

PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO URBANO DE AVELLANEDA

Una experiencia de planificación a nivel local

Eduardo Mario Reese

Se explican los conceptos fundamentales de la política urbana implementada en la ciudad de Avellaneda (provincia de Buenos Aires) a partir de 1983 y los contenidos generales del Plan General de Ordenamiento Urbano que se formula.

Son analizados los principales condicionantes políticos, sociales y físico-espaciales de la experiencia llevada a cabo a partir de la apertura democrática y el tipo de respuestas que desde la planificación y sus instrumentos se implementaron en el municipio.

La idea central es que Plan y Gestión Urbana son un permanente proceso en el que se articulan los diferentes intereses de los actores urbanos y de que el primero sólo es sostenido desde el consenso entre gobernantes y gobernados.

Avellaneda's urban structural plan. A planification experience at local level

This article explains the fundamental concepts of urban policy applied in Avellaneda City (Province of Buenos Aires) since 1983 and the general contents of the proposed Urban Structural Plan.

This report also analyses the politic, social and physic-spacial conditions from the completed experiences since the restoration of democracy and the planification answers that the Municipality put into effect.

The principle idea is: that city planning and management are continuing processes in which all are affected and thus the whole must be by consent as between governors and those governed.

UNA INTRODUCCION NECESARIA

La idea de que Avellaneda contara con un Plan de Ordenamiento Urbano, que estableciera reglas de juego claras para gobernantes y gobernados y enmarcara las acciones y oportunidades para operar en la ciudad, apareció como una necesidad del gobierno democrático asumido en diciembre de 1983.

La etapa abierta en la Argentina a partir de esa fecha permitió la reflexión y el debate general alrededor de las cuestiones referidas a las administraciones locales y, en particular, de las nuevas relaciones que se establecían entre democracia, participación popular, ciudad y planificación que habían estado hibernadas durante los años de la dictadura militar.

En ese contexto de apertura y de reflexión se comenzó a trabajar en el marco del gobierno municipal de Avellaneda con la convicción de que el grado de complejidad de los problemas urbanos que se debían enfrentar exigía que el planeamiento se convirtiera en una herramienta de gobierno idónea que, con nuevas metodologías, priorizara los conflictos y las respuestas y racionalizara al máximo los recursos en la búsqueda de los mayores beneficios sociales. Paralelamente, la gestión urbana debía generar una participación activa de los distintos actores, tanto en la toma de decisiones como en el posterior control social del proceso.

El tipo de Plan que entonces se pensó debía resaltar principalmente su función de instrumentar las decisiones, las pusiera a disposición de todos y creara un escenario que catalizara la dis-

cusión democrática sobre las distintas cuestiones de la ciudad.

Desde esta perspectiva, la gestión se enfrentó, además, a la necesidad de pensar y repensar nuevos estilos de gobernar en democracia en un país no acostumbrado, por aquellos años, a concertar libremente sus políticas.

La apertura democrática significó en la Argentina una explosión de demandas de urgente solución que habían estado contenidas por la represión de la década anterior. De tal forma, los gobiernos locales debieron hacer frente a una fuerte puja de necesidades e intereses legítimos en el marco de un progresivo empobrecimiento general que se ampliaba con la aplicación de las políticas de restricción económica del gobierno central.

La implementación de la política del ajuste permanente condicionó a los gobiernos municipales a través de un constante ahogo financiero que, unido al obsoleto diseño político-institucional de carácter centralista de la Administración del Estado (herencia acentuada por el militarismo), significaban la reducción al mínimo de la capacidad política de gestión y, por tanto, de articular las respuestas necesarias a la situación.

Este cuadro general implicó en Avellaneda la necesidad de buscar metodologías que permitieran enfrentar el conflicto sociourbano no en términos de soluciones tradicionales, sino el de instalar los propios conflictos en el seno de la administración e intentar conducirlos con la propia fuerza de los actores involucrados.

Sin duda el proceso no tuvo en estos años una conducción homogénea en todos los niveles del gobierno local, pero globalmente significó un planteamiento alternativo del rol gubernamental que, a pesar de los errores, enfrentó las políticas de «más de lo mismo» que impulsaban algunos de los factores del poder local.

ALGUNAS IDEAS DE BASE

Es en este nuevo escenario político-social donde debe entenderse la política urbana implementada y las metodologías de planificación elegidas en Avellaneda.

Se ha expresado más arriba que la apertura democrática en la Argentina significó, entre otras cosas, la posibilidad de debatir abiertamente, y en algunos casos poner en práctica simultáneamente, una serie de ideas que habían estado restringidas durante los años de la dictadura.

Sintéticamente puede decirse que si la década del sesenta mostró en América Latina y en Argentina un florecimiento teórico y práctico de la planificación, el trascurso de los años setenta la sepultó bajo el imperio de gobiernos dictatoriales y políticas económicas antipopulares.

Sin embargo, los sesenta estuvieron influidos por la idea desarrollista de un crecimiento continuo e ilimitado que se extendería sobre las siguientes décadas y cuyo resultado serían la eli-

minación de la pobreza, la extensión del ocio, el consumo sin fronteras, etc.

Este consenso sobre la previsión del futuro motivó pautas de conducta sobre la planificación que se basaban en el crecimiento autosostenido de los complejos urbanos que justificaba una organización de las actividades productivas orientadas al consumo ilimitado de recursos naturales y materias primas y, sobre todo, con una base energética barata.

La crisis de los setenta dio por tierra con estos conceptos y con los planes urbanos basados en objetivos meramente cuantificados en extensas matrices, en grandes obras y en organizaciones centralizadas de alta complejidad.

De ahí que el planeamiento urbanístico gozara en la Argentina de una enorme desconfianza atribuible a un excesivo academismo de los profesionales y, sobre todo, al desapego de la realidad hacia los hechos que pretendían manejar y que, en definitiva, se convertían en incontrolables.

Coincidente con este análisis, existían en la práctica profesional dos conceptos importantes de urbanismo, entre otros, con los que no coincidíamos.

El primero, vinculado al concepto de ciudad como sistema unitario, coherente, al cual se fijaban unos indicadores normativos con los que se pretendía llegar a la ciudad futura ideal. Una especie de imagen finalista basada en el cumplimiento de objetivos.

El segundo, que deviene del primero, inducía a formular una serie de instrumentos urbanísticos «reguladores» con indicadores de tipo higienista que se convertían, fundamentalmente, en una sumatoria de prohibiciones.

Los conceptos fundamentales que guiaron la gestión partieron de la afirmación de que la ciudad es la de hoy, la que heredamos, como un producto histórico de múltiples prácticas sociales.

Por tanto, las soluciones se plantearon desde los problemas, con una idea de ciudad, sobre todo en Avellaneda, de suma conflictiva de «pedazos» reales, de piezas en cierta manera autónomas y fuertemente consolidadas.

Estas ideas comprometieron el Plan al punto de que, aun a costa de que se pudiera perder cierta perspectiva en la visión global, las estrategias y las acciones a implementar partieron, se estudiaron y se presentaron desde los barrios, completándolos y articulándolos para formar un continuo orgánico. Esto significó no priorizar un eje único de acción, entendiendo que la complejidad urbana debía ser abordada con un espectro ampliado de múltiples estrategias globales y sectoriales.

Por otro lado, entendíamos que la situación de la ciudad exigía que la gestión asumiera el compromiso con soluciones concretas de forma y contenido.

En este sentido, uno de los objetivos prioritarios fue el de actuar directamente en los espacios públicos de la cuadrícula, recuperando el

ámbito de la calle y las plazas, proyectando cruces y pasos, interviniendo en el mobiliario y la señalización urbana, creando paseos y corredores verdes; en síntesis, recuperar para la ciudad todo el suelo mal o no aprovechado.

En el Plan, entonces, se planteó una forma de actuación que rompe con la tradicional dicotomía entre Planeamiento y Obras Públicas, donde los urbanistas proyectan la ciudad en el marco de las teorías urbanas y los distintos profesionales de la arquitectura, la infraestructura, etc., construyen los hechos concretos sin una idea global, como si pavimentos, desagües o guarderías sólo fueran expedientes.

De tal forma se planteó una práctica de urbanismo que, apoyada en proyectos de intervención de obra pública, intentara generar transformaciones planificadas y promoviera las espontáneas de los entornos donde se actuara. Esta política debía acompañarse necesariamente con una normativa de tejido que creara una serie de instrumentos de incentivo y de gestión directa y semidirecta, junto a unos indicadores que pretendían vincular fuertemente lo morfológico y la calidad ambiental.

LAS DOS METAS

En el contexto descrito el trabajo se encaró con dos horizontes de acción en el tiempo:

1. En el corto plazo se trabajó con un plan de acciones inmediatas que se asentó en un planeamiento muy vinculado con la obra pública de escala menor y con la solución de cuestiones sectoriales. La acción urbanística se centró en actuaciones puntuales, pero reproductoras de los mayores beneficios sociales y que debido a la crisis fueron de gran racionalización de recursos.

Paralelamente se constituyó, junto a la Sociedad de Arquitectos, el Centro de Constructores, la Unión Industrial local, el Centro de Estudios Barracas al Sur y la Federación de Sociedades de Fomento, una comisión de trabajo con el objetivo de diseñar una serie de ordenanzas municipales que flexibilizaron la normativa urbana vigente hasta tanto se implementara en el mediano plazo el nuevo Plan.

2. Cumplida esta primera etapa, en 1985 se comenzó el debate formal de los contenidos de la política urbana que se implementaría en el mediano y largo plazo.

En agosto de ese año el gobierno municipal, junto a las cinco instituciones nombradas, los partidos políticos con representación local y la Junta Vecinal de la Costa (representando a los horticultores de la costa del Río de la Plata), acordaron de manera consensual fijar las prioridades de los problemas detectados, los objetivos y las propuestas globales a través de la firma de un documento que se llamó «Declaración de Avellaneda».

Este hecho, que tenía escasos precedentes en el país, se constituyó en el punto vital de conver-

gencia de intereses e ideas para la formulación de un instrumento que, como el Plan urbanístico, sólo puede ser sostenido desde el consenso político de gobernantes y vecinos.

Otro elemento importante para la formulación del Plan lo constituyó el Programa de Cooperación llevado a cabo con la Comunidad de Madrid en 1987, que, a través de la colaboración del arquitecto Luis Felipe Alonso Teixidor, contribuyó de una manera especial a ampliar los espacios de discusión y las referencias respecto al tipo y metodología de planeamiento más acertada para hacer frente a la crisis.

LA SITUACION DE LA CIUDAD

El ejido del partido de Avellaneda tiene una superficie de 5.248 ha y una población, estimada en 1989, de 345.000 habitantes. El área urbanizada ocupa 4.440 ha, perteneciendo el resto a la franja costera del Río de la Plata. Su densidad neta es una de las mayores del Área Metropolitana.

La ciudad debe su origen, a partir de las primeras décadas del siglo anterior, a su función en el sistema de intercambio comercial e industrial de la ciudad de Buenos Aires. Su crecimiento caótico y explosivo estuvo ligado al modelo de país agroexportador que sobrevivió hasta los años treinta-cuarenta del presente siglo. Su estructuración fue la resultante de la lógica de localización de la industria y el comercio de ultramar dependiente, en particular, de los intereses británicos y de tres elementos básicos:

- a) la presencia del Riachuelo que cumplía la función de puerto de ultramar de Buenos Aires;
- b) el antiguo camino real del sur que, cruzando el Riachuelo, unía Buenos Aires con Magdalena y las ricas áreas rurales del sur;
- c) la existencia de una costa baja e inundable sobre el Río de la Plata que condicionó la localización de actividades en el territorio.

La situación estratégica de la ciudad significó un explosivo crecimiento basado en la instalación de grandes unidades económicas acompañadas de su infraestructura básica de sostén (talleres y playas ferroviarias de maniobras, centrales de cargas, *docks* portuarios, grandes usinas, etc.). En los intersticios de estas grandes piezas se alojó la población obrera en condiciones urbanas de baja calidad ambiental y habitacional en un sinnúmero de barrios con ciertas características propias, pero desarticulados entre sí.

Avellaneda se constituyó entonces en la cabecera de dos grandes ejes de desarrollo tentacular del Área Metropolitana de Buenos Aires:

- a) el eje sudeste estructurado por las rutas nacionales una y dos (que en Avellaneda coincidió con el viejo camino real, hoy avenida B. Mitre) y el ferrocarril a la ciudad de la Plata, capital de la provincia;



FIG. 1. Ubicación de Avellaneda en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Fte. Guía Filcar, 1986.

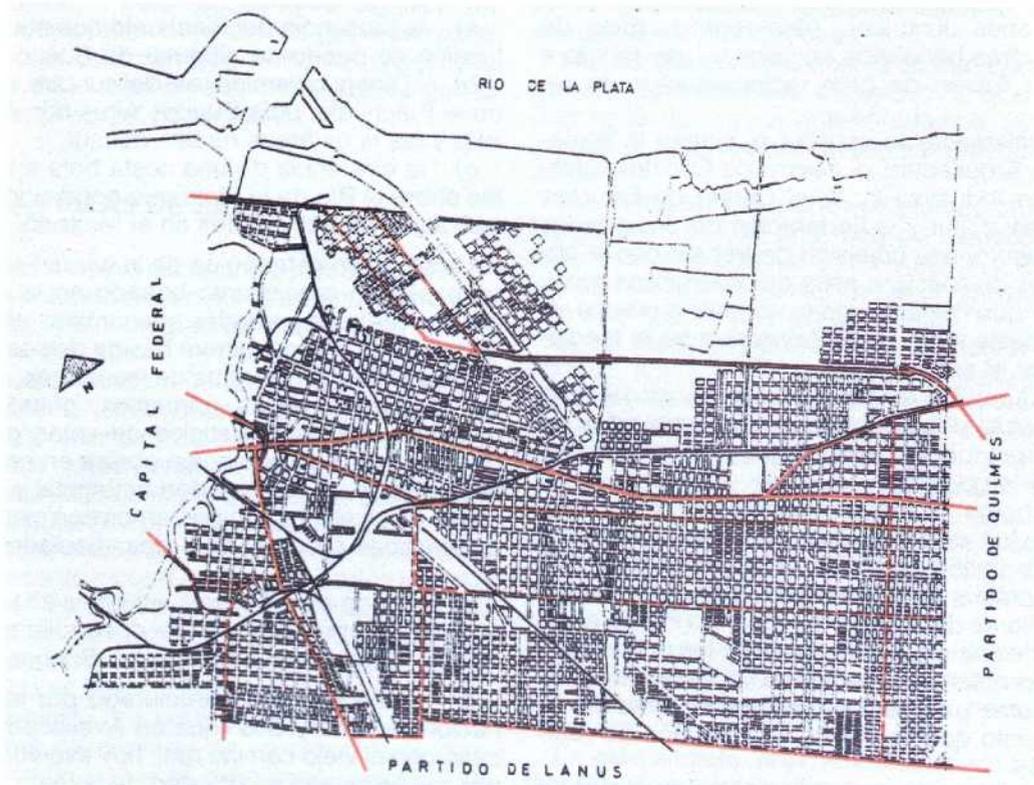


FIG. 2. Ejes Circulatorios estructuradores del municipio. Fte. Guía Peuser.

b) el eje sur estructurado por las rutas nacionales 205 y 210 (que en Avellaneda coincidió con el antiguo camino a Lomas de Zamora, hoy avenida Pavón) y el ramal ferroviario sur.

Estas circunstancias la convirtieron en una ciudad industrial y de servicios con fuerte dependencia de los procesos económicos y sociales de la Capital Federal.

El cambio del esquema económico, la anulación del Riachuelo como puerto y las modificaciones operadas en el área significaron el abandono de Avellaneda como sede del mayor complejo industrial del país y la crisis de la ciudad a partir de los años cincuenta.

A la asunción del gobierno democrático, la situación de la ciudad, analizada global y sectorialmente, era por demás crítica.

Unida a la crisis económica y productiva general del país, Avellaneda perdió, a través de la política antiindustrialista del gobierno militar, sus últimas grandes empresas de transformación, en favor de los circuitos de la especulación financiera que primaron en el sistema económico argentino en la última década.

Así y todo, el cambio de rol de la ciudad ya traía tres décadas de arrastre de un ciclo que aparece como «normal» en ciudades ubicadas en el primer cordón de un área metropolitana saturada, sin política urbana y regional y a merced del «mercado».

La consecuencia fue la pérdida, sólo en los últimos veinte años, de más de 1.100 establecimientos industriales y comerciales de distintas escalas que habían sido los motores originales de la urbanización. Sus traslados a zonas en desarrollo del interior del país obedeció a la presión constante que ejercía la ciudad con su correlato de falta de suelo para expandirse, congestión en la trama vial, conflictos permanentes con los habitantes de sus áreas de influencias y altos niveles de saturación-contaminación, todo lo cual significaba un constante aumento relativo de sus costos directos e indirectos de producción.

En un proceso simétrico con la Capital Federal, la expulsión paulatina de los grandes complejos del sector secundario y su radicación en zonas que, además, tenían infraestructuras de comunicación modernas y programas de fomento crediticio y de desgravación impositiva provocaron el paulatino cierre de sus proveedores y de toda la línea secundaria y terciaria que se movía con ellos.

El efecto consecuente del anterior fue el éxodo de la población en edad económicamente activa en la búsqueda de fuentes de empleo y de tierra y vivienda en el tercer cordón de urbanización del Área Metropolitana, sin infraestructuras de servicios y equipamientos adecuados, pero sensiblemente más barata y al alcance de las clases populares.

En una situación que puede definirse como de causalidad circular, el cierre año a año de cientos de actividades industriales y comerciales sig-

nificó un ininterrumpido abandono de los ámbitos territoriales y económicos, con depresión de áreas urbanas y su consecuente incremento en la velocidad de obsolescencia, falta de inversión y éxodo de los agentes más activos de la sociedad. Su correlato a nivel social significó altos porcentajes de desocupación o subempleo, aumento de la segregación físico-social, empobrecimiento general de la población y esclerosamiento de las redes de contacto e intercambio social que son, en definitiva, la vida de una ciudad. Además, el exilio en busca de trabajo y vivienda a otras áreas conllevó la traumática situación del desarraigo y de la pérdida del derecho al espacio urbano apropiado, después de muchas generaciones de autoconstruirlo.

Este era, sintéticamente, el panorama de Avellaneda a la asunción del gobierno democrático que necesariamente debe incluir, como último eslabón del proceso descriptivo, el incremento comparativo de las actividades no generadoras de recursos, un escenario social-urbano con características, en algunas áreas, de cuasiabandono y degradación y una población cada vez más envejecida y con escasos incentivos.

Una serie de cuestiones deben ser también apuntadas como estructurales para una completa comprensión de la situación:

1. La inercia de las políticas implementadas desde el aparato administrativo comunal que veía, sin comprender, la realidad de las causas y consecuencias del proceso.

2. El inadecuado diseño institucional, ya comentado, donde la superposición de los roles Municipio-Provincia-Nación terminaba por sepultar en un mar burocrático la gestión gubernamental y la necesaria autonomía local.

3. Por último, las políticas adoptadas por la dictadura, en relación al uso del suelo y ordenamiento urbano, que se limitaron a una simplificada zonificación con un supuesto criterio de eficientismo higienista desligado de los procesos reales de construcción de la ciudad.

LOS PROBLEMAS PRIORIZADOS

La «Declaración de Avellaneda» se constituyó en la base con la cual se formuló el Plan, fundamentalmente a través de la priorización de los problemas estructurales que se detectaron y acordaron:

1) el efecto combinado de la crisis económica general y la crisis de la propia ciudad, esta última como consecuencia del proceso de reconversión de su rol que originó cierre de industrias con menor oferta de puestos de trabajo, lo cual frenó el desarrollo, agravó los problemas sociales y disminuyó los recursos públicos para hacer frente a las crecientes y legítimas demandas sociales;

2) la intensa fragmentación del tejido urbano por la presencia de distintas barreras físicas, naturales y artificiales, y la fuerte estructuración

NE-SE a través de la avenida Mitre con pobres y escasas vinculaciones transversales, que originaron importantes barrios y villas desarticulados entre sí y con el casco céntrico. A esta situación debe sumarse el desorden espacial de la ciudad, producto de la fuerte especulación inmobiliaria de los años del crecimiento, dentro de un control y gestión urbanística deficitaria por parte de los poderes públicos;

3) el déficit de los servicios de infraestructura necesarios, en especial en lo referente a desagües cloacales y pluviales, situación que fue agravada por los densos asentamientos localizados por debajo de la cota inundable;

4) la marginalidad y segregación de una parte importante de la población, vinculada también al déficit de tierra y vivienda del Partido;

5) la degradación del medio ambiente urbano por contaminación y la crítica falta de espacios verdes y abiertos;

6) la pérdida paulatina del patrimonio natural y artificial, con especial atención de la franja costera del Río de la Plata donde históricamente se desarrolló un área hortícola de particulares características;

7) la conflictiva y peligrosa superposición de áreas residenciales y establecimientos industriales, donde la zona de inflamables y el puerto petrolero del Dock Sud tiene su expresión crítica más destacable.

LA ESTRATEGIA GENERAL

Como se ha dicho, se partió de los problemas priorizados no con una idea finalista de ciudad utópica, sino con el concepto de que Plan y Gestión Urbana pertenecen a un permanente proceso en el que se articulan los distintos y contradictorios intereses de los actores urbanos.

Con este concepto, la estrategia general consistió en articular las políticas que se implementaban desde lo político-institucional con las físico-espaciales buscando ordenar y compensar urbana y socialmente los distintos barrios de la ciudad.

Desde el punto de vista espacial se trabajó en cada uno de los barrios concentrando la atención en los problemas particulares e intentando no perder de vista las interrelaciones globales y generales con el área urbana mayor. Política e institucionalmente se trazó una estrategia de descentralización municipal que se tradujo en la creación de delegaciones municipales en las localidades, que permitieron una mayor participación barrial en las distintas cuestiones del gobierno municipal.

La planificación de las acciones a desarrollar en los barrios en particular, y en la ciudad en general, respondiendo a una pretendida manera de «hacer ciudad» que en este caso no significó hacer *ex-novo*, sino en función de su singularidad y de su patrimonio cultural físico y social heredado.

De esta manera, tanto los proyectos ejecutivos que fueron acordados como la normativa urbanística y los proyectos de preservación del pa-



FIG. 3. Vista aérea del ex-mercado de lanares y de la estructura ferroviaria.

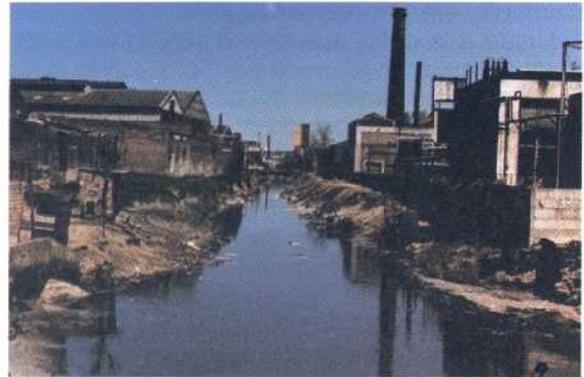


FIG. 4. Contaminación y obsolescencia en amplios sectores industriales.



FIG. 5. Desorden espacial provocado por la especulación inmobiliaria.

trimonio heredado edifican sus propuestas «desde» los barrios con la idea de mantener su identidad y su memoria construida, pero cambiando la imagen de abandono que produce la crisis y mejorando su nivel de vida.

La idea de recuperar el espacio urbano barrial, como espacio donde se da el mayor nivel asociativo y confluencia de intereses comunitarios, persiguió el objetivo de que la participación organizada no se agotara en la discusión previa del Plan, sino que continuara en la aplicación y en la puesta en práctica.

Como se dijo, el Plan trazó un hilo conductor general de todas las propuestas en el marco ma-

yor de todo el partido y de las relaciones de éste con el resto del Área Metropolitana con el objetivo central de compensar física y socialmente la ciudad.

El casco céntrico monopoliza la mayor potencia o tensión urbana de Avellaneda. Esta situación se vio reforzada claramente los últimos años con la construcción de la nueva autopista 9 de Julio Sur que une el centro comercial y administrativo de la Capital Federal con Avellaneda. Su consecuencia fue la recualificación del suelo céntrico, una mayor presión inmobiliaria con aumento de los precios relativos, atracción de actividades del terciario y de viviendas de alta calidad y la reconfirmación de la avenida Mitre como eje preferencial de circulación.

En el Plan se prevé desconcentrar actividades del casco central vinculadas al gobierno municipal, se delimitan y proyectan áreas de renovación urbana, se proponen actuaciones directas sobre lugares estratégicos y se promueven sitios y edificios de valor patrimonial, buscando generar elementos de atracción y desarrollo en áreas periféricas.

Esta idea de compensación y reequilibrio ligó las propuestas, buscando incorporar los «beneficios de la ciudad» a todos los sectores, trastocando la fuerte relación de dependencia centro-periferia actual, que circunscribe el interés de los inversores privados al casco central.

La operación más importante de esta estrategia la constituyó la remodelación del área urbana del ex mercado de Lanares y de la estación del ex ferrocarril provincial, de una superficie de 55 ha, que incluyó la localización de vivienda, un parque público de 10 ha, la construcción del nuevo edificio municipal y la instalación de un centro universitario de carácter regional dependiente de la Universidad de Buenos Aires. La estratégica ubicación de los predios que estaban ociosos, en la interfase entre el área central y un amplio sector de la periferia de la ciudad, motivaron que una parte importante de los esfuerzos de la gestión se volcaran en este programa que servía, a su vez, de ejemplo de la política urbana que se desarrollaba.

Los usos sociales masivos que se proyectaron actúan como generadores de iniciativas de mejoramiento en los barrios circundantes. Las aperturas viales propuestas mejoran la accesibilidad y producen una verdadera «costura» del tejido seccionado hasta ahora por esas grandes piezas urbanas que están en pleno proceso de cambio de sus funciones.

El Plan define un esquema de reordenamiento físico-funcional de la propia municipalidad. Su diseño se basa en concentrar fuertemente el sector administrativo central en un nuevo edificio previsto en el marco de la operación de remodelación del ex Mercado de Lanares y el sector operativo de servicios urbanos, reciclando los edificios de la ex planta de tratamiento de residuos. Este diseño permitirá descentralizar el resto de los servicios que se prestan en relación con

las funciones que recaen en las nuevas delegaciones municipales.

Esta doble propuesta de centralización decisional y operatoria y descentralización de equipamientos barriales y servicios de menor escala intenta abordar dos cuestiones adicionales al mismo tiempo:

a) Permitir el rediseño y la modernización y automatización del aparato administrativo y de las estructuras municipales.

b) Desconcentrar el casco céntrico de funciones, localizándolas en áreas donde se busca mejorar y promover su carácter actual.

En el área central se propone, adicionalmente, un plan de reordenamiento de tránsito con el objetivo de suprimir los actuales «cuellos de botella», reordenar el tráfico de carga pesada y de transporte colectivo y mejorar la «peatonalidad» de sus calles comerciales.

En el área costera no urbanizada del Río de la Plata se ha proyectado la creación de un Parque Ecológico de carácter regional que materializa la anhelada recuperación de la relación de la ciudad con el río, preservando el patrimonio natural que significa la selva marginal ribereña existente y las tradicionales quintas frutihortícolas de Sarandí-Domínico. La conservación del área ribereña, de una superficie aproximada de 850 ha, resulta vital para el equilibrio ecológico de la ciudad y para el disfrute social de la población.

La construcción de la Autopista Buenos Aires-La Plata, tangente al futuro Parque, motivó la decisión de que el área amenazada de la ciudad rematara contra sus bordes, liberando de usos «urbanos» y haciendo actuar como pieza estancada el Parque Regional y la Costa. De esta forma se gana, a su vez, una importante superficie del suelo planificado, hoy sin urbanizar, para sanear el déficit habitacional de Avellaneda en óptimas condiciones de equipamiento comunitario, verde público, infraestructura y accesibilidad. En cada una de las intervenciones que se proponen de vivienda social ha regido siempre la idea de «hacer ciudad» antes que la del «conjunto habitacional» periférico como solución parcializada.

Se ha previsto, también, un área industrial planificada que busca definir una zona de 170 ha, actualmente no urbanizada, con carácter exclusivamente industrial junto al sector petrolero, a fin de incentivar, en el mediano plazo, la relocalización de los establecimientos más conflictivos de la planta urbana, sin expulsarlos del partido. En un sector contiguo de 14 ha y de propiedad pública se ha localizado el proyecto de una planta de tratamiento de afluentes líquidos común que evitará el volcamiento actual de 30.000 m³/día a los arroyos Sarandí y Santo Domingo.

La prohibición de ampliaciones de las instalaciones de depósito de productos químicos y combustibles en el puerto de inflamables, el diseño de una red vial fluida de acceso y regreso de transporte de carga y el «cierre» de toda el área con un cinturón verde forestado de transi-

ción, aprovechando la franja de tierra pública existente, terminan de ordenar y sintetizar la propuesta sobre el sector portuario compatibilizando el mantenimiento de industria en la ciudad con los necesarios resortes de seguridad y adecuación ecológica y funcional al área urbana.

La propuesta para la red circulatoria tiene como base dos tipos de acciones:

a) las propuestas de mejoramiento en la accesibilidad a los barrios, solucionando conflictos puntuales y proponiendo una batería de cruces peatonales y/o vehiculares a las distintas barreras físicas (en especial al ferrocarril), haciendo funcionar el sistema más orgánicamente;

b) las propuestas de costuras transversales buscando una más fluida relación este-oeste entre las vías de circulación primarias, en particular, y con los partidos de Lanús y Lomas de Zamora, en general, aliviando de tránsito pesado la congestionada avenida Pavón.

El programa de infraestructura priorizó las inversiones en los sectores de desagües cloacales y pluviales, a través del financiamiento local de las obras menores e internacional para las obras básicas que se encuentran en ejecución.

El grave déficit de espacios verdes requirió de un plan especial que formulara una estrategia particular para el sector. En el programa se plantea que desde las pequeñas intervenciones en predios de escala barrial hasta el Parque de Llanes y el Parque Ecológico Regional, el suelo libre verde nuevo se incorpore al patrimonio social intentando estructurarlos, donde esto pudo hacerse, con la creación de corredores y paseos ganados al ferrocarril, a los bordes de la autopista o aprovechando plazoletas o boulevares existentes, armando un «partido» del verde urbano.

Por otro lado, y donde se ha podido, se reconstituyó el viejo camino de cirga en el borde del Riachuelo, creándose situaciones similares en las riberas de los arroyos Sarandí y Santo Domingo, con el manifiesto propósito de preservar para el futuro recorridos de amenidad y relación con lo natural insertos en la trama construida.

LAS ESTRATEGIAS SECTORIALES

En coincidencia con la estrategia general se han planteado una serie de instrumentos de acción directa e indirecta que refuerzan o complementan la política urbana expresada y que, sintéticamente, son los siguientes:

Proyectos ejecutivos

Los proyectos ejecutivos resumen, por barrio y localidad, las acciones e intervenciones urbanas que deberán ejecutarse para corregir los desajustes puntuales detectados y mejorar la calidad de vida barrial. En general, implican operaciones de actuación de escala menor, a ejecu-

tar con financiamiento público y privado, y, en algunos casos, la participación directa de los propios habitantes organizados.

De tal forma, las ocho localidades del partido (Avellaneda, Piñeiro, Dock Sud, Crucésita, Gerli, Sarandí, Villa Domingo y Wilde) cuentan con una cartera priorizada de proyectos locales que permiten una mayor transparencia en los futuros procesos de inversión pública y una herramienta de control por parte de los pobladores.

Normativa urbanística

La normativa regula el tipo e intensidad del uso del suelo del partido con un criterio fuertemente vinculado a lo morfológico y ambiental. Un objetivo adicional importante fue proteger las áreas residenciales barriales contra la agresión que significaba la localización, sin control, de la industria peligrosa y contaminante. En este sentido, se plantearon una serie de medidas de incentivo para promover la radicación, dentro de la planta urbana, de las ramas industriales más vinculadas al terciario y para aquellas que utilicen tecnología de punta, que son las de menor o nulo conflicto urbano.

Por último, el Plan plantea los instrumentos necesarios que viabilizan los mecanismos de consulta y participación pública directa en cuestiones como la aprobación de proyectos de inversión de una escala mayor a los 5.000 m² de suelo, las futuras modificaciones del Plan, la preservación de edificios o áreas, etc. Asimismo se instrumentaron una serie de incentivos y premios anuales para obras y operaciones urbanas del sector privado que mejoren sustancialmente la calidad de la ciudad.

Preservación del patrimonio

Una exhaustiva catalogación de los edificios y áreas de interés patrimonial junto a una normativa especial proponen terminar con el despilfarro social, económico y cultural que implica la demolición o degradación sistemática de los hitos referenciales construidos o naturales que la propia comunidad adoptó como suyos. El criterio fue el de la conservación pero con la flexibilidad necesaria para la adaptación y reciclaje a los nuevos requerimientos que plantea la dinámica urbana.

Planes parciales

La complejidad de los problemas a resolver implicó la necesidad de formular planes y programas parciales que atendieran problemáticas sectoriales que fueron identificadas en el proceso de formulación del Plan General. Los planes formulados y en ejecución a la fecha son los siguientes:

- Áreas verdes y forestación urbana.
- Reactivación del puerto del Dock Sud.



FIG. 6. El casco central y el eje estructurador, Av. Mitre.

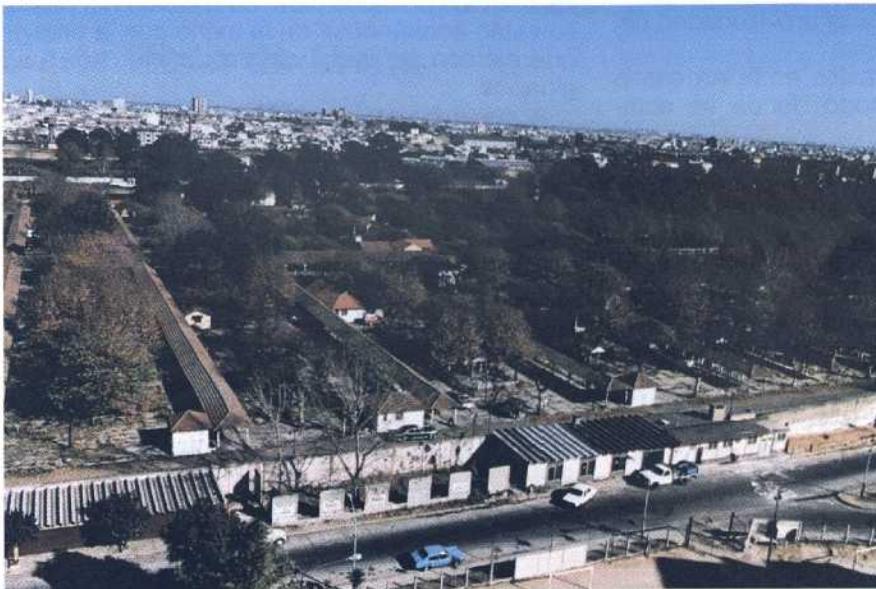


FIG. 7. Sector del ex-mercado de lanares destinado a parque público por el POU de Avellaneda.

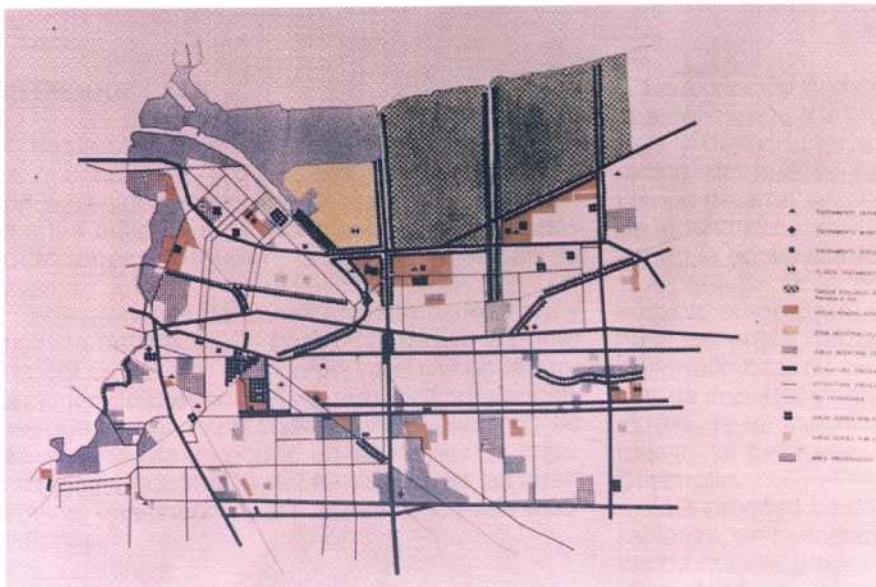


FIG. 8. Plano de la estrategia general de actuación sobre la ciudad, POU de Avellaneda.

- Reordenamiento del tránsito en el área central.
- Ampliación de la red de desagües cloacales.
- Saneamiento hidráulico del partido.
- Programa de tierra y vivienda social. Creación del Banco de tierras municipales.
- Reordenamiento del área del ex mercado de Lanares.
- Plan especial para el área costera y de creación del Parque Ecológico Regional.
- Creación del Sistema Único Estadístico Municipal.
- Programa de reactivación económica de Avellaneda.

ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISORIAS

A pesar de que todavía no ha transcurrido un plazo prudencial para llevar a cabo una evaluación con la necesaria perspectiva, algunas cuestiones pueden afirmarse con la provisoriedad del caso.

Las administraciones locales en la Argentina están transitando un período donde se comprueba:

- a) una marcada debilidad política frente a otros agentes de la sociedad;
- b) una creciente escasez de recursos financieros y humanos;
- c) una fuerte presión social ocasionada por razones externas a su campo decisonal;
- d) un aumento de las responsabilidades provocadas por el abandono de las funciones que antes cumplían las administraciones de los niveles nacional y provincial.

Esta situación atenta contra el éxito de los programas que se encaran y contra la propia legiti-

midad política de los gobernantes. En este sentido parece fundamental seguir profundizando la búsqueda de nuevas metodologías de gestión-participación que permitan el abordaje de los problemas articulando las diferentes racionalidades y lógicas políticas de los distintos actores.

Desde la especificidad de nuestra actividad esto implica la necesidad de no seguir confundiendo Planificación con Plan. Por lo menos en nuestros países, el compromiso político de y en la gestión urbana es insoslayable a la hora de instrumentar las acciones si éstas buscan favorecer a las mayorías.

De tal forma, si Gestión y Plan son inseparables, ambos deberán tener como centro del diagnóstico las duras condiciones de austeridad de gobierno y de pobreza creciente de la población involucrada en que deben desarrollarse.

Esta situación, sin duda, está obligando a replantearse los tiempos técnicos a los que los profesionales estaban acostumbrados y asumir que los tiempos políticos para la reversión del proceso están acortándose de la mano con la presión que ejercen los cada vez más numerosos marginados.

A pesar de su provisoriedad, estas primeras conclusiones marcaron el camino adoptado en Avellaneda en materia de política urbana. Aunque el Plan se encuentra en la última fase de aprobación por parte del Honorable Concejo Deliberante, más del 30 por 100 de sus propuestas y proyectos están ejecutados o en proceso de ejecución. Esto ha permitido soslayar, en parte, la herencia de la tradicional desconfianza en la efectividad de las gestiones urbanísticas y multiplicar los acuerdos alrededor de las cuestiones más urgentes.

Profundizar estos acuerdos parece ser el camino más viable que hay que seguir recorriendo.