y comerciales al interior de los asentamientos.

7.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

A los fines de la dotación de infraestructura y equipamiento, se propone en igual sentido:

- La dotación prioritaria de servicios de infraestructura acordes a la demanda actual.
- La dotación prioritaria de equipamiento social, cultural, educativo y de salud barrial.
- La construcción y jerarquización de espacios verdes libres y públicos con incorporación de instalaciones para el esparcimiento deportivo, recreativo y cultural.
- La incorporación, dentro de la medida de lo posible, de proyectos urbanos integrales que aúnen todos los equipamientos en un único centro cívico, como nuevo núcleo articulador del asentamiento.

7.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

A los fines de las estrategias planteadas, se sugiere:

- El favorecimiento de la continuidad de la trama urbana circundante, a fin de favorecer la progresiva mimetización del asentamiento con su entorno.
- El desarrollo de la conectividad intra- e interbarrial, tanto vehicular como peatonal.
- La garantía de la accesibilidad de la población en forma peatonal a los equipamientos sociales y de seguridad más próximos o de aquellos que se localicen dentro de la trama del asentamiento.

... no debe soslayarse es el mercado de suelo y vivienda paralelo que se genera a partir de la ocupación, la primera construcción de viviendas y la posterior densificación en altura de estos asentamientos...

7.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

En cuanto a los criterios urbanísticos para estas zonas sujetas a la regularización dominial, se aconsejan:

- La aplicación de una densidad baja a media.
- Se aconsejan densidades de entre 150 a 300 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 1,2 (sin premios) á 2,04 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas).

7.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

A los fines de la gestión mediante instrumentos apropiados y acordes a las estrategias planteadas, se aconseja:

- El favorecimiento de la regularización de las construcciones mediante la exención del pago de tasas y derechos a la construcción por un período acotado de tiempo, subsidios y microcréditos para la refacción o ampliación de las mismas.
- La asistencia pública profesional gratuita en la gestión de los pasos involucrados en el proceso de regularización dominial.

- Algunas áreas urbanas y periurbanas de la Región presentan informalidad y deficiencias en el hábitat para cuya resolución se cuenta con el marco de actuación previsto por la Ley Provincial 14.449/2013. Esta Ley crea un régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios. En este marco, se establece asimismo un sistema de financiamiento y asistencia técnica para la mejora del hábitat. (Imagen 14)

Mayor densidad, mayores oportunidades

La ciudad manifiesta una relación dicotómica entre procesos que tienden a una mayor integración económica y, simultáneamente, a una mayor dispersión espacial. En la ciudad consolidada se encuentran diseminados espacios de alta densidad con servicios al borde de su saturación y, por otro, espacios de baja densidad que ofrecen potencialidades para la residencialización intensiva.

En ese marco, la generación de nuevas áreas de densificación contribuiría a permeabilizar las barreras urbanas generadas por los grandes predios, por suelo vacante o por ejes ferroviarios, a fomentar la ocupación de terrenos ociosos, a mejorar las condiciones del espacio público y del hábitat, a revitalizar los centros urbanos y a favorecer la accesibilidad por transporte público.

En consecuencia, nuestras ciudades deben apostar a una densificación conducida para revitalizar su territorio y, de ese modo, contribuir a su reequilibrio territorial. Y esto sólo es posible con la aplicación de instrumentos que reconozcan la multiplicidad de actores que intervienen y en respuesta a la complejidad de los procesos que allí se reproducen.

Fuentes consultadas

- Abba, A. P. (agosto de 2015). Vivir en las grandes ciudades sin ciudadanía ni derechos urbanos metropolitanos. *Voces en el Fénix: Buenos Aires Viceversa*, 6(47), 106-111.
- Abba, A. P., Laborda, M., & Casari, M. E. (2005). *Formulación Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Buenos Aires. Etapa Diagnóstica 2005: Centralidades Metropolitanas*. La Plata.
- Aliata, F. (2006). *La Ciudad Regular: Arquitectura, Programas e Instituciones en el Buenos Aires Posrevolucionario, 1821-1835*. Quilmes: Prometeo; Universidad Nacional de Quilmes.
- Baxendale, C. A. (agosto de 2015). La interfase urbana-rural como espacio geográfico a estudiar, planificar y gestionar en la mitigación y resolución de conflictos territoriales y ambientales. *Voces en el Fénix: Buenos Aires Viceversa*, 6(47), 120-127.

Calabró, L., Lezama, S., Lezcano, M., Marcos, L., & Muñoz, M. M. (2011). *Propuesta de Plan Estratégico Regional de la Cuenca del Río Reconquista*. Trabajo Práctico final, Universidad Nacional de General Sarmiento, Taller IV de la Licenciatura en Urbanismo, Los Polvorines.

Cañellas, E. (2009). *Relación entre intervenciones de recuperación urbana y mercado de suelo en áreas de centralidad*. Memoria de Licenciatura, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Los Polvorines.

Ciccolella, P. (2005). *Formulación de Lineamientos estratégicos para el Territorio Metropolitano. Etapa Diagnóstica 2005: Transformaciones socioterritoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires desde comienzos de los años noventa*. La Plata.

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU). (2010). *Propuestas para la Escala del AMBA*. Recuperado el 21 de marzo de 2013, de Sitio web de Observatorio Metropolitano: <http://www.observatorioamba.org/proyectorf.php?idproy=17>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2001). *Plan Urbano Ambiental. Documento Final*. Buenos Aires.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1977). *Decreto-Ley 8912. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo*. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1977). *Fundamentos Decreto-Ley 8912. Decreto-Ley 8912*. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Kiernan, S. (agosto de 2015). La ciudad como campo de negocios. *Voces en el Fénix: Buenos Aires Viceversa*, 6(47), 98-105.

Kralich, S. (2012). Sobre aglomerados en expansión: algunas precisiones conceptuales y su aplicación al caso Buenos Aires. En L. Ainstein, *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto* (Primera ed., págs. 79-119). Buenos Aires: Eudeba.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2011). *Argentina Urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización*. Buenos Aires.

Morales Schechinger, C. (2005). Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. En M. Carmona, & Á. Arrese, *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos. La respuesta para 25 ciudades* (págs. 94-99). Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Municipalidad de San Fernando. (2009). *Plan de Desarrollo Urbano de San Fernando. Decreto 2876 y Ordenanza 10.046*. Muñoz, M. M. (2014).

Las torres en el damero: transformaciones residenciales en una centralidad de la segunda corona de la RMBA. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Novick, A. (2011). Los proyectos territoriales en perspectiva. En A. Novick, Planes y proyectos para el AMBA. Convocatoria 2010.

Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU).

Robledo, L. (04 de diciembre de 2011). Vacíos urbanos en la cuenca del Reconquista: la reconversión del uso del suelo en grandes predios militares como respuesta a la fragmentación sociourbana. Mundo Urbano(37).

Rodríguez, G. M., & Kozak, D. M. (octubre de 2014). Expansión física y demográfica y cambios en la densidad de la Aglomeración Gran Buenos Aires, 1750-2010. Revista semestral de datos y estudios sociodemográficos urbanos publicada por la Dirección General de Estadística y Censos, de la Ciudad de Buenos Aires, 11(20), 7-36.

Secretaría de Asuntos Municipales. (2014). Guía Práctica de Instrumentos Urbanísticos. Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda & Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. (2008). Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. (2010). Esquema Director Intermunicipal del Borde Metropolitano. La Plata: Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

Tella, G. C., Cañellas, E., Muñoz, M. M., & Natale, D. N. (marzo de 2011). Importando la torre al barrio. Procesos de densificación intensiva en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales., II(3), 175- 199.

Torres, H. A. (1998). Las transformaciones recientes de Buenos Aires a la luz del contexto global. Jornadas Preparatorias del Seminario Internacional "Regiones metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad". mimeo.

Torres, H. A. (mayo de 2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. Eure, 27(80)

Imagen 1



Región Metropolitana de Buenos Aires con distinción de categorías de tejido según imágenes de la mancha urbana. Año 1990

Imagen 2



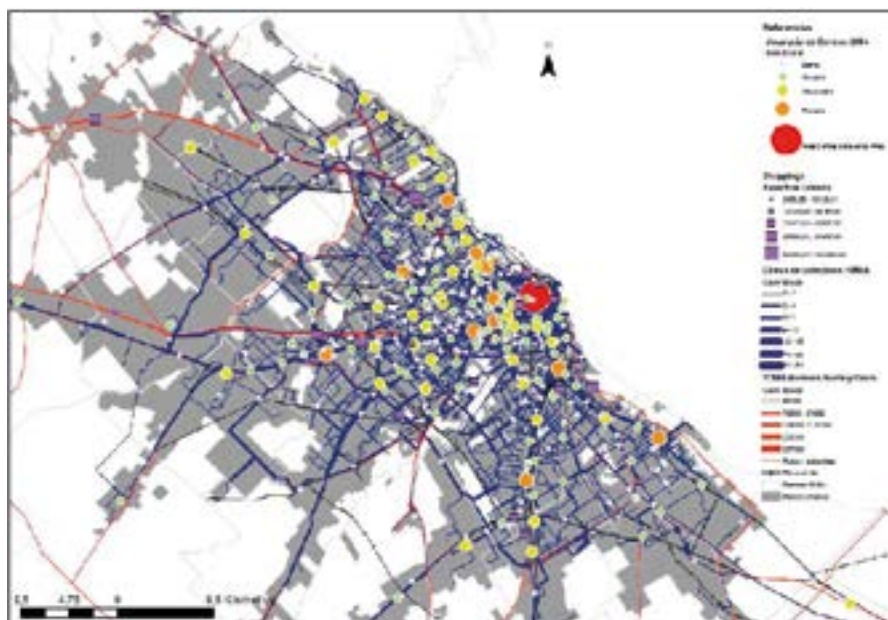
Región Metropolitana de Buenos Aires con distinción de categorías de tejido según imágenes de la mancha urbana. Año 2001.

Imagen 3



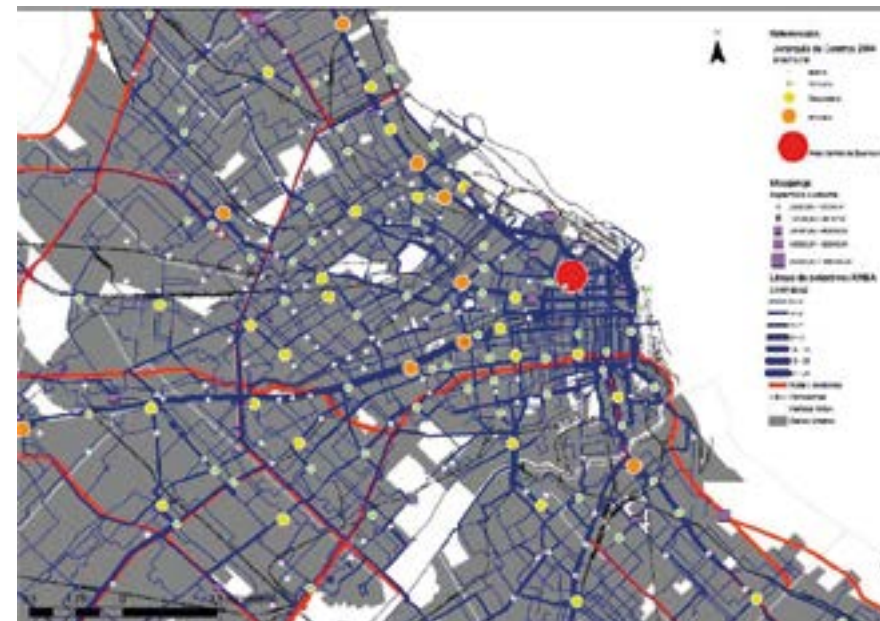
Región Metropolitana de Buenos Aires con distinción de categorías de tejido según imágenes de la mancha urbana. Año 2010

Imagen 4



Fuente: Elaboración propia

Imagen 5



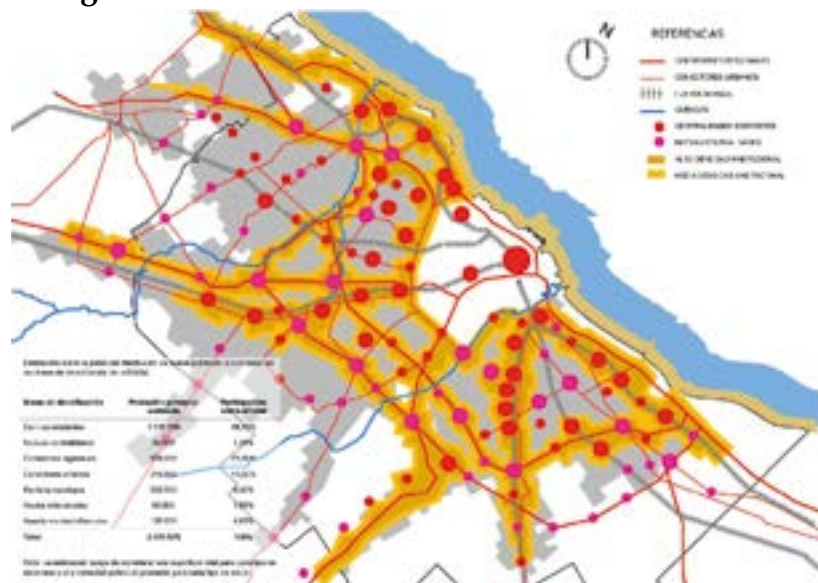
Fuente: Elaboración propia

Imagen 6



Fuente: Elaboración propia

Imagen 7



Fuente: Elaboración propia

Imagen 8



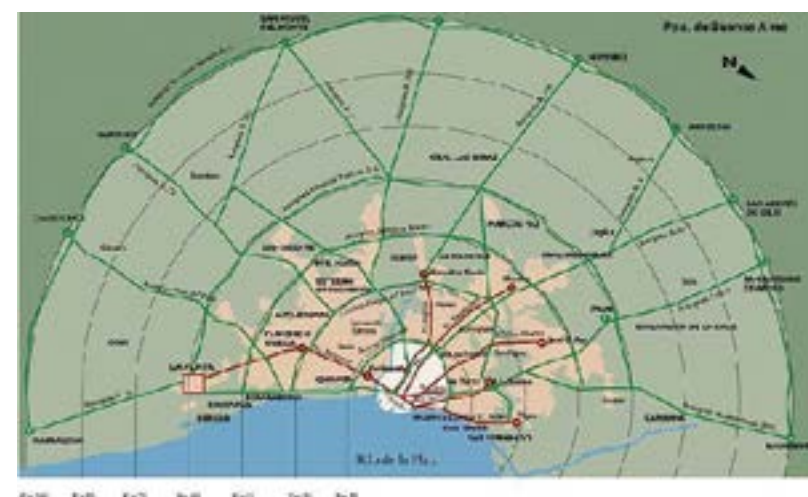
Fuente: Elaboración propia

Imagen 9



Fuente: Elaboración propia

Imagen 10



Propuesta de anillos de circunvalación en la RMBA hasta la RP 41, a propuesta del Ing. Laura.

Abogado. Escribano.
Profesor en Ciencias Jurídicas.
Presidente de la
Fundación Metropolitana.

Pedro Del Piero

AMBA | Institucionalidad metropolitana | Cooperación interjurisdiccional
Planeamiento Participativo.

BUENOS AIRES METROPOLITANA, POR UNA ARGENTINA MEJOR

Cada vez más personas viven en Megaciudades, aglomerados urbanos con una población mayor a 10 millones de personas. El crecimiento del espacio urbano es dinámico y constante, por lo que las formas de gobernar ese espacio parecen quedar obsoletas o ser insuficientes para solucionar las problemáticas de estos grandes centros urbanos.

En Argentina, más del 90% de la población vive en ciudades. El proceso de metropolización que experimentó Buenos Aires desde fines del siglo XIX significó la expansión del conglomerado urbano superando los límites de los municipios de origen. A partir de la década del 80' el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) pasó los 10 millones de habitantes, convirtiéndose así en una Megaciudad.

La vida del AMBA se traduce en un conjunto de comunidades de fuerte interdependencia en lo económico, social, cultural, ambiental y