

**Fedora Mora Acosta**

fedoramora@gmail.com

PUC – Programa Urbanismo y Ciudad

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo -

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

## **GESTIÓN DE SERVICIOS COMO INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN URBANA EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. ESTUDIO DE CASOS.**

### **RESUMEN**

La gestión ambiental es un proceso articulador de múltiples prácticas que implica el análisis de las mediaciones entre la tecnoestructura y la bioestructura; este análisis implica la integración de prácticas y saberes (no profesionales y no científicos) coordinados hacia objetivos consensuados de equilibrio urbano y ambiental. La revisión de casos de gestión con distintos actores y alcances territoriales y sectoriales, permite ampliar el catálogo de las estrategias para la gestión urbana y ambiental, identificar aciertos, conflictos y oportunidades. Los casos son: Construcción de Redes de Gas en Moreno, iniciativa de una fundación, junto a la empresa

privada y la comunidad organizada; Plan Agua más Trabajo, iniciativa del Estado Nacional a través de la empresa AySA junto a cooperativas; y el caso del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo y las Piletas de Aireación Elevadas SEPAs con participación del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, Municipios de la Cuenca y la ACUMAR. El análisis de los casos evidencia aspectos participativos y de organización complejos e innovadores de base y en las esferas institucionales. Se proyectan impactos diversos en la configuración y en la complejidad urbana.

**PALABRAS CLAVES: GESTIÓN  
INFRAESTRUCTURAS – AMBIENTE -  
INSTRUMENTOS URBANOS**

## ABSTRACT

*Environmental management is a coordinating process involving multiple practices and the analysis of the interaction among the techno-structure and biostructure; This analysis involves the integration of practices and knowledge (non-professional and non-scientists) towards agreed objectives for urban and environmental balance. The review of cases with different actors and regional and sectorial scope, allows to extend the range of strategies for urban and environmental management, identifying successes, conflicts and opportunities. The cases are: Gas Network Construction in Moreno, a foundation initiative, together with the private*

*sector and organized community; Water+Work Plan, an initiative of the National Government through AySA and cooperatives; and The Restoration of the Matanza Riachuelo Basin through the Sidestream Elevated Pool Aeration System SEPA, involving the National Government, the Province of Buenos Aires, Municipalities and the ACUMAR. The cases evidence participatory aspects with complex and innovative organization in the base as well as in the institutional spheres. Impacts are projected in various settings and in urban complexity.*

**KEYWORDS: MANAGEMENT - INFRASTRUCTURE - ENVIRONMENT - URBAN INSTRUMENTS**

## INTRODUCCION

La inexistencia de un ente metropolitano en la Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA con facultades para gestionar los servicios urbanos, sumado a las intermitencias en el proceso de expansión y provisión de los servicios en las distintas etapas históricas de la región, crean un escenario propicio para la emergencia de iniciativas particulares, privadas o estatales que de manera autónoma y reactiva buscan dar respuesta a necesidades y conflictos; en lugar de la existencia de políticas metropolitanas proyectadas para el mediano y/o largo plazo.

Esta particularidad de la RMBA, la hace rica en experiencias de autogestión y desarrollo de procesos diversos, no solo por la variedad de actores que forman parte de su dinámica (estatales, privados, organizaciones vecinales, organizaciones no

gubernamentales, mutuales, cooperativas<sup>1</sup>), sino por estar inmersos en la complejidad de un área metropolitana con una historia productiva intensa y una alta capacidad de atracción poblacional y económica a nivel nacional y regional. Todo esto se desarrolla en uno de los ecosistemas más productivos del planeta impactando en sus dinámicas. El caso de las Redes de Gas en el Municipio Moreno, es una iniciativa desarrollada por una fundación, con el aporte de la empresa privada y la participación de la comunidad organizada. Presenta aspectos participativos y de organización de base complejos, así como impactos directos en el entorno urbano; como se observa en la Figura 1. tiene la más alta mediación entre la tecnoestructura

<sup>1</sup> La variedad y abundancia de organizaciones de base sería un aspecto a desarrollar en otro estudio, para identificar los estímulos que en materia legislativa existen y/o los antecedentes históricos que las promueven.

y la bioestructura, tratándose de gas que proviene de refinerías. No fue nuestro objeto de estudio el análisis eco sistémico o de eficiencia energética, sino la estrategia desarrollada entre la fundación y la empresa proveedora, que con participación de los vecinos lograron construir redes de gas en barrios de escasos recursos, logrando impactar en su entorno urbano.

El caso del Plan Agua más Trabajo, es una iniciativa del Estado Nacional a través de la mayor empresa proveedora de servicio de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires y una de las más grandes del mundo, Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima AySA; el Plan Agua + Trabajo, con participación de Cooperativas de trabajo organizadas en los barrios donde se construyen las redes de agua. La mediación entre infraestructura y recurso natural

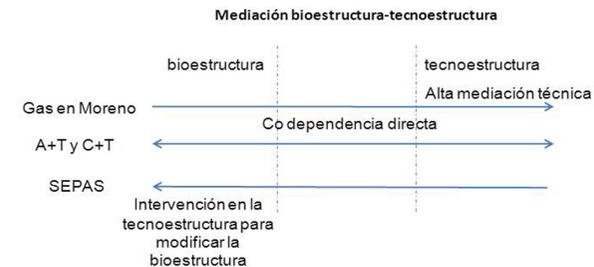
es menor que en el caso de las redes de gas en Moreno, dada la cercanía de la fuente de abastecimiento (el Río de la Plata o agua proveniente de las napas freáticas) y su vinculación directa con los sistemas de saneamiento, al ser el destino final de las aguas residuales provenientes de la RMBA. El estudio del contexto de la gestión y de las posibilidades de replicar la experiencia, abren un debate sobre el rol del Estado y los alcances de sus planes para lograr integrar al sistema urbano, áreas y poblaciones vulnerables.

El caso de la Restauración de la Cuenca Matanza Riachuelo y el proyecto de las Piletas de Aireación Elevadas SEPAs (Sidestream Elevated Pool Aireation) es el de mayor alcance territorial y mayor cantidad de actores implicados: el Estado Nacional, AySa, la Provincia, los Municipios de la Cuenca Matanza Riachuelo, organizaciones sociales, académicas y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo ACUMAR. Dentro del plan de restauración de la cuenca seleccionamos el proyecto SEPAs como ejemplo de una novedosa estrategia de integración urbana y ambiental mediante un sistema de instalaciones hidráulicas para inyectar oxígeno al cauce del río. Este caso es el de menor mediación entre la tecnoestructura y la bioestructura.

Este último es un caso de gestión de servicios urbanos a la vez que de servicios ambientales: de servicios urbanos dada la importancia que tienen las nuevas obras del sistema de saneamiento para la recuperación de la calidad del agua del Riachuelo; un servicio ambiental por ser un curso de agua que enriquece la biodiversidad y el paisaje metropolitano, donde desembocan otros afluentes y que debe ser recuperado para la mejora de la calidad de vida de quienes habitan en sus cercanías y para las generaciones futuras.

En esta ponencia expondremos el marco teórico, los ejes de análisis aplicados a los tres casos y las

conclusiones generales en base a los distintos impactos sobre la gestión y conformación urbana.



**Figura 1.** Niveles de mediación entre la bioestructura y la tecnoestructura en los casos de estudio  
**Fuente:** Elaboración propia.

## MARCO TEÓRICO

### LOS SERVICIOS Y LA CONFORMACIÓN URBANA

En el contexto contemporáneo de competitividad entre ciudades e intraurbana por zonas de mayor o menor desarrollo inmobiliario, los servicios urbanos son una variable diferencial en la evolución y conformación de las metrópolis. En Buenos Aires esto se observa tanto en sus zonas compactas como en sus áreas fragmentadas y altamente diferenciadas por vulnerabilidad social y nivel de consolidación urbana; estudiando la evolución de los servicios urbanos, se puede reconstruir la estrategia de desarrollo de la ciudad y a su vez proyectar nuevas tendencias de expansión, dinámicas del mercado de suelo, conflictos ambientales y sociales.

En Buenos Aires los servicios comenzaron desde fines del siglo XIX como actividades productivas dentro de la jurisdicción municipal a cargo de empresas privadas, generalmente extranjeras. Eran gestionados en el marco de un modelo que puede caracterizarse como descentralizado-privado: responsabilidad del gobierno municipal y producido por medio de empresas privadas capitalistas. Estas actividades (los servicios de transporte:

tranvías, trenes, subterráneos, ómnibus; electricidad y gas) con el tiempo fueron reguladas como concesiones municipales, con excepción del servicio de agua que desde 1880 fue asumido por el gobierno federal (PIREZ, 1999:6).

Para 1947 Buenos Aires ya era una metrópolis que contaba con 5 millones de habitantes, los servicios habían seguido su crecimiento y el área estaba dotada. Sin embargo la desinversión y la corrupción en la gestión de los servicios y el cambio del rol del Estado, derivaron en la incorporación del artículo 40 de la Constitución Nacional, según el cual los servicios públicos debían ser prestados por el Estado. Se inicia una etapa de gestión centralizada-estatal: manejo desde el gobierno Federal y empresas de propiedad estatal.

Según Pírez con este cambio, se reconoció la unidad urbano-metropolitana al no disgregar a los servicios, continuando en una sola unidad de gestión, pero sin reconocer a los gobiernos locales en esa función; el predominio de un aparato estatal de naturaleza político-técnico, excluyó al aparato político-representativo alejando a los usuarios-ciudadanos de las decisiones. Las políticas no se elaboraron por las unidades centrales como el Ministerio de Obras Públicas por ejemplo, sino por unidades sectoriales, empobreciendo el aparato estatal central y dificultando aún más las acciones de control y regulación que eran responsabilidad también del estado.

Estas variables condujeron a una nueva crisis de los servicios públicos: cortes, racionamiento de energía eléctrica y de agua, gran proporción de población excluida de los servicios. Era necesario un cambio y a finales de los 80 la gestión pasó a ser centralizada-privada acompañada de nuevo, por una reforma económica del Estado (PIREZ, 1999:6). Centralizada porque el gobierno federal continuaría ejerciendo las funciones estatales, privada porque la prestación del servicio sería de

dos formas: 1) operada por empresas capitalistas como concesionarias, o 2) los activos serían adquiridos y operados por empresas (PIREZ, 1999:7). Durante los años siguientes los indicadores de pobreza y desempleo en la RMBA aumentaron. En 1997 había un 26,3% de población por debajo de la línea de pobreza; incluso, la población con mayores dificultades abandonaba los servicios por su imposibilidad para pagar los costos. Al mismo tiempo “la regulación de las privatizaciones generó condiciones de obtención de ganancias extraordinarias para las empresas...de allí que en 1995 el PBI descendió el 4,5% mientras empresas vinculadas a las privatizaciones tuvieron rendimientos de hasta el 20,7%...” (PIREZ, 1999:7).

Se registraron deficiencias en la provisión en cobertura y calidad, ineficiencia, discontinuidad de la inversión, falta de mantenimiento y corrupción. La falta de una gestión que garantizara el rol social de los servicios sumado a la falta de un ordenamiento territorial y la inexistencia de un gobierno metropolitano, contribuyeron a profundizar la inequidad en la prestación. Resultó un territorio con zonas altamente dotadas y otras sin infraestructura alguna pero en franco crecimiento poblacional y extensión de sus asentamientos. Este fenómeno podemos vincularlo con la falta de oferta de viviendas y se sintetiza en la falta de instrumentos para viabilizar el acceso al suelo urbano por parte de los grupos sociales más desfavorecidos. Al mismo tiempo este fenómeno tiene su contracara en los ya mencionados barrios cerrados dotados de infraestructura completa y autofinanciada.

“Con la reactivación inmobiliaria de los 90, y con nuevas modalidades de gestión, recobra dinamismo el proceso de suburbanización metropolitana iniciado en los 80. En esta etapa son los desarrolladores inmobiliarios (no los municipios) los responsables de proveer las redes de servicios urbanos. Esta situa-

ción sumada a la privatización de los servicios de agua y cloacas, dejó afuera del servicio a buena parte de la población metropolitana”. (MIGNAQUI, 2007:8) Hoy la conformación urbana y los servicios están en conflicto luego de décadas sin acompañar las dinámicas urbanas con la planificación del territorio, a la vez que aumenta la expansión de áreas carenciadas y de barrios cerrados dificultando la extensión de las redes. Solo en el caso de agua y saneamiento, existe una política de estado puesta en marcha para lograr la dotación universal en su área de concesión.

#### LA CUESTIÓN AMBIENTAL COMO ARTICULADOR DE SECTORES Y ESCALAS

La necesidad de integrar criterios ambientales, considerar los distintos plazos temporales para identificar impactos y monitorear los impactos que suceden en otras áreas producto de las acciones locales, son desafíos que enfrenta hoy la planificación urbana, en un contexto de crisis social y ambiental por lo que se requieren diagnósticos e implementaciones multisectoriales, multitemporales y multiescalares.

Merlinsky (MERLINSKY, 2013:33) hace un ensayo sobre el proceso mediante el cual emerge la cuestión ambiental, como resultado de la selección de los riesgos. Es decir, a partir de que un conjunto de problemas es definido por un conjunto de actores, y cuando la sociedad incorpora la demanda de un ambiente sano al conjunto de bienes y necesidades que componen la definición del bienestar. Sin embargo, desde el Estado la cuestión ambiental ha sido incorporada solo en sectores específicos, como residuos y áreas verdes, mientras que desde una visión integral que supone el ordenamiento ambiental del territorio, estarían implicados además aspectos como la localización de cada proyecto en el marco de la conformación del paisaje urbano, definiendo formas y prioridades de ocu-

pación (SEJENOVICH, 2007:1); la implementación del enfoque ambiental en la planificación urbana exige la introducción de un nuevo criterio de intervención, en base a unidades de gestión ambiental, que son entidades territoriales cultural y ambientalmente coherentes (ALLEN, 2001:19).

La contradicción que se genera entre las acciones que tienden al equilibrio y racionalidad de los sistemas de soporte, depuración y uso equitativo de los recursos y del suelo, frente a la planificación urbana tradicional que se concentró principalmente en regular las normativas de uso de suelo y capacidades constructivas de los lotes privados, es un tema cuya regulación implicaría un costo político que muchos gobernantes no están dispuestos a pagar, en una sociedad donde ha primado la noción de propiedad y derecho individual sobre el de bien social y uso colectivo. Así la planificación urbana se ha convertido en un “seguro de capital” (LEBRERO, 2014) sin contemplar los impactos sinérgicos de algunas modalidades de intervención urbana con consecuencias negativas para los sistemas de soporte, los ecosistemas vecinos y la conformación de una ciudad integrada en su tejido social y urbano.

#### EL DERECHO A LA CIUDAD Y LOS SERVICIOS URBANOS

En Latinoamérica, el Derecho a la Ciudad surge en el marco de desigualdad social y dualidad que caracteriza a la mayor parte de nuestras ciudades: la ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres, la ciudad legal y la ciudad ilegal. La exclusión de la mayor parte de los habitantes por la lógica de la segregación espacial, a causa de la mercantilización del suelo urbano y de la valorización inmobiliaria; la apropiación privada de las inversiones públicas en vivienda, en transportes públicos, en equipamientos urbanos y en servicios públicos en general (MARTÍNEZ, 2008: 152).

Este enfoque promueve más que la libertad indi-

vidual de acceder a los recursos y servicios urbanos, el “derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando, haciendo y rehaciendo nuestras ciudades” (HARVEY, 2008: 23) siendo los lugares por excelencia para construir relaciones sociales, la negación de la ciudad pasa precisamente, por el aislamiento, la exclusión de la vida colectiva y la segregación (BORJA, 2003: 210). Se proyecta entonces una ciudad donde prime la posibilidad de dotar de servicios urbanos a todos sus habitantes y donde a la vez se construyan los espacios institucionales y físicos de participación, de forma integrada con los servicios urbanos.

Entre las décadas del 70 y 90 sucede un período de crisis caracterizado por el abandono del modelo económico de sustitución de importaciones, aumentando el desempleo y la pobreza, en el marco de una apertura económica y de retracción del Estado en la inversión pública. En el territorio estos procesos se registraron con el aumento de la segregación espacial: “hacia el norte con las autopistas crecen los barrios cerrados de clases media y alta; hacia el sur con los ferrocarriles y en asentamientos informales, crecen los sectores populares” (LE, 2008:50)

La Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires conocida como la 8912 (1979), causó gran impacto en el proceso de expansión metropolitana ya que “para la aprobación de nuevos loteos se exigió la provisión de servicios urbanos (agua, cloacas) y dimensiones mínimas de parcelas, entre otros requerimientos urbanísticos. Aunque su objetivo era superar las instancias de urbanización anteriores, su efecto provocó un incremento de los precios inmobiliarios y en consecuencia un nuevo proceso de exclusión para los sectores populares” (MIGNAQUI, 2007:8)

La ley dedica páginas enteras de su articulado a la reglamentación de los clubes de campo y a la vez los promueve mediante las normativas sobre crecimiento urbano, infraestructuras y densidades.

La desatención con respecto a la vivienda social queda evidenciada en la falta de toda mención explícita en la Ley. (Honorable Cámara de Diputados, 2001:12). Hoy el territorio metropolitano se desarrolla en el marco de nuevos procesos de restructuración productiva, reformas del Estado, reformas normativas<sup>2</sup>, cambios socioculturales y tendencias de la globalización.

Es importante vincular los conceptos de vulnerabilidad social con riesgo ambiental, dado que estos aspectos han sido “invisibilizados” (como lo califica Merlinsky) en las políticas públicas en el marco de la cuestión ambiental de la RMBA. En países en desarrollo como la Argentina, la presión ambiental originada por la contaminación, con mayor frecuencia se descarga sobre poblaciones residentes en las proximidades de las áreas de localización industrial (o ex localización) generando mayores niveles de riesgo entre la población que experimenta vulnerabilidad social, siendo un conflicto a superar desde la visión del Derecho a la Ciudad.

Esta superposición de dimensiones de riesgo, muestra que el medio ambiente deja de ser sólo un problema de contaminación ambiental o de deterioro de los recursos naturales y pasa a ser un problema referido a la utilización y distribución de los recursos, a la forma en que se toman las decisiones al respecto, quiénes las toman y en función de qué intereses” (MERLINSKY, 2006:1), donde el suelo urbano es un recurso fundamental en esta distribución de riesgos.

## METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA LOS CASOS DE ESTUDIO

Para integrar el marco teórico, fueron seleccionados cinco ejes de análisis que contribuyen a

<sup>2</sup> Por ejemplo a Ley de Producción del Hábitat Popular decretada el 9 de enero de 2013 bajo el número 14.449, representa un logro de los colectivos y agrupaciones sociales que han luchado durante años por el reconocimiento de su derecho a la vivienda y al suelo urbano.

operacionalizar el concepto de gestión<sup>3</sup>, definidos a partir de los propuestos por el equipo de investigación interdisciplinario de la Universidad Nacional de La Plata UNLP-CONICET, dirigido por el Dr. Horacio Bozzano. Son reinterpretados para esta investigación con base en los objetivos, tendientes a identificar aspectos que impactan en la conformación urbana y en sus niveles de equidad.

**Paradigma y contexto**, este eje de análisis persigue la comprensión de aspectos sociales, políticos y económicos en el momento que se desarrolla la gestión. Si bien estos aspectos superan al ámbito de la gestión, el objetivo del análisis es encontrar correlaciones entre procesos de distintas escalas y ámbitos para construir una suerte de antecedente que permita entender aspectos no explícitos, vinculaciones con otros procesos macros, tendencias y perspectivas de consolidación.

**Estrategia**, se refiere a la identificación y análisis del instrumento que orienta la intervención en el territorio. Está directamente vinculada al paradigma y contexto de la gestión, a la vez que representa la plataforma sobre la que se construyen los procesos centrales y vinculados al logro de los objetivos. También da cuenta de los ámbitos de reproducción de los actores involucrados y de las escalas de intervención.

**Organización**, eje de análisis operativo para comprender las dialécticas entre los actores y las formas cómo se distribuyen los ámbitos de acción de la gestión. Permite entender los flujos de recursos, tiempos de implementación y la secuencia entre procesos. El reconocimiento de cada actor involucrado permite identificar intereses, niveles

<sup>3</sup>El equipo de investigación del Dr. Horacio Bozzano analizó casos de gestión entre 1984 y 2008 con el objeto de reconocer cuáles ejes de análisis contribuían a entender los explanandum, es decir, aquello que pretendía ser explicado en cada intervención. Los ejes seleccionados fueron: valoración, apropiación, organización, comunicación y proyección. Ver H. Bozzano: *Territorios Posibles: procesos, lugares y actores* Editorial Lumiere 2009. Pp 187-197.

de apropiación y capacidades decisorias así como la interacción entre distintas esferas: privada, pública, civil, entre otras posibles.

**Proceso**, se refiere a la planificación, sistematización, e instrumentación de las acciones para alcanzar los objetivos de la gestión. Se derivan del paradigma y del alcance de la transformación pretendida. Incluye los medios de participación de los actores, el financiamiento, las formas de desembolso, sistemas de monitorio, seguimiento y formas de difusión.

**Proyección**, en este eje de análisis se analizan las tendencias y procesos sinérgicos derivadas de la gestión. A partir del reconocimiento de los procesos, los actores y el área de implementación, se enmarcan sus resultados, conflictos, oportunidades, integración en políticas, vinculación con otros proyectos, capital político, social y económico así como el impacto urbano proyectado.

La información analizada en cada caso fue provista por los actores en sus páginas web, planes, datos y documentos operativos oficiales. También se acudió a información de terceros, críticos, notas de prensa y organizaciones civiles donde se debatían los conflictos existentes. En tercer lugar, se revisaron documentos técnicos y legales para sustentar y/o contrastar las posturas planteadas por los diversos actores. Y finalmente, se desarrollaron mapas de las áreas de intervención de los casos, actuales y futuros a partir de proyecciones con datos censales de necesidades básicas insatisfechas, áreas de vulnerabilidad ambiental crítica y mancha urbana intercensal, para apreciar las tendencias en la conformación urbana.

## ANÁLISIS Y CONCLUSIONES A PARTIR DE LOS CASOS DE ESTUDIO

La integración urbana es una categoría que se manifiesta mediante procesos sinérgicos sociales, econó-

micos y urbanos, tendientes a ofrecer de forma equitativa a sus habitantes, el uso y disfrute de los bienes urbanos y culturales construidos de forma colectiva. Lo consideramos un proceso sinérgico porque induce la movilización en otras escalas y sectores.

Durante el repaso de la evolución de la Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA, se reconocen en la investigación sectores de desarrollo urbano con áreas de interés inmobiliario a partir de la construcción de infraestructura vial (autopistas) y de servicios urbanos, que promovieron la expansión de la ciudad. Sin embargo observamos que este desarrollo no ha tenido por objeto la integración urbana sino que, por el contrario, ha promovido la extensión de la ciudad de manera fragmentada social y territorialmente a través del modelo de urbanizaciones cerradas generando segregación socio espacial.

El encarecimiento del valor del suelo, dificulta el acceso por parte de la población de menores recursos que deben disputar estos terrenos con los inversores inmobiliarios, o localizarse en terrenos de menor valor que presentan riesgo ambiental por contaminación o por ser inundables. El impacto sobre los servicios ambientales se aprecia en la forma de ocupación del suelo, de alto valor agrícola y agropecuario y con interrupción de las dinámicas hídricas.

En la RMBA, estas variables han generado un círculo vicioso de exclusión urbana, vulnerabilidad social y riesgo ambiental, que sigue tratándose solo en sus síntomas, dotando de viviendas en la periferia a través de planes estatales, planteando normas que exigen la donación de terrenos por parte de desarrolladores inmobiliarios; pero sin tratar aún las causas, entre ellas: la falta de ordenamiento ambiental del territorio y la desregulación del mercado del suelo.

Al mismo tiempo, el proceso de dotación de infraestructuras y servicios urbanos en las áreas

periféricas es una deuda pendiente con la población, que se está tratando de saldar ejecutando recursos en infraestructura básica. Sin embargo la deuda sigue reproduciéndose en la medida que continúa el proceso de expansión urbana sin límites geográficos ni normativos y sin opciones alternativas para los habitantes que necesitan satisfacer su necesidad de vivienda segura. Esta expansión urbana fragmentada dificulta la continuidad y expansión de las redes de infraestructura, así el Estado (y la sociedad en su conjunto) financia, mediante la extensión de sus servicios e infraestructuras, un proceso de ocupación territorial insostenible que no promueve la integración urbana y que además pone en riesgo la calidad ambiental. Estas consideraciones son parte del marco político territorial donde se desarrollan los casos de gestión estudiados, y es necesario tenerlas en cuenta para relacionar los casos con procesos de integración urbana en este contexto.

		ASPECTOS DE LA INTEGRACIÓN URBANA		
CASO	ETAPA	MULTISECTORIAL	MULTIACTORAL	MULTIESCALAR
GAS EN MORENO	Ejecutado	Impacto en el desarrollo urbano, económico y social: Precios de inmuebles, presupuesto familiar.	Centro de Educación Comunal (en proceso de implementación)	Impacto Local, Municipal y Metropolitano
	Proceso de gestión	Sin articulación con otros sectores del desarrollo urbano	Organizaciones de base, FPVS, Empresa GASBAN, Entidades Financieras	Impacto local
AHT/ CAT	Ejecutado	Impacto en el desarrollo urbano, económico, social y ambiental	Mesa de seguimiento con representantes de la intendencia, AySA y organizaciones barriales	Impacto Local, Municipal y Metropolitano
	Proceso de gestión	Sin articulación con otros sectores del desarrollo urbano	Articulación entre el INAES, las cooperativas, AySA, Municipios y ENOUSA	Impacto local
RESTAURACIÓN CMR, SEPAs	Ejecutado	Sector Industrial, vialidad, saneamiento, económico, social, urbano y ambiental	Articulación de actores diversos para el control territorial y apropiación del espacio público.	Impacto Local, Municipal, Metropolitano y Nacional
	Proceso de gestión	Sector Industrial, vialidad, saneamiento, económico, social, urbano y ambiental	Poder Ejecutivo, Provincia, CABA, industriales, AySA, organizaciones barriales	Impactos multiescalares debido a las obras que por etapas atraviesan distintos sectores del área metropolitana.

**Figura 2.** Cuadro resumen de aspectos de la integración urbana presentes en los casos de gestión estudiados durante el proceso de gestión y una vez ejecutado. **Fuente:** Elaboración propia.

En la Figura 2, vemos un cuadro desarrollado en base a tres aspectos generales de la integración urbana donde identificamos etapas en las cuales se producen impactos para luego analizar las formas e implicaciones de dichos impactos.

El aspecto multisectorial en los casos de Gas en Moreno y de A+T/C+T, no fue incorporado durante los procesos de gestión; de tal manera que los proyectos avanzaron sin haberse articulado otros sectores del desarrollo urbano. Sin embargo, ambos casos una vez implementados generan impactos multisectoriales, es decir, no solo impactan en la conformación urbana sino que también influyen en el desarrollo económico y social de los sectores donde se implementan los proyectos. En el caso de la Restauración de la CMR, desde el proceso de gestión, están involucrados distintos sectores; debemos recordar que este caso es producto de una causa judicial donde se han demandando actores tanto del sector privado como estatal, y que a su vez tiene entre sus objetivos generar impactos multisectoriales para poder viabilizar un escenario de restauración. Específicamente las SEPA's antes de implementarse, habrán impactado en el sector industrial mediante la readecuación que debe desarrollarse para el tratamiento de efluentes industriales.

En los planes Agua+Trabajo/Cloaca+Trabajo el aspecto multiactoral se observa durante el proceso de gestión en la capacitación del personal que trabajará construyendo las redes, así como en la articulación de representantes del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social INAES, capacitadores de AySA, las cooperativas, representantes de los municipio y referentes barriales para programar y organizar las obras que se realizarán. Por otro lado, las *mesas de seguimiento* que se organizan en los sitios donde se realizan los planes, sirven como punto de encuentro de los referentes barriales, con referentes institucionales

de la Empresa AySA y del municipio, abriendo posibilidades de interacción y gestión de demandas locales de alcance municipal. Una vez construidas las redes, es posible que las relaciones establecidas durante las mesas de seguimiento continúen generando acuerdos y procesos paralelos multiactorales en otros ámbitos, aunque el caso no lo plantea como uno de sus objetivos.

En el proyecto de Gas en Moreno el aspecto multiactoral se integra durante la gestión debido a la participación de representantes de la Fundación Pro Vivienda Social FPVS, representantes del barrio y representantes de las entidades financieras que colaboran para implementar el proyecto. Una vez construidas las redes, existe el proyecto de continuar un Centro de Educación Comunal que desarrolle actividades de formación de forma institucionalizada con la colaboración de distintos órganos educativos, esto generaría un espacio para la articulación multiactoral de forma estable a partir de los proyectos.

La Restauración de la cuenca tiene el aspecto multiactoral incorporado durante los procesos de gestión de las obras (con diferentes niveles para las distintas obras), así como durante la implementación de las mismas; participan el Poder Ejecutivo, AySA, el Estado Provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, industriales, organizaciones barriales entre otros. En el caso de las SEPA's una vez construidas, serán un espacio de articulación para actores diversos si se cumple el objetivo transversal para el cual han sido propuestas, de control territorial y espacio público.

En cuanto al aspecto multiescalar, los casos de Gas en Moreno y A+T/C+T, tienen impactos urbanos multiescalares una vez ejecutados los proyectos, ya que contribuyen a la consolidación del área promoviendo otros procesos de impacto tanto local como municipal y metropolitano; sin embargo durante el proceso de gestión no se

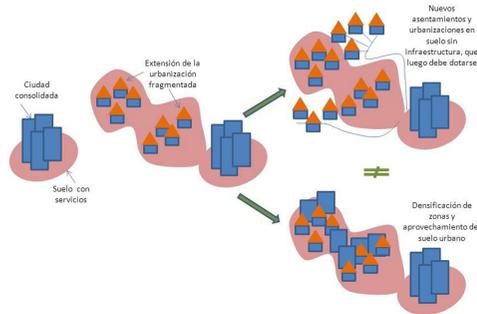
identifican impactos en otras escalas más allá del área donde se implementará cada proyecto. El caso de la Restauración de la cuenca sí tiene impactos multiescalares durante el proceso de gestión debido a la envergadura de las obras que se construyen por etapas y que atraviesan distintos sectores del área metropolitana.

Los tres procesos de gestión se relacionan con procesos de integración urbana, en distintas etapas y con distintos alcances; aunque entre sus objetivos no aparece de forma explícita este propósito. Las distintas formas en las que impactan los procesos de dotación de servicios urbanos en procesos con múltiples sectores, actores y escalas, pueden tender hacia la integración urbana o hacia procesos de fragmentación urbana. De los casos estudiados, solo el proyecto de las SEPA's manifiesta de forma explícita entre sus objetivos, una orientación hacia la integración urbana.

El resto de los casos se relaciona con la integración urbana mediante procesos colaterales y no contemplados durante la planificación de los proyectos. De tal forma que se pueden generar procesos tendientes a la integración urbana de forma virtuosa, así como procesos que obstaculicen la integración debido a la falta de previsión en las etapas previas y post implementación. Por otro lado, la integración urbana es un proceso constante que requiere el monitoreo de las decisiones en las distintas etapas del proceso de gestión; lo que quiere decir que no es suficiente implementar acciones con ese objetivo como premisa (como sucede en los objetivos de las SEPA's), sino que es necesario la constante revisión para observar las sinergias que surgen de los procesos.

Procesos sinérgicos a partir de la gestión de los servicios urbanos

La dotación de servicios urbanos, puede ser un factor que promueva la densificación de zonas y un mejor aprovechamiento del suelo urbano.



**Figura 3.** Tendencias de ocupación del suelo urbano y su relación con los servicios.

**Fuente:** Elaboración propia.

Sin embargo esta posibilidad requiere un trabajo técnico por parte de las autoridades municipales, de diagnóstico e identificación de lotes para residencias y equipamientos urbanos que oriente la consolidación del área y su disposición a recibir habitantes, sirviendo de “esponja” que evite la expansión de la mancha urbana. La otra posibilidad es que la extensión de las redes pueda incentivar la expansión de la mancha urbana, ya que acerca los servicios a sus bordes con la posibilidad de seguir extendiéndolos, como lo representa la Figura 3. De ninguna manera, este hecho debe ser excusa para limitar la oportunidad de disfrutar de servicios urbanos, sin embargo es necesario tener presente que las extensiones actuales de redes de servicio, implican un costo superior a las que se realizaron en épocas anteriores debido a varios factores: 1) la disponibilidad del recurso y su calidad, en la dotación de agua se debe invertir en sistemas complejos de tratamiento de aguas subterráneas más cercanas a los sitios a servir pero de menor calidad; 2) la urbanización fragmentada implica que las redes públicas deban sortear las urbanizaciones cerradas que cuentan con sus propios sistemas, de manera que las redes deben tener mayor extensión; y 3) el costo urbano y ambiental de un uso del suelo irracional.

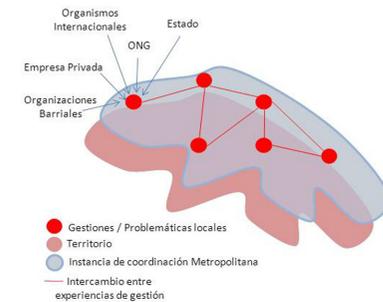
El despliegue en el territorio a través de una plataforma institucional desarrollada para gestionar servicios específicos también representa una oportunidad para gestionar otros aspectos del desarrollo urbano. Los datos que se intercambian, sirven para orientar políticas urbanas que incorporen variables del territorio y del contexto socio económico para acompañar procesos y validar la eficacia de los planes de extensión de servicios, así como de otras políticas urbanas.

También la red de relaciones que se despliega es de utilidad para procesos territoriales que otros organismos, Estatales, Municipales, deseen emprender. Sin dejar de reconocer los obstáculos que este tipo de articulación con pocos antecedentes puede representar, es importante reconocer que los casos de gestión estudiados, han generado información y relaciones útiles para sus objetivos de gestión y para otros procesos territoriales.

#### LOS SERVICIOS URBANOS, AMBIENTALES Y LA CONFORMACIÓN URBANA

El estudio de los casos muestra que existe un nivel intermedio de planificación y de intervención territorial que responde a problemáticas complejas y tradicionales en la metrópolis de manera concreta e innovadora. Que no deriva de planes territoriales centralizados, sino que surge de las necesidades a nivel municipal y barrial, de sus organizaciones sociales y que impulsa la movilización de actores de diversa escala y esfera (privada, pública, civil) tendiendo a la implementación de estrategias específicas donde se articulan actores, problemática y objetivos.

Estas experiencias de gestión intermedias entre los procesos centralizados y la autogestión vecinal, desarrollan plataformas con conocimiento territorial y logístico al servicio de objetivos concretos en ámbitos vulnerables. Como lo muestra la Figura 4, el ejercicio de articular actores de la



**Figura 4.** Gestiones locales y coordinación metropolitana.

**Fuente:** Elaboración propia.

esfera privada, pública y civil, resulta en un nuevo valor que suma al desarrollo urbano, no solo por los objetivos concretos que se logran, sino también por las redes de trabajo y comunicación que se desarrollan durante los procesos.

En el análisis de los casos se constató el aprovechamiento e interacción con otras experiencias y organizaciones para enriquecer y desarrollar los procesos de gestión, así vemos en el caso de las redes de Gas en Moreno, la articulación con la Mutual el Colmenar y otras organizaciones barriales; en el caso de A+T y C+T, el aprovechamiento de las cooperativas barriales en el Municipio La Matanza, que luego motivaron la creación de otras; y en el caso de la Restauración de la CMR, la articulación entre vecinos de Villa Inflamable y el Hospital Fiorito para llevar adelante la causa judicial. Estas son redes que se extienden más allá del ámbito de intervención local e inician otros procesos de configuración urbana.

Por otro lado el análisis de los casos en su contexto territorial, muestra que se extienden redes de servicios urbanos sin coordinación con otros sectores, niveles de gobierno y ordenamiento ambiental del territorio, consolidando la localización de población en terrenos vulnerables inun-

dables o contaminados. Esta problemática de escala metropolitana, no alcanza a ser visualizada por las experiencias de gestión estudiadas, demostrando la necesidad de una instancia de coordinación ambiental y territorial de escala metropolitana. ¿Pueden estas experiencias alternativas de gestión orientar hacia procesos de gobernanza intermedia entre el gobierno metropolitano y el gobierno municipal?

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- ALLEN, A. (2001): *Ecología Política y Teoría de la Sustentabilidad Urbana*, Módulo de la Carrera de Especialización y Maestría en Gestión Ambiental Metropolitana, Buenos Aires. GAM, FADU-UBA.
- BORJAS, J. 2003. *La Ciudad Conquistada*, Madrid, Alianza Editorial
- HARVEY, D. 2008. "El Derecho a la Ciudad" *New Left Review* 53, pp. 23-39. Nov-Dic. Disponible en línea: [http://www.paho.org/arg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1184&Itemid=1](http://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=1184&Itemid=1)
- Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. SEMINARIO ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL TERRITORIO Ley 8.912. La Plata, 15 de mayo de 2001
- LEBRERO, C. 2014. Entrevista realizada el día 1 de abril.
- LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS para la Región Metropolitana de Buenos Aires 2008 Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.
- MARTÍNEZ NEHLS, N. (comp) 2008. *El Derecho a la Ciudad en el Mundo*. Compilación de documentos relevantes para el tema (Ciudad de México: Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina. HIC-AL).
- MERLINSKY, G. 2013. *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- MERLINSKY, G. 2006 "Vulnerabilidad social y riesgo ambiental: un plano invisible para las políticas públicas". *Revista Mundo Urbano*, Universidad Nacional de Quilmes N.28. Disponible en línea: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2006/26-numero-28/189-1-vulnerabilidad-social-y-riesgo-ambiental-un-plano-invisible-para-las-politicas-publicas>
- MIGNAQUI, I. 2007. "Fragmentación institucional, lógicas territoriales y lógicas ambientales: el caso de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo". En colaboración con Silvia Curcio y Leopoldo Gurman, en *Actas Congreso Nacional sobre Áreas de Protegidas*.
- PÍREZ, P. 1999 "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires" *EURE* (Santiago) v.25 n.76 Santiago dic. 1999
- SEJENOVICH, Héctor. 2007. *La Planificación y el Ordenamiento Ambiental Urbano*, Buenos Aires, GAM-FADU.