



Doctorado en
Arquitectura y Urbanismo

SEMIANRIO DE DOCTORADO ST32

TEORÍA Y CRÍTICA DE PLANES Y PROYECTOS URBANOS

GUILLERMO TELLA

Índice de contenido

Introducción	3
Primera Parte Ciudad y dilemas	7
Segunda Parte Ciudad y orden	39
Tercera Parte Ciudad y discursos	71
Cuarta Parte Ciudad y desafíos	105
Quinta Parte Ciudad y gestión	125
Reflexiones finales	159
Referencias del autor	165

Introducción

Se presenta a continuación una breve compilación de materiales bibliográficos elaborados por el autor que recuperan debates disciplinares sobre las lógicas de construcción de la ciudad, sus proceso de reproducción social y sus mecanismos de intervención sobre el territorio. Habida cuenta, se examina a la ciudad como parte un espacio geográfico determinado, interpretando el papel de los actores sociales que configuraron el territorio, las acciones emprendidas por los gobiernos locales así como los lineamientos y marcos regulatorios que orientaron el crecimiento de sus distintas áreas. Intenta responder cómo se construye el espacio urbano, cuáles son las características particulares del fenómeno y cómo se articula la construcción de este espacio con las posibilidades estructurales de los actores sociales.

Se plantea situar en el centro de la escena a la construcción de la ciudad para poner en evidencia las relaciones establecidas por el mercado en la estructuración del territorio y a los fenómenos que conducen hacia la fragmentación social, la acumulación diferencial y la participación inequitativa de la población en el acceso a la ciudad (Tella, 2015). Aborda la noción de *reproducción social* en tanto desarrollo cultural y económico de una comunidad en un lugar determinado, estableciendo las posibilidades estructurales que los actores tienen para reproducir sus vidas en el proceso de construcción de la ciudad (Lombardo, 2012). Una serie de autores han estudiado desde diferentes perspectivas aquello que podemos llamar “lo urbano” y, más precisamente, las formas, procesos, estructuras y relaciones mediante las cuales se va construyendo la ciudad -no sólo en referencia a una dimensión física sino también a las diversas representaciones simbólicas que se producen y reproducen socialmente en un contexto dado-.

La reproducción social en la literatura aparece generalmente asociada a varios autores, entre ellos, *Mario Margulis* incursiona en el campo de las formas de vida familiar y sus procesos culturales que se interrelacionan y retroalimentan. Señala que en un colectivo social están articulados: la reproducción de la vida -que se encuadra en los aspectos cotidianos de los individuos- y la del capital -centrada en la producción y en la captación del plusvalor- (Margulis, 2009).

Otro de los autores que avanza sobre el tema es *Pierre Bourdieu*, quien examina las relaciones establecidas entre lo económico y lo simbólico en la diferenciación social (Bourdieu, 1989). Su idea de reproducción aparece asociada a la estructura conformada para sostener las diferencias de poder (Bourdieu et.al., 1977). Por su parte, el epistemólogo francés *Jean Claude Passeron* desarrolla el tema como dinámica histórica en la que intervienen la invariancia y el cambio como constituyentes estructurales (Passeron, 1983).

Desde otra perspectiva, *José Luis Coraggio* presenta cómo la disposición de una masa creciente de bienes y el incremento de la productividad del trabajo permiten organizar objetos y sujetos sociales. Aporta que ésta ha sido entendida como consumo de mercancías y como subproducto de la acumulación, y

propone un sentido profundo de la construcción social: “poner en el centro la reproducción ampliada de la vida humana no supone negar la necesidad de acumulación sino subordinarla a la reproducción de la vida, estableciendo otro tipo de unidad entre la producción como medio y la reproducción como sentido” (Coraggio, 1999: 12).

En las articulaciones entre reproducción social y espacio urbano, *David Harvey* centra a la construcción de la ciudad alrededor de la reproducción ampliada del capital y de la distribución espacio-temporal de las relaciones que se constituyen en torno a la propiedad privada del suelo (Harvey, 2007). Por su parte, *Manuel Castells* elabora conceptos para el análisis urbano, asentados en el materialismo histórico y situados en el espacio como expresión de la estructura social (Castells, 1974). Examina los elementos del sistema económico, político e ideológico así como las prácticas sociales que de ello derivan, y ofrece como resultante un espacio percibido como dicotómico.

Otro de los importantes autores que alimenta el debate es *Christian Topalov*, que instala la relación entre la producción social y la del espacio urbano (Topalov, 1979). Desde su enfoque, la construcción del espacio representa -ante todo- una multitud de procesos privados de apropiación del espacio, determinada fundamentalmente por las propias reglas de valorización. En ese marco, la organización de la ciudad se realiza a partir de los procesos de producción y de reproducción de la fuerza de trabajo y de las contradicciones que de ello surjan.

Por su parte, *Henri Lefebvre* ofrece las bases de la construcción de la ciudad a partir de estrategias de clase (Lefebvre, 1969). Así, señala que tras la irrupción del industrialismo, la ciudad es separada en pedazos, destruida por un lado e integrada por otro, tanto por el mercado como por el consumo, la cultura y los valores; convirtiéndose en un dispositivo material para la producción, para controlar la vida cotidiana y el consumo de productos. A partir de allí propone un punto de observación para el análisis de lo urbano, situando su centro en la reproducción de la vida.

Para *Ana Fani Alessandri Carlos*, la construcción del espacio es entendida como parte del proceso de reproducción social. La autora relaciona al espacio a un proceso más amplio, que articula las dimensiones social, política y económica, y abre como perspectiva de análisis la construcción de un espacio que circunscriba al individuo como sujeto de producción (Carlos, 2008). De modo que observa tres niveles de articulación: el *nivel económico*, a partir de las necesidades de reproducción del capital; el *nivel político*, que involucra, como condición para su realización, un territorio definido por la acción del Estado; y el *nivel social*, donde se concreta la vida en sociedad como componente indispensable.

Quien también observa la ciudad asociada a las relaciones de reproducción entre actores en el contexto de procesos naturales y socioeconómicos es *Rafael López Rangel* (López Rangel, 2009). Aporta que la sustentabilidad juega un rol central en la reproducción social, apuntando contra los estudios positivistas que sostuvieron la construcción de una ciudad con características insustentables. Considera que los procesos de reproducción de la vida y de ordenamiento territorial se concretan alrededor de las inversiones, de las acciones de los propietarios del suelo, de los sectores inmobiliarios y del sostenimiento que el Estado presta a esas relaciones.

Estas visiones representan una buena parte de lo que puede considerarse como aproximación crítica y alternativa a los abordajes tradicionales de los estudios urbanos ligados a los diferentes procesos de reproducción de las relaciones sociales en la construcción de la ciudad, donde juegan un rol esencial cada uno de los actores, la distribución de los diversos elementos urbanísticos y los dispositivos normativos que regulan la expansión urbana. En este marco, se problematiza la articulación entre una estructura que promueve y condiciona una reproducción social determinada, y los actores que se desenvuelven dentro de tal estructura.

En consecuencia, resulta indispensable realizar una lectura sobre la construcción del espacio caracterizando sus procesos constitutivos (políticos, sociales, económicos, culturales, urbanos, ambientales) y las interrelaciones principales que en ese marco se suscitan. Dado que las miradas clásicas no observan contextualmente a la ciudad y no han aportado aún elementos efectivos para solucionar los problemas urbanos cada vez más agudos, este enfoque constituye una aproximación a la explicación sobre la estructuración reciente del territorio.

Referencias

- BOURDIEU, Pierre (1989), "El espacio social y la génesis de las clases". Universidad de Colima: Estudios sobre las Culturas Contemporáneas III, pp. 27-55.
- BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean Claude (1977), *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Editorial Laia.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri (2008), *De la "geografía de la acumulación" a la "geografía de la reproducción": un diálogo con Harvey*. Universidad de Barcelona: Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica.
- CASTELLS, Manuel (1974), *La cuestión urbana*. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.
- CORAGGIO, José Luis (1999), *Política social y economía del trabajo: Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Ediciones Miño y Dávila.
- HARVEY, David (2007), *Espacios del Capital: Hacia una Geografía Crítica*. Madrid: Ediciones Akal.
- LEFEBVRE, Henri (1969), *El derecho a la ciudad*. Paris: Anthropos.
- LOMBARDO, Juan (2012), *La construcción del espacio urbano en el área metropolitana de Buenos Aires: Sus características*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- LÓPEZ RANGEL, Rafael (2007), "Las actuales transformaciones de los paradigmas urbanos. Una obligada reflexión epistemológica". En: Lombardo, Juan; *Paradigmas urbanos*; Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- MARGULIS, Mario (2009), *Sociología de la cultura: Conceptos y problemas*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- PASSERON, Jean Claude (1983), *La teoría de la reproducción social como una teoría del cambio*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos I, pp. 417-442.
- TELLA, Guillermo -Coord.-; Amado, Jorge y Lombardo, Juan (2015), *Espacio, poder e identidad: Hacia un estatus urbano de lugar*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, Colección Cuestiones Metropolitanas.
- TOPALOV, Christian (1979), *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.

Primera Parte

Ciudad y dilemas

Introducción¹

El proceso creciente de dispersión y de fragmentación territorial al que asisten las metrópolis ante el progresivo desvanecimiento de la tradicional ciudad compacta constituye el tema central del presente acápite, donde se intenta examinar cómo el vaciamiento de las áreas consolidadas, la descentralización del terciario avanzado, el desarrollo de los sistemas de infraestructura viaria, el aumento de la movilidad intraurbana y el incremento de la ocupación del suelo inciden en el surgimiento de piezas urbanas a modo de ínsulas autónomas, en yuxtaposición y convivencia con bolsas de marginalidad, vacancia y pobreza.

En este contexto, la emergencia, las causas y consecuencias de la conformación de archipiélagos urbanos se intenta explicar en términos generales y a partir de casos de estudio en los que, si bien difiere la escala, los vincula la situación de alta accesibilidad, su estado inicial de degradación funcional, y el inicio de un proceso de recualificación del tejido a partir de la llegada del equipamiento terciario avanzado. Se observa una situación dicotómica: en un extremo, se observa un proceso de bunkerización con alta seguridad y aislamiento y, en el otro, un espacio público que se desarticula, se desdibuja y que rompe los criterios que históricamente lo consagraron como tal.

La década del '90 proponía un tipo de ciudad dispersa y fragmentada, cerrada y excluyente. En ese marco hoy crecen y se consolidan diferentes formatos de artefactos urbanísticos que concentran actividades a modo de enclaves desvinculados de su entorno circundante. La manifestación más extrema de la crisis económica por la que atraviesa el país ha comenzado evidenciar un virtual desmantelamiento de esas estructuras, y tal circunstancia induce a reflexionar sobre la necesidad de refuncionalizar aquellos viejos enclaves con el objeto de responder a la nueva dinámica emergente.

Ha quedado convencionalmente aceptado que la Crisis del Petróleo de 1973 constituye el jalón con el que ha culminado una época urbana, la de la "metrópolis moderna", y a partir de la cual se inició la denominada era de las "Postmetrópolis". Fue, precisamente, cuando comenzaron a evidenciarse los efectos socioterritoriales sobre las grandes ciudades el momento en que la discusión se tornó más aguda, debido a la complejidad y celeridad de los procesos de urbanización y a la ineficacia de las tradicionales herramientas de actuación.

Con una dialéctica socioespacial, E. Soja (1996) ha indagado sobre las complejas relaciones entre procesos sociales y formas espaciales y, a su vez, entre formas sociales y procesos espaciales. Bajo esa lógica, sostuvo que

1 En: Tella, Guillermo (2005), "Rupturas y continuidades en el sistema de centralidades de Buenos Aires"; Max Welch Guerra (comp.), Buenos Aires a la deriva: Transformaciones urbanas recientes; Buenos Aires: Editorial Biblos (pp. 29-73). Este acápite recupera también parte de su tesis doctoral con idéntico tema que el del título de referencia.

el término Postmetrópolis permite “resaltar las diferencias entre regiones urbanas contemporáneas y aquellas que se consolidaron a mediados de siglo; por lo tanto, el prefijo post marca la transición entre lo que se ha llamado la metrópolis moderna y algo significativamente diferente conformado a partir de nuevas formas postmodernas”.

No se trata del desvanecimiento de la antigua estructura sino de su convivencia y articulación con nuevas y complejas formas de urbanización. La geografía industrial de la metrópolis fordista entró en un fuerte proceso de retracción y reindustrialización sustentada en la incorporación de altísima tecnología y de mano de obra barata, en el avance hacia una economía de servicios, en una densificación de los flujos de información y en una tendencia hacia modos de producción más flexibles.

Para C. BOYER (1996) el ordenador es a la postmodernidad lo que la máquina fue a la modernidad desde el punto de vista de su incidencia en los modos de pensar y de organizar la información, de comprender la realidad y de conformar la ciudad. Argumentos que, desde todo punto de vista, ponen en evidencia las limitaciones de las estructuras epistemológicas actuales para interpretar los procesos recientes de transformación socioterritorial.²

Desde una similar aproximación, J. ECHEVARRÍA (1994) sostiene que para garantizar el funcionamiento del denominado “complejo telemático-informático” o “Telépolis” -metrópolis sin fronteras, impulsada por sofisticadas tecnologías en información y comunicación- es necesario proceder a la reestructuración de las regiones metropolitanas así como de ciertos ámbitos regionales. Efectivamente, son las redes telemáticas las que posibilitan la generación de un nuevo espacio social para la interacción. La hipótesis central de su trabajo es que el enorme conjunto de actividades que se llevan a cabo en las metrópolis se está trasladando paulatinamente a un espacio virtual y ello “enfriaría” las ciudades, constituyéndose cada vez menos en ámbitos para la actividad económica y más en ámbitos para el descanso, el ocio, la distensión y el esparcimiento.³

Esta circunstancia propone un tipo de socialización diferente y una nueva relación entre espacio y sociedad dado que, en términos de M. FOUCAULT (1986), si bien por un lado, la ciudad socializa, agrupa y compone, por otro, individualiza, serializa y descompone. En ese sentido, P. BOURDIEU (1999) sostiene que la mediatización de la realidad promueve la desmovilización social y el protagonismo adquirido por los “fast-thinkers” incrementa los efectos de amnesia estructural: “la globalización conduce a que un ciudadano conozca al detalle el rostro de NELSON MANDELA y no recuerde al de su vecino de enfrente”.

2 En un trabajo reciente, M. CASTELL (1997) afirma que “al final del siglo XX vivimos uno de esos raros intervalos de la historia caracterizados por la transformación de la cultura material por obra de un nuevo paradigma tecnológico (...) centrado en las tecnologías de la información, que está modificando la base material de la sociedad a un ritmo acelerado”. Sostiene que en esta “orilla de la eternidad... el espacio organiza al tiempo en la sociedad red”, donde no sólo las nuevas tecnologías de la información se dispersaron planetariamente a una gran velocidad sino que “la velocidad de esa difusión tecnológica ha sido selectiva tanto social como funcionalmente”.

3 De los tres entornos que el autor construye en términos teóricos —el primero, el espacio rural; el segundo, el espacio urbano, y el tercero, el espacio telemático—, sólo en los dos primeros las interacciones se realizan en presencia física, a corta distancia, de manera sincrónica y analógica. En el tercero, en cambio, las interacciones son concretadas a través de flujos electrónicos o de representaciones digitales, a distancia, no presenciales, asincrónicas, globales y bisensoriales. Si bien en el primer y el segundo entorno es donde se han desarrollado las actividades tradicionales del hombre, la tecnología está generando un nuevo espacio para que éstas se comiencen a producir no en recintos cerrados sino en redes virtuales y a una rapidez que tiene como techo cercano la velocidad de la luz.

La urbanización postfordista

Resulta sumamente interesante la visión de J. CASARIEGO (1995), en donde establece una inflexión a partir de fines de la década del '70 entre: el estructuralismo y el post-estructuralismo, en el campo de la filosofía; entre el industrialismo (fordismo) y el post-industrialismo (post-fordismo), en el campo de la economía; y entre el modernismo y el post-modernismo, en el campo de la cultura y, por consiguiente, de la arquitectura y del urbanismo. El desarrollo del capitalismo tardío devino en "un modelo territorial desequilibrado, con importantes desigualdades sociales y con nuevas configuraciones espaciales, conduciendo a un equipamiento selectivo del territorio, ya sea por la propia inversión de los recursos privados como por las restricciones derivadas de la crisis" (GARCÍA BALLESTEROS, 1995: 17).

El trabajo de R.FERNÁNDEZ DURÁN (1995) resalta, precisamente, las consecuencias sociales de un modelo cada vez más planetario, las perturbaciones económicas, los límites ambientales y ecológicos y una dinámica central basada en la expansión continua. Algunos de los contraefectos o efectos no deseados han sido puestos de manifiesto también por A.LIPIETZ (1995), en el marco del estudio de las asimétricas relaciones de poder norte-sur; en donde indaga acerca de las crisis ecológicas globales (tales como las lluvias ácidas, el efecto invernadero y el adelgazamiento de la capa de ozono) y caracteriza la direccionalidad de esas relaciones: "con la introducción de nuevas regulaciones ecológicas se observa cómo la humanidad establece nuevas reglas de juego y cómo se determinan, por razones muy complejas de defensa de los viejos modelos de desarrollo, las viejas regulaciones".

Para algunos autores, inserto en una nueva etapa del sistema mundial capitalista—caracterizado por alto dinamismo y cambio tecnológico—, el proceso de globalización "ha pasado a ser un paradigma, una determinada visión del mundo, un modelo ideológico que da cuenta de la intensificación de los flujos portadores, en espacio y tiempo, de nuevas formas de pensar y de producir, de vincular y de relacionarse" (BERNAL-MEZA, 1996: 84). Esta nueva fase del capitalismo se encuentra signada por nuevas formas de organizar tanto la producción como la puesta en mercado de bienes y de servicios, consagrando al usualmente denominado modelo postfordista de producción, que requiere de una implantación territorial nueva (como señalan SOJA, GIDDENS, SANTOS y otros). D. HARVEY (1990) definió a este modelo postfordista como de acumulación flexible, ante la necesidad de superar las rigideces del fordismo, mediante un nuevo proceso de flexibilización de la economía.⁴ En este contexto, J. CASARIEGO (1998: 68) sostiene que las "postmetrópolis" se caracterizan por:

- una tendencia importante hacia la economía de servicios (finanzas, gestión, administración), hacia la industria de alta tecnología y hacia la producción de bienes de consumo;
- una cada vez más potente y compleja red de transportes, en las que se combinan sistemas de carácter público y privado, nuevos y recuperados, y nodos intercambiadores de modos;
- el incremento gradual del número de centralidades urbanas generadas tanto por la reactivación de los viejos centros como por la creación de nuevos ámbitos situados sobre los bordes de la ciudad;
- la descomposición del paradigma del centro clásico (con su singularidad, compacidad, alta densidad y límites definidos) así como del viejo concepto de "suburbio" y del par polar "centro/periferia" ante

4 En busca de los "nuevos patrones de urbanización", M.LUNGO (1995) observa cuatro características bien diferenciadas: (a) que la migración campo-ciudad ocurre de forma explosiva hacia pocos centros urbanos; (b) un alto nivel de inequidad (exclusión social y territorial, polarización espacial de clases sociales); (c) la desintegración de la agricultura tradicional y (d) la incapacidad de absorción de fuerzas de trabajo por parte de la industria urbana.

- el surgimiento de centralidades de nuevo tipo;
- una concepción "panóptica" del espacio, a través de la segregación socioespacial (división de la ciudad por clases, por guetos) y socioeconómica (de accesos a bienes y servicios);
- las innovaciones tecnológicas generan la dispersión de muchas actividades y, con ello, el empleo, capturado de las áreas centrales, tiende a localizarse sobre las periferias; y
- la difusión de un paisaje urbano extenso y ajerárquico, fragmentado y discontinuo, en el que es difícil reconocer un "orden", donde se destruye el concepto de "lugar" y las partes se ensamblan en una ambigua relación.

Las actividades humanas en la última década han comenzado a construir una nueva configuración del territorio, debido a la mayor integración económica y a una mayor dispersión espacial. De manera que aparece como imposter-gable el diseño de instrumentos urbanísticos que apunten a la organización espacial y funcional de la ciudad en sintonía con la complejidad de la nueva realidad emergente.

El denominado "sistema global económico" más que un mero sistema de mercado, es un sistema estratégico de poder en el que la producción y la distribución de la información se constituye en instrumento esencial. En The World City Hypothesis, J.FRIEDMANN (1986) logró introducir en la discusión tres cuestiones centrales: (a) que el concepto de "ciudad global" en el campo de la investigación urbana es capaz de espacializar el problema de la globalización de la economía; (b) que el centro de atención del poder de las grandes empresas se desplace hacia la diversidad de actividades y modos de organización; y (c) que los procesos de internacionalización de la economía aparezcan atados a lugares concretos, con actividades e intereses diversos.

El nuevo papel adquirido por las ciudades se debe, entonces, a dos procesos importantes: a la mundialización de la actividad económica, por un lado, y a la intensidad creciente de los servicios en la organización de la economía, por otro. La dispersión geográfica de las actividades económicas y la necesidad de su integración han contribuido a que las grandes ciudades adquieran una función estratégica en la economía mundial. Según S.SASSEN (1996), en las últimas décadas se han registrado profundas transformaciones en las ciudades, cuyas características son:

- de las 20 ciudades más grandes del mundo, 17 se encuentran en países en vías de desarrollo y en el marco de un creciente deterioro físico y ambiental;
- un acelerado proceso de metropolización y una concentración creciente de pobres, de desocupados y "sin techo" en las grandes ciudades;
- una notable transformación de su estructura productiva, con predominio de industrias de servicios y declive de la industria tradicional;
- nuevas y mayores desigualdades sociales, económicas y espaciales dentro de las ciudades y entre ciudades en los planos mundial, nacional y regional; y
- el surgimiento de un nuevo tipo de sistema urbano en el que la ciudad constituye un nodo central para la coordinación y prestación de servicios de carácter transnacional.

Si bien en el modelo fordista, la tradicional área metropolitana era el ámbito de privilegio, en tiempos del postfordismo, a éste área se le sobrepone el de la región metropolitana: más extensa, más difusa y, fundamentalmente, "con una creciente dificultad para establecer límites claros entre zonas rurales y zonas urbanas (...) producto de la gran dispersión de las actividades en el entorno metropolitano." (FERNÁNDEZ DURÁN, 1993). Son estas regiones las que efectivamente centralizan las llamadas "funciones comando" (gestión, coor-

dinación y control) del sistema mundial. No obstante, en el interior de la ciudad global, la difusión de nuevas pautas de organización territorial no se produce de manera homogénea, sino que se privilegian localizaciones precisas.⁵

Los efectos se advierten de modo diferencial: mientras una parte del territorio metropolitano adquiere una “especialización flexible” (con una economía urbana integrada al sistema global), la otra no es convocada para ello. Espacialmente, la región metropolitana obtiene como resultado: (a) por un lado, espacios estratégicos reestructurados, debido a una fuerte concentración de inversiones de capital; (b) por otro, amplias áreas residuales del modelo, ámbitos en los que se evidencia un cierto abandono, debido a que no resultan de su interés.

La economía mundial está formada, entonces, por una red de espacios estratégicos. El área central, un sector casi exclusivo de finanzas, negocios y administración, aparece claramente enmarcado como uno de esos ámbitos principales del sistema a ser reestructurados, mediante la construcción de edificios para oficinas y la modernización de los equipamientos e infraestructuras. Se trata de un sitio predilecto para la localización del hiperdiversificado terciarismo, en donde se genera una competencia por el espacio que tiende a elevar los costes del suelo a montos sin precedentes, de modo que sólo quedan al alcance de los grandes capitales transnacionales.

En ese marco, equipado con tecnologías de punta en comunicaciones e informática, se constituye en el lugar de mayor concentración de capitales y es sometido a los más importantes procesos de renovación (que encubren la expulsión de los tradicionales habitantes para dar lugar a las demandas de localización del terciario avanzado y a la actividad financiera). En los barrios donde habitaba el proletariado industrial se concentran y acrecientan las tensiones sociales, la precarización y la exclusión.

Los ámbitos de comercialización de bienes y servicios, tras los importantes cambios en los patrones de consumo colectivo y el aumento del tiempo de ocio, también se constituyen como “estratégicos”, y se caracterizan por: (a) la concentración de una variada oferta de productos en una localización muy puntual; y (b) la dispersión regional en su localización, que impone transformaciones importantes en la infraestructura viaria y el incentivo al uso masivo y excluyente del automóvil particular.

Las inversiones diferenciales de capital en el espacio generan desigualdades territoriales que se traducen en: el deterioro de las áreas comerciales tradicionales (no conectadas directamente a las nuevas actividades productivas) y la creación de nuevas centralidades periféricas. Históricamente, las ciudades han ofrecido a los sistemas económicos una fuerte centralidad. Hoy, el espacio urbano central se valoriza y expande (Times Square en New York, La Defense en París, Puerto Madero en Buenos Aires).⁶

5 Esta dualidad es producto de: una creciente descentralización de las actividades productivas del sector secundario (bienes materiales), para su relocalización en las periferias; y una mayor concentración de actividades del sector terciario avanzado (financiero y de capitales) sobre las áreas centrales. El aumento de las desigualdades socioeconómicas y espaciales dentro de las grandes ciudades tiende a rever las relaciones entre centro y periferia, principalmente, a partir de los procesos de periferización de áreas centrales y de centralización de áreas periféricas. Se obtiene como resultado, una gran dispersión urbana con una metropolización tentacular, dando lugar a la formación de las “megaciudades” de los dos últimos decenios.

6 En los países centrales, el viejo centro revitalizado y los nuevos centros regionales constituyen la base espacial de las ciudades transnacionales. En Europa, dado que los centros urbanos están muy protegidos y no cuentan con extensiones abandonadas, la expansión del terciario suele producirse fuera del centro antiguo. A su vez, a escasa distancia de éste, es posible observar la formación de guetos que ponen de manifiesto nuevas formas de desigualdad espacial y social y una nueva geografía de la marginalidad.

Pero si bien el área central mantiene su preponderancia, cambia de significado, produciendo una resemantización espacial. Más allá de su histórico rol de centros comerciales y bancarios, hoy funcionan como puntos de mando y como centros de coordinación, control y servicios de capital mundial y como generadores de innovación para las industrias. Desde esta perspectiva, es importante comenzar a reflexionar sobre el papel que el planeamiento urbano asume como instrumento de gestión del suelo en la administración de la ciudad.

La deconstrucción disciplinar

El proceso de globalización económica propicia una redistribución de riquezas y de pobreza, de libertades y de restricciones, concentra capitales pero, también, posibilidades efectivas de acción y elección. Los antiguos ricos dependían de los pobres para crear y acrecentar su riqueza. La nueva forma de riqueza ya no los necesita y eso acentúa las desigualdades sociales y territoriales. Desde esta perspectiva, nuevas formas de concentración y de dispersión emergen en las ciudades. La oferta de empleo se esparce por todo el territorio y con ello la ciudad tradicional queda transformada en una mera área especializada de todo su entorno regional. Esta "Ciudad-Región", en términos de R. SIMMONDS (1997), difiere de la "metrópolis" de la época anterior, dado que la diseminación del trabajo urbano junto con la industrialización de la agricultura produjeron un nuevo modelo de paisaje que hace imposible sostener la vieja distinción entre campo y ciudad.

Como indicio del ingreso a una nueva era de lo urbano, lo "posturbano" queda retratado en nuevas formas de organización del espacio y de la sociedad, y coloca en evidencia el "colapso del orden", de las entidades estables, del estado de equilibrio. G. PADOVANO (1993) gira alrededor del concepto de "desorden como nuevo orden" y al respecto afirma que: "Son tiempos de la no-linealidad, de la inestabilidad, de las fluctuaciones, que son las que constituyen las nuevas manifestaciones del territorio, son estructuras en desequilibrio que prometen un cambio radical de la vida en sociedad".⁷

En el marco de esta "postcity", aparecen nuevas manifestaciones de lo urbano en donde se entrelazan de modo irregular diferentes fragmentos: áreas residenciales, industriales, comerciales y de esparcimiento, estos nuevos espacios del tiempo colectivo, vinculados mediante un ágil sistema de carreteras. (F. DE TERÁN, 1997). Dos cuestiones aparecen a esta altura como centrales: (a) la nueva realidad territorial como objeto del planeamiento, y (b) la nueva naturaleza adquirida por el propio planeamiento.

Las principales metrópolis están atravesando una etapa de deconstrucción disciplinar de su viejo sistema urbanístico y de construcción de uno nuevo, debido a que las prácticas desarrolladas hasta aquí han comenzado a exhibir claros signos de su agotamiento. Cuando en los '70 se vislumbraba el fracaso del urbanismo científico, comenzó a desarrollarse un planeamiento estratégico, en donde se establecían claras diferencias entre previsiones estructurales a largo plazo y acciones concretas, de implementación inmediata.⁸

7 De manera que la ausencia de elementos que permitiesen comprender este orden nuevo ha constituido el motivo central de la crisis disciplinar actual. Ya no pueden sostenerse valores tales como la estabilidad, la continuidad y la certidumbre. A través del tiempo, quedó demostrado la incapacidad predictiva del urbanismo para prever comportamientos de la ciudad, tanto con relación al espacio como al tiempo, porque no fue posible eliminar de hecho a la incertidumbre.

8 Efectivamente, más allá de tender al fragmentarismo intraurbano, la posibilidad más directa de incidir hoy en el proceso de urbanización es mediante actuaciones puntuales de cierta envergadura, bien definidas y estratégicamente localizadas, derivadas de circunstancias de oportunidad y de intenciones colectivas globales. Se trata de un proceso denominado como "urbanismo promocional", que constituye una aproximación entre plan y ejecución y una alternativa al planeamiento tradicional.

En el marco de los agudos procesos de reconversión económica, las ciudades se encuentran sometidas a una fuerte tensión sobre sus bordes, puesto en evidencia por el incremento del valor tradicional de ese suelo, que se prepara para la llegada de asentamientos comerciales, de oficinas y/o de residencia de alto coste. De manera que puede observarse un proceso centrífugo, hacia el exterior, en el que se emplazan nuevas actividades terciarias, por un lado, pero por otro surgen también movimientos de tipo centrípeto, hacia el interior, que buscan poner en valor los espacios intersticiales, los vacíos interiores de la ciudad consolidada.

En la ciudad perviven a través del tiempo lugares con significación, ámbitos donde la memoria y la identidad aparecen enlazadas. Muchos de ellos se encuentran obsoletos como resultado de las diferentes transformaciones funcionales de la propia ciudad. Se trata de cuantiosos espacios abandonados por la industria, por los ferrocarriles, por los puertos, por la violencia urbana, por el receso de la actividad residencial o comercial, por el deterioro del patrimonio edificado, por falta de accesibilidad producto de operaciones inmobiliarias aledañas, entre otros factores.

Desde mediados de la década pasada y a través de proyectos e inversiones públicas y privadas, la ciudad ha comenzado a reintegrar esos ámbitos a su trama productiva. De la misma manera que la cultura decimonónica desarrolló los parques urbanos como respuesta a la ciudad industrial, la cultura postindustrial requiere de espacios de libertad, de indefinición, de improductividad, pero no ligados a la noción mítica de la naturaleza sino a la experiencia de la memoria, a la romántica fascinación por el pasado ausente como arma crítica frente al presente. (I.SOLA-MORALES, 1996).

El retorno de los enclaves

Tradicionalmente, en la transformación del suelo rural en suelo urbano, la ciudad trabajaba su espacio de borde y generaba un área de influencia que desalentaba el uso agrícola intensivo; con lo cual, el campo no oponía resistencia al avance de la ciudad y se retiraba antes que ésta llegase. La tierra, vacante y desvalorizada, era colocada en “espera” por una o varias décadas hasta la introducción de usos urbanos. Las nociones de intensidad y de continuidad en el uso del suelo, desde el punto de vista de la edificación, constituían los componentes esenciales y exclusivos para la diferenciación de un espacio en urbano o no-urbano.

En la actualidad, estas concepciones han entrado en crisis debido a cambios manifiestos que devienen de la desintegración del concepto clásico de urbanización. Ante la emergencia de nuevos procesos se puso en evidencia, por un lado, la desaceleración de la expansión periférica tradicional y el incremento del deterioro de las áreas centrales; pero también, el aumento de los espacios intersticiales y la aparición de localizaciones periféricas como verdaderas situaciones de enclaves. Asimismo, los ámbitos no urbanos han incorporado progresivamente elementos considerados de lo urbano y hoy se encuentran en vías de mutación y de reformulación tanto de cuáles como de cuántas.⁹

La ciudad asiste, en conjunción con una expansión urbana hacia las periferias, a un proceso centrípeto de reconstrucción a partir de la puesta

9 Frente a una desmaterialización de la centralidad de las áreas centrales, surgen urbanizaciones difusas, intervenciones sobre sectores que no han adquirido consistencia urbana aún. Los habitantes de los cottage norteamericanos, ubicados en zonas periféricas de las grandes ciudades, por ejemplo, que viven en entornos no urbanos y que viajan más de cien kilómetros hasta llegar a sus lugares de trabajo en el centro de la ciudad, signados por una notoria falta de continuidad y de intensidad en el tejido, ¿puede decirse que no son urbanos?, y al respecto, ¿cómo catalogar lo que sucede con la Toscana italiana, en las afueras de Florencia, camino a Pisa?

en valor de sus espacios intersticiales que, pese a su estado de abandono y obsolescencia, perduraron en la memoria colectiva con carácter y significación propios. La recuperación de estos enclaves intenta contribuir en la recuperación económica de la ciudad mediante acciones bien articuladas y con fuerza propia.¹⁰

El compromiso con la forma de la ciudad, a través de la necesidad de re-integrar los territorios vacantes, vuelve a ponerse de relieve con la reformulación de estas "espaldas urbanas" para utilizarlas como espacios de primera jerarquía. Ello favorece a disipar la segregación de intereses y competencias en la relación público/privado y tiende a acentuar algunas de las cualidades con las que la historia le ha permitido a esos fragmentos perdurar en la memoria con poder evocativo. (J.BUSQUETS, 1996).

La condición de centralidad no resulta ser permanente, sino que cambia y se transforma, se discontinúa y se reconstruye en otros términos. Simultáneamente a un proceso centrífugo, que se manifiesta sobre el edge-city (borde urbano), se observa uno de tipo centrípeto sobre el vaste-land (terreno vacante). Ambos procesos, tanto hacia la periferia como hacia el propio centro, denotan una instancia de conflicto que pone en juego la condición de centralidad a diferentes niveles.¹¹

Por otra parte, el repliegue de la industria de las áreas urbanizadas ha dejado grandes extensiones vacantes, que permitieron el retorno de los enclaves para reconstruir la ciudad a partir de sus intersticios urbanos centrales. Estos fragmentos urbanos intersticiales están conformados por espacios localizados sobre áreas de alta accesibilidad y que, debido a cambios en las estructuras productivas a escala regional, han sido abandonados y quedaron, durante tiempo, vacantes de actividad.

Áreas antiguamente ocupadas por equipamientos industriales, viejas instalaciones portuarias o estaciones ferroviarias, entre otras, debieron ser desactivadas debido al retroceso de las actividades que le daban sustento (renovación tecnológica, cambio de políticas macroestructurales, erradicación industrial, etc.), y al deterioro del patrimonio construido (los altos costos de mantenimiento que acentuaron la degradación edilicia y funcionaron como detonantes de intrusiones clandestinas y de violencia urbana).

Mediante proyectos e inversiones públicas y privadas, estos terrenos vacantes comienzan a reintegrarse a la trama productiva. Por su condición de piezas urbanas, connotan una enorme capacidad reestructurante sobre la totalidad de la ciudad y, como tales, es posible retirarlas, reformularlas y volverlas a insertar, donde algunos componentes se preservan, otras se recambian y otras, simplemente, se reacondicionan. Una vez renovadas y reinsertadas, permiten ofrecer una respuesta competitiva a través de elementos diferenciales y, también, mediante el rescate y la evocación de aquellas partes que le permitieron perdurar en la memoria como espacio con identidad y significación.

Estos espacios tienen la cualidad potencial de "servirse" de una centralidad dada por el contexto de inserción, introducida como dato derivado de

10 En las principales ciudades de Estados Unidos y de Europa, y de manera más incipiente en España, se han comenzado a desarrollar en la última década nuevas estrategias tendientes a afrontar la reconversión de las áreas centrales, por un lado, y el resurgimiento de los barrios más desfavorecidos en torno a esos centros, por otro. En colaboración con el sector privado, las administraciones locales pretenden generar mediante operaciones de renovación urbana un clima favorable para atraer negocios e inversores. (APARICIO MOURELO, 1998).

11 Las propuestas de intervención y refuncionalización sobre las áreas consolidadas constituye una de las claves de la condición de centralidad. Cuando la densificación del centro torna a la ciudad altamente vulnerable y congestiva, no es posible resolver el problema del transporte, el de contaminación o el de inseguridad separadamente, sin una descentralización del centro actual y sin una generación de nuevas centralidades de tipo alternativo. (J.BORJA, 1991).

su propia localización. Si bien cada caso acentúa sus particularidades, como denominadores comunes puede observarse en su renovación cierta coincidencia respecto de la envergadura del emprendimiento, en las modalidades de gestión e instrumentación urbanística y en las respuestas lingüísticas y tipológicas ofrecidas.

Estos fragmentos cuentan con una capacidad de atracción de inversiones y de consolidación de la identidad adquirida, pero también, de búsqueda y de consagración de nuevas identidades. Sus arquitecturas, de gran singularidad, participan de una lógica que por su obsolescencia funcional resultan poco valoradas. De manera que, en muchos casos, no se ha percibido aún la necesaria acentuación de aquellas cualidades que le permitieron a estos sitios abandonados perdurar en la memoria colectiva. En respuesta a los cambios de modelo económico-productivo globales, los viejos contenedores sobre los que se alojaban las actividades que le daban sustento, muchos de ellos con ubicaciones o muy centrales o próximas a los centros, caen en desuso y adquieren un estado de abandono progresivo, que deterioran la imagen tanto como la dinámica de su entorno.

Esta circunstancia fue la que condujo a que en la última década las ciudades hayan comenzado a protagonizar un proceso centrípeto tendiente a la puesta en valor de los espacios intersticiales; una tendencia que, inexorablemente, pone en juego la morfología de la ciudad mediante la refuncionalización de sus vacíos interiores. De no mediar políticas de planeamiento estructurales que evalúen las potencialidades de estos enclaves intersticiales, la ciudad será testigo del surgimiento de guetos urbanos tan desvinculados como marginados de la sociedad.

Simultáneamente con procesos de reurbanización sobre áreas consolidadas, las grandes aglomeraciones están experimentando en las últimas décadas una etapa de desurbanización, con actividades residenciales, terciarias y terciarias superiores o cuaternarias, características de los núcleos centrales, que se dispersan sobre los bordes metropolitanos y conforman extensos ámbitos suburbanos de muy baja densidad, que se confunden con otras áreas sin urbanizar.¹²

Debido a que por sus rasgos históricos y por su papel en el concierto mundial es considerada como un buen laboratorio urbano donde es posible detectar los cambios que se avecinan en las ciudades, CASARIEGO RAMÍREZ (1998: 59) examina a Los Ángeles “para chequear a qué nuevas formas de organización espacial la ciudad está tendiendo en la actualidad, cómo se comporta y acomoda esta compleja relación de espacios a las demandas cambiantes de la sociedad contemporánea (...) en relación con las nuevas expresiones de la cultura, de la economía y de la tecnología”. Pareciera ser desde su perspectiva que Los Ángeles es el conglomerado urbano que mejor expresa los fenómenos que hoy caracterizan a las grandes metrópolis. Considera que por más de dos siglos, su área central con características multipolares, ha reunido a las funciones administrativas, financieras y comerciales por excelencia y el sistema ferroviario favoreció el surgimiento de centros secundarios industriales y/o comerciales.

La expansión suburbana a partir de la construcción en los años ´40 de las carreteras de alta velocidad generó, con el apoyo del transporte privado, extensas áreas residenciales periféricas, dio origen a lo que recientemente E.SOJA (1996) denominó como el paso de una “suburbanización masiva a una

12 Desde una mirada amplia y como resultado de su Tesis Doctoral, I.SÁNCHEZ DE MADARIAGA (1999) caracterizó el dilema entre eficiencia y equidad que se produce a partir de la aplicación de las diferentes técnicas de planeamiento y de gestión que se desarrollan en los Estados Unidos desde hace dos décadas, tendientes a controlar el crecimiento disperso e intentar afrontar una cuestión crucial: la dotación de infraestructuras y equipamientos urbanos de esas áreas que requieren para su satisfacción de un cierto grado de concentración espacial de la demanda.

post-urbanización”, con nuevas formas de expresión de la “post-periferia”, enraizada en un modelo cultural “post-moderno” y en un modelo económico “post-fordista”.¹³

Para explicar la configuración espacial de Los Ángeles, Casariego se apoya en tres supuestos que se desarrollan simultáneamente: (a) la conformación de un sistema de centros jeraquizados que estructuran una “supercomunidad difusa” a partir del resurgir de los “edge-cities”; (b) el robustecimiento de las centralidades existentes, ya sea en relación con un renacimiento de los antiguos núcleos como del propio “downtown”; y (c) la adecuación de la ciudad a situaciones de alto desarrollo económico y rápido crecimiento de la urbanización —puesto de manifiesto también en anteriores trabajos (CASARIEGO, 1996)—.

Es un área que debe considerarse como clásicamente periférica pero en la que se está produciendo una ocupación del territorio muy particular, donde la ciudad dejó de terminar bruscamente y puso de manifiesto una discontinuidad del tejido edificado, una ocupación fragmentada, la pérdida del paisaje rural, donde “el campo se rompe en trozos al intercalarse hipermercados, carreteras, oficinas, urbanizaciones, grandes áreas comerciales, dejando de cumplir su misión de producir cereales para convertirse en un conjunto de zonas baldías o escombreras ilegales a la espera de un cambio de destino”.

Las reflexiones de G.PADOVANO (1993) intentan incidir en el proceso de urbanización a través de actuaciones puntuales de envergadura estratégicamente localizadas con las cuales conformar nuevas centralidades. De manera alternativa a la forma tradicional del planeamiento, el “urbanismo promocional” se presenta como una aproximación entre plan y ejecución, a partir de circunstancias de oportunidad que orientan acciones en un marco de referencia y compatibilidad; con lo cuál, la intervención urbanística recobra una dimensión como instrumento capaz de introducir cualidad diferencial en la ciudad.¹⁴

Respecto de la “arquitectura triunfante y el fracaso del urbanismo”, el arquitecto holandés R.KOOLHAAS (1996: 185) sostenía que: “Hemos desmantelado una disciplina entera, nos hemos desconectado de lo operativo, nos hemos quedado en un mundo sin urbanismo, sólo con arquitectura. La muerte del urbanismo crea un desastre inmanente”. Asimismo, se pregunta: “¿Es posible sostener que el urbanismo sea responsable de la falta de solución de los problemas de una ciudad?”; al tiempo en que afirmaba: “han fallado muchas de las aportaciones realizadas desde las ciencias sociales, desde los estamentos y aparatos políticos y administrativos, han fallado las asignaciones presupuestarias, ha fallado la arquitectura por la falta de cualidad ambiental de las ciudades y ha fallado la filosofía, por la falta de explicación de la realidad y de reducción de incertidumbres”.

Un discurso económico de raíz liberal contribuyó a acentuar un estado de crisis en la concepción disciplinar del urbanismo, donde se atacan las regu-

13 Desde otra perspectiva pero en esa misma línea, el trabajo de J.FARIÑA Y J.POZUETA (1998) recoge muchas de esas hipótesis que aplican sobre un particular fragmento de Madrid: la zona noroeste. Se trata de una parte de la ciudad que escapa a los términos de la “ciudad tradicional” y que ostenta características que la literatura atribuye a la “ciudad difusa”. Se observa un modo de asentamiento estructurado en torno al trazado viario (y no al ferroviario), de manera que se privilegia el uso del automóvil particular como marco de una “huida hacia el suburbio” en busca del contacto con la naturaleza, con el “entorno frondoso”.

14 En 1962 se llevó a cabo la primera transmisión transatlántica vía satélite, luego que la NASA lanzara un satélite activo, el Telstar I, con el que abriera paso a una espectacular expansión de las comunicaciones e iniciara la construcción de la “aldea global”. Pero fue recién en los ‘90 cuando las ciudades comenzaron a comprender que la tecnología es sólo un instrumento y no un objetivo, que las ciudades crean centralidades y que cuando se crean centralidades también se crean marginalidades... que la tecnología no es capaz de controlar.

laciones en el uso del suelo operadas desde el planeamiento porque atentaban contra la iniciativa empresarial, siendo el propio mercado el instrumento más eficiente de asignación de recursos y funciones sobre el territorio. Por otro lado, desde el campo de la arquitectura, se ha entendido la ciudad como “sumatoria de intervenciones arquitectónicas de diversa escala como camino adecuado para obtener resultados concretos”, si bien sólo ejecuta fragmentos de una idea completa (KOLLHOFF, 1989: 23).

Si bien el proyecto arquitectónico desarrollado sin estrategias generales de transformación del espacio urbano ha puesto en evidencia su incapacidad para generar cambios estructurales en la ciudad, ambas disciplinas, la economía y la arquitectura, encontraron en este tipo de intervención un punto de articulación importante, dado que por un lado adquiere un carácter emblemático, y por otro, favorece la atracción de inversiones.¹⁵

Los diferentes planes generales, dedicados a calificar y clasificar suelo como modo de regular el crecimiento de la ciudad, han puesto de manifiesto, en términos de J.Ezquiaga, la asimetría existente entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social sobre el que dichas técnicas se aplicaban. A su vez, los modelos explicativos lógico-matemáticos de los años '60, mostraron también sus limitaciones para traducir las formulaciones teóricas en estrategias operativas de intervención en la ciudad; con lo cual se abrió paso a una consideración física de la ciudad, entendida ahora como articulación entre monumentos y tejidos urbanos y entre morfología urbano y tipologías edificatorias.

Las infraestructuras han permitido históricamente cualificar al territorio y, si bien contribuyeron en el deterioro del tejido urbano, hoy se presentan como el espacio de las grandes oportunidades. Los desplazamientos de la población en las ciudades pasaron en veinte años de un tercio de movilidad obligada a más de dos tercios. Eso condujo inevitablemente a rescatar espacios olvidados, mediante la denominada acupuntura urbanística, para introducir flexibilidad a la rígida trama urbana. De manera que el futuro de las ciudades pareciera tender a jugarse en sus periferias, allí donde se juxtaponen el primer mundo con el tercero.

Las estrategias de actuación

Los efectos sobre el territorio producidos por el capital nómada y por la dinámica aplicada sobre el Estado, que encubrió la retracción de políticas benefactoras y la privatización de servicios públicos, han generado desigualdades socioespaciales que se traducen en la creación de nuevas centralidades periféricas y en la revitalización puntual de parcelas centrales, por un lado, y por otro, en el abandono y consiguiente deterioro de las áreas de implantación no conectadas directamente con las nuevas actividades.

Frente a un deslumbramiento de diferentes fragmentos de la ciudad, amplias zonas residuales se sumergen en una creciente pauperización de su calidad de vida como resultado de la sustancial disminución de inversiones en materia de servicios, de infraestructuras y de seguridad, anteriormente en manos de las administraciones locales y que, ante su repliegue, caen en un estado de obsolescencia progresivo. Estas administraciones, mayormente inmersas en un fuerte endeudamiento, se vieron tentadas de

15 J.EZQUIAGA (1998) se pregunta si el planeamiento tradicional atraviesa por meros cambios adaptativos al nuevo contexto social o espacial o, si por el contrario, se encuentra frente a un nuevo paradigma conformado por un sistema de relaciones. La crisis del urbanismo científico se presenta como de tipo epistemológico y afecta a los modelos explicativos y predictivos basados en metodologías reduccionistas y cuantitativas. En ellas se asociaba el concepto de orden al de equilibrio y el de desorden al de inestabilidad, de modo tal que el no-equilibrio, la irreversibilidad y la probabilidad no eran consideradas para la comprensión de los sistemas dinámicos.

recurrir a la recualificación de suelos para luego conceder permisos de edificación sobre grandes superficies y, de esta manera, aliviar sus acuciantes problemas financieros.

Con lo cuál, el sector privado se instaló sobre aquellos espacios de tipo estratégico y el público se ocupó de tender los elementos infraestructurales más costosos para que pueda funcionar el sistema y, como sostiene Fdez.DURÁN (1995: 32), hizo recaer su financiación sobre el conjunto de la sociedad. Asimismo, los territorios metropolitanos han ido construyendo toda una serie de instrumentos necesarios para captar parte de esa globalidad, tales como: infraestructuras viarias, trenes de alta velocidad, superpuertos y grandes aeropuertos, que en muchos casos no resultaban de interés para la iniciativa privada pero que eran necesarias para que la globalización prosperase.¹⁶

Para JORDI BORJA (1994), una ciudad que aspire a insertarse en una economía global, tendrá que posicionarse en contextos internacionales a través de respuestas competitivas. Por ende, deberá preservar su historia, pero también, deberá modernizarse manteniendo elementos diferenciales, es decir, ser complementaria y adquirir capacidad de intercambio. Las ciudades no tienen per se capacidad de generar, por su propia forma inercial de funcionamiento, los medios para posicionarse en el contexto internacional.

Desde esta perspectiva, el planeamiento estratégico se presenta como el espacio de concertación apropiado para los grandes proyectos, permite plantear la racionalidad de las operaciones y generar una nueva relación de fuerzas. Para J.BORJA, los principales condicionantes a ponderarse para su implementación son: (a) el posicionamiento ante el sistema de infraestructuras, (b) el desarrollo de una capacidad de atracción de inversiones, (c) una imagen y una oferta cultural sólida, y (d) un ambiente urbano "favorable".

Finalmente, debe destacarse que, en el marco del proceso de globalización, la consigna implícita es "crecer o desaparecer". Por ende, la ciudad se esfuerza por lucirse atractiva a los inversores locales y/o extranjeros y, en esa puja, se acrecientan y consolidan las diferencias intraurbanas, protagonizadas por espacios estratégicos, en un extremo, y áreas residuales, en el otro. Las ciudades se han constituido en la última década en un elemento clave de acumulación económica y atesoran en su interior a los puestos de mando de la economía global. Por tal circunstancia, las administraciones locales optaron por exaltar los atractivos de su oferta urbana para captar y retener actividades que las sustenten y revitalicen.

Las agudas transformaciones socioeconómicas y las incesantes innovaciones tecnológicas han puesto en evidencia las limitaciones de los instrumentos tradicionales de la planificación urbana.¹⁷ Visto en cierta perspectiva, dos consignas suficientemente claras parecieran ser las que subyacen al planeamiento estratégico: (a) que los retos que afronta una ciudad deben convertirse en oportunidades de futuro para su desarrollo; y (b) que las acciones generadas deben producir un efecto largamente superior al esfuerzo invertido en su ejecución. No obstante, debe subrayarse que si bien lograron generar un amplio espacio de concertación, las ciudades en su esfuerzo por

16 En este marco, hizo su aparición una forma de planeamiento urbanístico local que permitía prolongar sobre el territorio la propia lógica de acumulación, sumando mayor flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones de la economía y poder dar respuesta a los grandes intereses privados sobre determinadas áreas de la ciudad. No se aspiraba a obtener el tradicional equilibrio territorial sino la competitividad del territorio para atraer inversiones. INÉS DE MADARIAGA (1993) sostiene que "el urbanista actual ha logrado identificarse con quien fuera su adversario tradicional: el promotor inmobiliario".

17 Por otro lado, la multiplicidad y heterogeneidad de actores intervinientes en la ciudad diversificaron e intensificaron sus reclamos en pos de una mayor competitividad y calidad de vida urbana, y requirieron su participación en la toma de aquellas decisiones que los involucrase.

obtener una cierta competitividad económica, olvidaron abordar aspectos importantes de la sustentabilidad de su crecimiento.

Los instrumentos de planeamiento urbano tradicionales se han mostrado ineficaces para contener el incremento de las tensiones sociales en el marco del nuevo orden económico. Sus intentos por alcanzar un desarrollo físico equilibrado no se han logrado apropiadamente. La celeridad con que se suceden los hechos exige brindar respuestas con información incompleta. Asimismo, la importante competencia establecida entre ciudades por “lucirse guapas” excluye a numerosas poblaciones que no consiguen situarse en forma favorable en estos contextos.

El plan tradicional, con su propuesta inerte de equilibrio a largo plazo, se limitaba a organizar la ciudad mediante la mera clasificación de suelos. Desde esta perspectiva, la planificación estratégica aparece como un instrumento de privilegio para adaptar el territorio a las nuevas y complejas realidades de la postmodernidad. ¿Por qué surge, entonces, la necesidad de planificar regionalmente? La respuesta es razonablemente obvia: porque en un contexto de globalización económica, los inéditos fenómenos de hiperurbanización acelerada generaron determinadas problemáticas territoriales con grados de complejidad tal que no podían afrontarse a través de los instrumentos que proporcionaban los planeamientos urbano y sectorial. Las nuevas dinámicas sobre las periferias metropolitanas así como los desequilibrios inter e intrarregionales dan cuenta de ello. Desde esta perspectiva, es preciso entonces penetrar sobre el caso de las transformaciones socioterritoriales recientes de la región metropolitana de Buenos Aires.

Los patrones de asentamiento

Buenos Aires, organizada desde sus orígenes indianos en torno a un área central fuertemente estructurada, sobre la ribera del Río de la Plata y con una configuración radioconcéntrica, es la misma ciudad que algunos ilustrados llamaron “capital de un imperio que nunca existió” y que aún hoy continúa extendiendo sus límites físicos a más de sesenta kilómetros de su plaza mayor. Esta aglomeración está conformada por una porción central —la Ciudad de Buenos Aires— y una periférica —el área metropolitana o Gran Buenos Aires, compuesta por veinticinco partidos y una población de diez millones de habitantes—. ¹⁸

Más de cuatro centenares de ciudades fueron fundadas por la Colonia española en América durante la primera mitad del siglo XVI y, en todos los casos, su concepción ha sido idéntica como resultado de la aplicación de las Leyes de Indias: una plaza mayor, una división en manzanas de manera ortogonal, una organización del espacio y una estructura de poderes en común. Sin embargo, los diferentes condicionantes de cada sitio le fueron otorgando individualidad a cada una: la mezcla de razas, la topografía, el

18 Componen esa porción periférica tres coronas: (a) la primera, en torno a la “ciudad central”, está conformada por los municipios de: Avellaneda, San Martín, norte de La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Tres de Febrero, San Fernando, San Isidro y Vicente López; (b) en la segunda corona se comienza a evidenciar un cierto crecimiento tentacular y está integrada por: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón, Florencio Varela, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Miguel, Merlo, Moreno, centro y sur de La Matanza, Quilmes y Tigre; y (c) el tercer y último anillo de la aglomeración lo constituyen: Cañuelas, Escobar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Pilar y San Vicente. Por último, como resultado de la impresionante expansión de la aglomeración, es posible observar cómo antiguos núcleos urbanos que abastecían zonas agrícolas, distantes a más de setenta kilómetros del centro de Buenos Aires, han comenzado a formar parte de un tejido cada vez más continuo, conformando una muy incipiente cuarta corona de urbanización, integrada por: Exaltación de la Cruz, Zárate, Campana, Luján y Brandsen.

clima, los recursos. Las ciudades fueron creciendo y desarrollándose bajo sus propias lógicas, y Buenos Aires lo hizo en torno a un núcleo central y mediante una expansión en anillos sucesivos. Posteriormente, la traza lineal del ferrocarril reorientó su crecimiento a partir ejes de vinculación con las áreas agroproductivas.

Las sucesivas estaciones se constituyeron en centro de pequeñas urbanizaciones y el tranvía se ocupó de enlazar áreas dispersas. En un proceso de sustitución de importaciones y de fuertes migraciones internas, a mediados de siglo la ciudad creció sobre terrenos no aptos, sin infraestructuras o saturando las existentes —en lugares periféricos, alejados de los centros principales y bajo las cotas de inundación—; circunstancia que generó dos ciudades: una servida y otra no.

La irrupción de las autopistas marcó el inicio de la era del automóvil particular y produjo nuevas pautas de crecimiento de la ciudad, acentuando un implícito desprecio a los costos y efectos de esta cirugía para los espacios barriales donde se las practicaba. Los sectores de mayor nivel socioeconómico se desarrollaron bajo este nuevo paradigma, mientras que los sectores medios lo hicieron sobre la estructura tradicional y los más bajos sobre zonas no aptas. Actualmente, el crecimiento de la ciudad se lleva a cabo mediante la generación expansiva de enclaves “gentrificados”, ámbitos acorazados en donde los de afuera no pueden entrar y los de adentro no quieren salir.

Por último, con relación al crecimiento de la población comparativa entre la Ciudad de Buenos Aires y su espacio metropolitano se observa que, frente a una meseta demográfica protagonizada por el distrito central desde mediados de siglo, el Gran Buenos Aires evidenció una importante curva positiva. Es decir que, mientras la Ciudad de Buenos Aires mantuvo desde 1947 una cantidad aproximada a los 3 millones de habitantes, el Gran Buenos Aires pasó de 1,5 millones a casi 8 en el mismo período. De este modo se observa cómo las dinámicas poblacionales han constituido un jalón insoslayable en el proceso de metropolización de Buenos Aires, en el marco de un proceso que se explica a partir, precisamente, de la oferta de mano de obra industrial y de la promoción de tierra barata en las proximidades del área central de la ciudad.

En un esfuerzo por sintetizar procesos de suma complejidad, desde una dimensión histórica es posible reconstruir el proceso de ocupación de Buenos Aires exclusivamente a partir de una mirada sobre la distribución de los principales usos, sabiendo que la topografía ha sido uno de los principales factores condicionantes de la localización de actividades. En el caso del residencial, por ejemplo, pueden reconocerse diferentes escenarios que protagonizaron la expansión. El primero de ellos se produjo en torno a la década de 1890, protagonizado por palacetes y conventillos, donde se alojaba la oligarquía y el proletariado industrial, a ambos costados del área central: uno al Norte, otro al Sur, uno con altos niveles de sofisticación y refinamiento, otros, de insalubridad y hacinamiento. En torno a la década de 1920, aproximadamente, aparece el segundo momento, liderado por las casas de renta y las casas baratas, una destinada a sectores medios, otras a sectores bajos, una con localización central, la otra periférica.

Alrededor de la década de 1950 fue la propiedad horizontal y las villas miseria por un lado, y los loteos económicos por otro, los principales protagonistas del crecimiento de la ciudad, uno de tipo subcentral, otro central o finalmente, los extremadamente periféricos, ocupados por sectores medios, por marginados y por sectores bajos respectivamente. El último momento gira en torno a la década de 1990, protagonizado por las torres jardín en zonas subcentrales y por los barrios cerrados en la extrema periferia. Si bien históricamente los procesos de suburbanización fueron de carácter popular, en la actualidad son las elites las que se suburbanizan.

Si observamos el comportamiento del comercio, inicialmente tuvo una localización central, luego se desarrolló en torno a las estaciones del ferro-

carril (preferentemente sobre uno de sus lados), donde las paradas que efectivamente estaban muy distantes unas de otras. Seguidamente, a partir de la lógica del colectivo, con paradas cada dos cuadras, fue posible una mayor continuidad de flujos y su distribución tendió a ocupar las principales avenidas. Y finalmente fue el automóvil quien hizo accesibles para el comercio zonas que antes no lo eran.

Con relación a la industria, también aparecen con claridad momentos diferenciados en su localización. Primero fue en torno al Riachuelo, donde funcionaban las barracas para depósito de mercaderías, dado que sólo se recibían y se despachaban productos. En segundo lugar, las fábricas requirieron de mayor espacio para la producción y “salieron” a la búsqueda de tierras baratas (periféricas y/o bajas), conformando el primer cordón industrial. Actualmente, la industria está siendo expulsada de la ciudad por cuestiones ambientales y encerrada bajo precintos.¹⁹

Evidentemente, el ferrocarril ha sido el medio de transporte que estructuró todo el proceso de metropolización, siguiendo las cotas altas demarcadas por la topografía. En un primer momento, fue el tranvía a caballo quien abasteció al área central, luego el tranvía eléctrico pudo alcanzar también a las estaciones ferroviarias de la periferia y el auge del colectivo, con su inherente libertad de desplazamiento, cubrió y potenció toda el área urbanizada. Por último, el automóvil extendió mucho más los bordes de la ciudad.

Si bien, por un lado, tanto el ferrocarril como las autopistas han sido los principales factores que a través del tiempo direccionaron el crecimiento, por otro, el tranvía y el colectivo fueron los que tendieron a homogeneizar dicho crecimiento. Unos mediante la penetración lineal sobre el territorio, otros con una cobertura espacial más ancha que larga. Sin embargo, debe afirmarse que las actividades administrativas y financieras nunca abandonaron el área central de Buenos Aires y ello explica el fuerte carácter monocéntrico que la ciudad sustenta. “La City” continúa siendo el distrito bancario del país y coincide con el centro histórico-fundacional; mientras que los diferentes subcentros (Flores, Belgrano, Avellaneda, etc.) no han logrado absorber actividades correspondientes a esa primera centralidad.

Buenos Aires presenta un fuerte contraste entre centro y periferia, que puso de manifiesto la presencia de determinados patrones que la literatura asigna como producto de una inserción aguda a un sistema global de ciudades, tales como: la destrucción de los tejidos fabriles e industriales, la construcción de ámbitos destinados a la expansión de la economía financiera, el desarrollo de nuevas tipologías edilicias residenciales, nuevas formas de distribución comercial sustentadas en el uso del automóvil particular, la aparición de nuevas modalidades de “comercialización del ocio” en las periferias, la inversión en estructura viaria para dinamizar los desplazamientos y, como contrapartida, el incremento de los asentamientos precarios y de los niveles de violencia urbana.

Asimismo, se ha evidenciado en la última década un crecimiento dictómico como resultado de una “modernización” acelerada, tardía respecto de sus modelos centrales de referencia: por un lado, una acentuada concentración de la riqueza en determinados sectores sociales y, por otro, un empobrecimiento extremo ante la incapacidad de absorción de fuerzas de trabajo por parte de la industria urbana. (SCHNEIER-MADANES, 1998).

De este proceso diferencial se advierte que: mientras una parte del territorio metropolitano es objeto de inversión en equipamiento e infraestruc-

19 Convertir la tierra rural en urbana fue hasta 1977 una decisión individual. A partir de entonces, con la aprobación de la ley provincial de uso del suelo, pasó a ser una expresión colectiva. Sin embargo, el concepto de “edificabilidad”, entendido como la capacidad que tienen los municipios para otorgar permisos de edificación, no ha sido entendida aún como un bien de enorme potencial con el cuál compensar desequilibrios socioterritoriales y compatibilizar eficiencia con equidad. (TELLA, 1998).

turas de todo tipo —exhibiendo fastuosamente los efectos de una economía urbana integrada al sistema global—, la otra parte no es convocada para ello. Espacialmente, se evidencia en el surgimiento de espacios estratégicos reestructurados, debido a una fuerte concentración de inversiones de capital, así como amplias áreas residuales del modelo, ámbitos en los que se evidencia un cierto abandono debido a que no resultan de interés. (TELLA, 1996).

Desde el punto de vista de la evolución histórica de la estructura socio-territorial de Buenos Aires, en el contexto del proceso de metropolización de la aglomeración, es posible reconocer escenarios diferenciados. El primero de ellos (1870-1930) es en el que se consolidan los centros fundacionales de poblados nacidos en torno a las estaciones ferroviarias, en el marco de una política agroexportadora con la cual se recibió un importante flujo migratorio europeo. Esta población se localizó en extremas condiciones de hacinamiento principalmente en torno al centro de la ciudad y, en menor medida, alrededor de las incipientes áreas subcentrales.

Un segundo escenario (1940-1960) surge como resultado del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, y se caracterizó por fuertes migraciones internas que acentuaban la expansión de la periferia, consolidando la primera corona de urbanización por un lado, y densificando el área central por otro. El pasaje a un modelo como este adquirió una morfología idiosincrática tal que, en algunos aspectos, podría asimilarse a lo que ciertos autores definen como “fordismo periférico”. (LIPIETZ, 1986).

Una tercera etapa (1960-1980) se consagra a partir del inicio de un desmantelamiento gradual de este tipo de desarrollo y que genera la disminución de la tasa de crecimiento metropolitano, el debilitamiento del peso relativo de las migraciones y la reducción de las políticas públicas (vivienda, transporte, alquileres, etc.) que habían incidido anteriormente sobre el desarrollo urbano. Las décadas del ‘80 y ‘90, correspondientes con el último escenario, están caracterizadas por el impacto de fuertes procesos de globalización de la economía y de dualización de la sociedad.²⁰

Los cambios mundiales en la economía y la sociedad y los cambios radicales y acelerados en el contexto local, se encuentran en la base de la evolución reciente de la región metropolitana de Buenos Aires y se traducen en la aparición de nuevas formas residenciales, nuevos patrones de consumo, así como nuevos desarrollos del terciario avanzado. La región metropolitana de Buenos Aires es una unidad funcional que concentra desde mediados de siglo a la tercera parte de la población del país, se observan dos procesos que inciden fuertemente: por un lado, una sustitución de usos en las áreas centrales de residencia a comercio y servicios, y por otro, una migración interna hacia la periferia, que acentúa la congestión e incrementa el índice de motorización.

La evolución de la movilidad en Buenos Aires se encuentra signada por una serie de rasgos que datan de larga duración, tales como: la falta de planificación del transporte, la falta de conocimiento sobre las características de la movilidad, la falta de coordinación entre modos así como la falta de atención a los requerimientos de los usuarios. En términos generales, es posible delinear algunos de los rasgos característicos de la movilidad cotidiana metropolitana: se sabe que: las mujeres viajan menos que los hombres; los ancianos menos que los jóvenes; los pobres menos que los ricos y los residentes en zonas inaccesibles menos que los de zonas accesibles.²¹

En las últimas décadas se ha observado: una baja tasa de natalidad y una alta expectativa de vida, que inciden sobre la oferta del transporte; una

20 Luego de varios intentos de “racionalización” y apertura económica, este proceso culmina con la instauración de un modelo caracterizado por la apertura de las fronteras, la desregulación económica y financiera, la privatización de las empresas públicas y la concesión de los servicios urbanos (SCHWARTZER, 1993).

21 A su vez, también se sabe: que a mayor densidad se produce menor cantidad de viajes y

retracción en la cantidad relativa de desplazamientos frente a un importante crecimiento poblacional; un descenso de la participación de los modos públicos, absorbidos principalmente por las modalidades a pie y en automóvil particular; y una inequidad en las tarifas de transporte público, en la que los residentes de áreas periféricas deben pagar más por igual cantidad de kilómetros recorridos. Es necesario, entonces, reconstruir algunos de los principales patrones del procesos de metropolización de Buenos Aires.

Los patrones recientes de asentamiento

En Buenos Aires, la generación de espacios estratégicos se produce de manera diferenciada y con características específicas, a través de un equipamiento selectivo del territorio y del incremento de las desigualdades socio-territoriales —características compartidas en muchos de sus rasgos por otras metrópolis latinoamericanas—. Sin embargo, esto se traduce en la formación de verdaderos enclaves urbanos, con aspectos más agudos y de naturaleza más crítica respecto de aquellos atribuidos a las metrópolis de países centrales (TELLA, 1998). De manera que la observación del comportamiento de los espacios reestructurados de ciudades globales en relación al caso de Buenos Aires podría dar lugar a la siguiente caracterización:

(a) La primera diferencia importante surge a partir de lo que la literatura describe como ámbitos regionales apropiados para el surgimiento de la “fábrica difusa”, con producción deslocalizada, que reemplaza a la “gran fábrica fordista” y a las estructuras y tejidos urbanos que la caracterizaban. Esto implica una creciente descentralización de las actividades productivas del sector secundario para su relocalización en las periferias metropolitanas. En Buenos Aires, las manifestaciones del postfordismo no aparecen sustentadas en cambios de igual magnitud sobre la base económica urbana ni sobre la actividad productiva. Si bien se produce la destrucción de la fábrica fordista (principal promotora de los procesos de suburbanización de mediados de siglo), ésta no se reemplaza por nuevas formas de producción industrial sino que marca el inicio del repliegue de la industria en la ciudad. Sí es importante, en cambio, una tendencia creciente —a veces avasalladora— hacia la terciarización y también la suburbanización de muchos establecimientos, tanto secundarios como terciarios.

(b) En segundo lugar, caracterizan a las ciudades globales la aparición de ámbitos destinados a facilitar la gestión centralizada y la expansión de la economía financiera, lo que se traduce en espacios puntuales apropiados para alojar a las “funciones comando” (de gestión, coordinación y control) de la economía mundial. Estos nuevos subcentros urbanos suelen constituirse en áreas específicas del centro urbano tradicional o en nuevos desarrollos algo apartados de éste, pero que adoptan una fisonomía particular difundida a escala mundial: grandes edificios de diseño innovador y emblemático, construidos con tecnologías de punta (edificios “inteligentes”), que confieren características formales simbólicas al paisaje urbano de las zonas donde se implantan (en algunos casos, anteriormente deprimidas o en estado de obsolescencia urbana), las que operan como atractivo para el terciario avanzado.

(c) Los nuevos ámbitos de comercialización de bienes y servicios que aparecen en las metrópolis de los países centrales surgen como resultado de un proceso desarrollado a lo largo de varias décadas. En Buenos Aires, la modernización del sector comercial se desarrolló tardíamente (recién a comienzos de los años ’80), a través de un crecimiento explosivo de los grandes

mayor uso de transporte público; que las áreas centrales y los corredores tienen las mayores densidades y generan mayor cantidad de viajes que las intersticiales; que las áreas centrales generan mayor atracción de viajes, mayor cantidad de viajes en modos públicos y mayor concentración en horas-punta y que a mayor nivel socioeconómico mayor es la cantidad de viajes diarios por persona y el uso del automóvil particular.

centros comerciales que culminaron en la modernización masiva del comercio minorista, en drásticos cambios en las estructuras de comercialización y en nuevos los patrones del consumo colectivo. La localización de estos nuevos ámbitos puede reforzar las centralidades existentes o, más frecuentemente, crear nuevos puntos de interés en zonas apartadas o intersticiales, potencialmente accesibles a nivel metropolitano. Para algunos autores, los centros comerciales de Buenos Aires desarrollaron rasgos originales que los diferencian de sus modelos de referencia y produjeron aunque de manera tardía un impacto social y urbano mayor (CAPRON, 1996).

(d) Finalmente, caracterizan a la región metropolitana de Buenos Aires de los '90, los nuevos desarrollos residenciales que en algunos casos implicaron la continuación de tendencias existentes y, en otros, el surgimiento de tipos urbanos y edificios nuevos. En este contexto, se acentúan los procesos de suburbanización de los grupos medio-altos y altos, fenómeno que desde la difusión del automóvil fue característico de las metrópolis estadounidenses y del que pueden encontrarse ejemplos en grandes ciudades latinoamericanas pero que en Buenos Aires no se manifestó de manera importante hasta la segunda mitad de la década del '80 (TELLA, 1998).

Estos procesos se extienden hasta la extrema periferia, posibilitando el mayor consumo de espacio (debido al menor costo unitario de la tierra en zonas menos centrales), la seguridad (frente a la inseguridad de los centros urbanos), un mejor entorno paisajístico y el contacto directo con la naturaleza (frente a los centros densos y contaminados) y una buena —aunque no necesariamente directa— conexión con la red de autopistas como condición ineludible para permitir el acceso mediante el automóvil privado.²²

Como contrapartida y de manera simultánea, se observa la “colonización” de los centros degradados por parte de sectores sociales de altos ingresos. Como parte de estos procesos de “gentrificación” surgen tipos edilicios específicos tales como los “lofts”, con ventajas derivadas de la mayor accesibilidad al centro de la ciudad y de los valores simbólicos urbanos. La “gentrificación” se inició tardíamente (a fines de los '80) en relación con la experiencia de las grandes ciudades americanas y, por ende, resultan de menor magnitud y peso.

Como preferencia residencial de un sector de las élites en los Estados Unidos, la gentryfication —que implica una revalorización reciente de los valores “urbanos” de la centralidad y que deriva del término “gentry” (personas que por su nivel social sólo están por debajo de la nobleza)— es más reciente que su opuesto, implicaban la lisa y llana huida de la ciudad (ambos procesos, sin embargo, los procesos de suburbanisation, que coexisten). Por otra parte, la gentryfication (término que en algunos trabajos en español se emplea como “gentrificación” y en francés como “gentrification”) es también opuesta al proceso anterior más tradicional de “guetización”, de formación del ghetto (o “gueto”) y estudiado por la ecología humana clásica, que implicaba la “invasión” por parte de grupos de muy bajo nivel socioeconómico y generalmente de reciente inmigración, a zonas centrales anteriormente ocupadas por elites tradicionales.

Expresiones de la nueva realidad urbana

En este contexto, la nueva realidad urbana sumerge a la ciudad en un tipo de expansión territorial cada vez más dispersa y fragmentada, donde el aumento de las desigualdades socioeconómicas y espaciales conduce a revisar

22 Esta circunstancia provoca una fuerte tensión en los bordes metropolitanos, producto de la nueva dinámica económica sobre las periferias (BUSQUETS, 1996). Sin embargo, los nuevos desarrollos han debido colapsar con una estructura anterior, generada entre las décadas de 1940 y 1960 a partir de procesos de suburbanización popular masiva, intentando vencer la resistencia que en alguna medida ésta ofrecía (MORANO y otros 1997).

las tradicionales relaciones entre centro y periferia, principalmente, a partir ciertos procesos de periferización de áreas centrales y de centralización de áreas periféricas, con una dispersión urbana ilimitada, con una metropolización incontentida y con una red de exclusión que afecta también a los espacios intermedios.

Las lógicas recientes de funcionamiento de determinadas actividades –comerciales, administrativas, de servicios y de esparcimiento– producen efectos territoriales que, tras capturar para sí externalidades de su entorno, acentúan el carácter cerrado de las urbanizaciones que las contienen. Con lo cual, se consolida una estructura reticular de exclusión que fractura el tejido socio-urbano de Buenos Aires, de características históricamente abiertas y conformado por un amplio abanico de clases medias tradicionales. Resulta entonces de relevancia indagar sobre los principales patrones de localización de las actividades sobre la estructura urbana de Buenos Aires.

El nuevo proceso de urbanización presenta dos aspectos singulares: por un lado, los procesos sociales que lo impulsan y, por otro, su repercusión sobre el territorio. De esta nueva dinámica derivan formas espaciales diferentes, cuyas características varían de un lugar a otro según la disposición y superposición de las redes de relaciones económicas, culturales y políticas que atraviesan cada lugar.

Para comprender el efecto que producen sobre la estructura urbana de la Ciudad de Buenos Aires las actividades vinculadas a administración y servicios establecidas durante la última década examinamos la localización de dos tipos principales, los “edificios de oficina” y los “hoteles de prestigio”. Al respecto, cabe decir que una de las transformaciones recientes más notorias ha sido la construcción de oficinas y de hoteles de prestigio en el centro de la ciudad. A comienzos de la década de 1990 se inició en Buenos Aires la etapa de los denominados “edificios inteligentes”, destinados a crear ámbitos propicios para sede de las más importantes empresas transnacionales.²³

Estos nuevos edificios aportan elementos formales innovadores al tejido urbano tradicional de la ciudad, cuya lógica de localización se caracteriza por no producir el desplazamiento de actividades que le otorgaban el carácter de centralidad al centro sino que han reforzado su fuerte carácter, en el marco de un proceso de expansión para alojar a oficinas administrativas, hoteles de lujo, sedes de empresas, entidades bancarias y financieras, etc.

Asimismo, es posible encontrar en la Ciudad de Buenos Aires edificios – genéricamente denominados “Clase A” en el caso de las oficinas y “4 estrellas” en el caso de los hoteles –, que corresponden a aquellos que cuentan con excelente localización y acceso, su construcción es de alta calidad y con imagen institucional de jerarquía, pero cuya arquitectura, a diferencia de los anteriores, carece de un fuerte impacto visual y emblemático.²⁴ Desde esta perspectiva, el centro de la ciudad creció de diferentes maneras.

El primer paso fue dado, sin lugar a dudas, por la operación de reconversión del Antiguo Puerto Madero, iniciada en 1991 y en la que se desarrollaron prácticas de planificación paradigmáticas, que implicaron un avance de la ciudad sobre terrenos portuarios y el reciclaje de sus viejas dársenas y depósitos desafectados, pero en los que se mantuvo el carácter tradicional

23 Su arquitectura –de grandes dimensiones, de volúmenes puros y esbeltos, y de refinadas terminaciones–, diseñada por profesionales de renombre local y mundial, introdujo sistemas expertos de automatización para responder a altos requerimientos de confort, seguridad, optimización de recursos y telecomunicaciones de avanzada.

24 El área central actual coincide con el centro histórico, donde se nuclea el principal distrito bancario y financiero de país, la sede de los poderes nacional y municipal, las dependencias de la curia, entre otros, dispuestos en unas pocas manzanas alrededor de la Plaza de Mayo, la plaza mayor que desde la fundación de la ciudad constituyó el centro gravitacional de la región primero y de la nación luego.

de las antiguas construcciones inglesas. Una vez recuperado como fragmento urbano, rápidamente se constituyó en un lugar de moda y de paseo, con oficinas, con una sede universitaria, con un complejo cinematográfico y una amplia oferta de restaurantes de lujo. No obstante, la operación “Antiguo Puerto Madero” ha culminado su fase inicial, consistente en la provisión de infraestructura urbana, la reutilización de los “Docks” y la renovación de uno de sus waterfronts. En estos momentos se encuentra en ejecución la segunda etapa, en la cuál se construyen grandes complejos hoteleros, deportivos, comerciales, residenciales y de esparcimiento como complemento de la oferta actual.

Indudablemente, el desarrollo longitudinal del reconvertido Puerto Madero, recostado sobre todo el área central, le devolvió carácter al centro y actuó como detonador de nuevas intervenciones de ampliación sobre éste, principalmente hacia el lado norte – sitio donde mayor impacto tuvo aquella operación. Si bien no se debió a estrategias de planificación pública, sí comenzaron a surgir, al norte del área central, una serie de torres acristaladas y de gran altura, para albergar a holdings multinacionales que a través de su arquitectura buscaban transmitir cierta imagen y poderío empresarial. Ejemplo de ello lo constituye una nueva generación de edificios de oficinas, de importante innovación tecnológica y tipológica, situados en las proximidades de la zona de Catalinas Norte y de Plaza Roma, y que en conjunto constituyen el más claro ejemplo de la expansión bancaria, financiera y administrativa del centro de la ciudad.²⁵

Una tercera instancia es posible reconocerla en torno al área central como resultado de los procesos anteriores, y es la correspondiente a la lenta pero gradual recualificación del cordón que envuelve al centro de la ciudad, área conocida como “Macrocentro”. Esta zona fue objeto de diferentes tipos de intervención: por un lado, el reciclaje de edificios con valor patrimonial, situados sobre un tejido urbano muy denso y consolidado, con el propósito de reemplazar usos residenciales deprimidos por otros de tipo administrativo, financiero, comercial y cultural; y por otro, la construcción de edificios nuevos, destinados a oficinas y hoteles de lujo, con una morfología fastuosa.²⁶

Por último, y también de manera incipiente, se observa la presencia de edificios de corporaciones importantes que optaron por erigirse sobre nodos potencialmente estratégicos. El ejemplo más representativo lo constituye el caso de la Torre Lloyds Bank, que abandonó una localización absolutamente central para situarse en el borde noroeste de la Ciudad de Buenos Aires, precisamente en la intersección de dos importantes carreteras. Con cualidades particularmente emblemáticas, este edificio puso de manifiesto el inicio de una migración de ciertas actividades centrales hacia la periferia urbana.

Evidentemente, las dos dimensiones analizadas permiten comprobar la hegemonía del área central de la ciudad, con fuerte concentración de equipamientos de administración y servicios. Sin embargo, la aparición de nuevas modalidades de gestión e intervención sobre el territorio bajo la forma de sociedades mixtas o corporaciones público-privadas, sumado a la mejora

25 A modo de ejemplo vale citar: la Torre Loma Negra -de 1995, con 17.000 metros cuadrados, que inició la era de los “edificios inteligentes” en Buenos Aires-; la Torre Bouchard Plaza -de 1996, con 37.000 metros cuadrados- y el Edificio República, entre otros -de 1995, con 33.000 metros cuadrados, que se destaca por su tecnología y la calidad de su diseño y sus detalles constructivos-.

26 Efectivamente, la arquitectura hotelera comenzó a responder a una demanda creciente, tal el caso de: Hotel Intercontinental -de 1995, ubicado en la esquina de las calles Piedras y Moreno, con 40.000 metros cuadrados y que ayuda a reestructurar el sector sur del área central de la ciudad frente a una acentuada tendencia a la tugurización-; el Hotel Caesar Park -de 1992, con 20.000 metros cuadrados, sobre la calle Posadas- y el Hyatt Park Hotel -del mismo año, ubicado en Cerrito al 1400, con 27.000 metros cuadrados cubiertos-.

en los sistemas de comunicación y la aparición de nuevas tecnologías, han producido un efecto transformador en cuanto a la estrategia de localización de los centros administrativos de empresas. En esta decisión prevalece la cercanía a las vías principales de comunicación, la eficiencia y modernidad de la infraestructura edilicia, el menor costo del valor de la tierra y la concentración de los centros de producción y administrativos en una sola sede. Las áreas centrales tradicionales pierden relativamente preponderancia debido al elevado valor de la tierra en las mismas y la obsolescencia física de las edificaciones, así como por inconvenientes vinculados a la accesibilidad.²⁷

Esto se manifiesta en la migración actual hacia la periferia de numerosas empresas multinacionales, principalmente sobre el eje Norte, localizándose en torno a la Autopista Panamericana y a la Avenida del Libertador.²⁸ Asimismo, se ha instalado una nueva tendencia de mercado, a partir de la creación de parques de oficinas que atienden a estas nuevas necesidades. Estas nuevas formas autosuficientes de ocupación del suelo tendrán efectos significativos sobre el área central. La nueva oferta que brinda la ciudad en sus bordes costeros, como Puerto Madero y Retiro, potenciarán más aún esta problemática. Por su parte, las menores cargas impositivas que ofrece la periferia, como así también los menores costos de mano de obra, está generando el traslado de los centros de producción a los efectos de reducir sus costos. Esta migración de los principales centros industriales deriva en transformaciones profundas de las regiones, debiéndose prever medidas para la reconversión de las zonas abandonadas.

Frente al repliegue, la desarticulación y el gradual desvanecimiento de las actividades industriales, a comienzos de la década de 1980 se inició una nueva fase de las transformaciones territoriales. Una importante y acelerada transformación se llevó a cabo sobre los espacios que la industria dejaba vacantes. Los nuevos centros de comercio y de esparcimiento tendieron a adoptar la forma de megarrecintos desvinculados del espacio público, que privilegiaron el uso del automóvil particular a través de una eficiente conexión con la red viaria y a los que es posible identificar en tres tipos: los “shopping centers”, los “hipermercados” y los “complejos multicine”.

La acepción “shopping center” constituye un anglicismo adoptado para identificar a un particular tipo de establecimiento comercial que se caracteriza por ser propiedad de una única empresa, administradora de un conjunto importante de locales de venta de productos y servicios – con explotación independiente unos de otros, y cuyos responsables son locatarios de la empresa propietaria.²⁹ Hicieron su aparición en Buenos Aires recién a mediados de la década de 1980, tres décadas más tarde que en su país de origen pero mediante una expansión muy acelerada, tal que algunos autores la han calificado como “descontrolada”.

27 Cabe señalar que el avance del terciario sobre zonas degradadas (principalmente residenciales), se ha desarrollado sin previa planificación oficial, expulsando a los habitantes (que generalmente eran de bajos recursos y, en muchos casos, en situación de ocupación clandestina) y no previó su realojamiento. Asimismo, las áreas dotadas de nuevas centralidades no han considerado la introducción de viviendas, y en los casos aislados en que sí se efectuó se obtuvieron magros resultados o fueron colonizadas por sectores sociales medios altos y altos, evidenciando procesos de gentrificación.

28 Esas empresas construyen edificios acordes a sus nuevas necesidades, optimizando costos y mejorando prestaciones. Algunas de las firmas que se han trasladado son: Mc Donald's, Walt Disney, Eveready, Compac, Capsa, Lloyds Bank y Phillips.

29 Constituyen una versión sofisticada de la tradicional “galería comercial”, cuyo apogeo en la ciudad de Buenos Aires puede situarse en la década de 1970. Los shoppings tienen la capacidad de generar un paisaje artificial que actúa como difusor de un mensaje consumista en el que la arquitectura se desmaterializa en favor de efectos escenográficos. Cuentan con

Su evolución ha sido de tipo elíptico y puede caracterizarse de la siguiente manera: (a) shopping centrales reciclados: los primeros complejos tuvieron una localización sobre áreas centrales y estaban basados en el reciclaje de edificios industriales decimonónicos desafectados; (b) periféricos ex-novo: sin interrupción de anterior proceso, se inició una etapa de construcción de edificios a nuevo, con un lenguaje altamente atractivo, de gran tamaño y situados sobre áreas periféricas; (c) subcentrales reciclados: finalmente, a mediados de los '90 se sumó una nueva instancia, la de los shoppings barriales o de vecindad, usualmente contruidos por operaciones de reciclaje -pero en una escala reducida en relación con los anteriores-.

Desde un punto de vista territorial, constituye un objeto urbano complejo y un efectivo detonador de fuertes centralidades, consolidando las existentes o generándolas sobre aquellas áreas en donde no la había. Las localizaciones centrales han producido, por un lado, intervenciones que buscaban reacondicionar y valorizar los viejos edificios, evocando reminiscencias tradicionales, y por otro, el apuntalamiento de ciertas cualidades de centralidad que reforzaran la dinámica del sector.

Como rasgo distintivo, y contrariamente a lo observado en muchas metrópolis europeas, en Buenos Aires la llegada de los shopping centers al centro de la ciudad no ha debilitado la vitalidad de los zócalos comerciales ni ha detenido la expansión del pequeño comercio sobre ese área. A principios de la década de 1980 se instalaron las primeras empresas extranjeras con las que comenzó a generarse un punto de inflexión en la forma de aprovisionamiento masivo como resultado de la gradual modernización del sector comercial. Los espacios desde los que se impulsaron esas tendencias fueron los "supermercados", que en la actualidad expenden más de los dos tercios de alimentos que se consumen.³⁰

Tanto los cambios en los hábitos de consumo como el progresivo deterioro urbano han impulsado su expansión, con un desarrollo sin precedentes en el país y que motivó la decadencia del tradicional comercio de barrio en el pericentro. Este tipo de autoservicio ha contribuido a una importante reconversión urbana, debido a dos aspectos principales: por un lado, porque a través de ellos se impulsó una renovación de las técnicas del merchandising (efectiva estrategia de exhibición de productos, menor tiempo de stockeo de mercaderías, uso de máquinas lectoras de códigos de barras, etc.), y por otro, la importante cantidad de establecimientos contruidos tanto como el gran tamaño que adquirieron.

La fuerza centrípeta que logran ejercer atenta contra la vitalidad del pequeño comercio y produce un notorio incremento de la contaminación ambiental y de la congestión vehicular (automóviles particulares, transporte público y de cargas). De manera que su emplazamiento sobre las áreas periféricas ha comenzado de modo gradual a utilizarse para preparar el avance de la ciudad, contribuyendo a su saneamiento general, con viarias e infraestructuras. Los grandes espacios sobre los que se localizan estos complejos son, generalmente, de carácter intersticial; de manera que la empresa propietaria suele hacerse cargo de la apertura de viario en el entorno, su pavimentación, iluminación e infraestructuras, como modo de favorecer su accesibilidad. Por otro lado, mientras los tradicionales cines barriales cerraban sus puertas o se reconvertían en templos evangélicos, a fines de 1996 se inauguró el primer complejo multicines, y con ello se inició el retorno al cine como espectáculo,

atractivas vidrieras, variados patios de comidas, un ambiente climatizado, amplios horarios de atención, personal de seguridad e higiene general.

30 Se trata de establecimientos comerciales de venta al por menor de todo tipo de artículos alimenticios, con la particularidad que el cliente se sirve por sí mismo y abona a la salida. El rasgo distintivo lo constituye, entonces, la modalidad de aprovisionamiento: el sistema de autoservicio.

un hábito que había caído en desuso debido al boom de los videoclubes de fines de la década de 1980.

En términos de ordenamiento territorial, el mapa de los multicines permite contrastar la hipótesis que la llegada de estos emprendimientos a un área determinada, ya sea un antiguo centro o un sector fragmento, degradado o vacante, viene a confirmar la presencia de una nueva centralidad urbana en estado de consolidación incipiente. Los multicines no han generado nuevos centros sino que se han servido de los existentes, es decir, de la afluencia de público a un área bien dotada de accesibilidad.³¹ Con lo cual, para los centros tradicionales o en aquellos generados ex-novo la presencia de multicines, tanto por su agrupamiento físico como por la cantidad de salas que cada uno alberga, contribuirían en la definición del mapa de los nuevos centros de la aglomeración. Su agrupamiento físico no sólo definiría una cierta especialización funcional del área, en términos de actividades culturales de esparcimiento y recreación sino, además, de su capacidad centrípeta, de atracción.

Asimismo, la cantidad de salas de cada emprendimiento estaría determinando, a su vez, la potencialidad del área como nueva centralidad. Han sido construidas 5 categorías de multicines, conforme a su cantidad de salas, de las cuales, las de menor número se encuentran predominantemente en la ciudad de Buenos Aires y las mayores en el resto de la región metropolitana. Esto permite observar la especialización funcional de determinadas áreas de la ciudad: los complejos de hasta 4 salas corresponden a antiguos cines refuncionalizados, de modo tal que se localizan sobre áreas dotadas de centralidad, principalmente de escala barrial; por otro lado, los que tienen más de 8 salas han sido construidos expresamente y, en general, su localización resulta de carácter periférica o intersticial.³²

Debido a la alta densidad de captación de público, estos enclaves se han convertido en importantes motorizadores del desarrollo urbano. Si bien los efectos territoriales de ellos derivados aún no se han manifestado en toda su magnitud, sí se han observado importantes alteraciones en el funcionamiento del área afectada, el mejoramiento de las redes de transporte primarias, el surgimiento de infraestructura de apoyo (la provisión de iluminación pública, servicios generales y equipamiento y mobiliario urbanos), la aparición de equipamiento comercial complementario y el advenimiento de una nueva lógica económica para la zona. Sin embargo, la serie de disposiciones tendientes a proteger al pequeño comercio minorista y a la salud de los centros urbanos implementadas en importantes ciudades de Europa y Estados Unidos llegaron a Buenos Aires de manera demorada, lábil y fragmentada.

Si bien históricamente los procesos de suburbanización residencial en Buenos Aires fueron de carácter principalmente popular, en la actualidad son las clases pudientes las que se suburbanizan. Para sus altos ingresos el mercado ofrece una amplia gama de barrios cerrados, country clubs, countries náuticos, chacras y ciudades cerradas. Aproximadamente unos 30.000 personas pueblan más de 300 urbanizaciones cerradas de este tipo, ocupando 40 mil hectáreas de tierra suburbana, una superficie equivalente al doble de

31 Los nuevos complejos multicines ofrecen nuevas alternativas, nuevas comodidades, un cuidado diseño de las butacas, pantallas de pared completa y sonido envolvente, y esencialmente, la posibilidad de optar por una variada oferta de películas en un mismo horario. Las principales cadenas que vinieron al "rescate" del cine son: Cinemark, Village, Hoyts y Showcase; que representan a los grupos multinacionales Cinemark, Village Cinemas Hoyts, General Cinema South America, National Amusements.

32 En consecuencia, el análisis de los complejos multicines en términos de la ordenación territorial permite contribuir en la identificación de áreas de nueva centralidad y define un determinado estadio evolutivo de los nuevos centros en expansión.

la de la Ciudad de Buenos Aires, pero con el 10% de su población residente. La Torre-jardín se ha convertido en la principal respuesta del capital inmobiliario dentro de la ciudad consolidada a los diferentes tipos de urbanizaciones residenciales para altos ingresos de la periferia.

La tipología denominada “Torre jardín”³³ constituye un fenómeno que en Buenos Aires se ha ido imponiendo desde comienzos de la década de 1990. Sin embargo, características esenciales del tipo ya fueron estrenadas en Buenos Aires en la década de 1930.³⁴ Esta tipología residencial de autosegregación³⁵ puede definirse como una torre de uso exclusivamente habitacional rodeada por un jardín y con estacionamiento para vehículos, por lo general subterráneo, premunida de un enrejado y un sistema de vigilancia que la permiten definir como una urbanización cerrada; con un equipamiento variado que suele incluir piscina, parrilla, sauna, solarium, gimnasio, sala de reunión o de fiestas, a veces también jaula de golf, juegos infantiles, cancha de tenis, confitería y laundry, construida con perímetro libre, con bajo factor de ocupación del suelo y un alto factor de ocupación de superficie, cuya base se retira de la calle, sin adherir a la línea de construcción preexistente.

Los precios derivados de estas características limitan el acceso a sectores de ingresos altos y medios altos. La Torre-jardín, sin embargo, es el principal tipo de producción de ciudad en el campo residencial desde hace algunos años dentro de la Ciudad de Buenos Aires, y las normas urbanísticas locales avalan su proliferación.³⁶ Su etapa de expansión comienza con

33 Otras denominaciones encontradas para esta tipología son: “Edificio en torre de gran altura y confort” (Leveratto 1995), “emprendimiento residencial en altura con equipamiento” y “torre de viviendas”, denominación esta última que da por sentado que se trata de edificios de perímetro libre con equipamiento adicional. No existe una definición oficial, ni académica ni legal de esta tipología. Usamos aquí el término “Torre jardín”, más allá de ser utilizado en la práctica, dado que despierta asociaciones que grafican el tipo.

34 El edificio Kavanagh (Sánchez, Lagos y de la Torre, 1934) fue el primero en ofrecer al canto del área central de Buenos Aires viviendas amplias en un edificio de gran altura –con 31 pisos, en aquel momento el más alto de Sudamérica– con piscina y gimnasio, entre otros equipamientos. En Buenos Aires, desde entonces, vivir en edificio en altura se fue convirtiendo en el hábitat preferido de las clases altas y medias altas. La introducción de la torre con perímetro libre rodeada de jardín es más reciente. Encontramos un proyecto de edificio de departamentos de 20 pisos en el año 1967 que instala una piscina en un jardín de reducidas dimensiones –el terreno total tiene solo 1000 metros cuadrados– pero de muy refinado diseño en un sector residencial de alto nivel socio-económico en el barrio de Belgrano, obra del estudio Aisenson 1967/71. Este edificio se concibió con la idea de atraer a habitantes de casas de los barrios residenciales que por entonces empezaban a verse víctimas de robos. La seguridad que ofrece la torre fue un motivo fundamental para el éxito de este prematuro emprendimiento.

35 Un ejemplo muy cercano a la tipología de la Torre jardín del presente se encuentra en un emprendimiento que se comenzara a desarrollar a partir de 1973 sobre dos parcelas en la calle Canning (hoy Scalabrini Ortíz), en Palermo Nuevo. Las dos torres iguales proyectadas por el estudio Aisenson tienen una altura en ese entonces inusitada de 100 metros, y cuenta con pileta y con cancha de tenis. El diseño de las áreas libres –trabajo de Roberto Burle Marx– intenta unir éstas de manera fluida con el espacio público, sin embargo de partida no satisfizo plenamente a los propietarios. Su principal queja ha sido desde entonces que no se haya construido una reja de seguridad que protegiera el conjunto habitacional. Ya el emprendimiento vecino, de 1974, fue concebido y realizado con una reja perimetral.

36 La aplicación del Código de Planeamiento Urbano aprobado en 1977 apuntaba a bajar la densidad edilicia en la Ciudad de Buenos Aires, limitando el volumen de edificación en el molde de manzana. Se establece el mecanismo de regulación de la construcción nueva basado en el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) y el Factor de Ocupación Territorial (FOT) como

el boom inmobiliario de 1991/1992 y se prolonga hasta fines del 2001, a pesar de la aguda recesión económica que el país transita desde 1998, que ha hecho disminuir considerablemente la actividad de la construcción. Como precursora puede considerarse a la Torre Le Parc (R.M.Álvarez y Asociados, 1994), en Palermo Nuevo.

La peculiaridad de este emprendimiento no es solamente por sólo por ser la de mayor altura en la ciudad, sino también en que, disponiéndose de una manzana entera, se ha construido sola una torre. Así se otorga "jerarquía" al edificio, la que es junto al confort, la privacidad y la seguridad una de las cuatro premisas del proyecto. Para su realización no hubo que transgredir el Código, dado que éste acepta cualquier altura, si se deduce de la superficie de terreno disponible.

Desde entonces, se ha multiplicado esta tipología, principalmente sobre el eje de desarrollo de alto status socioeconómico, entre los barrios Recoleta y Núñez, continuando hasta Vicente López, es decir, sobrepasando el límite norte de la Ciudad de Buenos Aires. Un eje mucho menor se orienta hacia el oeste, en Almagro, Caballito y Flores, barrios de clase media.³⁷ En cuanto a monto de inversiones, ha transformado la silueta de la ciudad y en particular algunos barrios, donde su generalización ha significado la desaparición de intersticios residenciales y de comercios para habitantes de menores ingresos.

Cabe destacar que el jardín propiamente dicho, que sobra de la piscina y de los otros equipamientos al aire libre, por lo general es una superficie que sirve más para llenar el espacio hacia el entorno que para invitar a usos lúdicos de los habitantes. No son frecuentes las citas a la naturaleza salvaje, exhiben al contrario por lo general un diseño esquemático, subrayado por un cuidado prolijo, pero impersonal. El jardín de estas torres es un accesorio que sólo tiene la función de representar el entorno del barrio cerrado periférico.

Se pueden distinguir varios factores específicos y de distinta índole que han conducido a la preeminencia de la Torre jardín en la Ciudad de Buenos Aires. En cuanto a tipología, es una respuesta al edificio de departamentos entre medianeras con estrechos patios de luz para clases medias típico de la década de 1960, cuya iluminación y ventilación no satisfacía las exigencias de la demanda. Además, los edificios superiores de las torres ofrecen una mejor vista, preferentemente al Río de la Plata.

La Torre-jardín forma parte de una dinámica del mercado inmobiliario que promueve los emprendimientos grandes para aprovechar efectos de escala: mientras mayor sea la cantidad de departamentos en oferta, menor será el peso relativo de las labores de proyección (repetición de plantas, distribución de los costos proyectuales para las áreas comunes) y también de los permisos y licencias municipales.³⁸

instrumentos centrales. Un bajo FOT permite concentrar toda la superficie construida en una torre. Por añadidura, la regulación se abstiene de contabilizar la planta baja como superficie si ésta permanece libre.

37 Mientras que a fines del 2001 en Almagro la oferta de departamentos a entregar bordeaba los 1.000 US\$ el metro cuadrado, en Palermo Nuevo, un departamento de 160 metros cuadrados cuesta en 2001 alrededor de 250.000 a 300.000 US\$; y las expensas son del orden de 400 a 500 US\$ por mes. Por eso, aquí el ingreso promedio de una familia tipo son de alrededor de 10.000 US\$ (datos extraídos del Suplemento propiedades del Diario La Nación, en octubre y noviembre de 2001).

38 Asimismo, esto vale para la comercialización del proyecto: a mayor cantidad de unidades, disminuye el peso específico que producen los medios publicitarios -avisos en periódicos, modelo, folletos, salas de venta-. Un emprendimiento de mayor envergadura permite un equipamiento más suculento y, de suma importancia para las ventas, una mayor cantidad de departamentos disminuye las expensas y los costos de personal de vigilancia, por ejemplo.

En cuanto a oferta residencial, la Torre-jardín se ha convertido en la respuesta del capital inmobiliario al segmento de mercado los diferentes tipos de urbanizaciones cerradas en la periferia, elemento éste central de una suburbanización principalmente residencial que ha llevado a una parte de las clases altas y media-altas a abandonar la ciudad consolidada en busca de un hábitat vigilado, generalmente en un barrio cerrado, con mucho área verde y entre familias de un status social "selecto". Para ello, la Torre-jardín incorpora a la edificación de la ciudad consolidada elementos esenciales de los barrios cerrados periféricos.

La demanda de esta tipología de viviendas está motivada principalmente por el deseo de habitar en un entorno seguro. Este criterio ha cobrado una gran importancia, sobre todo desde la década de 1990, caracterizada por un aumento de la delincuencia y un mayor aumento de la sensación de inseguridad en Buenos Aires. Otro criterio de gran importancia que nutre la demanda es la autonomía funcional que ofrece como rasgo general y que supera enormemente las posibilidades brindadas por respuestas habitacionales precedentes -tal como los ámbitos destinados a la práctica de deportes, la recreación y el desarrollo de actividades colectivas y servicios-.

Este equipamiento, sin embargo, no sólo actúa como extensión material de las funciones habitacionales, sino que además cumple funciones simbólicas, entrega distinción social a los residentes ya por la sola posibilidad de poder usarlos. Esto explica por qué es racional ofrecer una sola cancha de tenis como equipamiento para varios cientos de habitantes: la mayoría de las instalaciones es utilizada sólo en forma puntual, su uso masivo ocasionaría conflictos de uso desagradables o insolubles.

Otro atributo esencial que explica su éxito es la homogeneidad social, que ofrece prestigio y aumenta la posibilidad de formar una comunidad. El filtro económico que selecciona a los residentes permite una composición social homogénea que sirve de caja de resonancia para la confirmación de status. La homogeneidad social, además, facilita sobre la base material de las áreas comunes el surgimiento de vecindades. Esto cobra especial importancia para los niños, pues estas capas sociales han suprimido en Buenos Aires las actividades infantiles en la vía pública y en las plazas, como resultado del tan incipiente como creciente incremento de los niveles de violencia urbana.

Pese a su primacía como tipología en la transformación de la Ciudad de Buenos Aires, la Torre jardín no ha desatado un debate público, político o profesional. En los periódicos suelen aparecer artículos que describen favorablemente los nuevos emprendimientos y en las revistas especializadas se hace escasa referencia al tema. Se trata de reflexiones que sólo puntualmente llegan a problematizar sus consecuencias para la ciudad. En la mayoría de los casos son aportes abiertos o encubiertamente autopromocionales.

El tópico más común en la crítica a la Torre-jardín se refiere al empobrecimiento de la vida callejera que produce la costura entre el emprendimiento y la calle. En primer lugar se menciona las impermeables rejas de seguridad y, seguidamente, la monofuncionalidad residencial imperante al evitarse la instalación de comercios en la línea de edificación. La monofuncionalidad residencial vale para todo el terreno: no se mezclan vivienda y oficina en los terrenos. En cuanto a una dimensión social, la Torre-jardín menoscaba redes con un cierto grado de mezcla social, para reemplazarlos por barrios homogéneos de status elevado. Esto aumenta la segregación socioespacial de Buenos Aires y limita fuertemente el campo de experiencia social de los que se crecen allí. Además, no disminuye la delincuencia, solo la desplaza hacia sectores menos protegidos.

En cuanto a una dimensión política, la Torre jardín desvincula una capa social potente del debate urbano, al permitirle solucionar real o aparentemente problemas generales en forma individual. Uno de los principales mecanismos de mejoramiento de las condiciones de vida urbana desde mediados del siglo XIX ha sido la necesidad también de las clases pudientes de solucio-

nar problemas de los pobres que indirectamente afectaban a toda la ciudad. Permite a sus beneficiarios sentirse eximidos de problemas generales como son la delincuencia y la falta de equipamiento comunitario: quien paga altas expensas además tenderá a desligarse de impuestos comunales. Promueve asimismo una desolidarización de una parte de la población con altos ingresos y recursos de presión social con el resto de la población.

En cuanto a la estructura urbana, monofuncionaliza la calle y disminuye la calidad del espacio público. Esto puede ampliarse al barrio: el mercado del suelo hace escasear también parcelas que se usen con fines comerciales o artesanales. Por otra parte, el alto grado de motorización individual fomenta la compra en hipermercados, por lo general en las cercanías. Aumenta así el "efecto túnel" de los desplazamientos de sus habitantes, que circulan de reja a reja: Torre jardín-colegio-Torre oficina-hipermercado, área cercada de entretenimientos-barrio cerrado suburbano.

Referencias

- AGUILAR, M. -Dir.-; y TELLA, G. y AMUCHÁSTEGUI, P. -Coords.- (1999), "La ciudad de Buenos Aires en el sistema metropolitano. Diagnóstico y prospectiva". Buenos Aires: Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad.
- APARICIO MOURELO, Ángel. (1998), "Políticas de regeneración urbana en los EE.UU.". Madrid: Cuadernos de Investigación Urbanística, Nº 25, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica.
- AUGÉ, Marc. (2000), Los no lugares: Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad. Barcelona: Gedisa Editorial.
- BERNAL-MEZA, Raúl. (1996), "La globalización: ¿un proceso y una ideología?". Buenos Aires: Realidad Económica, Nº 139, (IADE), pp.83-99.
- BORJA, Jordi. (1994), "Planificación estratégica de ciudades. Elementos conceptuales". Córdoba: Ciudad y Desarrollo, Nº 1, pp.30-35.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. (1998), Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.
- BOURDIEU, Pierre. (1999), Contrafuegos. Buenos Aires: Anagrama.
- BOYER, M. Christine. (1996), CiberCities: Visual perception in the age of electronic communication. New York: Princeton Architectural Press.
- BUSQUETS, Joan. (1996), "Nuevos fenómenos urbanos y nuevo tipo de proyecto urbanístico". Barcelona: Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, pp.280-287.
- CAPRON, Guenola. (1996), La ville privée: les shopping centers à Buenos Aires. Thèse de Doctorat en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse II.
- CASARIEGO RAMÍREZ, Joaquín. (1995), "Sobre el espacio y la post-modernidad. Una reflexión desde la experiencia norteamericana". Madrid: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Vol.III, Nº 106, pp.877-896.
- CASARIEGO RAMÍREZ, Joaquín. (1998), "Los Ángeles. La construcción de la post-periferia". Madrid: Urban, Nº 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.59-78.
- CASTELLS, Manuel. (1973), La Question Urbaine. Paris: Maspero.
- CASTELLS, Manuel. (1997), La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza, Tomo I.
- CHRISTALLER, Walter. (1933), Die Zentralen Orte in Süddeutschland; Jena. Gustav Fischer (1966), "Central Places in Southern Germany"; Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- DEMATTEIS, Giuseppe. (1998), "Suburbanización y periurbanización. Ciudades

- anglosajonas y ciudades latinas". En: Francisco Javier Monclús Ed.; La ciudad dispersa: Suburbanización y nuevas periferias. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona; pp.17-33.
- DERYCKE, Pierre-Henri. (1970), *L'économie urbaine*. París: Presses Universitaires de France.
- DE TERÁN, Fernando. (1997), "Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento). Madrid: Urban N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.9-27.
- DUPUY, G. (1991), *Les territoires de l'automobile*. París: Anthropos-Economica.
- ECHEVARRÍA, Javier. (1994), *Telépolis*. Barcelona: Destino.
- EZQUIAGA, José María. (1998), "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano". Madrid: Urban, N° 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.7-33.
- FARIÑA, José y POZUETA, Julio. (1998), "La movilidad en los tejidos residenciales del suburbio disperso". Madrid: Urban, N° 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.79-93.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón. (1993), *La explosión del desorden. La metrópolis como espacio de la crisis global*. Madrid: Fundamentos.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón y VEGA, Pilar. (1995), "Modernización-Globalización versus transformación ecológica y social del territorio". En: Díaz Orueta, F. y Mira, E. (coords.); *Pensar y vivir la ciudad*. Alicante: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Alicante, pp.21-53.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguél. (1997), *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, Serie Proyecto & Gestión.
- FIDEL, Carlos -et.al-. (1999), "El impacto de los hipermercados como efecto de la globalización en los medios urbanos". Universidad Nacional de Quilmes: Carrera de Comercio Internacional; Materia "Globalización y Economía Urbana" (mimeo); noviembre.
- FOUCAULT, Michael. (1986), *The other spaces in Diacritics*. New York: Vintage Books.
- FRIEDMANN, John. (1986), "The World City Hypothesis". *Development and Change*. N° 17, pp.69-84.
- FRIEDMANN, John. (1995), "Where we stand: A decade of world city research". En: P.L.Knox y P.J.Taylor (eds.), *World cities in a World System*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp.21-47.
- GARCÍA BALLESTEROS, Aurora. (1995), "La ciudad objeto de estudio pluridisciplinar". Barcelona: Geografía Urbana, N° 1, Oikos-Tau, pp.11-18.
- GARREAU, Joel. (1992), *Edge City*. New York: Anchor Books.
- GIDDENS, Anthony. (1990), *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press.
- HALL, Peter y HAY, David. (1980), *Growth Centers in the European Urban System*. Londres: Heinemann.
- HARVEY, David. (1990), "The Condition of Post-Modernity: An Enquiry into the Origins of Social Change". Oxford and New York: Basil Blackwell.
- KOLLHOFF, Hans. (1989), *Arquitectura contra Urbanismo*. Quaderns, N° 183, Octubre-Diciembre, pp.13-23.
- KOOLHAAS, Rem. (1996), "¿Qué fue del Urbanismo?". Madrid: Revista de Occidente, pp.185 y sig.
- LEFEBVRE, Henri. (1969), *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- LEFEBVRE, Henri. (1991), *The production space*. Oxford: Basil Blackwell.
- LEVERATTO, María José. (1995), "El impacto de edificios en torre de gran altura y confort en espacios urbanos". En ANAIS. Miguel Aloysio Sattler & Heitorda Costa Silva (editores). III Encontro Nacional, I Encontro Latino-Americano; Gramado, RS, 4-7 de julio de 1995.

- Porto Alegre, pp.197-202.
- LIPIETZ, Alain. (1995), "Crisis ecológicas globales y conflictos norte-sur". Buenos Aires: Realidad Económica, N° 133, (IADE), pp.115-137.
- LÓPEZ DE LUCIO, Ramón. (1997), "Planeamiento urbanístico, mercado del suelo y políticas de suelo". Madrid: Urban N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.79-91.
- LÖSCH, A. (1954), *The economics of location*. New Haven: Yale University Press.
- LOUKAITOU, Anastasia. (1996), *Cracks in the City: Addressing the Constraints and Potentials of Urban Design*. Cambridge: Journal of Urban Design, Nro.1 (February); pp.91-103.
- LUNGO, Mario. (1995), "América Latina hacia el final del siglo XX: ¿se está configurando un nuevo patrón de urbanización?". En: Díaz Orueta, F. y Mira, E. (coords.); *Pensar y vivir la ciudad*. Alicante: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Alicante, pp.81-111.
- MONCLÚS, Francisco. (1998), "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas". En: Francisco Javier Monclús Ed.; *La ciudad dispersa: Suburbanización y nuevas periferias*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona; pp.5-14.
- MORANO, Cesira; TELLA, Guillermo y TORRES, Horacio. (1997), *Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópolis latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Anales del 6° Encuentro de Geógrafos de América Latina "Lugar y Mundo en América Latina", Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- NEL'LO, Oriol. (1998), "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa". En: Francisco Javier Monclús Ed.; *La ciudad dispersa: Suburbanización y nuevas periferias*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona; pp.35-57.
- PADOVANO, Gabriella. (1993), "Introduzione". Florencia: Verso il moderno futuro. Nuove strategie per il territorio della complessità.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. (1997), "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica". Madrid: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Vol.III, N° 107-108, pp.149-166.
- PRÉVÔT SCHAPIRA, M.France. (1989), "L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires: tensions et ambiguïtés". En: Colloque Reflets des villes latino-américaines, Lyon.
- PRÉVÔT SCHAPIRA, M.France. (1990), "Pauvreté, crise urbaine et émeutes de la faim dans le Grand Buenos Aires". En: Problèmes d'Amérique latine, N° 95, Documentation Française, pp.51-71.
- PUJADAS, Romà y FONT, Jaume. (1998), *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- PURINI, Franco y THERMES, Laura. (2001), *El fin de la ciudad*. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- REILLY, W. J. (1929), *Methods for the Study of Retail Relationship*. Texas: University of Texas Bulletin.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. (1993), "En defensa del planeamiento y la intervención pública en el desarrollo urbano". Madrid: Economía y Sociedad-9.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. (1997), "La práctica del urbanismo: conocimiento y legitimidad". Madrid: Urban N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.65-76.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. (1999), *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*. Ma-

- drid: Boletín Oficial del Estado-Universidad Carlos III.
- SANTOS, Milton. (1977), *Society and Space, Social Formation as Theory and Method*. En: *Antipode*, N° 1.
- SASSEN, Saskia. (1991), *The Global City*: New York, London, Tokyo. Princeton University Press.
- SASSEN, Saskia. (1994), *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge, Sage Press.
- SASSEN, Saskia. (1996), *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. The 1995 Columbia University L.H.Schoff Memorial Lectures. New York: Columbia University Press.
- SCHNEIER-MADANES, Graciela. (1998), Buenos Aires: une métropole en projet. París: *Urbanisme*, Nro. 298, pp.14 y sig.
- SCHVARTZER, Jorge (1993). "La restructuration de l'économie argentine (1989-1992)". En: *Problèmes d'Amérique latine*, N° 8, pp.3-22.
- SCHVARTZER, Jorge. (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: A-Z Editora.
- SCOTT, Allen. (1993), *Technopolis. High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*. California: University of California Press.
- SCOTT, Allen y STORPER, Michael. (1992), "Le développement régional reconsideré". En: *Espaces et Sociétés. Revue Scientifique Internationale*, N° 66-67, *Restructurations économiques et territoires*. París: Éditions L'Harmattan.
- SIMMONDS, Roger. (1997), "New instruments of urbanism in a new urban epoch". Madrid: *Urban*, N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.45-64
- SOJA, Edward. (1989), *The postmodern geographies*. Oxford: Basil Blackwell.
- SOJA, Edward. (1996), *Six Discourses on the Postmetropolis. Imagining Cities*, Routledge.
- SOLÀ-MORALES, Ignasi. (1996), "Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades". Barcelona: *Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades*, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, pp.10-23.
- TELLA, Guillermo. (1998), "Modalidades de apropiación del espacio metropolitano". Buenos Aires: *Memorias del Seminario Barrios Cerrados: Nuevas formas de urbanización del Gran Buenos Aires*, Municipalidad de Malvinas Argentinas, *Planeamiento Urbano*, pp.13-25.
- TELLA, Guillermo. (2001), *La modernización tardía de una metrópolis semi-periférica. El caso de Buenos Aires y sus transformaciones socioterritoriales recientes*. Madrid, España: *Revista Urban* N° 6, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid; pp.61-76.
- TELLA, Guillermo. (2001), *Efectos del planeamiento sobre el territorio. Aportes desde la experiencia metropolitana de Madrid*. Azcapotzalco, México: *Anuario de Espacios Urbanos: Historia, Cultura y Diseño 2000*; Área de Estudios Urbanos, Universidad Autónoma Metropolitana; pp.167-188.
- TELLA, Guillermo -Dir.-; De la Fuente, Fabián; Dietrich, Patricia; Blanco, Mónica; y González, María Celia. (2001), *Del suburbio a la post-periferia. Efectos una modernización tardía en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- TELLA, Guillermo y WELCH GUERRA, Max; -Blanco, Mónica; Dietrich, Patricia; Martínez, Sofía; Pascual, Natalia y Robles, Sebastián (Colaboradores)-. (2002), *Importando la periferia a Buenos Aires. Urbanizaciones cerradas en la ciudad consolidada*. En: "Latinoamérica:

- países abiertos, ciudades cerradas". Guadalajara (México): Universidad de Guadalajara-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura UNESCO; pp.319-349.
- TELLA, Guillermo; (Coord.); Blanco, Mónica; González, María Celia; Resels, Marcela; Sánchez, Juliana; Gaeta, Mariana; Montes, Julián; y Egido, Leandro. (2002), La insularidad tipológica de los artefactos urbanísticos no residenciales. El caso de las nuevas centralidades en la región metropolitana de Buenos Aires. Montevideo (Uruguay): Anales del IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales "Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local".
- VIDAL-KOPPMANN, Sonia. (2000), Las urbanizaciones privadas: ¿Una innovación para la transformación del territorio?. Barcelona, España: Memorias del II Coloquio Internacional de Geocrítica "Innovación, desarrollo y medio local: Dimensiones sociales y espaciales de la innovación". Horacio Capel (Dir.); y Hugo Gaggiotti y Mercedes Arroyo (Coords.).
- ZIPF, G. K. (1949), Human Behavior and the Principle of Least Effort. Cambridge: Addison-Wesley.

Segunda Parte

Ciudad y orden

Introducción¹

Ante la ruptura generalizada de las pautas de localización de actividades, hoy la discusión se ha tornado más aguda y está siendo retomada en ciudades europeas y latinoamericanas en general, y en Buenos Aires, en particular. De modo tal que analizar los patrones de localización de actividades no residenciales conduce a considerar al concepto de centro en función de los niveles de especialización que alberga: un espacio adquiere el rango de *centro urbano* cuando incorpora equipamiento social, comercial, recreativo o financiero. Es el equipamiento la variable que, de acuerdo a su presencia, establece el nivel de centralidad de un área y le imprime su efecto nodal y su fuerza centrípeta.²

En esta nueva geografía espacio-temporal, las redes globales de intercambio y de acceso a la información se han puesto al alcance de los sistemas territoriales de borde. Las áreas consideradas en términos clásicos como “periferia” o “no-centro”, hoy se ven dotadas de atributos que le permiten insertarse en un escenario de competitividad propio de las áreas “centrales”. Sobre estos sistemas territoriales de la “periferia” se traducen profundos cambios en las estructuras económicas, sociales y tecnológicas; cambios en los modos de habitar, a partir de la revalorización de las cualidades medioambientales que el centro ha perdido; cambios en los actores intervinientes; y cambios en su autonomía relativa respecto de los centros metropolitanos.³ Esta transición no implica el desvanecimiento de la antigua estructura urbana, sino su convivencia y conflictiva articulación con nuevas y complejas formas de urbanización.

En este contexto emergen *nuevas centralidades reestructuradas*, a partir de patrones socioterritoriales de localización sobre áreas signadas por:

1 En: Tella, Guillermo (2005), “Rupturas y continuidades en el sistema de centralidades de Buenos Aires”; Max Welch Guerra (comp.), *Buenos Aires a la deriva: Transformaciones urbanas recientes*; Buenos Aires: Editorial Biblos (pp. 29-73). Este acápite recupera también parte de su tesis doctoral con idéntico tema que el del título de referencia.

2 Su alto poder de atracción produce diversas consecuencias que van desde la forma de consumir, la concentración del mercado y un significativo aumento de la desocupación, hasta el desplazamiento de comercios minoristas. La atracción ejercida se enmarca en aspectos vinculados con un uso distinto del tiempo y, esencialmente, con una relación diferente entre el consumidor y los bienes a consumir, donde el comprador dispone de opciones de alta libertad -real y aparente- para tomar sus decisiones.

3 Para ciertos autores, constituyen “fragmentos inviables desde el punto de vista ecológico, inmanejables desde el punto de vista funcional y conflictivos desde el punto de vista social” (Dematteis 1998). Para otros, la fragmentación de lo público viene acompañado de tensiones y conflictos, que conducen a la segregación espacial de actividades y a la apropiación de ciertas áreas por determinadas grupos o usos (Loukaitou 1996).

bajo nivel socioeconómico, baja densidad poblacional, baja intensidad de ocupación del suelo, baja valuación inmobiliaria, bajo estado de preservación, estructuración funcional entorno a un espacio no-público, alta sumisión al sistema viario general y alta accesibilidad vehicular.⁴

Una polarización territorial selectiva

Es posible ordenar algunos de los principales componentes en las siguientes dimensiones: (a) que la difusión de las nuevas ínsulas terciarias impone una estructura reticular de exclusión; (b) que los ámbitos contenedores de actividades son de carácter privado, y no de tipo público; (c) que se produce una colonización de áreas por parte de sectores sociales de ingresos altos; (d) que se observan ventajas derivadas de la mayor accesibilidad y de la recuperación de valores simbólicos perdidos; (e) que más que un fenómeno periférico, constituye una tendencia de apropiación de sinergias urbanas; y (f) finalmente, que la conformación de archipiélagos desvinculados de su entorno, fractura el tejido socioterritorial de la ciudad.

Puede sintetizarse, entonces, la instalación en las últimas décadas de un proceso de *polarización territorial selectiva*, que implica el paso de un *crecimiento intensivo* a un *desarrollo extensivo* del espacio urbano, a partir del surgimiento de nodos de concentración de funciones de servicio a diferentes escalas -regional, metropolitana, local- sobre fragmentos territoriales dispersos, pero con externalidades que impulsan un sistema reticular de vinculación. Tales nodos de concentración de funciones conforman artefactos urbanísticos no residenciales, a modo de *ínsulas terciarias* cada vez más autónomas, en yuxtaposición y conflictiva convivencia con bolsas de marginalidad, vacancia y pobreza. Estas nuevas lógicas de crecimiento de la ciudad se sostienen en el contexto de un proceso de demandas endógenas y generan la ruptura de las estructuras urbanas sedimentadas a través del tiempo, la degradación cualitativa de las preexistencias, y el necesario incremento de la movilidad por medios privados.⁵

Asimismo, nuevas áreas se incorporan al mapa de centralidades, a partir de patrones socioterritoriales de localización caracterizados por: bajo nivel socioeconómico; baja densidad poblacional; baja intensidad de ocupación del suelo; bajo nivel de centralidad preexistente; baja valuación inmobiliaria; bajo estado de preservación; estructuración funcional entorno a un espacio no-público; alta sumisión al sistema viario general; y alta accesibilidad vehicular.

De manera que la segregación social, generada a partir de procesos de gentrificación, se presenta como un importante instrumento en la construcción de centralidad. Son las elites quienes se apropian de las nuevas centralidades emergentes y, en este contexto, es el espacio público el que se desarticula, se desdibuja y se rompe. En consecuencia, el denominado proceso de *polarización territorial selectiva* se manifiesta en Buenos Aires a través de la difusión de la insularidad terciaria al menos en tres tipologías claramente diferenciadas:

4 Estos centros presentan una estructura de funcionamiento que brinda al público múltiples servicios bajo un mismo techo: amplias superficies de exhibición, patios de comidas, sectores de esparcimiento, sectores de entretenimiento, sucursales bancarias, etc. Por su condición de *pieza urbana*, connota una enorme capacidad reestructurante sobre la totalidad de la ciudad y, como tales, es posible "retirarlas", estudiarlas y volverlas a insertar resignificadas.

5 Las ciudades en general, y la de Buenos Aires en particular, atraviesan por un momento de ruptura en las lógicas tendenciales de crecimiento, con nuevas y complejas formas de urbanización y de organización de los espacios contenedores de actividades, del que no han logrado dilucidar de manera eficiente tanto los tradicionales instrumentos urbanísticos de actuación como tampoco las estructuras epistemológicas actuales.

- (a) sobre una *centralidad metropolitana*, con apropiación de sinergias territoriales; tal el caso de las áreas de Patio Bullrich, Galerías Pacífico, Alto Palermo y Mercado de Abasto;
- (b) sobre un *centro local-residencial*, con integración a la trama urbana; como en las áreas en torno a Villa Devoto, Solar de la Abadía, Montecastro o Villa del Parque; y
- (c) sobre una *expansión metropolitana*, con dependencia del sistema viario; como por ejemplo en las áreas de Auchan Avellaneda, Morón Plaza Oeste o Unicenter.

a. Sobre centralidad metropolitana

El caso del área de Abasto

El edificio del Mercado del Abasto Proveedor, proyectado sobre la Av. Corrientes en 1937, contaba con dos subsuelos con acceso vehicular, una planta baja (también con acceso vehicular) y un primer piso de uso peatonal. Las cuatro plantas sumaban 48.500 m², siendo entonces la superficie total cubierta aproximadamente de 58.000 m². Además, los subsuelos de la planta baja poseían un pequeño entresuelo para servicios sobre el frente principal. La organización de las actividades se planteó en la planta baja como continuación del sistema circulatorio, basado en un eje longitudinal que se ramificaba en calles internas transversales. El primer subsuelo se destinó a la venta de carnes en remate público, y a éste se llegaba a través de una rampa vehicular.⁶

El movimiento peatonal se canalizó por una serie de escaleras convenientemente distribuidas. El mercado minorista se ubicó en el privilegiado primer piso. La planta alta se unió al sistema circulatorio por medio de largas escaleras, tres de ellas mecánicas para asegurar una más cómoda y fluida circulación del público consumidor. Además de contar con ascensores secundarios que vinculaban las cuatro plantas. La estructura está compuesta por cinco naves paralelas, de las cuales la central es más alta y ancha, y todas están cubiertas por bóvedas de medio punto. La fachada exhibe la sucesión de arcos resultantes, que actúan como marco de grandes aventanamientos. El complejo abovedado descansa sobre elegantes pilares que liberan el espacio interior. Perpendicularmente a estas naves, hay otras cinco de iguales dimensiones de las cuales fueron construidas tres, y que forman bóvedas de crucería en su encuentro.

Las actividades del mercado se desarrollaron dentro de un microclima que logró “mantener vivo” a ese trozo de ciudad como “isla” dentro de ella, hasta el momento de su traslado fuera de los límites de la Ciudad de Buenos Aires a fines de la década del ’70. La actividad que tomó cuerpo y generó nuevas funciones económicas y sociales interrelacionadas, que han signado el desarrollo del entorno, generando en el sitio una profunda significación urbana. El barrio se fue consolidando paulatinamente con la instalación de cafés y fondas; hoteles, pensiones y conventillos; talleres, depósitos y herrerías; teatros y cines; así como comercios de todo tipo que le imprimieron sabor y color al lugar. Su traslado acentúa la contradicción entre el “querer ser urbano”, como símbolo de progreso y prestigio, y la superación de sus postulados por la realidad ante el crecimiento de la ciudad, que lo cuestiona y ahoga en su funcionamiento.

6 El arquitecto Sulcic Bes y el ingeniero Delpini diseñaron y construyeron una de las más bellas estructuras de Buenos Aires, destinado a albergar el gran Mercado del Abasto, un centro de abastecimiento y de distribución de frutas y verduras para toda la ciudad. El proyecto acaparó la atención profesional, siendo merecedor del Primer Premio Municipal por su fachada en 1937. A través del tiempo fue impregnando a su entorno con su propia dinámica, y dio lugar a un proceso de construcción identitaria que con sensibilidad reflejó la cultura local, con anécdotas y letras de tango que detallan la intensa y pintoresca actividad que se desempeñó en el lugar en el transcurso de varias décadas; como por ejemplo, la mítica vida de Carlos Gardel alrededor del barrio.

El mercado había manifestado sus limitaciones operativas en relación a los problemas de higiene urbana y de saturación de actividades (movimientos de carga y descarga, circulaciones y detenciones inapropiadas) en una muy próxima al área central de la ciudad. La construcción del nuevo Mercado Central sobre la Autopista Ricchieri, en un predio suburbano al sudoeste de la ciudad consolidada y con franca accesibilidad para la red de cargas marcó el período de mudanza.

Esta iniciativa dio inicio en la zona de Abasto a un proceso lento pero ininterrumpido de decadencia, degradación y abandono, debido a la extirpación de la actividad que tanta dinámica la había imprimido al barrio. Consecuentemente, en torno a la imponente estructura del artefacto urbano, comenzó a gestarse un gran vacío urbano con manzanas enteras de edificios abandonados en algunos casos y, en otros, ocupados ilegalmente por sectores marginales, que contribuyeron a conformar un triste e intimidante paisaje urbano.⁷

El ex-mercado deberá esperar hasta 1994 para que, tras largas negociaciones, un grupo empresario multinacional (IRSA) se convierta en propietario del inmueble. Pero el "Proyecto Abasto" era mucho más complejo que el mero reciclado de una vieja infraestructura abandonada para convertirla en shopping center, sino que se trataba de una importante operación urbanística e inmobiliaria en la zona.

Una de las singularidades del proyecto era que la transformación de ese sector degradado en un fragmento urbano de calidad no es promovida e impulsada por una Comisión de Planeamiento Urbano o por un Ente Autárquico (como ocurrió en Puerto Madero), sino por un grupo inversor privado. La importante operación contó con la adquisición no sólo del edificio donde se asentaba el antiguo mercado de frutas y verduras, sino también de varias manzanas y terrenos que se encuentran alrededor del dicho mercado.⁸

Así como en los comienzos del antiguo mercado la ciudad fue modificando su dinámica a partir de una infraestructura urbana; con la implantación del shopping en el barrio también vinieron aparejadas otras transformaciones tales como: torres de vivienda, restaurantes de alta categoría y hoteles de prestigio. Pero la diferencia de las transformaciones ocurridas en los distintos momentos está básicamente relacionada con los actores que se hicieron cargo de la intervención y de la fuerte participación de los intereses privados en el reciclaje del Mercado a Shopping, priorizando las actividades privadas y restringiendo el papel asignado al espacio público.

(a) Análisis de las características generales

El Shopping Abasto, inaugurado en 1998, ocupa hoy el edificio que tiempo atrás fuera el contenedor del Mercado del Abasto. Consiste en una propuesta urbana de gran magnitud que está ubicado en las seis manzanas y se encuentra rodeado por las calles Corrientes, Agüero, Anchorena y Lavalle. Ocupa una superficie de 120.000 m². Actualmente, consta de cuatro accesos: el principal sobre la avenida Corrientes, uno comunica internamente a la Línea B de Subterráneos (por medio de la Estación Carlos Gardel, directamente a

7 Subsumido en ese estado, y tras algunos fallidos intentos por revertir el estado -principalmente en manos de la Cooperativa El Hogar Obrero-, el barrio ver incrementarse los niveles de hacinamiento e insalubridad así como los índices de delincuencia y criminalidad, característico de los procesos de guetización.

8 La inversión y realización del shopping generó una revalorización de las parcelas cercanas, al punto tal que algunos terrenos se cotizaron un 1000% más de su valor inicial. El shopping constituyó la principal atracción del conjunto de inversiones realizadas, motivo por el cuál fue la primera obra en concluirse, a la que luego se sumaron: un gran supermercado (que ocupa toda una manzana sobre la calle Agüero) y un conjunto de torres de vivienda de alta categoría (sobre Guardia Vieja).

las galerías del centro comercial); otro sobre Agüero y el último sobre la calle Anchorena, que se comunica con los dos primeros niveles.

Se preservó la integridad espacial del viejo edificio, y sobre la Av. Corrientes se mantuvo el volumen principal. Sobre Lavalle se construyó una estructura de menor importancia y, a modo de nexo entre la estructura antigua y el nuevo edificio, se proyectó una plaza de techo vidriado que sirve de recepción y de distribución, que ocupa una superficie de 3.600 m² y una altura de 15 m. El volumen antiguo se caracteriza por la estructura diseñada por el ingeniero Delpini. Cada par de columnas está unido estructuralmente a la arcada conformando una pieza monolítica de hormigón. El techo del edificio está construido con una doble bóveda de hormigón de un espesor de 5 cm. En el interior se encuentra una bóveda que constituye el cielorraso y que está compuesta por vigas nervuradas y ladrillos de vidrio.

La oferta del shopping está orientada a la actividad comercial y, básicamente, a la venta de productos por menor tales como: vestimenta, artículos de librería, de decoración y música, entre otros. Así se distribuyen gran cantidad de locales alrededor de las "calles", armando un circuito cerrado con las escaleras mecánicas que comunican, desde ambos extremos, todos los niveles. Como complemento de esta oferta se proponen otras actividades que están relacionadas con el ocio, el entretenimiento y la recreación.

Las actividades complementarias están dadas por: una importante cantidad de salas de cine (12), suficientemente amplias y confortables; un patio de comidas que se extiende a lo largo de un piso, de manera de poner a disposición de los usuarios una amplia gama de locales de comidas rápidas y típicas extranjeras. En el entrepiso ubicado en la parte superior del establecimiento se encuentra el *playcenter*, con una gran cantidad de juegos para chicos, destinados tanto para los más pequeños como para adolescentes, además de contar con el Museo de los Niños, infraestructura asombrosa que recrea un parque de diversiones en el interior de su estructura.

Por otro lado, además de las actividades fijas, se realizan conferencias, presentaciones de trabajos, exposiciones, recitales, etc. Los sanitarios, la climatización del ambiente y el amplio estacionamiento, así como las múltiples y fáciles maneras de llegada, refuerzan las posibilidades de uso del shopping. La comunicación entre los distintos niveles se produce a través de escaleras mecánicas que están ubicadas en los extremos norte y sur del edificio, las calles están rodeadas de locales y a su vez contienen pequeños stand de venta de comestibles o de artículos de regalo. Todo está preparado para el consumo.

Existe una conexión visual entre todos los niveles que está dada por las triples y cuádruples alturas. Entre el sector de los locales y el área de las salas de cine se encuentra la "plaza" interior, y desde el patio de comidas salen dos pasarelas que balconean a la plaza y se comunican con el sector del multicine. La existencia de tan pocos accesos enfatiza la situación de insularidad de éste artefacto urbano, así como la sensación de contención que evita el menor filtrado hacia fuera. La recreación de un espacio "público" dentro de un ámbito privado es una de las características clave en el uso del shopping.

La simulación del espacio público a través de las "calles" y la "plaza" está orientada a la fantasía, la percepción y el orden. Dentro del shopping todo es lindo, prolijo y limpio, pero además queda asegurado que quienes estén dentro sean o intenten ser tan lindos, prolijos y limpios como la fantasía lo haga posible. Todo es escenográfico, incluso la plaza, que siendo dentro de la ciudad el espacio por excelencia de reunión e interrelación de la sociedad, aquí se convierte en un lugar de representación.

Entre las dinámicas dominantes del área caben destacar a: la degradación de los edificios de vivienda; el cierre de gran cantidad de comercios ubicados sobre la línea municipal; la gran cantidad de bares y restaurantes de distintas categorías, dispersos por todo el barrio; la dispersión de

estacionamientos también por toda el área. La facilidad de acceso ya sea con el automóvil o con transporte público. Los vecinos del barrio pueden caracterizarse en dos tipos. Unos pertenecen a una clase media. Otros son de sectores más bajos que viven en pensiones, hoteles familiares o intrusan viviendas y terrenos.

Respecto de las dinámicas emergentes, pueden reconocerse a: la ubicación de bancos en la zona; la cantidad de viviendas y de locales en venta o en alquiler (que da cuenta del proceso de migración edilicia y social); el aumento de demoliciones de viviendas obsoletas; la aparición de grandes cadenas de supermercados, por ejemplo "Coto"; la ubicación de hoteles de alta categoría, tal como Holiday-Inn; la construcción de edificios de vivienda con tipologías nuevas para el barrio y de mayor categoría que las existentes. En este marco, aparece en recesión, por un lado, el alineamiento de comercios sobre la línea municipal y, por otro, los atributos de identidad del barrio vinculados a la tradición cultural, como por ejemplo, el espíritu "tanguero" que lo caracterizó.

El Shopping es frecuentado por una gran variedad de personas, principalmente por familias con hijos pequeños, ya que además de su oferta comercial, encuentran un espacio apropiado para el paseo familiar, el esparcimiento y la diversión. Es común ver contingentes de jardines de infantes, escuelas primarias y secundarias, que realizan una visita recreativa. También abundan grupos de adolescentes, parejas y gente joven que utilizan al artefacto como espacio de encuentro y de representación.

Su oferta es compleja y sus diferentes actividades se complementan: locales comerciales, patios de comida (con locales de comidas rápidas), salas de cine, juegos infantiles, espacios de recreación y ocio, ambiente climatizado, estacionamientos, etc. Pero en fechas tales como vacaciones de invierno, navidad, día del niño, en las "calles" del shopping se amontona la gente, las colas para los locales de comida son laberínticas y las entradas para las salas de cine se agotan rápidamente.

Se produce una interesante distinción entre los vecinos antiguos (los anteriores al shopping), que se acercaron al barrio por el bajo costo de la vivienda o a pensiones en edificios obsoletos, y los nuevos (posteriores al emprendimiento) que residen en construcciones de alta categoría, tal como por ejemplo, en las torres-jardín linderas. Entre ambos existe una fuerte brecha que deriva en un proceso de desplazamiento de los actores más débiles.

(b) Análisis de fortalezas y debilidades

El área presenta una localización estratégica en la ciudad, con fácil acceso tanto por transporte público como por transporte privado, ya sea en subterráneo, en colectivo, automóvil o ferrocarril. Con la implantación del artefacto, se modificó la dinámica del barrio y se inicia una renovación de funciones y equipamientos para la ciudad. La cercanía de la estación terminal del Ferrocarril Sarmiento conecta al área con subcentros tales como Caballito y Liniers, además de extenderse hacia el oeste metropolitano, facilitando el acceso desde Ituzaingó, Morón y Moreno, entre otros. Es de destacar su adyacencia al subterráneo, tanto de la Línea B, que comunica internamente al Shopping y que lo une con el Área Central y con Chacarita, como con la Línea A, que conecta el Centro con Caballito.

Un importante haz de avenidas atraviesan la zona, transportando un gran flujo de vehículos y 22 líneas de colectivos: la Av. Corrientes conecta el Centro con Chacarita, la Av. Córdoba une el Centro con Chacarita, la Av. Pueyrredón une los subcentros de Recoleta y Parque Patricios, y Bulnes conecta a Palermo y Pompeya. De manera que todas esas líneas de conectividad unen gran parte de los subcentros de la ciudad de Buenos Aires con su epicentro en Abasto.

La avenida Corrientes funciona como un eje estructurante: sobre ella se desarrolla un basamento comercial y edificios de vivienda en altura y,

ocasionalmente, algunas casas viejas que no superan las tres plantas. Dentro del barrio se desarrollan alineamientos comerciales, que coinciden con el recorrido de las avenidas, tal como la Av. Córdoba, donde los comercios se especializan en los rubros de maderería o repuestos de automotores. Sobre Pueyrredón y Corrientes la caracterización es más compleja, dada la variedad de locales, entre los que se destacan bares, restaurantes, zapaterías, indumentaria, kioscos y ferreterías. En las calles de menor jerarquía las actividades se distribuyen en forma disgregada.

El emplazamiento en la trama de la ciudad del nuevo artefacto está ligado al uso que predominaba en el edificio cuando este fue construido y la memoria urbana emergente. Si bien no modifica la morfología del tejido, sí se puede advertir a causa de este nuevo foco un proceso intenso de renovación de su carácter primitivo. El trabajo de sus fachadas originales siguen denotando una composición de líneas verticales e intercalado de vidrieras. No sucede lo mismo cuando se observa el nuevo sector adosado al edificio pre-existente, donde se intenta por medio de arcadas de piedra e hierro rearmar con ritmo el sector derrumbado.

Entre las grandes torres, los grandes supermercados y los grandes hoteles, aparecen los grandes espacios residuales. De este modo comienzan a dialogar viejas y nuevas tipologías. Las "casas chorizo", convertidas mayormente en lotes a demoler puestos a la venta, conforman un cordón homogéneo en altura, en convivencia con comercios en planta baja, le imprimen un carácter barrial al sitio. Nuevos elementos buscan otorgarle identidad a un espacio urbano que se desarticula: tomas de aire de subsuelos (cilindros metálicos) aparecen en las veredas y paredones vacíos pintados con *graffitis* son intentos de recomponer los espacios residuales.

El Abasto forma parte de uno de los nuevos procesos de transformación de la ciudad, consistente en la generación de una insularidad territorial sobre una centralidad metropolitana. Su situación en la ciudad provoca una conflictiva articulación entre el artefacto urbano y su entorno, acrecentando un proceso de fragmentación y dispersión de la ciudad consolidada. Una de las características comunes a estos nodos de concentración de servicios lo constituye su ubicación en áreas de fuerte centralidad. En general, ocupan el espacio que antes contuvo a otros equipamientos urbanos vinculados con los sistemas productivos, que hoy deben adaptarse a lógicas de intercambio y servicios.

El nuevo artefacto urbano toma datos de la memoria y los resignifica, creando una nueva identidad. Los datos del "Mercado", de la calle Carlos Gardel y de la estación forman parte ahora de una lógica diferente y se presentan como referenciales y contingentes al artefacto. Estas ínsulas proponen una estructura de exclusión, ya que son contenedores de actividades privadas, y no públicas como históricamente se ha constituido el tejido urbano local. A partir de la implantación del shopping, un viejo barrio, con sectores altamente degradados, se modifica y comienza a reactivarse. Un ejemplo de esto es el incremento del valor inmobiliario del suelo, el aumento de sucursales bancarias, la apertura de nuevos restaurantes de categoría, así como también la sensación de que "todo el barrio está en venta o en demolición".

La obsolescencia de las construcciones previas constituyó el detonador de la operación inmobiliaria de refuncionalización de la zona. Tal operación recrea el concepto de "ínsula terciaria" para garantizar su éxito, incorporando en su interior un amplio menú de consumo y recreación: patio de comidas, juegos infantiles, videojuegos, cines, exposiciones, locales de diversos rubros, museo de niños, cajeros automáticos, estacionamientos, etc. En consecuencia, es necesario, de cara al futuro desarrollo del área, recuperar la dimensión pública del espacio como soporte de las prácticas sociales. Asimismo, capitalizar las sinergias emergentes de la capacidad de atracción del artefacto contribuiría a desarrollar actividades complementarias que fortalezcan la escala barrial del lugar.

(c) Alcances de la insularidad generada

El área de Abasto se encuentra en el centro de la aglomeración y está caracterizada por la antigüedad, la degradación y la obsolescencia del entorno edificado debido, inicialmente, al estado de vacancia que por décadas presentó un viejo mercado de abasto. Sin embargo, su localización estratégica en el propio centro de la ciudad y su franca vinculación con nodos subcentrales le otorgan un papel de privilegio a este fragmento urbano.

Se sitúa sobre una de las arterias radiales más importantes, la Av. Corrientes, que conecta al Área Central con Chacarita, reforzada por la presencia de la Línea B de Subterráneos. Su cercanía a otras avenidas de similar relevancia y recorrido, tal como Rivadavia y Córdoba; a la transversal Pueyrredón-Jujuy, que enlaza Palermo con Pompeya; a la estación terminal del Ferrocarril Sarmiento y a la Línea A de Subterráneos, que penetran hacia el oeste de la aglomeración; le permite desarrollar un amplio radio de atracción de público, tanto por autotransporte de colectivos como por ferrocarril, subterráneo o automóvil particular.

La importante red de avenidas que atraviesan el área y la gran afluencia del transporte público han confluído para desarrollar alineamientos comerciales sobre los zócalos urbanos. Las avenidas Corrientes y Pueyrredón presentan una gran vitalidad y variedad de locales, tal como: bares, restaurantes, zapaterías, de indumentaria, kioscos, ferreterías, etc. Sobre la Av. Córdoba, en cambio, se produce una cierta especialización en los rubros (con madereras y repuesterías para automotores). En las calles de menor jerarquía se distribuyen locales en forma disgregada, en la que predominan los talleres de reparación de automóviles.

El Shopping "Abasto de Buenos Aires" junto con el Hipermercado "Coto", el Hotel "Holiday-Inn" y un haz de torres-jardín con viviendas de prestigio han irrumpido sobre un barrio en el que predominantemente convivió la vivienda individual con el comercio minorista. La operación de renovación se disparó a partir de la refuncionalización del antiguo Mercado del Abasto, mediante la adaptación del edificio al desarrollo de nuevas actividades, pero preservando su valor patrimonial.

Hoy el área de Abasto presenta como artefacto urbanístico un Parque Comercial, con un Área Bruta Locativa de 53 mil metros cuadrados, 111 mil metros cuadrados de superficie cubierta total, 39 mil metros cuadrados cubiertos de estacionamiento, y un flujo de público mensual de 900 mil personas. Sus actividades detonadoras principales son: un Shopping Center, Tiendas Departamentales (de 17 mil metros cuadrados), un Hipermercado (de 10 mil metros cuadrados), Play-Centers, Fast-Food, y un Complejo Multicine de 12 salas.

Desde esta perspectiva, se observa una serie de efectos en el área que consagran tendencias *-dinámicas dominantes-*, por un lado, y que generan nuevas, por otro *-dinámicas emergentes-*. Entre las *dominantes*, cabe señalar a: la degradación de los edificios de vivienda; el cierre de los pequeños comercios; la importante dispersión de bares y de restaurantes; así como la diseminación de estacionamientos y parking. En cuanto a las *emergentes*, es posible identificar a: la localización de sucursales bancarias; el incremento de las obras de demolición de viviendas obsoletas; la aparición de supermercados y autoservicios, de hoteles de categoría y de nuevos edificios de vivienda, entre otros.

b. Sobre centro local-residencial

El caso del área de Villa del Parque

El área de Villa del Parque se encuentra ubicada dentro de la Ciudad de Buenos Aires, y linda con los barrios de Villa Devoto, Santa Rita y Agronomía, sus límites físicos están delimitados por las calles Joaquín V. González, Beiró, San Martín, Arregui, Gavilán, Álvarez Jonte y Miranda. Las calles principales que estructuran el área son: Joaquín V. González, Beiró, San Martín, Álvarez Jonte,

Nazca Cuenca, Nogoya, Nazarre, Baigorria y Marcos Sastre. La línea ferroviaria que lo atraviesa es el Ferrocarril General San Martín, que posee la Estación Villa Del Parque en el centro del área de estudio.

“En estas tierras pobladas de quintas y alfalfares, y en las que no faltaban tampoco numerosos hornos de ladrillos, se inauguró en 1907 la estación Villa del Parque, cuyo nombre aludía al vecino parque o quinta de Agronomía. Poco tiempo antes, el 8 de diciembre de 1906, se había realizado con singular éxito el remate de unas cincuenta manzanas, habiéndose denominado al lugar en la ocasión, tal vez para atraer a los futuros clientes, con el pomposo nombre de Ciudad Feliz”.

El uso dominante en la zona es el residencial, predominantemente de densidad media a media baja, con casos aislados de viviendas en altura. La actividad de intercambio está diseminada en pequeños formatos en toda el área, pero se destaca la presencia de un shopping center sobre un dinámico alineamiento comercial. Los equipamientos existentes son de escala barrial y no se localizan actividades industriales de significación, resultando compatibles con la vivienda.

El equipamiento educativo, se encuentra conformado por escuelas públicas y privadas, de los diferentes niveles de formación, situadas a escasa distancia unas de otras. El área cuenta con bibliotecas públicas, centros culturales barriales (donde se realizan eventos, exposiciones y muestras), además cuenta de edificios de interés patrimonial, tal como la Iglesia de Santa Ana, de estilo neoclásico, la Iglesia Evangélica Luterana Unida “Congregación el Redentor” y la Capilla “Santísima Virgen Niña”.

Es variada la oferta de actividades deportivas, con presencia de asociaciones de fomento y clubes barriales. Así también desde el punto de vista administrativo y financiero, la zona responde a una dinámica local, con oficinas y estudios profesionales y pequeñas sucursales bancarias de las más importantes cadenas. Si bien Villa del Parque es adyacente a uno de los grandes pulmones verdes de la ciudad, como es Agronomía, cuenta con la Plaza Aristóbulo del Valle que, además de estar ubicada en el centro de la pieza, contribuye al desarrollo social y recreativo de la zona.

La estación ferroviaria conforma un núcleo de atracción y de desarrollo del barrio, y en sus proximidades se localiza el centro comercial de Villa del Parque, que insume casi dos hectáreas de superficie y que cuenta con una oferta de servicios centrados en la recreación y el aprovisionamiento para los vecinos del barrio. Sin embargo, el shopping se sirvió de una dinámica comercial preexistente, sino que reforzó una tendencia del comercio peatonal a “cielo abierto” estructurado sobre el eje de la calle Cuenca.

Se trata de un artefacto de varios niveles de altura, con líneas modernas y depuradas, con grandes paneles vidriados, que complementó la oferta comercial de la zona. En un único lugar, fue posible encontrar rubros de los más variados: vestimenta, zapaterías, casas deportivas, mueblerías, blanquerías, patio de comidas, cine, entretenimientos. Para algunos constituía un lugar de paseo, para otros uno de compras y para la mayoría el espacio para la recreación, siendo el shopping el gran contenedor y detonador de estas actividades.

Su presencia transformó a un barrio residencial, con calles apacibles y pintorescos pasajes, de chalets, casas chorizo y petits hotel, en un sitio de afluencia y confluencia de familias completas, de grupos de amigos y parejas jóvenes, que acceden tanto en automóvil particular como por transporte público. Detrás de la Estación de Villa del Parque, sobre el eje de la Av. Beiró, se observa un alineamiento comercial que complementa la oferta de la calle Cuenca. Allí aparecen cajeros automáticos, bares, cafeterías, restaurantes, casas de comida rápida y supermercados. Al mismo tiempo, sobre la Av. Álvarez Jonte también convive un subcentro barrial con oferta de pequeños comercios. Si bien de modo incipiente, un proceso similar se puede distinguir sobre la calle Miranda a la altura de la calle Joaquín V. González.

(a) Alcances de la insularidad generada

Villa del Parque es un barrio residencial de baja densidad de la Ciudad de Buenos Aires, con viviendas predominantemente individuales. La calle Cuenca se presenta como el eje estructurante, con construcciones en altura de alrededor de ocho pisos y numerosos negocios que conforman un centro comercial barrial a cielo abierto a lo largo de varias cuadras, entre la Estación Villa del Parque del Ferrocarril San Martín y la Plaza Aristóbulo del Valle. La concentración de movimientos de pasajeros en este punto fue consolidando el desarrollo de un centro de comercios y servicios periódicos y ocasionales, fundamentalmente desde la estación del ferrocarril hasta la plaza.

La dinámica establecida por el sistema “plaza-centro comercial-estación” promueve una buena apropiación del espacio público, que se complementa con la reciente presencia de un shopping center de escala local. El barrio se encuentra atravesado por una red jerarquizada de circulación, tal como las avenidas Francisco Beiró, San Martín, Álvarez Jonte y Nazca, que le confieren una alta conectividad con las áreas centrales de la ciudad. La trama vial local aparece interrumpida por las vías ferroviarias de los servicios suburbanos de pasajeros y de carga, con pasos a nivel que generan congestiones momentáneas de tránsito.

La espacialización del equipamiento da cuenta de un muy alto grado de concentración sobre un pequeño tramo, en torno a la calle Cuenca, que pone en evidencia la capacidad de atracción del área. Los supermercados y autoservicios con formatos de pequeñas dimensiones son los predominantes, una distribución dispersa y con un nivel de cobertura homogéneo y equilibrado.

La localización de la variable bares y cafeterías denota una tendencia al alineamiento sobre corredores, principalmente excéntrica, sobre los límites del barrio –avenidas Francisco Beiró, San Martín y Álvarez Jonte–, presentando una importante franja central sin dotación. La distribución de las sucursales bancarias refuerza el patrón de concentración sobre la calle Cuenca, entre Beiró y Lascano, que conforma el más importante aglutinamiento, continuo y profuso, mientras que las restantes zonas no exhiben cobertura alguna. Finalmente, los establecimientos industriales, con dispersas y escasas localizaciones, disipan efectos territoriales de relevancia.

El área de Villa del Parque presenta como artefacto urbanístico un Parque Comercial, con un Área Bruta Locativa de 3 mil metros cuadrados, 8 mil metros cuadrados de superficie cubierta total, 2,5 mil metros cuadrados cubiertos de estacionamiento, y un flujo de público mensual de 300 mil personas. Sus actividades detonadoras principales la constituyen: un Shopping Center, Tiendas Departamentales (de 2,1 mil metros cuadrados), Play-Centers, Fast-Food, y un Complejo Multicine de 2 salas.

Sus características comerciales, con la presencia de marcas de relevancia en el mercado, reflejan su significación como centro de consumo y su alta atracción para los vecinos de barrios aledaños. La disponibilidad de un shopping y de galerías comerciales refuerza este perfil. En consecuencia, el área de estudio constituye un fragmento de la ciudad dominado por la vivienda individual, y se encuentra atravesado por una franja contundente de concentración y aglutinamiento de equipamientos, el eje de la calle Cuenca, que consagra un nivel de centralidad, cuya fuerza centrípeta adquiere una dimensión transbarrial, con fuerte concentración de equipamientos en torno a la estación ferroviaria.

c. Sobre expansión metropolitana

El caso del área de Unicenter

El área de Unicenter se sitúa dentro del partido de San Isidro, en la localidad de Martínez, lindera con el partido de Vicente López, sobre el corredor noroeste de la región metropolitana de Buenos Aires. Está ubicado sobre un importante intercambiador en la intersección de la calle Paraná con la Autopista Panamericana, por donde transitan cerca de 300 mil vehículos

diarios. Estos municipios han sido tradicionalmente de preferencia de las clases sociales medias, medias altas y altas: muchas familias adineradas de Buenos Aires, ante el enorme crecimiento de la ciudad de principios de siglo, empezaron a buscar lugares de descanso y veraneo en varios “pueblos de la Costa”, construyendo quintas y mansiones, algunas de las cuales se conservan hoy en día.

Poseen índices de densidad medios (de 6.229 hab/km² y 7.423 hab/km² respectivamente) e históricamente se conformaron siguiendo las lógicas de expansión a partir de las líneas ferroviarias inauguradas entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX (ramales de las líneas Mitre y Belgrano), ubicándose los centros locales en las cercanías de las estaciones (el pueblo de San Isidro y el pueblo de Villa Adelina). Durante los primeros años de la década del 60, la construcción de la Autopista Panamericana significó otro motor de desarrollo de la zona, constituyendo una vía rápida de vinculación de la Ciudad de Buenos Aires con los municipios del noroeste del área metropolitana.⁹

Durante la denominada “Primavera de los ’90”, surgen nuevas modalidades de uso y consumo que requerían de espacios especializados: los shoppings e hipermercados, los centros gastronómicos, las oficinas para las nuevas empresas y las residencias para recambio de un sector selectivo de la demanda. El incremento de las actividades terciarias y la expansión metropolitana sugieren un fuerte cambio en los usos del suelo. Las pautas de localización de las actividades primarias, secundarias y terciarias se modifican, y San Isidro y Vicente López forman parte de este proceso, adecuando su normativa de ordenamiento urbano para permitir el alojamiento de actividades productivas, comerciales y de servicios.

Hoy el área es objeto de una serie de localizaciones de enclaves comerciales, administrativos y recreativos, muy próximos entre sí, que se alinean sobre la carretera regional y que conforman un *nodo de centralidad creciente* a escala metropolitana, debido a la variedad y especificidad de sus equipamientos, lo que ratifica su condición de insularidad terciaria.

(a) Análisis de las características generales

El área de Unicenter es de uso mixto, combinando actividades residenciales e industriales de media y baja densidad. Las primeras se concentran a modo de pequeñas islas, constituidas por chalets y dúplex de hasta 3 pisos del lado noreste, y algunos edificios de vivienda de hasta 12 pisos agrupados en torres hacia el sudoeste, en torno a sectores residenciales de baja calidad rodeados por pequeños talleres y galpones. Los terrenos ocupados actualmente por Unicenter existía una nave industrial que albergaba a la Editorial Códex, la cual fue modificada y ampliada para este emprendimiento, y el resto del predio correspondía a un vivero.

De manera que hoy pueden reconocerse al menos tres zonas de cierta homogeneidad: (1) el eje de la Autopista Panamericana: se trata de una zona subsumida en un fuerte proceso de reconversión, con una importante oferta de equipamientos a escala metropolitana, tal como: sedes de oficinas, hoteles y alojamientos, y servicios generales, entre otros; (2) el sector ubicado al este de la Panamericana circundante al centro comercial, con el eje de la Avenida Paraná, zona caracterizada por el alineamiento de usos de tipo co-

⁹ Su trazado estratégico, a través del corredor intersticial entre las dos líneas de ferrocarril marcó, para quienes defendían la apacibilidad de estos parajes, el fin de la condición de semi-aislamiento y, para otros, fue el paso definitivo hacia un deseado desarrollo e integración. Contribuyó al poblamiento del área, ya en el año 1972 el partido de San Isidro contaba con 5.208 hab/km² contra 1.876 hab/km² en el año 1947; es decir, un crecimiento del 180%, acompañado de una importante radicación industrial en las adyacencias del Acceso Norte, tal como: Cadbury-Stani (golosinas), Fate (neumáticos), Raca (aeronáutica), Avón (cosméticos), Oti (ascensores), Molinos (productos alimenticios), entre otras.

mercial predominante, combinado con residencias de baja densidad; y la zona residencial exclusiva con viviendas de alta calidad situada hacia ambos lados de la calle Paraná y (3) el sector opuesto al shopping ubicado al oeste de la Panamericana, donde aún subsisten pequeños talleres y depósitos combinados con viviendas de baja densidad, edificios de vivienda de hasta 12 pisos agrupados en torres y algunos comercios dispersos sobre las avenidas Paraná y Fondo de la Legua.

Este caso toma como modelo los shoppings norteamericanos, no sólo en cuanto a su aspecto estético sino también a su implantación urbana y funcionamiento. Dada su fuerte dependencia con el sistema viario, por su localización en una zona periférica, para su puesta en funcionamiento se han encarado obras viales, destinadas a incrementar la accesibilidad a la zona que garantice el éxito del emprendimiento, tal como la ejecución de la bajada de la calle Edison a la Panamericana, el ensanche de la calle Paraná y la pavimentación de calles aledañas, entre otras.

De rápida construcción (el proyecto es del '87 y la obra se finaliza en el '88), se caracteriza por el uso de materiales premoldeados (columnas, vigas principales y secundarias, entresijos, terminaciones exteriores, etc.). Exteriormente, no presenta un despliegue atractivo, excepto por sus dimensiones y volumetría, dejando las terminaciones interiores más "deslumbrantes" para los locales interiores, el mall y el supermercado. Si bien fue ampliado a fines de la década del '90, mantuvo el mismo lenguaje.

En un principio el shopping contaba con locales comerciales, un hipermercado, el estacionamiento cubierto y al aire libre (con capacidad para 1.250 y 3.250 autos respectivamente), patio de juegos, patio de comidas y restaurantes; además de lugares previstos para exposiciones, salas de cine, etc. Con la ampliación se agregan 14 salas de cine, tiendas departamentales, mayor lugar para estacionamiento y crece el hipermercado.

La expansión del centro comercial estuvo enfocada en el demandado incremento de las áreas de entretenimientos (cines, playcenters, etc.) y de estacionamientos, con lo cual se reafirma el papel del automóvil como símbolo característico de este tipo de shopping. Su área de influencia alcanza a los municipios de la zona norte y, en especial, a San Isidro y Vicente López y, en siguiente orden, a San Martín, San Fernando, Tigre y San Miguel, y también pueden incluirse los barrios más próximos de la Ciudad de Buenos Aires, como por ejemplo Belgrano, Núñez y Saavedra, entre otros.

(b) Análisis de fortalezas y debilidades

El shopping está emplazado en un "barrio" donde predomina la tipología de viviendas de hasta dos plantas, con ladrillo a la vista, que le otorga un carácter homogéneo. Los corredores Edison y Paraná funcionan como bajadas de la autopista y se promueven como calles comerciales. Del otro lado el área pierde carácter. Sobre la autopista se observa una infraestructura de grandes complejos, tanto habitacionales como comerciales. El shopping se impone por tamaño en el barrio, donde las viviendas se enfrentan a elementos que fracturan el tejido existente.

El tratamiento de los bordes del shopping es diferente. Por un lado, aparece un paredón de ladrillo a la vista, homogéneo en sus materiales y, por otro, se torna permeable, dejando penetrar las visuales mediante rejas. La población de los partidos de San Isidro y Vicente López, de donde proviene la mayor afluencia de público, pertenece en gran medida a un nivel socio-económico medio a alto.¹⁰ Los fines de semana son los de mayor afluencia

10 El shopping dirige su mensaje a un tipo de consumidor con alta capacidad de compra, tal como da cuenta el texto de presentación de su sitio en Internet: "Unicenter, el primer Shopping Center regional de la Argentina, inaugurado en 1988, responde de manera concluyente a las demandas de la globalización y búsqueda de mercados calificados. El mismo se ubica dentro de la zona de mayor poder económico de Buenos Aires, una de

de familias al mall de tiendas. Mientras los padres van de compras, los hijos pueden entretenerse en el patio de juegos, y luego consumir en alguno de los distintos locales gastronómicos, en su mayoría fast-food, oportunamente ubicados en el mismo sector. Fuera del patio de comidas existen otros locales, como cafés y restaurantes en un estilo "a la carta".

El hipermercado también presenta aumento de consumidores en el fin de semana. Se pueden encontrar todo tipo de productos nacionales e importados, así como electrodomésticos, música, libros, productos de jardinería, entre otros. Al mismo tiempo, se realizan charlas y talleres gratuitos, generalmente orientados a la mujer. Otra actividad congregante es el cine, que con catorce salas tiene capacidad para exhibir permanentemente las películas recién estrenadas. Cabe destacar finalmente el hecho de contar con todas estas opciones de consumo en un espacio cerrado y vigilado en lugar de circular por la calle de un lugar a otro, tiene en los usuarios un peso cada vez más preponderante a la hora de elegir a dónde ir.

El área se sitúa de modo baricéntrico respecto a los partidos de la zona norte de la región metropolitana, sobre una carretera de alta velocidad que enlaza dicho área con la Ciudad de Buenos Aires, que garantiza una alta captación de público. La llegada del emprendimiento significó para la zona una importante concentración de servicios, la mejora de la accesibilidad, la revalorización general de las propiedades próximas y un proceso de renovación edilicia sobre los espacios dejados vacantes por industria.

Por otro lado, la dependencia excesiva del sistema viario genera un acceso masivo por medio del automóvil particular, provocando importantes congestionamientos vehiculares que afectan la tranquilidad del barrio residencial de las adyacencias. Asimismo, se acentúan las diferencias entre ambos lados de la autopista, y se dibuja un límite físico que divide claramente el espacio público y del privado donde se promueve la exclusión social mediante una oferta dirigida a los segmentos altos de la población.

El Shopping Unicenter y el Hipermercado "Jumbo", como pioneros en el área, y los cines "Cinemark", la tienda "Falabella", y el parque de entretenimientos "Showcenter Norte", con sus multisalas "Showcase Cinemas", de aparición entre mediados y fines del '90, han ido consolidando en menos de una década fragmentos urbanos con fuerte capacidad de atracción, predominantemente mediante automóvil particular. En este nodo se ha conformado un Parque Comercial, con Área Bruta Locativa de 41 mil metros cuadrados, 101 mil metros cuadrados de superficie cubierta total, 35 mil metros cuadrados cubiertos de estacionamiento, y un flujo de público mensual de 1,2 millones de personas.

La dependencia a la infraestructura viaria se hace evidente, dado que el automóvil particular representa el medio casi excluyente de movilidad. Dan cuenta de ello no sólo los congestionamientos momentáneos de tránsito producidos en los accesos, sino también su ocupación parcelaria y la relación con el entorno inmediato: la amplia superficie construida, las grandes superficies libres para estacionamientos y las calles internas de circulación hacen de Unicenter un límite físico y visual que quiebra la trama ortogonal reinante.

El shopping no tiene prácticamente vinculación con el espacio público, la entrada al edificio está dentro del predio cercado, y los accesos a éste son fundamentalmente vehiculares, quedando el acceso peatonal relegado a un paso entre la calle y la reja. Para entrar al edificio es necesario transitar por una especie de camino peatonal, que es en realidad una simple franja demarcada sobre la calle misma. El sector sin reja perimetral, que vincula el

las ciudades más cosmopolitas del mundo, de intensa vida cultural, social y económica. Es el shopping de la zona en la que viven 2.000.000 de personas con altos índices de educación, calificación e ingresos pertenecientes a niveles socioeconómicos AB, C1 y C". También se encuentran los más importantes clubes de golf, rugby, polo, además de lujosas marinas, countries y barrios privados..."

predio y el nuevo estacionamiento ubicado del otro lado de la calle Paraná, no genera mayor integración con el espacio público: peor aún, la calle pública da la sensación de pertenecer al conjunto privado.

Paralelamente, su presencia extiende la acción de apropiación de conjuntos de parcelas y/o manzanas para actividades terciarias a lo largo de la autopista, promoviendo el reemplazo de los usos residenciales exclusivos. La presencia del shopping impulsa una renovación en sus adyacencias, puesto en evidencia con la proliferación de viviendas en dúplex en las cuadras contiguas a sus bordes, lo cual genera y promueve una imagen de “barrio nuevo”. Incluso se han loteado terrenos vacíos de grandes dimensiones para la edificación de viviendas de mayor categoría que las existentes.

Sin embargo, esta renovación y proliferación en el uso residencial no ha podido trascender aún el límite virtual constituido por la ruta Panamericana, acentuando sus asimetrías en cuanto a morfología urbana, calidad de la infraestructura edilicia y actividades dominantes entre uno y otro lado, y diferenciando a su vez las cualidades residenciales. Como ingrediente complementario, la trama circulatoria carece de una vía de interconexión entre ambos sectores de la autopista, situación que atenta contra una circulación fluida y que favorece la escisión.

Si bien la presencia de Unicenter ha promovido cambios significativos en los usos, no lo es así en las tipologías edilicias dominantes en el área, donde se mantienen la casa tipo chalet y dúplex aisladas entre el shopping y la autopista. Para atenuar el impacto producido por el aumento de tránsito, las calles que atraviesan esas manzanas han sido cerradas al tránsito vehicular desde la calle colectora de la autopista, conformando un barrio semi-cerrado.

(c) Alcances de la insularidad generada

El área de Unicenter se sitúa sobre el corredor noroeste de la región metropolitana de Buenos Aires, en un importante intercambiador ubicado en la intersección del Autopista Panamericana con la calle Paraná, en el Municipio de Vicente López, por donde transitan cerca de 300 mil vehículos diarios. Su localización se produce en torno a una serie de enclaves comerciales, administrativos y recreativos, muy próximos entre sí, que se alinean sobre la carretera regional y que conforman un *nodo de centralidad creciente* a escala metropolitana, debido a la variedad y especificidad de sus equipamientos. La trama circulatoria carece de una vía representativa de interconexión a ambos lados de la autopista, situación que atenta contra una circulación fluida entre sectores, donde el automóvil particular representa el principal medio de desplazamiento.

Pueden reconocerse al menos tres zonas de cierta homogeneidad: (1) el eje de la Autopista Panamericana: se trata de una zona subsumida en un fuerte proceso de reconversión, con una importante oferta de equipamientos a escala metropolitana, tal como: sedes de oficinas, hoteles y alojamientos, y servicios generales, entre otros; (2) el eje de la Avenida Paraná: zona caracterizada por el alineamiento de usos mixtos, de tipo comercial predominante, pero que combina pequeños talleres y depósitos con residencias de baja densidad; y (3) la zona residencial exclusiva: situado a partir de la calle Paraná, se desarrolla una zona residencial exclusiva de baja densidad y con viviendas de alta calidad, combinada con comercios dispersos y unos pocos talleres.

El shopping center, los cines “Cinemark”, la tienda “Falabella”, el Hipermercado “Jumbo” y el parque de entretenimientos “Showcenter Norte”, con sus multisalas “Showcase Cinemas”, han ido consolidando en menos de una década fragmentos urbanos con fuerte capacidad de atracción de público, predominantemente mediante automóvil particular. En este nodo se ha conformado un Parque Comercial, con Área Bruta Locativa de 41 mil metros cuadrados, 101 mil metros cuadrados de superficie cubierta total, 35 mil metros cuadrados cubiertos de estacionamiento, y un flujo de público mensual de 1,2 millones de personas. Sus actividades detonadoras principales son: un

Shopping Center, Tiendas Departamentales (de 27 mil metros cuadrados), un Hipermercado (de 12 mil metros cuadrados), Play-Centers, Fast-Food, y un Complejo Multicine de 14 salas.

Su área de influencia alcanza a los municipios de la zona norte y, en especial, a San Isidro y Vicente López y, en siguiente orden, a San Martín, San Fernando, Tigre y San Miguel. Para su puesta en funcionamiento se han encarado obras viales, destinadas a incrementar la accesibilidad a la zona que garantice el éxito del emprendimiento, tal como la ejecución de la bajada de la calle Edison a la Panamericana, el ensanche de la calle Paraná y la pavimentación de calles aledañas, entre otras.

El proceso de insularización territorial

La amplia superficie construida, las grandes superficies libres para estacionamientos y las calles internas de circulación hacen de Unicenter un límite físico y visual que quiebra la trama ortogonal reinante. Su presencia ha promovido cambios significativos en las tipologías edilicias dominantes en el área, aislando las manzanas de viviendas de plantas bajas de su alrededor, y acentuando las diferencias entre ambos lados de la autopista, tanto en calidad residencial como en sus actividades dominantes.

A través del tiempo, numerosos estudios que se ocuparon de abordar la *cuestión urbana*, identificaron a la ciudad en relación con la jerarquía de funciones y de equipamientos existentes sobre un territorio. En tal sentido, la huella trazada permite establecer cuándo considerar a una localidad como ciudad, y definir su área de influencia a partir de un sistema de redes polifuncionales.¹¹ En esa línea, la apreciable cantidad de trabajos que se abocaron a estudiar las transformaciones recientes producidas sobre la estructura urbana de las grandes ciudades exige a centrar la atención en los fenómenos periféricos de apropiación de centralidad territorial.

En el marco del *capitalismo industrial* (fordista), a mediados del siglo XX se consolidó la “metrópolis moderna”, con una estructura jerárquica de relaciones funcionales y sociales. En el proceso de crecimiento, la ciudad invadía el espacio rural circundante, dando lugar a una expansión urbana continua, en mancha de aceite, con una neta separación entre campo y ciudad. Los núcleos centrales, de alta densidad, eran habitados por la burguesía, y los bordes urbanos, a modo de “periferias-dormitorio”, por el proletariado industrial.

Dado que el centro decidía y controlaba los destinos de la periferia, era la industria y la residencia de los sectores sociales bajos los que se desplazaban hacia los suburbios y consolidaban un crecimiento relativamente compacto. Con lo cuál, la ciudad tradicional, si bien ofrecía una distinción entre el paisaje urbano y el paisaje rural, presentaba una fuerte dependencia económica, social y cultural del campo. Desde esta perspectiva, la periferia fue entendida como el “no-centro”, y constituía aquella parte de la ciudad que rodeaba al núcleo consolidado. Carente de estructura funcional autónoma, de atributos de centralidad, de identidad y de sentido de pertenencia, era el lugar donde se habitaba por necesidad, con baja densidad y homogénea composición social.

11 Importantes estudios urbanos se centraron en el comportamiento de las redes urbanas. REILLY (1929) formuló modelos matemáticos (gravitatorios) sobre la atracción comercial de los centros urbanos. CHRISTALLER (1933) desarrolló un modelo geométrico de configuración espacial de redes jerárquicas urbanas a nivel regional, que deriva en la “teoría de los lugares centrales”. LÖSCH (1954) recupera el concepto y lo extiende a las “economías de localización”. ZIPF (1949) enuncia la “ley de rango-dimensión” de los centros urbanos, y formula como principio explicativo la “ley del mínimo esfuerzo” en materia de desplazamientos. Asimismo, DERYCKE (1970) examina el área de influencia de las ciudades, las jerarquías urbanas y el nivel de bienes y servicios provistos por los centros urbanos.

Sin embargo, en tiempos del *capitalismo avanzado* (postfordista), el progresivo desvanecimiento de la tradicional “ciudad compacta” evidenciado en las últimas décadas, de densidades altas y diversidad de usos, cada vez más dispersa y fragmentada, ha constituido un tema recurrente en los estudios urbanos, que comenzaron a manifestar las limitaciones de los conceptos de “centro” y de “periferia” para explicar la realidad urbana que en ellos se observa.¹² Tal punto alcanzó la discusión, que algunos especialistas llegaron a augurar “el fin de la ciudad” (Purini y Thermes 2001).

En tiempos de la “sobremodernidad”, de superabundancia de acontecimientos y de individualización de referencias, los componentes se adicionan sin destruirse; contexto en el que emergen los “*no-lugares*” como espacios anónimos de confluencia. El *lugar* es considerado por M.Augé (2000) como el espacio del encuentro entre unos y otros, donde se expresan la identidad, la relación y la historia, y el *no-lugar* como el espacio donde nada de ello se sucede.¹³ La oposición entre *lugar* y *no-lugar* evidencia la desaparición de la frontera entre lo privado y lo público, y el surgimiento de “espacios del consumo”, de carácter no identitario, donde la historia es transformada en elemento de espectáculo.

¿Cómo definir entonces el fenómeno actual? No se trata de un proceso de *urbanización* porque la ciudad no crece en “mancha de aceite”, por expansión continua y con concentración en un núcleo central. Tampoco es una *suburbanización* debido a que se no observa un crecimiento urbano en coronas compactas en torno a la ciudad central. No resultan suficientemente explicativas las tendencias de *periurbanización*, que ofrecen una integración a la dinámica metropolitana de los antiguos núcleos rurales. Por otro lado, la difusión de las actividades urbanas hacia los espacios rurales, entendidas en términos de Dematteis (1998) como *rururbanización*, también parecen poco abarcativas.

Finalmente, no es posible hablar de efectos asociados a fases culminares del “ciclo vital” de la ciudad –como señalan P.Hall y D.Hay (1980)–, a partir de procesos de *desurbanización*, como declive demográfico, o de *contraurbanización*, como recuperación del núcleo central. Este ciclo urbano, en cambio, pareciera corresponder con aquello que G.Dupuy (1991) denomina como los “nuevos territorios del automóvil”, en el contexto de un proceso de dispersión suburbana conocido como *urban sprawl*, que tiende a dispersar la población y a concentrar actividades a modo de *exurbanización* o *edge cities* (cfr.Garreau 1992).

En consecuencia, en la nueva realidad urbana, la creciente movilidad pendular, la expansión y complejización de los usos urbanos, la multiplicación de redes de flujos y la dilución de unidades territoriales convencionales atentan contra la capacidad explicativa de las tradicionales definiciones sus-

12 Borja y Castells (1998), Boyer (1996), Casariego Ramírez (1998), Castells (1997), Friedmann (1995), Garreau (1992), Giddens (1990), Harvey (1990), Monclús (1998), Sánchez de Madariaga (1999), Sassen (1996), Scott y Storper (1992), Simmonds (1997), y Soja (1996); para citar una sucinta selección transversal.

13 Para M.Augé (2000), el control a priori y a posteriori de la identidad coloca al usuario del “no-lugar”, del espacio del consumo contemporáneo, en obligación de probar su inocencia. No crea ni identidad singular ni relación, sino soledad y similitud: a quien lo penetra lo libera de sus determinaciones habituales, y saborea por un tiempo las alegrías pasivas de la desidentificación. Esta circunstancia propone un tipo de socialización diferente y una nueva relación entre espacio y sociedad dado que, en términos de M.FOUCAULT (1986), si bien por un lado, esta ciudad socializa, agrupa y compone, por otro, individualiza, serializa y descompone. Es como si el espacio estuviese atrapado por el tiempo, donde los lugares y los no-lugares se entrelazan, se interpenetran. Ver versión original: Augé, Marc. (1992), “*Non-lieux: Introduction à une anthropologie de la surmodernité*”. París: Edition de Seuil; Colección La Librairie du XXè, bajo la dirección de Maurice Olender.

tentadas en umbrales de densidad y de desplazamientos.¹⁴ La descentralización del terciario, el vaciamiento de las áreas consolidadas, el aumento de la movilidad intraurbana y el exponencial incremento de la ocupación del suelo se encuentran en la base de un proceso de dispersión periférica, en donde conviven bolsas de marginalidad con centros de negocios, a modo de piezas autónomas que se yuxtaponen en forma discontinua entre *terrains vagues*.

a. Caracterización funcional de los artefactos

El cuadro presentado da cuenta de un proceso específico de transformaciones urbanas que no puede ser descrito como una simple suburbanización de actividades económicas. En Buenos Aires presenciamos un proceso de reestructuración de la centralidad que transforma todos los ámbitos urbanos y suburbanos. Funciones comerciales, de oficinas y de entretenimientos mutan de manera sustancial.

La lógica de ubicación que caracteriza a esta reestructuración urbana en gran parte se acoge a los sistemas de centralidad seculares de esta ciudad, y genera problemas sociales, funcionales y ambientales específicos que resulta indispensable afrontar. Los cambios de escala y de localización de estos artefactos urbanísticos permiten comprobar, en este contexto, las características funcionales de los artefactos urbanísticos examinados. En todos los casos, aparecen *funciones dormitorio* que se manifiestan estables, sin variaciones relativas, frente a *funciones productivas* en tendencia claramente reactiva y a *funciones terciarias* que se expresan con características expansivas.

La observación en cierta perspectiva de la nueva realidad urbana, permite subrayar las fortalezas y las debilidades de este proceso de *insularización territorial*. Sus puntos fuertes lo constituyen: (a) la conformación de una red conexas de sistemas urbanos; (b) la diseminación de áreas de equipamiento sobre el territorio; (c) la competitividad como resultado de una alta accesibilidad vehicular; (d) el surgimiento de un mosaico de lugares con valores formales propios; (e) las sinergias positivas emanadas sobre el entorno; (f) la presencia de nuevos ámbitos de sociabilización; y (g) su disposición en términos de seguridad, orden y control.

Sus aspectos más débiles son: (a) la tendencia al vaciamiento relativo de las áreas consolidadas; (b) la dispersión de actividades económicas sobre el territorio; (c) el incremento de la movilidad intraurbana por medios privados; (d) la degradación cualitativa de las estructuras territoriales previas; (e) el proceso de especialización funcional y de segregación social del área; (f) la ocupación intensiva del suelo, con densidades relativamente bajas; y (g) su desprecio a los conceptos de representatividad y subsidiaridad como pilares del proyecto colectivo de ciudad.

En relación con los efectos sobre el territorio que ocasiona la dispersión de este sistema de *insularidad reticular* es posible proporcionar algunas consideraciones generales: (a) la instalación de un sistema de nuevas jerarquías urbanas; (b) la dotación de competitividad a un área determinada; (c) el impulso extremo a la movilidad vehicular; (d) un alto consumo de suelo y su excesiva vulnerabilidad ambiental; (e) la recualificación del tejido circundante; (f) el desvanecimiento de identidades locales; y (g) su tendencia a la fragmentación socio-territorial.

Entre los efectos urbanos evidenciados es posible señalar que los patrones de localización en Buenos Aires favorecieron el cambio en las lógicas de funcionamiento de numerosas áreas, que actuaron como detonadoras de nuevas centralidades en zonas degradadas, vulneraron la vitalidad de los subcentros comerciales, modificaron los valores del suelo en su entorno in-

14 Siguiendo a O.Nel'lo (1998), "el hecho que la movilidad pendular haya ampliado extraordinariamente el diámetro en el que habitan aquellos que ejercen profesiones definidas como urbanas señala la disolución y el desvanecimiento del concepto de ciudad que habíamos heredado de siglos anteriores".

mediato, propiciaron la especialización funcional de determinados sectores de la ciudad y generaron altos impactos ambientales negativos, no siempre mitigados por los desarrolladores.

Esta dualidad aparece como resultado de una creciente descentralización de las actividades productivas del sector secundario para su relocalización en las periferias (sobre áreas especializadas) y una mayor concentración de actividades del sector terciario avanzado (financiero y de capitales) sobre áreas centrales. Se trata de fuerzas contrapuestas que acentúan una fragmentación territorial, por un lado, y por otro, detonan operaciones de renovación urbana privada, sin regulación pública, para el desarrollo de actividades terciarias sobre espacios vacantes o deteriorados, que generan enclaves de alto nivel, acompañados por procesos de suburbanización de las elites.

La nueva modalidad de concentración y de dispersión en Buenos Aires presenta características identificables. El crecimiento de la economía de servicios induce a una diseminación de las actividades sobre el territorio, impulsada por las innovaciones tecnológicas que desplazan las fuentes de trabajo de las áreas centrales hacia los bordes metropolitanos; conformando aglutinamientos insulares de pequeños fragmentos urbanizados entrelazados sobre entornos sin dinámica urbana.

En última instancia y ante la necesidad de regular estos artefactos urbanísticos no residenciales, derivados de la actuación privada por lógicas de mercado, se torna indispensable el diseño de nuevos instrumentos que, a caballo de los procesos de descentralización metropolitana, sean capaces de aportar centralidad a áreas periféricas. Esto implica, en términos amplios, la formulación de nuevas estructuras de gestión y de gerenciamiento de estas unidades territoriales, en consonancia con las nuevas dinámicas urbanas y conforme a criterios de reticularidad tal, como los artefactos que deben regular.

Dado que este fenómeno se encuentra atravesando su fase crucial y que preanuncia el aumento de las operaciones de renovación sobre el viejo tejido en la ciudad consolidada, el período de recesión económica, que afecta al país ofrece un espacio de oportunidades para reflexionar sobre los nuevos mecanismos de producción de ciudad, evaluar sus efectos y proponer repuestas alternativas a estas lógicas de segregación socio-espacial instaladas en Buenos Aires. Superado esta instancia coyuntural, habrá llegado el tiempo del “hacer”... y se verá diluida la ocasión del “pensar”.

b. Efectos de la crisis sobre los enclaves

La década del '90 proponía un modelo de organización del territorio metropolitano determinado, signado por particulares lógicas de movilidad, de aprovisionamiento, de recreación y de producción, que inducían a un tipo de ciudad dispersa y fragmentada, cerrada y excluyente. En ese marco crecieron y se consolidaron diferentes formatos de artefactos urbanísticos no residenciales, que concentraban actividades a modo de enclaves desvinculados de su entorno circundante.

La crisis económica por la que atraviesa el país desde hace más de tres años, pero que inició su etapa de hiper-recesión a comienzos del año en curso y que pareciera haberse instalado por largo tiempo, ha comenzado evidenciar un virtual dismantelamiento de las estructuras funcionales del paradigma de la década anterior. Esta circunstancia induce a reflexionar sobre la necesidad de refuncionalizar aquellos viejos enclaves con el objeto de responder a la nueva dinámica emergente.

El modelo postfordista de “acumulación flexible”, que dominó los años noventa, instaló una economía de servicios (finanzas, gestión, administración), con fuerte apoyo en una compleja red de transportes, predominantemente de carácter privado. Un esfuerzo de integración económica regional, con espacios estratégicos reestructurados, derivó en una intensa dispersión espacial que rompía con los patrones tendenciales de expansión y de consolidación del espacio metropolitano de Buenos Aires.

De manera que el paso de una configuración territorial tradicionalmente *centrípeta* a una de tipo *centrífugo* consagra el fin de un paradigma: el de la *ciudad solidaria*, compacta e integrada, y ello ha puesto en evidencia la ausencia de nuevas utopías. No era este espacio quien estructuraba a las actividades congregantes, sino que los ámbitos contenedores eran de carácter privado; “ágoras postmodernas”, recintos cerrados y custodiados, con *entornos* simulados que buscaban retratar una imagen idílica de realidad.

La emergencia de enclaves en yuxtaposición con la ciudad consolidada conducía a una descomposición de los clásicos conceptos de “centro” y de “suburbio”, con sus cualidades de singularidad, compacidad, densidad y límites definidos. Paralelamente, propiciaban la difusión de un paisaje urbano extenso y ajerárquico en el que resultaba complejo reconocer un “orden”, donde se desdibujaba el criterio de “lugar” y donde las partes se encuentran ensambladas en una ambigua relación.

Buenos Aires ha crecido históricamente a partir del comercio de barrio o de las arterias vinculadas al espacio público. Desde hace dos décadas esta tendencia se encuentra sometida a una situación de tensión a partir de la profusión de estos “comercios cerrados” que, con diferentes estrategias, han contribuido al proceso de generación de enclaves que fracturan el tejido socio-urbano de la ciudad. Tales enclaves desarrollaron rasgos originales que los diferencian de sus modelos de referencia y produjeron aunque de manera tardía un impacto social y urbano mayor.

De modo que los nuevos centros de comercio y de esparcimiento tendieron a desvincularse del espacio público -privilegiando el uso del automóvil particular a través de una eficiente conexión con la red viaria-. Desde un punto de vista territorial, constituyeron objetos urbanos complejos y efectivos detonadores de fuertes centralidades, creando nuevos puntos de interés en zonas apartadas o intersticiales, potencialmente accesibles a nivel metropolitano.

Las nuevas modalidades de aprovisionamiento, favorecidas por el uso masivo del automóvil particular, basados en una concentración de servicios en localizaciones puntuales que insumían enormes superficies de tierra, han atentado contra los valores de la ciudad tradicional. El paseo de compras a cielo abierto, los zócalos comerciales en diferentes avenidas centrales y/o en calles barriales, y los diferentes comercios minoristas no hacían más que buscar un equilibrio en la distribución de actividades sobre el territorio.

c. La emergencia de enclaves en mutación

A pesar de la importancia que este proceso ha tenido, ligado a la transformación de las lógicas de aprovisionamiento producida en las últimas décadas, en el marco de los recientes sucesos económicos recientes, se ha producido un nuevo cambio en los patrones de consumo. Empujados por la estampida de precios y el deterioro de los salarios, en los últimos meses se producido, por ejemplo, la difusión de clubes de trueque así como una vuelta a las ferias barriales, que se habían abandonado en la década del '90 con la expansión de los supermercados.

Aún no se puede decir que estos lugares “menos formales” se hayan consolidado. Se están redefiniendo. Sin embargo se han perdido en el inconsciente colectivo, en general, durante todos estos años, la relación entre la vida urbana de los habitantes con su espacio público, sustituyéndose de manera progresiva por otros de carácter semipúblico o privado, con acceso restringido a un segmento social.

Tradicionalmente, la plaza era el lugar del abasto público, del comercio de alimentos perecederos. Al mismo tiempo, constituían uno de los escasos ámbitos urbanos en los que, además de su función de abastecimiento, se desempeñan como articuladores sociales, fortaleciendo las relaciones de vecindad. Este rasgo forma parte de la identidad urbana tradicional que estuvo perdida a lo largo de más de diez años con la explosión y posterior atomiza-

ción de los enclaves, que se han instalado con autosuficiencia sobre la trama abierta de Buenos Aires.

La identidad de la trama urbana, pública y abierta, fue consolidándose a través del tiempo, desde las primeras ferias callejeras, pasando por los almacenes y pulperías, los mercados de provisión y más adelante las galerías comerciales, consagrando una integración de las prácticas sociales al tejido mixto de la ciudad. De esta manera el espacio interior de la galería se mezcla con el ámbito público de la vereda de una manera muy íntima enlazándose así con el de la calle formando un conjunto. Su inserción adquiere entidad como elemento componente de un recorrido más extenso, constituyéndose como un eslabón de una serie de alternativas comerciales de la zona.

La manifestación más extrema de la crisis económica ha comenzado evidenciar un virtual desmantelamiento de esas estructuras, y tal circunstancia induce a reflexionar sobre la necesidad de refuncionalizar aquellos viejos enclaves. Con lo cual, la crisis debe ser considerada como una situación de ruptura de ciertas lógicas tendenciales y como una oportunidad para la recuperación de los valores urbanos de la ciudad tradicional, contra los que atentaba el modelo anterior.

Sin embargo, tal esfuerzo no ha sido suficientemente acompañado por un impulso similar tendiente a colocar al planeamiento urbano en una situación diferencial de competitividad. La celeridad de los procesos de urbanización y, simultáneamente, la ineficacia de las tradicionales herramientas de actuación tornaron más aguda a la discusión sobre los efectos territoriales producidos en las grandes ciudades. Asimismo, la complejización de la estructura de la sociedad torna dificultoso definir el interés general y, a su vez, la acción pública no suele dirigir sus beneficios hacia todos los grupos de manera equivalente.

La fragmentación de los poderes públicos, la diversidad de grupos sociales así como la gran cantidad de agentes económicos, entre otros factores, inciden gravitatoriamente sobre las condiciones bajo las cuales las políticas públicas en general y las urbanas en particular puedan ser puestas en práctica exitosamente. De manera que la construcción de consensos constituye un elemento básico a incorporar en este nuevo sistema de relaciones.

Cuando una sociedad se encuentra apropiadamente consolidada y articulada, las voces que se alzan adquieren mayor capacidad para convertir en problema urbano una determinada cuestión y, a su vez, mejor comprenderá los impactos de las políticas urbanas sobre su calidad de vida y mayor será su exigencia para con el ambiente urbano. El papel que deben asumir los ciudadanos organizados en los *procesos urbanísticos* alcanza una importancia decisiva y las acciones deben orientarse en ese sentido. Al mismo tiempo, el *urbanismo* debería ser considerado como uno de los ámbitos más próximos a la vida cotidiana. Deberá, entonces, acentuar el estudio de los diferentes fenómenos urbanos, pero también, dinamizar y flexibilizar las estructuras administrativas y de gestión. Ante este escenario, las administraciones deberían centrar sus lineamientos sobre dos ejes estructurales: (a) la *docencia urbana*, por un lado, y (b) la *participación ciudadana*, por otro.

En relación con la primera, tender a liderar acciones que permitan promover los valores urbanos, el respeto a la ciudad y a su patrimonio edificado como producto social y cultural. La segunda, en cambio, más orientada a legitimar las distintas acciones públicas. A través de (a) la revalorización del *espacio público* por un lado, y (b) la *descentralización funcional* por otro, pareciera orientarse una respuesta apropiada. La inversión en espacio público debe ser considerada, lejos de un gasto, como una instancia de rentabilidad sumamente importante para la sociedad. Con lo cual, recuperar a la calle como "lugar de encuentro" constituiría un jalón social insoslayable como ámbito de integración social.

Por otro lado, la descentralización de funciones administrativas permitiría adquirir un mayor contacto con la sociedad y se convertiría en una

importante plataforma para fomentar actividades en las que la ciudad se constituya en contenedor y referente, con lo cual desalentar procesos de guetización, promover y asistir a pequeños emprendimientos, y mejor monitorear los agudos procesos de transformación socioterritorial, sus impactos urbanos y ambientales y los altos costos sociales emergentes.

En consecuencia, situar al *planeamiento urbano* como instrumento privilegiado de gestión pública, incorporar la incertidumbre y la flexibilidad a la mirada sobre los procesos urbanos, generar una participación activa de la ciudadanía como modo de construir consensos, liderar una tarea pedagógica que promueva valores de urbanidad en la ciudad, revalorizar el *espacio público* como contrastación con la difusión de enclaves y descentralizar la gestión e instrumentación urbanística, resultan ser, conclusivamente, los factores principales con los que el planeamiento urbano contribuya a recuperar los fragmentos urbanos centrales de la ciudad consolidada, abandonados por el paradigma de los noventa.

Recuperación de las viejas estructuras

En Buenos Aires se manifiesta un cierto paralelismo entre la ubicuidad del mercado como realidad absoluta y el modo en que sus herramientas globales, el andamiaje funcional de una economía transnacional, se implantan sobre sistemas territoriales previos. Sin promover una *tabula rasa*, considerando al espacio como una suerte de áreas deseables y conexiones viales eficientes, este modo de operar sobre el territorio logra descomponer y desarticular a la ciudad preexistente, y la vacía de valores y contenidos.

El cambio profundo que resulta de pasar de un sistema abierto e inclusivo, como es el tejido tradicional de Buenos Aires, a este nuevo sistema puesto en marcha, una especie de máquina de exclusión urbana y social, se ve acompañado por cambios en el comportamiento del hombre urbano. Contrasta en este escenario, la función del Estado, otrora gestor del bien público y hoy más identificado con algún gerenciamiento inmobiliario de la inversión transnacional, direccionando recursos fiscales a obras de mejoramiento de áreas privilegiadas en detrimento de áreas con profundas necesidades insatisfechas.

Sucede que, mediante una nueva red de recintos y de conectores, se rompe la interioridad de la ciudad redefiniendo la pertenencia y la figura del ciudadano. Oussama Kabbani plantea, en un artículo titulado "*Espacio Neutro, Espacio Público*", la existencia de una lógica espacial en la escisión violenta del tejido urbano provocada por la guerra. La ejemplifica a partir del caso de la ciudad de Beirut, donde reconoce cómo ciertos espacios nuevos surgen en los enfrentamientos que dividen a la ciudad en enclaves caracterizados por cuestiones sociales, étnicas o religiosas presentes desde los tiempos de paz.

Se trata de nuevas fronteras físicas, calles, avenidas o espacios abiertos que toman una importancia militar relevante como zonas tapón o fronteras contra la interacción de los habitantes de ambos lados. Se erigen como "zonas neutrales" que transforman ciertos espacios en "verdaderamente" públicos. "Como cualidad espacial -escribe- la neutralidad permite el sentimiento de igualdad entre la gente. Se trata de una condición del espacio que permite la diversidad y la unidad, la intimidad y la distancia, y la posibilidad de que los grupos se mezclen sin tener que fusionarse... Urbanísticamente, estos espacios se ubican generalmente en zonas que constituyen fronteras entre diferentes comunidades".

La ciudad de Buenos Aires muestra en estos tiempos, como su subordinación a modelos nuevos de ciudad y de orden social, el de la ciudad global y el de la ciudadanía de consumo, desarticula el contrato fundacional representado en su trama indiana. Tachada por yuxtaposiciones funcionales y he-

rida por exclusiones sociales, aquella trama que hasta no hace mucho tiempo funcionaba como integradora de barrios, humores y vivencias distintas, parece ser hoy un espacio de participación y lleno de violencia o temor.

En el proceso de globalización, Buenos Aires sufre efectos de fragmentación en distintos sentidos. Por un lado, en el modelo de orden social, “basado en una única ciudadanía de consumo”, según las palabras de *Michael Sorkin*, como sostén del orden económico global, derrumba las bases del pensamiento de ciudad previo. La sociedad, y por tanto la ciudad, se basaba en la ciudadanía universal de sus habitantes según un sentido de pertenencia con derechos y obligaciones tendientes a un estado de bienestar común. El virtual paso de “ciudadano” a “consumidor” fragmentó la búsqueda del bien común en una dispersión de intereses privados y, rota la ciudadanía, tampoco el Estado puede mantenerse en pie.

La desarticulación por desuso del espacio público y de la calle, el encapsamiento de funciones de recreación en contenedores de tipo semi-público y la dependencia del transporte vehicular privado cambian la vida urbana en lo temporal y desactivan los ritmos comunes del paseo barrial donde los vecinos marcaban una velocidad tan asociada a la medida del loteo. La pérdida de contención en una estructura tradicional como la ciudad, y la liberación en formas violentas de las fricciones que genera la convivencia social demuelen el sentido profundo del hábitat. Al hacerlo, se pierde el marco referencial que guía el comportamiento social y regenerar los lazos de comunidad constituye una larga tarea.

Resulta interesante observar cómo estos artefactos semi-públicos se convierten en nuevas pseudo-plazas para el esparcimiento-consumo de los ciudadanos, que ostentan derecho de admisión y permanencia restringida de público por parte de sus propietarios. Tratándose de estructuras fundamentalmente centrípetos, regeneran artificialmente en su interior el ambiente de la calle que disgregan en el exterior mediante la disolución del zócalo comercial tradicional.

La relación identitaria del público consumidor con estos artefactos está ligado a aspectos de este imaginario postmoderno, dominado por el lema “soy por lo que tengo”. ¿Son estos artefactos lugares ontológicos para el hombre actual? ¿Sería ir demasiado lejos! Aún en los casos donde se reciclan edificios de valor patrimonial histórico, los rasgos de identidad se desdibujan en estrategias de imagen superficiales y vaciadas de contenidos. La identificación se manifiesta en la aspiración social a pertenecer al sistema global que estos artefactos representan, frente al temor a la exclusión de la ciudad y su forma de vida.

De manera que la presencia en la ciudad de una red de espacios activos, definida como ciudad global, yuxtapuesta a la ciudad tradicional, da cuenta de una la relación escalar del contenedor terciario con su entorno, que pasa a depender de su área de influencia comercial más que de aproximaciones contextualistas con su inmediatez construida. Si bien la interacción entre ambas es siempre cambiante y con normas diferenciadas según los casos, en general la ciudad global se inserta en la existente sirviéndose de ésta y acaparando buena parte de su actividad de consumo y la accesibilidad que ofrecen sus sistemas viales troncales.

Este nuevo sistema, descrito como una red de espacios estratégicos con amplias áreas residuales del modelo, que no resultan de su interés, es el reflejo físico de la exclusión social que él mismo genera en amplios sectores de la población. De manera que se torna impostergable la reflexión sobre la necesidad de recuperar las viejas estructuras urbanas y el papel que estos enclaves deben comenzar a jugar en el nuevo escenario urbano. Luego de evaluar los efectos producidos por el desarrollo de los artefactos correspondientes a cada tipología estudiada, se enuncian a continuación una serie de recomendaciones y propuestas, en el marco de la crisis generada a raíz de la yuxtaposición y convivencia entre piezas urbanas de alto grado de auto-

nomía y complejidad, generadoras de sistemas insulares, y por otro lado la marginalidad, vacancia y pobreza que caracterizan la decadencia de la ciudad tradicional.

a. Sobre centralidad metropolitana

Caracterizada por estar implantada sobre una centralidad metropolitana, se vale para su emplazamiento de la apropiación de sinergias territoriales pre-existentes. Su localización es estratégica dentro del área de la aglomeración, situándose sobre arterias radiales de extrema importancia, reforzadas por la presencia de medios masivos de transporte público (subtes, ferrocarril, etc.).

Estos artefactos, que abarcan grandes superficies de terreno y se sitúan en zonas de elevada densidad de población generando enormes alteraciones en el tránsito debido a su emplazamiento dentro de la trama urbana consolidada, generalmente no vienen acompañados de la construcción de obras de infraestructura, sino que en realidad se vale de las preexistentes en la zona. El impacto ambiental originado por un establecimiento comercial de este tipo es importante y su implantación altera enormemente las lógicas de funcionamiento del área en que se emplaza. En función de estos criterios de localización planteados, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Crear mecanismos de protección de las áreas residenciales mediante una normativa, que luego de un estudio pormenorizado del tema, permita establecer ciertos lineamientos sobre la implantación de este tipo de emprendimientos en áreas residenciales consolidadas. Se propone una limitación de las superficies a ocupar cuando estos centros comerciales se instalen dentro del tejido consolidado de la ciudad, y una posible negativa en el caso de ser una actividad incompatible con el uso del suelo predominante de la zona.
- Considerar no sólo sus costos e implicancias ambientales, sino también, cuantificar los tipos de actividades comerciales que impactan de manera negativa sobre la vitalidad de los centros urbanos, y estudiar los parámetros de admisibilidad ambiental que poseen los sectores de alta densidad, a los efectos de fijar las capacidades máximas de transporte automotor que soporta el área.
- Maximizar el uso del transporte subterráneo como alternativa de llegada, permitiendo un mejor ordenamiento del tránsito y de la accesibilidad; promover los recorridos peatonales como otra posibilidad de acceso al establecimiento, disminuyendo así la tasa de motorización del sector; y fomentar el emplazamiento de este tipo de emprendimientos para la consolidación de áreas con vacancia de usos, disponiéndolos para preparar la densificación de la zona.
- Estimular su instalación en los corredores de conectividad metropolitana a fin de dotarlos de un rol estructurante respecto de las áreas que atraviesan; aplicando políticas de preservación y puesta en valor de la identidad barrial y del patrimonio construido en los escenarios naturales de la vida urbana; y priorizando el apoyo a emprendimientos pequeños que basen su atractivo en rasgos de identidad arraigados en el barrio y sean llevados adelante por sus habitantes.
- Complementar la vocación de centralidad de estos enclaves, fomentando la inclusión de nuevas funciones centrales en el área, y equipando organismos arquitectónicos morfológicamente coherentes con el sistema de ciudad buscado (edificios de tejido) con aquellas funciones centrales que puedan estar vacantes en el área (equipamiento social, institucional, de comunicaciones, de finanzas o de transporte).
- Generar políticas de recuperación del patrimonio edificado. Crear circuitos de turismo urbano, apoyados en infraestructura comercial típica barrial, que prolonguen las áreas de interés generadas en

torno a los shoppings y en correlato con los rasgos de identidad por ellos recogidos; y fomentar el uso de las veredas reglamentando un porcentaje de área locativa abierta y accesible desde la calle. Se mantiene el uso original del zócalo comercial urbano, se alienta la calle como espacio público de paseo y se mejora su seguridad.

b. Sobre un centro local-residencial

Caracterizada por estar implantada en un barrio de media densidad, se vale generalmente para su emplazamiento de un eje estructurante conformado por un centro comercial a cielo abierto, un tejido residencial que no supera los ocho pisos de altura, el cruce de dos o más avenidas de cierta importancia y la presencia de medios masivos de transporte público (generalmente alguna estación de tren o subte). Todos estos elementos se encuentran, en la mayoría de los casos, integrados por un espacio público lineal que remata en alguna plaza barrial, conformado un sistema que posee la capacidad de congregar una gran cantidad de gente.

La incorporación de un centro comercial de este tipo genera una gran atracción de público que, al mismo tiempo que revitaliza la zona, origina en determinados horarios ciertas alteraciones en el tránsito. El impacto ambiental originado por un establecimiento comercial de este tipo no es tan significativo y en la mayoría de los casos constituye un fortalecimiento de las lógicas de funcionamiento de la zona en que se emplaza. A partir de estos patrones de localización planteados, se proponen las siguientes recomendaciones:

- La realización de estudios pertinentes, que permitan establecer la magnitud del impacto ambiental que podría originar la implantación de un establecimiento comercial de estas características; acompañando el desarrollo de la actividad comercial de las correspondientes evaluaciones para mitigar los efectos no deseados; y facilitando el desarrollo de este tipo de emprendimientos en las áreas que se considere necesaria la conformación de una nueva centralidad, con superficies vacantes y/o obsolescencia funcional u operativa.
- Definir la configuración física y la extensión del área a intervenir, mediante estudios particularizados de los centros y sus adyacencias que permitirán establecer, en función de sus recursos y potencialidades, los roles funcionales convenientes; asimismo, proteger la escala del enclave, previniendo la instalación de artefactos que atenten contra el equilibrio sustentable de la actividad comercial del mismo.
- Flexibilizar la codificación actual en algunas áreas para permitir la adecuación de nuevos usos en construcciones existentes. La refuncionalización activa de áreas vacantes requiere de estudios que permitan identificar las que tienen capacidades para integrarse a la ciudad y aquellas susceptibles de transformarse en centralidades de diferente jerarquía.
- Promover el desarrollo del artefacto como centralidad complementaria del Área Central, mediante el desarrollo de zonas perimetrales a la misma, creando el concepto de áreas de transición o "áreas fuelle" entre el Área Central y las zonificaciones de borde, que permitan resolver el gradiente de intensidad de actividades, con el objeto de mejorar las condiciones de integración de los tejidos. Estas áreas de borde tendrán como misión absorber las variaciones producto del crecimiento o decrecimiento de los centros, controlar sus límites y no transmitir efectos no deseados sobre otros sectores.
- La realización de un diagnóstico de tránsito y transporte que permita definir qué vinculaciones pueden potenciarse, así como también cuales de ellas no resistirían el caudal de transporte automotor generado por un emprendimiento de esta magnitud; tanto como

conservar o desarrollar la actividad del espacio público, evitando que la aparición de estos artefactos pueda ponerla en riesgo.

- Fortalecer las organizaciones de paseos comerciales a cielo abierto como organismos capaces de gestionar actividades callejeras y de complemento en cuanto a mantenimiento o seguridad; priorizar los espacios peatonales como conectores de los espacios públicos existentes y a proyectar; y favorecer políticas de seguridad sobre el espacio público que permitan la viabilidad de estos paseos a cielo abierto.
- Reforzar el uso de los espacios públicos mediante el mantenimiento y la mejora del equipamiento urbano; y la planificación de actividades periódicas por parte de las instituciones barriales. En enclaves establecidos sobre nodos de transferencia de pasajeros, estudiar el impacto de crecimiento y conveniencia de un corrimiento de las paradas de transporte público automotor a ejes secundarios y cercanos de modo de activar, como mancha, el área peatonalmente activa.

c. Sobre una expansión metropolitana

Este caso comprende un tipo de artefacto más complejo que las otras dos tipologías, tanto por un área de influencia comercial mayor, como por estar asociado usualmente a importantes ejes de crecimiento tentacular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta tipología terciaria no apoya en absoluto la lógica de la ciudad tradicional histórica sino que pertenece a la lógica del automóvil. Debido a la necesidad de contar con fracciones de terreno de tal magnitud son las zonas periféricas semi-degradadas, con niveles socioeconómicos por debajo de la media y una muy baja densidad de población, las más accesibles para los inversores desde el punto de vista económico.

Esta tipología de artefactos se torna totalmente dependiente del sistema troncal de desplazamiento situándose, sobre la región metropolitana de Buenos Aires, en importantes intercambiadores ubicados en intersecciones de autopistas y grandes avenidas, por donde transitan enormes cantidades de vehículos particulares por día, donde éste es el principal medio de desplazamiento. Su localización se produce en torno a una serie de enclaves comerciales, administrativos y recreativos, muy próximos entre sí, que se agrupan conformando nodos de centralidad creciente a escala metropolitana, debido a la variedad y especificidad de los equipamientos que aglomeran, donde predomina una importante oferta de equipamientos a escala metropolitana, tales como: sedes de oficinas, hoteles y alojamientos, cines, tiendas departamentales, hipermercados, parques de entretenimiento y demás servicios generales.

Lo que genera una fuerte atracción de público, inyectándole vitalidad a la zona, al mismo tiempo que origina alteraciones en el tránsito, predominantemente de automóviles particulares, con los consiguientes inconvenientes que esto involucra. El impacto ambiental originado por un establecimiento comercial de este tipo es significativo y en la mayoría de los casos constituye un entorpecimiento en las lógicas de funcionamiento de la zona en que se emplaza.

La amplia superficie construida, las grandes superficies libres para estacionamientos y las calles internas de circulación hacen de estos artefactos un límite físico y visual que quiebra la trama ortogonal reinante. Su presencia puede generar cambios significativos en las tipologías edilicias dominantes en el área, aislando las manzanas de viviendas de plantas bajas de su alrededor, y acentuando las diferencias entre ambos lados de la autopista o avenida en que se emplace, tanto en calidad residencial como en sus actividades dominantes. En función de las constantes de localización encontradas a partir de este estudio, se proponen las siguientes recomendaciones:

-La realización de estudios pertinentes, para poder establecer la

magnitud del impacto ambiental que podría originar la implantación de un establecimiento comercial de estas características en la zona, para mitigar los efectos no deseados; promoviendo el desarrollo de este tipo de emprendimientos en las áreas que se considere necesaria la conformación de una nueva centralidad, identificando oportunidades en el conjunto de superficies vacantes, con obsolescencia funcional y operativa.

- En estos desarrollos comerciales de gran escala, que abarcan tan enormes superficies de tierra, es necesario evaluar el porcentaje a destinarse para el establecimiento de áreas de estacionamiento, y su construcción debería estar acompañada de importantes obras de infraestructura, que además de dotar de mejores condiciones al complejo, beneficiarían también a la población de la zona.
- La realización de estudios particularizados sobre los impactos potenciales que podría ocasionar la localización de nuevas actividades comerciales y de servicios en nuevas áreas, como modo de restringir la localización de superficies de gran escala, cuantificando los costos e implicancias ambientales de las actividades urbanas que impacten de manera negativa sobre la vitalidad de los centros urbanos, junto con medidas de mitigación de los efectos no deseados.
- Diseñar los instrumentos que permitan dimensionar el costo ambiental consumido, para que por mecanismos de compensación sean devueltos a la comunidad bajo la forma de equipamiento, infraestructura u otro que el área de localización reconozca como ausencia y necesidad.
- Facilitar el desarrollo de áreas vacantes mediante estudios que permitan identificar sus capacidades para integrarse a la ciudad, impulsando -a través de normativa urbanística y promoción impositiva- la instalación de actividades comerciales en ciertos sectores de la periferia, creando medidas de fomento y promoción más flexibles para atraer inversiones en zonas con obsolescencia funcional y de uso.
- Aprovechar la potencial captación de público y el aporte de nueva infraestructura para la zona generada por este tipo de establecimientos, para preparar y promover el avance de la ciudad sobre las áreas de muy baja densidad de población. Esto implica también en desarrollo de un sistema mixto de gestión consensuada con los municipios lindantes, ya que el radio afectado por la implantación de un establecimiento de esta magnitud excede los límites del municipio en el que se ubica, donde los objetivos que se tracen serán las directrices de acción entre municipios involucrados.
- Reglamentar modos de atenuar relaciones escalares que dañen el entorno, priorizando la conectividad directa y castigando las bunkerizaciones que atenten contra la dimensión peatonal de la ciudad, diversificando la accesibilidad al artefacto como forma de integrarlo a la trama original, y estableciendo accesibilidad pública mediante centros de transferencia de transporte público (automotor) junto a las existentes playas de estacionamiento, y su activación como nodos zonales de uso público bajo la forma de cierta servidumbre del solar. No sólo democratiza el uso del artefacto, sino que posibilita un mejor acceso a las zonas comerciales aledañas.
- Establecer la necesidad de sanear la conectividad de la trama urbana, evitando la subutilización de las veredas adyacentes a estos predios comerciales, mediante la reglamentación de una frecuencia de umbrales acorde al tejido circundante. La presencia de más puntos de acceso genera una mayor apropiación del espacio público circundante y mejora la relación escalar entre el edificio terciario y su entorno.

Sólo a partir de la revisión de los procesos profundos y estructurales que afectan hoy a Buenos Aires, tanto en su dimensión conceptual e instituyente como en aquella construida e instituida, será posible delinear respuestas ante la crisis. La presencia de artefactos terciarios, que en distintas escalas generan nuevas centralidades en la ciudad, reconoce una yuxtaposición del sistema tradicional de ciudad con uno nuevo y dominante: el sistema de ciudad global. Tal sistema se instala como red de espacios estratégicos con amplias áreas residuales abandonadas, dado que no resultan de interés y que configuran un mapa de exclusión social de amplios sectores de población.

El modelo de ciudad abierta e integrada constituye un bien patrimonial altamente positivo en relación a las prácticas de vida urbana. Su “salud” depende de la intensidad de uso de los espacios públicos tradicionales en tanto contenedores (plazas, parques, edificios) como vehiculizadores (calles, veredas, avenidas, bulevares). Las autopistas son en este escenario los ríos artificiales de que hablaba *Louis Kahn* y que como tales unen y separan a la vez, generando nuevos sectores, desgarrados del resto, mientras los antiguos centros locales se deterioran o renuevan, y surgen vacíos internos por paralización de actividades debido al apareamiento de nuevas lógicas tecno-productivas y a las modificaciones en las condiciones de accesibilidad, que es necesario reformular.

Un nuevo fenómeno se está manifestando a partir de dos circunstancias principalmente: por un lado la confluencia de una creciente interconexión y dependencia de los movimientos de capitales mundiales financieras y, por otro, la sustitución de tecnologías que afectan por igual a las áreas de gestión y administración como a los propios procesos productivos. Tal fenómeno produce efectos territoriales tales como la dispersión geográfica de las actividades económicas y la redefinición del papel tradicional asignado a las funciones urbanas centrales.

La actuación en el área debe ser considerada como una construcción colectiva, buscando reforzar los centros de actividades identificadas y configurando nuevos focos de atracción. Estos focos de urbanidad, pensados como espacios de convivencia, deben contribuir a la formación y anudación de una red urbana, a la integración de la vida de la comunidad en sí misma y con la ciudad como un todo.

Desde esta perspectiva, las estrategias posibles son: potencializar nudos de concentración de actividades de carácter social, económico y cultural; corregir la distribución territorial de equipamientos “de prestigio”; incorporar las dinámicas locales; favorecer trazados que permitan la permeabilidad y el contacto entre las partes; definir nuevas formas de articular lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo, y configurar un tejido conectivo, continuo y equilibrado.

En consecuencia, la década del '90 proponía un modelo de organización del territorio metropolitano determinado, signado por particulares lógicas de movilidad, de aprovisionamiento, de recreación y de producción, que inducían a un tipo de ciudad dispersa y fragmentada, cerrada y excluyente. En ese marco crecieron y se consolidaron diferentes formatos de artefactos urbanísticos no residenciales, que concentraban actividades a modo de enclaves desvinculados de su entorno circundante. Tales circunstancias inducen a reflexionar sobre la necesidad de refuncionalizar aquellos viejos enclaves con el objeto de responder a la nueva dinámica emergente.

Referencias

AGUILAR, M. -Dir.-; y TELLA, G. y AMUCHÁSTEGUI, P. -Coords.- (1999), “La ciudad de Buenos Aires en el sistema metropolitano. Diagnóstico y prospectiva”. Buenos Aires: Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad.

- APARICIO MOURELO, Ángel. (1998), "Políticas de regeneración urbana en los EE.UU.". Madrid: Cuadernos de Investigación Urbanística, Nº 25, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica.
- AUGÉ, Marc. (2000), *Los no lugares: Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- BERNAL-MEZA, Raúl. (1996), "La globalización: ¿un proceso y una ideología?". Buenos Aires: Realidad Económica, Nº 139, (IADE), pp.83-99.
- BORJA, Jordi. (1994), "Planificación estratégica de ciudades. Elementos conceptuales". Córdoba: Ciudad y Desarrollo, Nº 1, pp.30-35.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. (1998), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BOURDIEU, Pierre. (1999), *Contrafuegos*. Buenos Aires: Anagrama.
- BOYER, M. Christine. (1996), *CiberCities: Visual perception in the age of electronic communication*. New York: Princeton Architectural Press.
- BUSQUETS, Joan. (1996), "Nuevos fenómenos urbanos y nuevo tipo de proyecto urbanístico". Barcelona: Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, pp.280-287.
- CAPRON, Guenola. (1996), *La ville privée: les shopping centers à Buenos Aires*. Thèse de Doctorat en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse II.
- CASARIEGO RAMÍREZ, Joaquín. (1995), "Sobre el espacio y la post-modernidad. Una reflexión desde la experiencia norteamericana". Madrid: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Vol.III, Nº 106, pp.877-896.
- CASARIEGO RAMÍREZ, Joaquín. (1998), "Los Ángeles. La construcción de la post-periferia". Madrid: Urban, Nº 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.59-78.
- CASTELLS, Manuel. (1973), *La Question Urbaine*. Paris: Maspéro.
- CASTELLS, Manuel. (1997), *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza, Tomo I.
- CHRISTALLER, Walter. (1933), *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*; Jena. Gustav Fischer (1966), "Central Places in Southern Germany"; Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- DEMATTEIS, Giuseppe. (1998), "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". En: Francisco Javier Monclús Ed.; *La ciudad dispersa: Suburbanización y nuevas periferias*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona; pp.17-33.
- DERYCKE, Pierre-Henri. (1970), *L'économie urbaine*. Paris: Presses Universitaires de France.
- DE TERÁN, Fernando. (1997), "Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento). Madrid: Urban Nº 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.9-27
- DUPUY, G. (1991), *Les territoires de l'automobile*. París: Anthropos-Economica.
- ECHEVARRÍA, Javier. (1994), *Telépolis*. Barcelona: Destino.
- EZQUIAGA, José María. (1998), "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?. Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano". Madrid: Urban, Nº 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.7-33.
- FARIÑA, José y POZUETA, Julio. (1998), "La movilidad en los tejidos residenciales del suburbio disperso". Madrid: Urban, Nº 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.79-93.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón. (1993), *La explosión del desorden. La metrópolis como espacio de la crisis global*. Madrid: Fundamentos.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón y VEGA, Pilar. (1995), "Modernización-Globalización versus transformación ecológica y social del territorio". En:

- Díaz Orueta, F. y Mira, E. (coords.); Pensar y vivir la ciudad. Alicante: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Alicante, pp.21-53.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguél. (1997), Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Gustavo Gili, Serie Proyecto & Gestión.
- FIDEL, Carlos -et.al.-. (1999), "El impacto de los hipermercados como efecto de la globalización en los medios urbanos". Universidad Nacional de Quilmes: Carrera de Comercio Internacional; Materia "Globalización y Economía Urbana" (mimeo); noviembre.
- FOUCAULT, Michael. (1986), *The other spaces in Diacritics*. New York: Vintage Books.
- FRIEDMANN, John. (1986), "The World City Hypothesis". Development and Change. N° 17, pp.69-84.
- FRIEDMANN, John. (1995), "Where we stand: A decade of world city research". En: P.L.Knox y P.J.Taylor (eds.), *World cities in a World System*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp.21-47.
- GARCÍA BALLESTEROS, Aurora. (1995), "La ciudad objeto de estudio pluridisciplinar". Barcelona: Geografía Urbana, N° 1, Oikos-Tau, pp.11-18.
- GARREAU, Joel. (1992), *Edge City*. New York: Anchor Books.
- GIDDENS, Anthony. (1990), *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press.
- HALL, Peter y HAY, David. (1980), *Growth Centers in the European Urban System*. Londres: Heinemann.
- HARVEY, David. (1990), *The Condition of Post-Modernity: An Enquiry into the Origins of Social Change*. Oxford and New York: Basil Blackwell.
- KOLLHOFF, Hans. (1989), Arquitectura contra Urbanismo. Quaderns, N° 183, Octubre-Diciembre, pp.13-23.
- KOOLHAAS, Rem. (1996), "¿Qué fue del Urbanismo?". Madrid: Revista de Occidente, pp.185 y sig.
- LEFEBVRE, Henri. (1969), El derecho a la ciudad. Barcelona: Península.
- LEFEBVRE, Henri. (1991), *The production space*. Oxford: Basil Blackwell.
- LEVERATTO, María José. (1995), "El impacto de edificios en torre de gran altura y confort en espacios urbanos". En ANAIS. Miguel Aloysio Sattler & Heitorda Costa Silva (editores). III Encontro Nacional, I Encontro Latino-Americano; Gramado, RS, 4-7 de julio de 1995. Porto Alegre, pp.197-202.
- LIPIETZ, Alain. (1995), "Crisis ecológicas globales y conflictos norte-sur". Buenos Aires: Realidad Económica, N° 133, (IADE), pp.115-137.
- LÓPEZ DE LUCIO, Ramón. (1997), "Planeamiento urbanístico, mercado del suelo y políticas de suelo". Madrid: Urban N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.79-91.
- LÖSCH, A. (1954), *The economics of location*. New Haven: Yale University Press.
- LOUKAITOU, Anastasia. (1996), *Cracks in the City: Addressing the Constraints and Potentials of Urban Design*. Cambridge: Journal of Urban Design, Nro.1 (February); pp.91-103.
- LUNGO, Mario. (1995), "América Latina hacia el final del siglo XX: ¿se está configurando un nuevo patrón de urbanización?". En: Díaz Orueta, F. y Mira, E. (coords.); Pensar y vivir la ciudad. Alicante: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Alicante, pp.81-111.
- MONCLÚS, Francisco. (1998), "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas". En: Francisco Javier Monclús Ed.; *La ciudad dispersa: Suburbanización y nuevas periferias*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona; pp.5-14.
- MORANO, Cesira; TELLA, Guillermo y TORRES, Horacio. (1997), *Transformaciones*

- socioterritoriales recientes en una metrópolis latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Anales del 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina "Lugar y Mundo en América Latina", Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- NEL'LO, Oriol. (1998), "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa". En: Francisco Javier Monclús Ed.; *La ciudad dispersa: Suburbanización y nuevas periferias*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona; pp.35-57.
- PADOVANO, Gabriella. (1993), "Introduzione". Florencia: Verso il moderno futuro. Nuove strategie per il territorio della complessità.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. (1997), "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica". Madrid: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Vol.III, Nº 107-108, pp.149-166.
- PRÉVÔT SCHAPIRA, M.France. (1989), "L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires: tensions et ambiguïtés". En: Colloque Reflets des villes latino-américaines, Lyon.
- PRÉVÔT SCHAPIRA, M.France. (1990), "Pauvreté, crise urbaine et émeutes de la faim dans le Grand Buenos Aires". En: Problèmes d'Amérique latine, Nº 95, Documentation Française, pp.51-71.
- PUJADAS, Romà y FONT, Jaume. (1998), Ordenación y planificación territorial. Madrid: Síntesis.
- PURINI, Franco y THERMES, Laura. (2001), *El fin de la ciudad*. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- REILLY, W. J. (1929), *Methods for the Study of Retail Relationship*. Texas: University of Texas Bulletin.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. (1993), "En defensa del planeamiento y la intervención pública en el desarrollo urbano". Madrid: Economía y Sociedad-9.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. (1997), "La práctica del urbanismo: conocimiento y legitimidad". Madrid: Urban Nº 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.65-76
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. (1999), *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*. Madrid: Boletín Oficial del Estado-Universidad Carlos III.
- SANTOS, Milton. (1977), Society and Space, Social Formation as Theory and Method. En: Antipode, Nº 1.
- SASSEN, Saskia. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- SASSEN, Saskia. (1994), *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge, Sage Press.
- SASSEN, Saskia. (1996), *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. The 1995 Columbia University L.H.Schoff Memorial Lectures. New York: Columbia University Press.
- SCHNEIER-MADANES, Graciela. (1998), *Buenos Aires: une métropole en projet*. París: Urbanisme, Nro. 298, pp.14 y sig.
- SCHVARTZER, Jorge (1993). "La restructuration de l'économie argentine (1989-1992)". En: Problèmes d'Amérique latine, Nº 8, pp.3-22.
- SCHVARTZER, Jorge. (1998). Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000. Buenos Aires: A-Z Editora.
- SCOTT, Allen. (1993), *Technopolis. High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*. California: University of California Press.
- SCOTT, Allen y STORPER, Michael. (1992), "Le développement régional reconsidéré". En: Espaces et Sociétés. Revue Scientifique Internationale,

- Nº 66-67, Restructurations économiques et territoires. París: Éditions L'Harmattan.
- SIMMONDS, Roger. (1997), *"New instruments of urbanism in a new urban epoch"*. Madrid: Urban, Nº 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.45-64
- SOJA, Edward. (1989), *The postmodern geographies*. Oxford: Basil Blackwell.
- SOJA, Edward. (1996), *Six Discourses on the Postmetropolis*. Imagining Cities, Routledge.
- SOLÀ-MORALES, Ignasi. (1996), "Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades". Barcelona: Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, pp.10-23.
- TELLA, Guillermo. (1998). "Modalidades de apropiación del espacio metropolitano". Buenos Aires: Memorias del Seminario Barrios Cerrados: Nuevas formas de urbanización del Gran Buenos Aires, Municipalidad de Malvinas Argentinas, Planeamiento Urbano, pp.13-25.
- TELLA, Guillermo. (2001), *La modernización tardía de una metrópolis semiperiférica. El caso de Buenos Aires y sus transformaciones socioterritoriales recientes*. Madrid, España: Revista Urban Nº 6, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid; pp.61-76.
- TELLA, Guillermo. (2001), *Efectos del planeamiento sobre el territorio. Aportes desde la experiencia metropolitana de Madrid*. Azcapotzalco, México: Anuario de Espacios Urbanos: Historia, Cultura y Diseño 2000; Área de Estudios Urbanos, Universidad Autónoma Metropolitana; pp.167-188.
- TELLA, Guillermo -Dir.-; De la Fuente, Fabián; Dietrich, Patricia; Blanco, Mónica; y González, María Celia. (2001), *Del suburbio a la post-periferia. Efectos una modernización tardía en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- TELLA, Guillermo y WELCH GUERRA, Max; -Blanco, Mónica; Dietrich, Patricia; Martínez, Sofía; Pascual, Natalia y Robles, Sebastián (Colaboradores)-. (2002), *Importando la periferia a Buenos Aires. Urbanizaciones cerradas en la ciudad consolidada*. En: "Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas". Guadalajara (México): Universidad de Guadalajara-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura UNESCO; pp.319-349.
- TELLA, Guillermo; (Coord.); Blanco, Mónica; González, María Celia; Resels, Marcela; Sánchez, Juliana; Gaeta, Mariana; Montes, Julián; y Egido, Leandro. (2002), *La insularidad tipológica de los artefactos urbanísticos no residenciales. El caso de las nuevas centralidades en la región metropolitana de Buenos Aires*. Montevideo (Uruguay): Anales del IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales "Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local".
- VIDAL-KOPPMANN, Sonia. (2000), *Las urbanizaciones privadas: ¿Una innovación para la transformación del territorio?*. Barcelona, España: Memorias del II Coloquio Internacional de Geocrítica "Innovación, desarrollo y medio local: Dimensiones sociales y espaciales de la innovación". Horacio Capel (Dir.); y Hugo Gaggiotti y Mercedes Arroyo (Coords.).
- ZIPF, G. K. (1949), *Human Behavior and the Principle of Least Effort*. Cambridge: Addison-Wesley.

Tercera Parte

Ciudad y discursos

Cómo tiende a crecer la ciudad¹

La ciudad es el espacio por excelencia en el que la sociedad se reproduce, donde los asentamientos humanos se expresan físicamente, y que en su proceso de crecimiento pueden reconocerse por lo menos varias etapas. Una primera etapa tiene que ver con la *expansión*: la ciudad crece transformando el suelo rural en urbano. Una segunda que la de la *consolidación*, donde se ocupan algunos lotes, se abren algunas calles, se construyen las viviendas, se tienden las redes. Y una tercera etapa es posible identificarla con la de la *densificación*: las áreas consolidadas comienzan a crecer en altura.

Estas etapas conviven de manera simultánea en la ciudad: mientras que en un extremo crece, en otro se consolida y en el centro se densifica. Esta densificación instala un proceso de sustitución, donde ciertos edificios -las nuevas dinámicas- tienden a ser reemplazados por otros de mayor altura. La región metropolitana de Buenos Aires da cuenta de estos procesos. Los ejes ferroviarios fueron los que marcaron en el crecimiento en torno las estaciones. Acompañando las cotas altas de la topografía, la mancha urbana fue creciendo en el último siglo, sin grandes obstáculos naturales que le generen barreras a este crecimiento: con lo cual la ciudad crece y crece indefinidamente sobre la pampa, sobre la llanura.

Los distintos cortes a través del tiempo muestran cómo la mancha urbana va creciendo y conformando ese tentáculo que acentúa la direccionalidad de la expansión. Pequeñas manchas crecen entorno a los núcleos fundacionales de las estaciones ferroviarias, que con el tiempo van ganando en consistencia e integrándose unas con otras. En consecuencia, se observa, por un lado, la predominancia de un espacio central por sobre un espacio periférico; por otro, la predominancia de ejes principales por sobre espacios intersticiales; y finalmente, la predominancia relativa del norte por sobre el sur.

En este contexto, surgen algunas cuestiones a destacar: primero, que campo y ciudad generan espacios que lo diferencian entre sí por muchos motivos: por la actividad que en cada uno se desarrolla, por el tipo de construcción por el tipo de población que reside, por el tipo de desplazamientos que se producen, etc. Estas diferencias podemos entenderlas en términos de la relación público-privado. Los espacios rurales resultan ser absolutamente indiferenciados en términos relativos. Me acuerdo de chico pasar de un campo a otro saltando un alambrado sin mayores problemas, no había dificultades para hacerlo, podía transitar libremente. No me paso lo mismo cuando, también de chico, en la ciudad se me iba la pelota a la casa de al lado: primero, me costaba saltar la medianera que me separaba del vecino y, por otro lado, cuando lograba hacerlo, ya estaba el señor de al lado mirándome enfadado.

1 En: Tella, Guillermo (2010), *Jaque a las torres: Cómo tiende a crecer la ciudad*; "Mateas Científicas II"; Serie Cuadernos de la Ciencia y de la Tecnología, Universidad Nacional de General Sarmiento. Agustín Campero y Lilia Romanelli, compiladores; pp. 99-117.

Esto habla de estas dos cuestiones centrales que quiero ilustrar: que el espacio rural en relación entre lo público y lo privado es indiferenciado, la privacidad resulta débil, frágil. En cambio, en espacios urbanos, desde ese punto de vista es claramente diferenciado: aparecen las calles, las plazas, los paseos, los bulevares, con un carácter estrictamente abierto y de libre acceso. Pero también aparecen lotes, edificios y construcciones, que tienen que ver con cuestiones más privadas, con fuerte carácter cerrado.

De modo que encontramos dentro del espacio urbano, de los espacios de la ciudad, estas dos categorías: el espacio público, por un lado, con las características de continuidad y de fluidez en términos relativos. Es como el "vacío" del espacio urbano, conformado por el sistema en red de calles, de plazas, de paseos. Por otro lado, aparece el espacio privado, compartimentado, que es algo así como el "lleno" de la ciudad, lo ocupado, lo construido. Lo más significativo es que ambos son excluyentes y complementarios: los dos deben existir solidariamente en la ciudad.

El espacio público y el espacio privado

Avancemos un poquito más. La ciudad entonces se divide en espacio público y en espacio privado pero, además, de las relaciones establecidas entre ellos, entre lo público y lo privado, de la relación entre ellos surge otro componente,

que denominamos "tejido urbano". Y es a partir de esta conformación, de esta identificación de la forma o de la morfología que tiene el tejido es como explicamos la relación entre lo público y lo privado. Existen, evidentemente, muchos matices que empiezan a dar cuenta de las relaciones establecidas. Veamos al respecto los casos de las favelas de Rio de Janeiro, por ejemplo, o el Arco de Triunfo en París o la Plaza de Mayo en Buenos Aires.



"Tejido urbano": Favelas de Rio de Janeiro, el Arco de Triunfo en París, la Plaza de Mayo en Buenos Aires

Decimos que el espacio urbano tiene como categoría complementarias y excluyentes al espacio público y al espacio privado; que el espacio público constituye ese sistema abierto, este vacío de la ciudad en el que fluyen las plazas, los paseos y bulevares, y que nos permite entender su conformación, su estructuración, nos ofrece vinculación con el territorio circundante que rodea a la ciudad, enlaza las distintas partes de la ciudad y nos provee de servicios, de infraestructura y de las redes necesarias para cada parcela, para cada espacio privado. Es, además, lo que nos aporta significado, memoria e identidad, le imprime morfología al lugar.

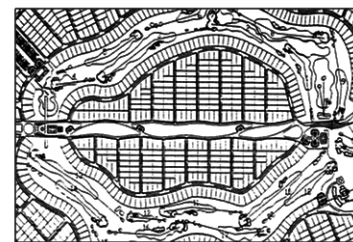
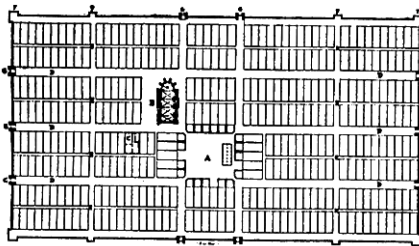
Ese fluir de espacios públicos se organiza a partir de una red. El esquema básico mediante el cual entendemos a esa red lo llamamos "trama urbana". Existen varios tipos de tramas urbanas: ortogonales, radioconcéntricas, irregulares, espontáneas. La geometría que adquiere testimonia su topografía, las ondulaciones y depresiones, la transición de la ciudad con el campo, su proceso de crecimiento y el grado de consolidación de sus espacios, así como la orientación de los ejes de crecimiento.

"Trama urbana". Existen varios tipos de tramas urbanas: ortogonales, radioconcéntricas, irregulares, espontáneas.



La manzana y el parcelamiento

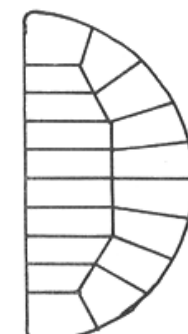
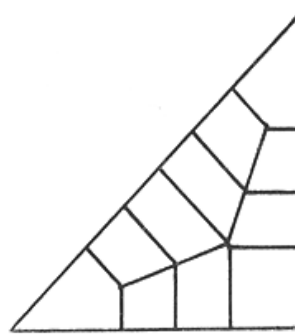
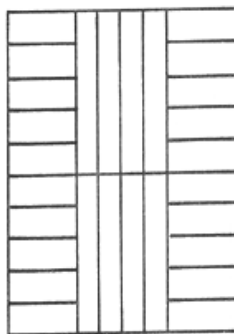
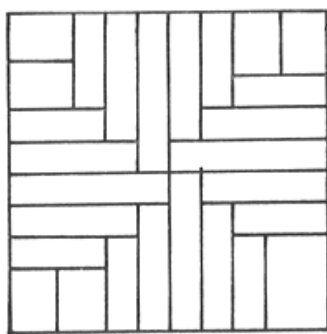
Decimos que el espacio urbano está conformado por dos componentes: uno el público y el privado. Este espacio privado está definido por un componente celular que define en la trama ese límite que contiene la expansión del espacio público y que encierra al espacio privado: a esto llamamos “manzana”. En términos generales, encontramos varios tipos amanzanamientos: cuadrado, es el que estamos más habituados a ver; rectangular; triangulares, trapezoidales, curvilíneos. Lo privado entonces está definido por la manzana, y ésta empieza a ocuparse a partir de un proceso de compartimentación, cuya unidad o componente celular llamamos “parcela”. La parcela entonces es esta porción de suelo urbano edificable en el cual se divide cada una de las manzanas. Con lo cual, el modo de dividir las manzanas en parcelas lo llamamos parcelamiento y encontramos de distintos tipos.



La parcela entonces es esta porción de suelo urbano edificable en el cual se divide cada una de las manzanas

Un primer tipo de parcelamiento es el denominado en forma de “X” y suele producirse sobre la manzana colonial tradicional. Tiene como característica la mayor cantidad de lotes con acceso directo al espacio público y lleva a reducir la superficie de frente para cumplir con este requisito a costa de cierta heterogeneidad en el tamaño de los lotes, donde en las esquinas encontramos parcelas muy reducidas y en el centro de la cuadra, otras muy profundas. Su lógica es la de contar con la mayor cantidad de frentistas que se vinculen al espacio público.

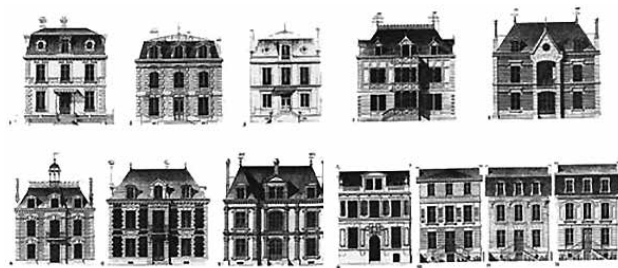
El otro tipo de parcelamiento es en forma de “H” y se replica en situaciones sobre todo de manzanas rectangulares, que suelen ofrecer cierta homogeneidad en la superficie de los lotes y jerarquizar un tipo de desplazamiento por sobre otro en el espacio público que generan. Otro de los parcelamientos es en forma de “Y”, utilizado en manzanas triangulares, cuya geometría parte de un punto focal, baricéntrico. Y por último aparecen los curvilíneos, que generan situaciones irregulares en la distribución de los lotes y en la superficie asignada a cada uno.



Parcelamientos; “X”, la manzana colonial tradicional, en “H”, en “Y” y “curvilíneos”. Desde diferentes lógicas buscan tener la mayor cantidad de frentistas

El edificio y el tipo edificatorio

Gradualmente las parcelas, esas porciones de suelo urbano edificable, comienzan a consolidarse, a construir, comienzan a llegar los “edificios”. ¿A que llamamos edificio, entonces? En términos generales, es toda estructura construida, sujeta al suelo de forma permanente. La ocupación, entonces, de la parcela se realiza a través de los edificios, y cada edificio se construye



"Tipos edificatorios", aquellos edificios que responden a ciertos rasgos generales con similitudes en la ocupación de las parcelas

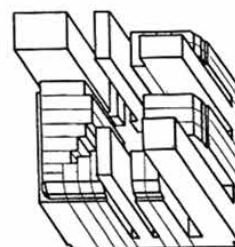
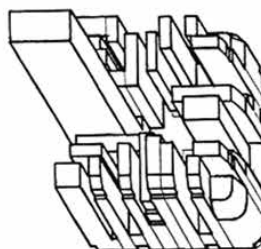
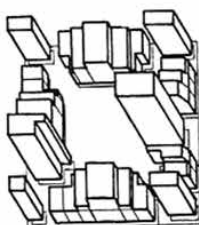
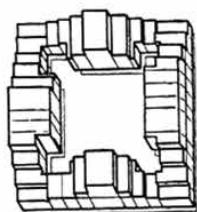
en un determinado momento histórico, en un determinado lugar, con determinadas situaciones económicas, productivas, culturales. Es de esperar entonces que la ocupación con edificios en las parcelas empiecen a encontrar situaciones similares de un caso a otro, repitiendo formas de construir en viviendas, en comercios, etc., ejecutadas en un mismo momento y lugar. A estas repeticiones las llamamos "tipos edificatorios", es decir, aquellos edificios que responden a ciertos rasgos generales con similitudes en la ocupación de las parcelas,

Estos "tipos edificatorios" lo podemos identificar en varios tipos. Aun sabiendo que no son exactamente iguales pero que responden a una composición y a una forma semejantes, podemos agruparlos en categorías, por ejemplo: edificio entre medianeras, al que va desde un límite lateral hacia el otro de la parcela; edificio de perímetro libre, donde el edificio se retira de los bordes que definen la parcela; edificio de perímetro semi-libre, caso en que uno de los lados del edificio se retira del límite de la parcela.

¿Y eso no depende del código urbano? Muchas veces es el código quien premia o estimula edificios con retiro de frente. Otras, es decisión de los propios particulares. En este sentido, la normativa debe saber expresar un modelo de ciudad que dé cuenta de los valores de la sociedad a la que alberga, el modo de utilización del espacio público, la forma de ocupación del espacio privado. En consecuencia, decimos entonces que los edificios ocupan parcelas, que las parcelas definen manzanas, que las manzanas delimitan la trama. De modo que la trama urbana, el amanzanamiento, el parcelamiento

La trama urbana, el amanzanamiento, el parcelamiento o el tipo edificatorio son aquellos componentes que nos expresan esta relación entre lo público y lo privado de la ciudad.

o el tipo edificatorio son aquellos componentes que nos expresan esta relación entre lo público y lo privado de la ciudad. Y que además, observados de manera conjunta, es lo que denominamos tejido urbano.



La ciudad y la alta densidad

La ciudad es el ámbito de concentración humana, es un producto cultural más sofisticado que el hombre ha creado en sociedad. De modo que la ciudad

debe poder albergar a una comunidad y, por ende, debe poder crecer, debe permitir absorber su crecimiento. Hay zonas en las que la ciudad crece en alta densidad y hay zonas donde la ciudad pide crecer naturalmente con densidades bajas, con otros modos de ocupación que preserven las cualidades barriales, que consoliden una imagen urbana tradicional.

La ciudad de Nueva York, por ejemplo, magnifica estos procesos. Muchos de sus edificios, con una fuerte ocupación especulativa de sus suelos, crecen con mucha densidad, con altísima ocupación. Pero esto no siempre fue así, también dio cuenta el paso del tiempo y esta imagen que vemos hoy es producto del aporte de generación tras generación de ciertas expectativas, de ciertas ambiciones que la comunidad a dado cuenta y que se expresan en ella. Manhattan un siglo atrás daba cuenta de un muy bajo grado de ocupación de la manzana y presentaba otro tipo de ocupación del tejido.



75
ST32

Es necesario subrayar la idea de que la ciudad es un proyecto colectivo. En el caso de Barcelona, en 1860, el urbanismo burgués desarrolló un área de ensanche a partir de un amanzamiento regular, de manzana cuadrada y con un tipo edificatorio que generaba un pulmón verde en el corazón de manzana. En esta configuración, nadie se atrevería a demoler una parcela y construir un edificio que tenga perímetro libre, porque existe un imaginario colectivo sobre cómo debe ocuparse ese suelo urbano y eso está expresado en el sistema normativo que da cuenta de ello. Por lo tanto, primero hace falta planificar, tener un modelo sobre el cual la ciudad pueda orientar su crecimiento. Este modelo se “plan” y expresa la expectativas de la comunidad, las expresiones de cada uno de los actores. Y el plan es, además, un instrumento jurídico para implementar el crecimiento. Esto se desarrolla con una fuerte iniciativa del gobierno local y con un acompañamiento de toda la comunidad.

La ciudad es un producto cultural. Manhattan un siglo atrás y la ciudad de Nueva York. Crecimiento de alta densidad con fuerte ocupación especulativa.

La ciudad como proceso colectivo

Que la ciudad crezca y de qué modo hacerlo es un proceso colectivo. Los distintos actores, los distintos agentes que en ella intervienen, públicos y privados, tienen la responsabilidad de hacer valer su opinión con fuerza, con vehemencia, con convicción. A modo de ejemplo de lo expuesto, vale citar un caso europeo en donde una importante ciudad debió absorber procesos de crecimientos intensivos y pensó de qué manera hacerlo. Frente al deseo generalizado de estar frente al río, se decidió orientar el crecimiento por detrás de la zona edificada, conservando ese frente y manteniendo el espíritu que le había dado carácter, valor e identidad a ese lugar.

Se creció, entonces, con torres de gran altura pero preservando el carácter de base, respetando las preexistencias. Esto implica un acuerdo social pero, también, una vocación colectiva de sostener el proceso. Todos quisié-



ramos tener nuestro edificio al borde del río, con las mejores vistas, pero no es posible ni tampoco es posible ceder esa toma de decisiones libradas a las leyes del mercado. Es un plan, como acuerdo social, el modo en que debe preverse el crecimiento de la ciudad. De lo contrario, situaciones de injusticia e inequidad se diseminarán discrecionalmente.

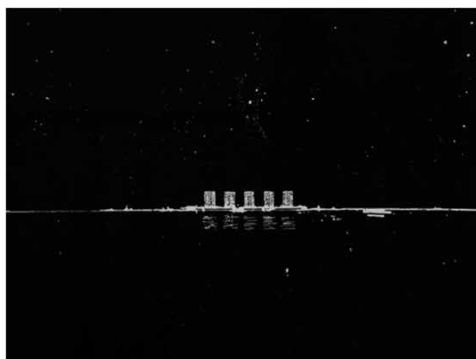
Otro caso para ilustrar es de escala barrial, donde los vecinos gozaban de un espacio público de baja densidad. De repente, y fuera de toda norma, ven aparecer edificios de planta baja y 7 u 8 pisos que invaden la morfología de la ciudad y estas personas, habituados a un determinado ritmo barrial, empiezan a absorber los costos de las infraestructuras de toda esa gente,

los problemas de estacionamiento y demás. Pero también absorben el fuerte impacto que genera esta fisonomía y sostienen: "Compré esta casa porque la normativa me aseguraba un entorno residencial de baja densidad, pagué un valor agregado y hoy veo cercenados mis derechos".



Estas circunstancias provocan, inevitablemente, la ruptura de ese acuerdo social. Aquí el nuevo tipo edificatorio aparece en colisión con los atributos de ese entorno barrial preexistente, y determina que las visuales resultan invadidas, que las infraestructuras entre en situación de saturación y colapso, la dinámica del entorno se ve fuertemente alterada. Y la pregunta que cabe es: ¿quiénes asumen los costos por los perjuicios generados a cada uno de los propietarios vecinos? La ciudad debe entenderse como un acuerdo colectivo y las ideas que hoy planteamos tendrán su expresión a través del tiempo. Pero esto no se lleva a cabo a partir de una única voz, sino que debe discutirse, debe consensuarse, debe acordarse y una vez cerrado el pacto, debe generarse un sistema normativo que custodie ese desarrollo. De esa manera,

lo que en algún momento fue una idea, un proyecto o un plan, con el paso del tiempo logrará consolidar un modelo de crecimiento en el que prevalezcan las coincidencias por sobre las diferencias.



El orden simbólico en el territorio²

En la región metropolitana de Buenos Aires, el proceso reciente de construcción de la ciudad articula tres mecanismos de actuación: la *calificación del espacio*, la *valorización del territorio* y la *diferenciación espacial*, donde el Estado se ocupa de regular y sostener el mercado del suelo, el casco consolidado y las áreas de asentamientos populares, y el capital privado de organizar importantes fragmentos del territorio y desarrollar las áreas donde realiza sus propias inversiones. Estos procesos de cambio generan nuevas relaciones entre espacio, poder e identidad, y se expresan mediante símbolos y elementos materiales que comunican ideas o valores y que contribuyen a ordenar y a configurar el territorio, la población y las inversiones a través de un discurso socialmente legitimado. De modo que encontramos en la ciudad varios discursos: el *discurso del orden*, dado por el Estado a espacios y actividades; el *discurso del poder*, dado por las relaciones de fuerza instaladas; y el *discurso de la diferenciación*, dado por su propia cualidad urbana. Desde esta perspectiva, a partir de un caso de estudio se reflexiona sobre aquellos mecanismos de construcción de ciudad que consagran en el territorio un determinado orden simbólico de diferenciación de lugar. En las décadas del '80 y '90, en el marco de un mercado mundial que impulsaba a las economías regionales a modificar estructuras productivas, se generaron procesos socioespaciales que condujeron a la fragmentación territorial de la región metropolitana de Buenos Aires, que pone en discusión a las formas de urbanización pasadas, construidas sobre la existencia de un espacio público de integración (Prévôt Schapira, 2001).

En este contexto aparecieron formas de apropiación del espacio urbano derivados de la informalidad urbana. Villas, asentamientos precarios, barrios sin título de propiedad, que responden a la lógica de reproducción de la vida. Surgieron entonces islas territoriales cargadas de valores urbanos que rechaza gran parte de la sociedad local. Estas ínsulas son urbanas y son sociales al mismo tiempo. Mientras crecen barrios temidos, surgen las urbanizaciones cerradas con espacios cargados de aspectos deseables, socialmente aceptados y consagrados. (Tella, 2007). En esa línea, E. Soja (1985) sitúa a espacialidad como un producto social, como espacio socialmente producido, diferenciando el espacio físico de la naturaleza material y del espacio mental de la cognición y la representación. Entonces, la *espacialidad mental* que se genera repercute en el modo de reproducir y de naturalizar el espacio urbano real.

Las acciones y prácticas que los actores sociales realizan en ese marco van construyendo la sociedad, la economía y el espacio urbano. La acción en cada uno de esos campos origina relaciones y competencias, que se institucionalizan y constituyen la base de la espacialización del territorio (Bourdieu, 2002). La espacialización implica la distribución no arbitraria de trabajo, tiempo, funciones y personas, que aparecen muy precisamente organizadas en el territorio a fin de obtener la máxima eficiencia en la reproducción de las inversiones realizadas, mantener el orden y las diferencias alcanzadas para la apropiación del capital común. (Lombardo 2007). En esa construcción de la vida se generan relaciones de poder y de mantenimiento de las relaciones que sostienen ese poder. Para P. Bourdieu (2000) ese poder es simbólico porque tiende a establecer un orden gnoseológico.

El *poder simbólico* organiza dos sistemas conectados por una secuencia de símbolos: una sistema de circulación, definido por: espacio público, calle, vereda, semáforo, servicios, infraestructura; y un sistema de propiedad,

2 En: Tella, Guillermo y Silva, Rodrigo (2013), "El orden simbólico en el territorio: Buenos Aires y sus mecanismos de diferenciación de lugar"; Calidoscopio del pasado: XV Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia; Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.

caracterizado por: localización, accesibilidad, seguridad, superficie, alturas, usos, materiales, nivel de consolidación. Ambos sistemas se entrecruzan y articulan entre sí generando *mapas simbólicos* en la espacialidad mental y real de los individuos que comparten la socialización de un mismo espacio urbano. Tal como destaca Pierce (1987), los símbolos son producto de un acuerdo tácito dentro de una comunidad. De modo que las relaciones entre los individuos se estructuran de modo tal que implican asimetrías sistemáticas de poder y de acceso a recursos, que imponen límites a los rangos de variación institucional (Thompson, 1991). La significación del espacio expresa un orden social, es decir, un sistema entretelado de señales construibles (Geertz, 1991). Debemos considerar que el territorio tiene un sentido significativo, un aspecto simbólico que ofrece un discurso aprehensible por todos los individuos que viven en la ciudad, ya que la ciudad es una construcción social, expresión de los procesos de reproducción de la vida.

En el espacio urbano observamos una fuerte carga cultural que funciona normalizando el espacio, funciona como objeto y como medio. Los receptores (individuos, vecinos, actores sociales) observan la diferenciación entre espacio público y privado, y aceptan esa diferencia cultural. Y a través de su carga cultural asignan valoraciones de cada espacio, clasificando rasgos socialmente aceptados. El espacio urbano cargado de signos se explica a sí mismo a partir de esta diferencia entre lo privado y lo público. Lo público expresa un orden uniforme garantizando una lógica en el territorio; lo privado en cambio depende de cada individuo propietario de su parcela.

En la ciudad existen signos que se vuelven símbolos, íconos e hitos, que actúan sobre la subjetividad individual reproduciendo ideologías y marcando diferencias intencionales -heredadas y funcionales a la lógica de reproducción-, que ordenan el territorio. Las marcas simbólicas son parte constitutiva del proceso de construcción de la ciudad y con ella, de la sociedad. El Estado sostiene el orden en el territorio y el mercado lo diferencia. Esta lógica deja marcas que se expresan a través de un discurso simbólico, ordenando las relaciones de poder y las distancias sociales, contribuyendo a la organización y a la construcción del espacio urbano (Tella y Silva, 2010). A través del modo de regulación de la sociedad, esas relaciones se van institucionalizando y constituyen códigos, reglamentos y leyes que regulan el accionar entre los actores en las actividades que estos realizan en la reproducción de sus vidas. Para J. Lombardo (2007) la estructuración del espacio urbano en el contexto de las relaciones sociales generan tres mecanismos entre actores:

- la *calificación*, donde el Estado dota al territorio de servicios e infraestructura.
- la *diferenciación*, dado que por calificación se diferencian distintas áreas entre sí.
- la *valorización*, que transforma el suelo en mercancía, en “valor de cambio”.

Eventualmente, existiría un cuarto mecanismo: la “organización simbólica”, en el que la espacialización resulta central en la organización del territorio. Se trata de la distribución en el territorio de los actores, de los edificios, de las infraestructuras y de la organización del tiempo social de estos actores en el espacio. En este contexto, la construcción del espacio es también simbólica; es decir, el espacio se organiza de modo que existan zonas de distinta calificación y precio que son ocupadas por sectores sociales distintos, que se señalan con objetos simbólicos que las demarcan y permiten identificarlas de otras.

Las marcas simbólicas en el territorio

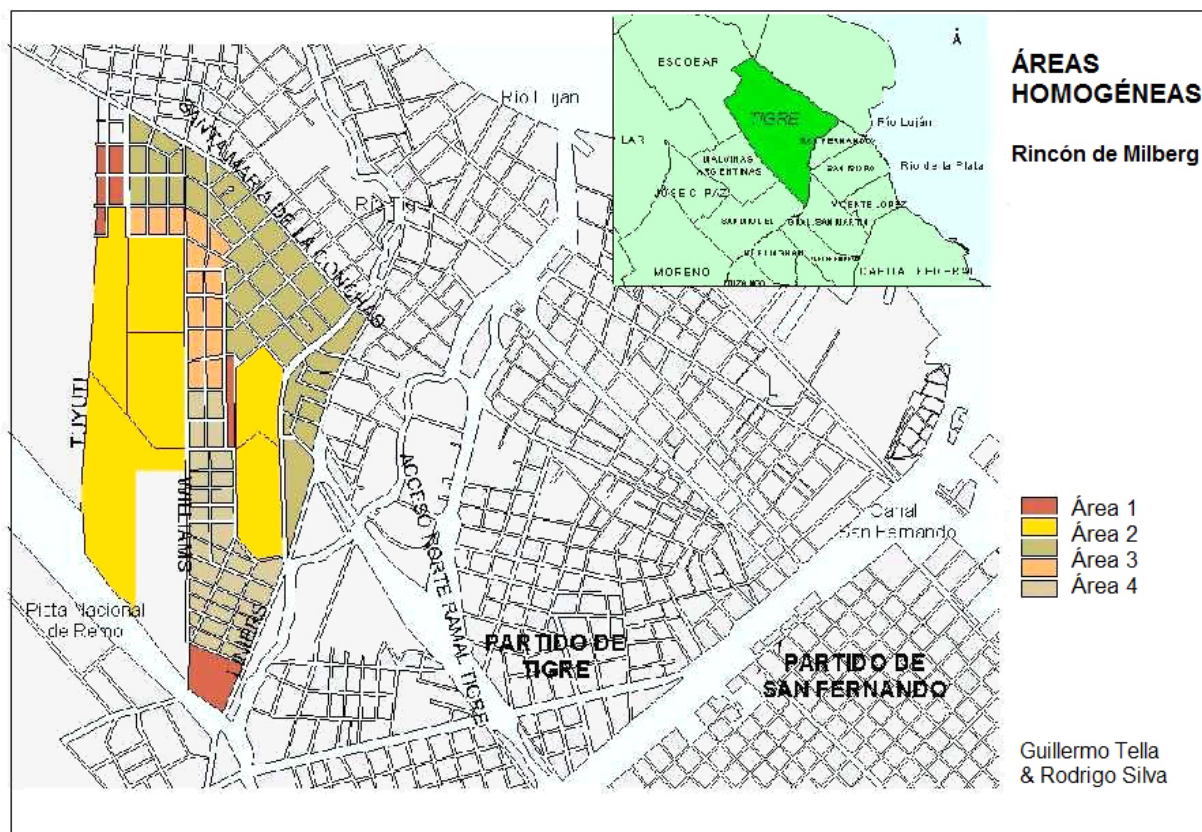
Siguiendo a J. Lombardo (2007), entendemos que ello estaría señalado con marcas simbólicas en el territorio y que comenzarían con la división en zonas de un municipio (plano de zonificación), con el tipo de trazado urbano (retícu-

la u otro), con la infraestructura y con el equipamiento disponible en la zona (plazas, lagunas, parques), la vegetación del lugar, el cuidado de la zona, la accesibilidad, el precio del suelo, etc., elementos estos que permitirían indicar el *status* urbano de una zona. A los efectos de observar el fenómeno de la demarcación simbólica se examinó un sector del norte de la región metropolitana de Buenos Aires. El área de estudio elegida, "Rincón de Milberg", es un lugar del municipio de Tigre con zonas bajas donde las lluvias y las crecidas del río generaron históricamente fuertes inundaciones. El sector está rodeado por los ríos Luján, Reconquista, Pequeño Tigre y una parte de lo que fuera la Pista Nacional de Remo y que hoy es utilizado como desagüe del Río Reconquista. Para ello se realizaron entrevistas a informantes-clave y se relevaron e identificaron las características y el grado de consolidación del *espacio público* -trama, retícula, redes, servicios, equipamiento- y del *espacio privado* -usos, tipologías, alturas, materiales, estado-. A partir de allí surgen micro-identidades al interior del barrio que diferencian zonas bajas, zonas altas, zonas peligrosas, zonas seguras, zonas ricas, que expresan lo que denominamos "marcas simbólicas".

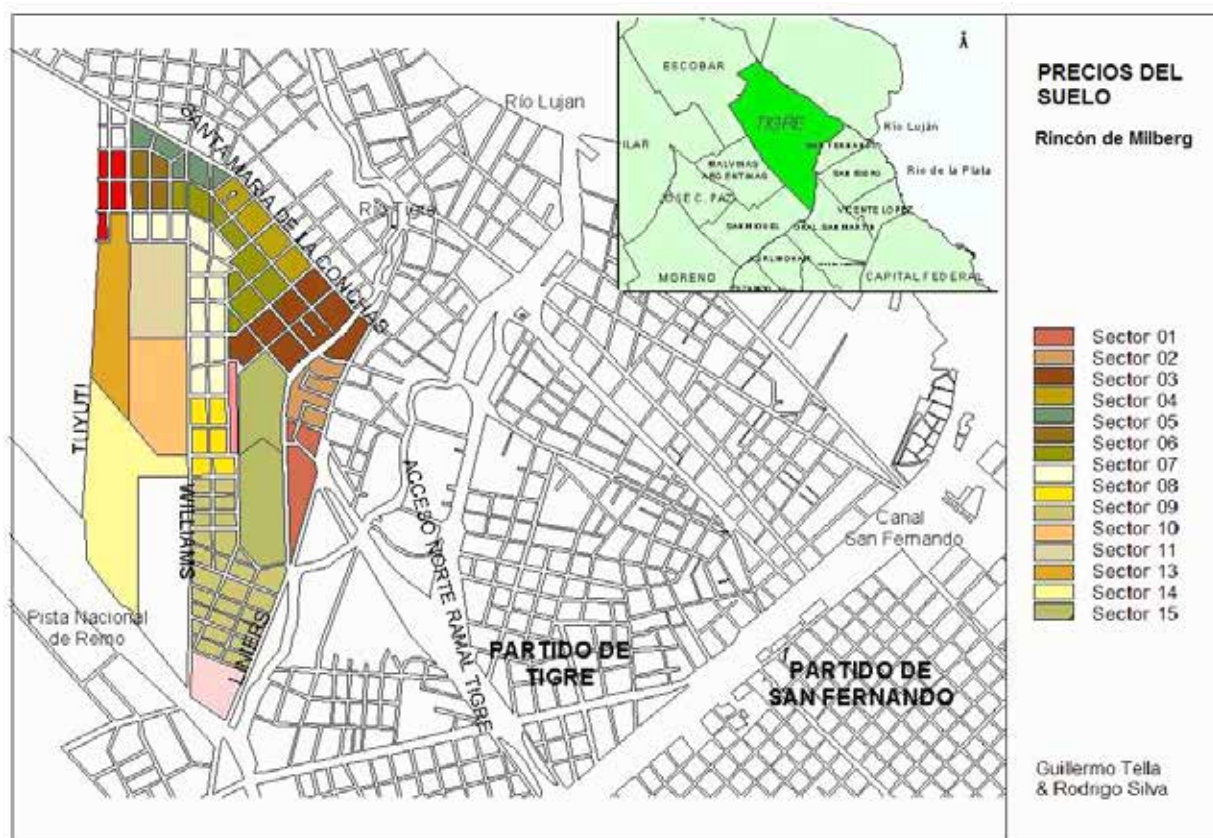
Los barrios definen sus marcas simbólicas mediante sectores homogéneos en términos de cualidades del *espacio público* y del *espacio privado*. Las diferencias entre sectores guardan directa correlación con los precios del suelo. Desde esta perspectiva, un actor central es el Estado municipal, que realiza la primera división de zonas en lotes y promulga la normativa que asigna y regula usos del suelo. Las diversas características actúan como "marcas" por micro-homogeneidad en la zona y establecen diferencias en la construcción del espacio urbano. Cada uno de los actores que intervienen en el proceso -Estado, desarrolladores, inmobiliarios, constructores, organizaciones sociales, propietarios del suelo, vecinos- contribuyen a cargar de sentido al espacio urbano, generando una diferenciación visible, con elementos por todos reconocidos.

El Estado cumple la función principal de ordenar el territorio. Y lo hace más allá de la temporalidad y del contexto económico. Genera ciertas normas que contextualizan el desarrollo del territorio y otras que se adaptan a las necesidades de circulación del capital. Ordena también las actividades y el espacio de modo tal que se vea sostenido el sistema, favoreciendo el modo de reproducción social y económico dominante. Y lo hace mediante una carta de zonificación y un código de edificación en el que regula la propiedad privada y orienta la inversión en el espacio público, dotando de infraestructura a las zonas prioritarias (rutas, caminos centrales, etc.). Este es el rol del Estado en la conformación y desarrollo de la ciudad. Esto no es simbólico en su origen, pero es funcional y permite un mejor desarrollo de las inversiones privadas en el territorio.

A la par, los desarrolladores inmobiliarios presionan en busca de modificaciones a la normativa, que los habilite para realizar sus obras. Lagunas artificiales, rellenos de terrenos con grandes superficies, desarrollo de caminos y obras hidráulicas para volver transitables espacios antes anegados o de difícil tránsito, olvidados por el Estado. Los desarrolladores tienen en sus manos el poder de servir grandes zonas con infraestructura básica (agua, gas, cloaca, electricidad, alumbrado, etc.) y urbanizar. En Rincón de Milberg encontramos dos tipos de orden urbano regular. Por un lado, uno semejante al que se observa en la mayor parte del conurbano bonaerense: cuenta con una trama urbana en cuadrícula, con manzanas regulares parceladas, con calles de circulación pública y abierta. Si bien el área fue delimitada originalmente por el Estado, luego los propios vecinos han ido imprimiéndole cierta consolidación. Por otro lado aparece una zona a modo de "ciudad jardín", con grandes parcelas privadas subdivididas en propiedad horizontal, con superficies comunes que son sus calles. Las mismas son de circulación privada y no contribuyen a comunicar espacios urbanos sino que solo conducen a viviendas particulares.



Identificación de áreas homogéneas en el área de estudio.



Precios del suelo relevados en el área de estudio.

Con lo cual, el Estado regula la propiedad privada (dominio de la parcela), la zonificación y el sentido del desarrollo del territorio. Regula la calificación mínima del espacio, la altura de la edificación y la ocupación de la parcela. Esto determina el tipo de infraestructura que deberá proveerse, la densidad habitacional y la capacidad edificable del suelo pero no su valor ni su diferenciación simbólica, solo su diferenciación por equipamiento y uso. El valor lo dan las relaciones de mercado, que otorga entidad a la propiedad convirtiéndola en símbolo de poder. En consecuencia, el espacio se diferencia también por su cercanía a los lugares centrales. Se observan entonces áreas micro-homogéneas con características urbanas similares, que definen sectores de precios del suelo. Al interior de estas áreas aparecen diferencias en el espacio público y en el privado que van conformando pequeñas subzonas. Los constructores junto a los propietarios del suelo en las relaciones de mercado han desarrollado gran parte de la ciudad que hoy conocemos, diferenciando precios por zona y cercanía a grandes centros.

Hacia un *status* urbano de lugar

En el espacio urbano encontramos un doble discurso o dialógica. El del “orden” dado por el Estado, y el de la “diferenciación”, a partir de la cualificación del espacio construido. La *diferenciación simbólica* se muestra con elementos de *status*, de poder, de nivel socioeconómico, de exclusividad, de diferencias graduales. En la ciudad aparece un *discurso* diferenciador que expresa la lógica sobre la que se reproduce el sistema complejo en que nos desarrollamos. La ciudad nos “habla” de propiedad privada y de diferencias entre sectores y allí nos expresa entonces *orden*, *poder* y *diferenciación*. Para A. Giddens (1982) los actores sociales son capaces de conocer el medio social que constituyen a través de la acción, con su conciencia práctica y discursiva. Los actores recurren al *stock* de conocimiento que son requeridos en la misma reproducción de su acción. Se trata de un *stock* histórico y cultural, al que apelan para desarrollar el espacio de modo racional. La ciudad -como acto presente y futuro- es determinada por las relaciones sociales de reproducción de la vida.

Los actores sociales no son obligados a realizar ciertos recorridos, a producir sus viviendas de cierto modo o a comprar en determinados lugares. Ellos solo internalizan la estructura urbana y la reproducen como la perciben según su lugar en los campos sociales a los que pertenecen. (Giddens, 1982). Dicho en términos *bourdieanos*, generan un “*habitus*” social urbano. Para O. Dalleria (1990) el universo de creencias abarca un conjunto de efectos de sentido. El sujeto receptor del símbolo percibe diferencias en el espacio urbano, las incorpora a su aparato cognoscitivo como múltiples signos que expresan significados, normaliza la diferencia e incorpora a su cultura la forma “ciudad” como si fuese el único modo de desarrollo de la vida en el espacio socialmente conocido. Algunos signos se vuelven símbolos de lo deseable y otros de lo no deseable. El mercado les asigna valor económico y los diferencia por precio. Y el Estado -mediante el orden- proporciona el marco para la realización de las actividades.

La diferenciación simbólica se construye colectivamente, es histórica y profundamente social, cultural y recreada. Aparece como un mecanismo más del desarrollo de la sociedad y la ciudad, con cierta valorización, que cumple una función como ordenadora del espacio. La diferenciación simbólica sostiene un discurso homogéneo sobre el sistema de propiedad y sobre el modo económico y cultural que lo sustenta. Los quiebres simbólicos del territorio se dan en enclaves que anuncian cierta ruptura social. Aquellos que no logran pertenecer a la cultura, que no logran los fines simbólicos mínimos establecidos por la sociedad, se ven violentados. Es lo que Bourdieu (2002) llama “violencia simbólica”, refiriéndose a la distancia entre los que manejan el lenguaje aplicado a lo universal y aquellos a los que les es impuesto como discurso constante en la ciudad. En este sentido, la ciudad funciona

como aparato simbólico de inclusión-exclusión. Los actores decisores del crecimiento de la ciudad deben considerar este aspecto al momento de crear nuevos entornos habitables.

La ciudad genera un discurso social, homogéneo, cultural e igual para todos. El discurso social al que nos enfrentamos nos hace creer, saber y hacer cosas estructuradas que se vuelven estructurantes. La sociedad reproduce aquello que observa como culturalmente aceptado. No está en duda el tipo de ciudad ni su tecnología, sino su aporte a la cultura en tanto máquina de comunicar nociones sociales, su distribución y el proceso de diferenciación que expresa. Las marcas simbólicas se concentran en mayor proporción en las zonas de mayor valor, y las nuevas urbanizaciones son las que concentran estas marcas. Lo simbólico en la ciudad actúa como discurso social, comunicando formas culturales y asegurando una continuidad replicable. Desde la lógica del poder, esto posiciona como dominantes a aquellos sectores que hacen uso de las condiciones simbólicas más valoradas. Los mejor posicionados dentro de cada campo de acción mantienen su *status* social, que implica una lógica del orden y la diferenciación.

La ciudad y la representación que nos hacemos de ella conlleva a la exclusión de aquellos que no pertenecen a la cultura: las urbanizaciones en general deben reflejar la sociedad que queremos. Existe una ciudad real, en la que por cuestiones de gusto, voluntad del Estado, normativa regulatoria, nivel de ingreso, etc., genera lugares diferentes con micro-diferenciaciones al interior de cada barrio, tal como vimos en el caso de Rincón del Milberg. La ciudad tiene un sentido común asociado al tamaño de las parcelas, a la altura de las edificaciones, a la cualidad del espacio público. Si esto no sucede, tales aspectos dejan de ser constantes para generar quiebres en la representación del lugar. De modo que la ciudad, como maquinaria simbólica discursiva, debe interpelar a la inclusión social en todos sus frentes.

En el proceso de construcción de la ciudad existe una relación dialógica entre la reproducción de la ciudad y la reproducción de la vida. En ese marco, se estructura la ciudad mediante dos elementos que aparecen como marcas: el *orden* y la *diferenciación*. Estas son las marcas que buscamos en el territorio, aquellas “marcas simbólicas” que han jugado y juegan un rol importante en la distribución de actividades y lugares en la conformación del espacio urbano. En esta línea, observamos la ciudad desde tres perspectivas. Una que contempla la dotación de servicios, infraestructura y viviendas; otra que devela la normativa de regulación y control del crecimiento; y una tercera que se refiere al discurso que nos ofrece el territorio. De tal modo, podemos pensar a la ciudad como un *sistema complejo* que expresa las relaciones de reproducción social, con marcas culturalmente incorporadas que identifican actores y sectores.

Las marcas confirman la *calificación del territorio* y transmiten nociones discursibles. Esas diferencias se constatan con el precio del suelo, en el orden y la diferenciación de sus elementos en el proceso de construcción de la ciudad. El discurso parte de aspectos significantes que posee la ciudad, signos que al significar se convierten en símbolos de la ciudad. Sabemos entonces que existen marcas físicas y simbólicas en la organización de la ciudad, que la constitución de esas marcas se producen al momento de ser concebida socialmente, que el acceso de los distintos sectores sociales al espacio construido es diferencial, y que existen diferencias entre el derecho y el acceso real de la población a la ciudad.

La *demarcación simbólica* funciona como acumulación de estructuras culturales diferenciales. La ciudad adquiere una entidad discursiva, ofrece símbolos, signos e íconos que expresan las relaciones sociales entre actores y actúa en la percepción como discurso constante e inconsciente. Estamos en presencia de un nuevo mecanismo en el proceso de construcción del espacio urbano, que denominamos la “organización simbólica”, donde la diferenciación interpela a la representación mental del espacio urbano construido, conforman-

do áreas por *status* de lugar. Los símbolos son entendidos sólo en su contexto de referencia y contribuyen a construir *identidad, cultura y ciudad*. El espacio urbano es público y es privado, y está construido por marcas simbólicas a partir de una tríada definida por la *autoridad, la centralidad y la legitimidad*.

La (re)construcción de la periferia³

La ciudad se ha destacado a través del tiempo por construirse y constituirse a partir de constantes cambios en su estructura física y en su organización social. Estos cambios pueden sucederse de manera lenta y escalonada o bien abruptamente, generando rupturas en las configuraciones urbanas y en las estructuras sociales establecidas. En esos procesos de evolución, el territorio se va subdividiendo y la ocupación urbana se expande, ganando terreno hacia las periferias de los núcleos urbanos tradicionales en un proceso constante de suburbanización -y posterior densificación- que, generalmente, ocurre de manera gradual y progresiva.

El modo en el cual se produce esta suburbanización, sus causas y consecuencias, depende de una serie de variables históricas, políticas, económicas, sociales y geográficas específicas. Por esto, analizar cómo se ha ido construido la ciudad en relación a la expansión periférica de la urbanización, qué características diferenciales ha adquirido y por qué, resulta ser una cuestión de relevancia para intentar identificar y comprender las problemáticas que acucian a la ciudad en la actualidad, vislumbrar posibles tendencias futuras y proponer alternativas de transformación.

Muchos son los autores que han abordado esta temática, describiendo, caracterizando, mapeando e identificando las pautas de crecimiento y las problemáticas de la expansión suburbana (Bozzano, 2009; Buzai, 2012; Lombardo, 2008; Tella, 2001; Torres, 1978; Vapñarsky, 1999; entre otros). En esas caracterizaciones también se establecen discursos, se consagran diferencias y se instituyen categorías aplicadas a personas y lugares que van mutando de acuerdo al tiempo, al territorio estudiado y al sesgo de cada autor. Así, consideramos central un recorrido analítico por los distintos discursos que se encargaron de construir la idea de *periferia* y -sobre todo- de diferenciarla de la idea de *centro*, generando un par dicotómico que retrata mundos opuestos y antagónicos.

A fines de los años 70 comienza a ser observada la emergencia de un nuevo orden global urbano, que promueve y sustenta una serie de transformaciones socioterritoriales (Friedman, 1986). La fuerte impronta e incidencia de estos procesos permitió que la ciudad actúe como vehículo para expandir y profundizar dichos cambios, incidiendo notablemente en todos los ámbitos de la vida urbana y, por consiguiente, en los estudios urbanos de la época. En un contexto signado por procesos de globalización, el capital financiero cobra mayor relevancia y una nueva organización de la actividad económica establece en la ciudad una estructura "espacialmente dispersa y, a la vez, globalmente integrada" (Sassen, 1994: 29).

En este sentido, el Área Metropolitana de Buenos Aires⁴, en particular, participó de una red de *ciudades globales* con una posición semiperiférica,

3 Síntesis del trabajo de tesis desarrollado por el autor durante 2012 en el marco del Programa Posdoctoral del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, denominado: "La (re)construcción de la periferia: Instauraciones discursivas sobre la región metropolitana de Buenos Aires". El trabajo fue publicado en el libro: Tella, Guillermo -Coord.- (2015), *Espacio, poder e identidad: Hacia un estatus urbano de lugar*; Buenos Aires: Ediciones UNGS, Colección Cuestiones Metropolitanas Nro. 18. Universidad Nacional de General Sarmiento.

4 Los censos argentinos de 1947 y 1960 comenzaron a reconocer para fines estadísticos

como enlace de alcance regional (Borja y Castells, 1997). Esta situación, y especialmente las características históricas del desarrollo urbano de Buenos Aires, se manifiesta en una estructura socioterritorial distante de los modelos tradicionales del llamado “evolucionismo ecológico”⁵ (Berry y Kasarda, 1977) y cuyas transformaciones recientes pueden ser relacionadas con fenómenos afines a la ciudad global, tales como el *postfordismo*; el *postmodernismo* y el *postestructuralismo* (Torres, 2001).

El proceso de metropolización de Buenos Aires ha sido analizado por muchos autores (Bourdieu, 1977; Caride, 2007; Lombardo, 2012; Sargent, 1974; Scobie, 1977; Tella, 2007; Vapñarsky, 1989; etc.), entre los que destaca Horacio Torres (1978, 1992, 1993, 2001), quien -sustentando su trabajo en censos de población y complejos sistemas computacionales- elaboró una detallada descripción del modo en el cual se fue construyendo la periferia desde mediados del siglo XX. Con esas bases estadísticas planteó una serie de *mapas sociales* que le permitieron lograr una *espacialización de lo social* (Caride, 2007). Los mecanismos a través de los cuales abordó este proceso permitieron reconocer cierto orden en la periferia, definida como territorio estructurante (Tella, 2014).

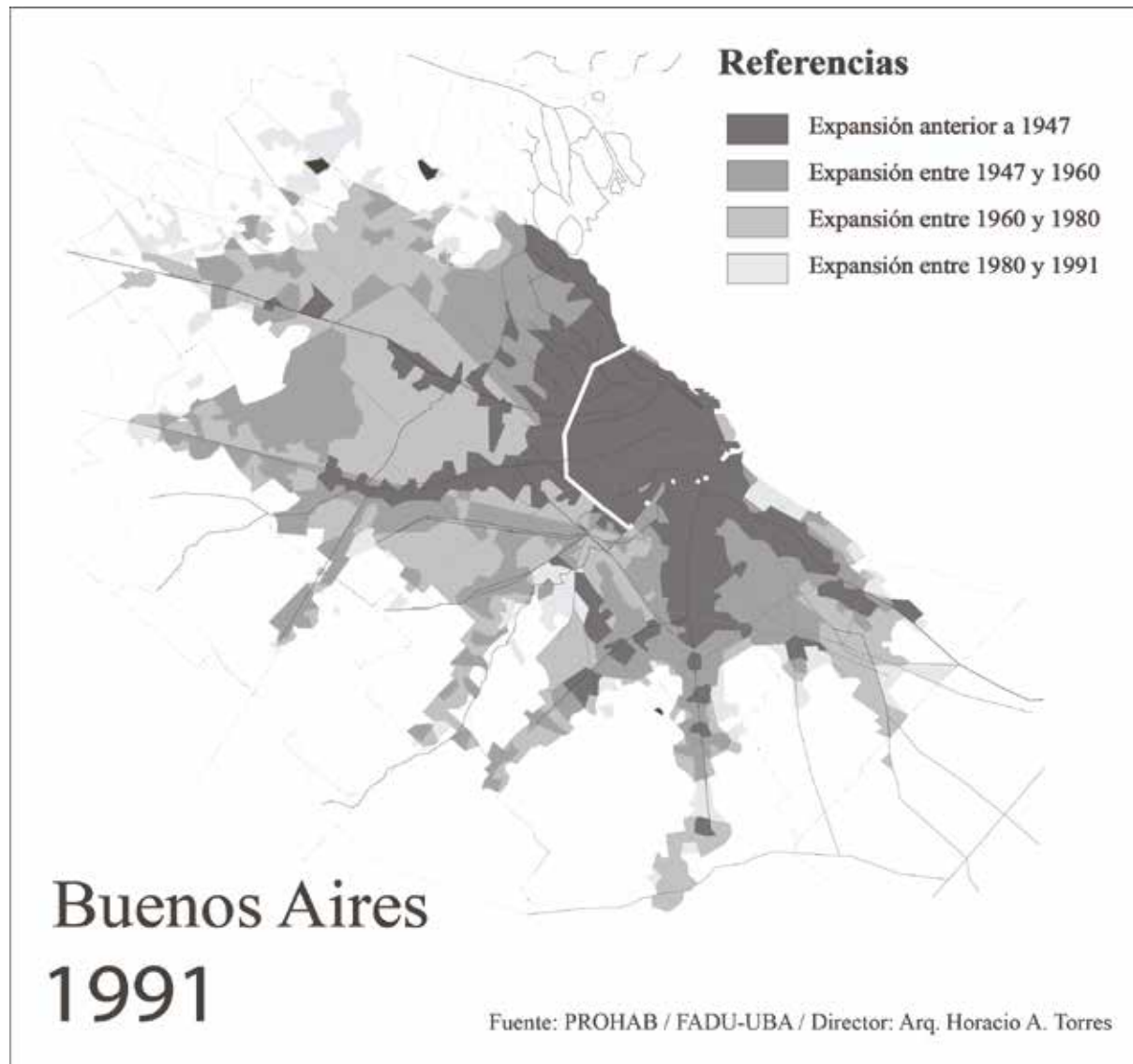
Mediante los mapas sociales⁶ Torres asignó atributos que relacionaron el nivel socioeconómico y el estatus de los habitantes con su lugar de residencia. De esa manera generó un sistema de estratificación social para diferenciar -lo que denominó- *zonas buenas* de *zonas malas* (Torres *et al.*, 1997). En estas construcciones subyace la idea que “vivir en barrios de buena reputación no sería reflejo de una buena posición de estatus sino que constituirá por sí mismo el hecho que lo otorgue” (Rodríguez Goia, 2011: 56). En tal sentido, “la estructura espacial no debe ser vista solamente como la arena en la cual la vida social se desarrolla sino como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen” (Torres, 1993: 14).

Partiendo de esas ideas, entonces, resulta relevante comprender la idea de periferia e identificar en qué medida las caracterizaciones de lugar ha contribuido -a partir de una delimitación y distribución espacial de grupos sociales- a instituir categorías de segregación y diferencias en la ciudad. Así, reconstruyendo la noción de periferia, tomamos una lógica de abordaje que implica recuperar temas y problemáticas sustanciales que la periferia urbana de Buenos Aires ha sufrido históricamente, muchos de los cuales aún permanecen.

la existencia del “Gran Buenos Aires”, pero es recién a partir de 1970 que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) adoptó criterios teórico-metodológicos que le permitieron delimitar censalmente como una única localidad.

5 En términos generales, esta línea de pensamiento es aplicada para las ciudades estadounidenses y supone que durante un período de crecimiento, industrialización y desarrollo del transporte debería producirse la suburbanización de los grupos de nivel socioeconómico medio-alto y alto y las clases bajas pasarían a ocupar el centro deteriorado. Sin embargo, este hecho no se ha producido en el período de industrialización de Buenos Aires iniciado a principios de la década de 1940 sino en una etapa posterior.

6 Desde una perspectiva teórica, el “mapa social” debe ser comprendido como mecanismo que permite reivindicar la naturaleza interactiva entre las relaciones sociales y las estructuras espaciales.



A medida que se suceden cambios en el territorio, las descripciones e ideas de periferia han ido mutando, generando diversas categorías de análisis. Con el propósito de comprender la evolución y la complejización de esa noción de periferia y su interrelación con el centro de la ciudad, nos planteamos la construcción de escenarios a través de sus *constantes* y *matices* como sustento para la formulación de posibles respuestas al debate actual sobre la temática.

Tensiones entre los conceptos de *centro* y *periferia*

Históricamente, los estudios urbanos han puesto énfasis en la determinación de configuraciones espaciales específicas. Durante la segunda mitad del siglo XX surgieron las primeras propuestas integradoras y hacia los años 70 fueron analizados los casos de ciudades latinoamericanas, tal como lo expresaron Buzai y Marcos (2012: 69). En esta línea, cobra importancia el trabajo de Torres, quien caracterizó la estructura socioespacial de Buenos Aires a partir de la articulaciones entre espacio y sociedad.

Con los *mapas sociales* elaboró una metodología novedosa, de base censal, para explicar los fenómenos interactuantes en la construcción del territorio y en las dinámicas de metropolización. Mientras otros autores se abocaban a estudiar el crecimiento de la ciudad consolidada (Sargent, 1974; Scobie, 1977; Bourdó, 1977), Torres (1978, 1987, 1992, 1993) estableció una

Proceso de expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires. **Fuente:** Horacio Torres, 1997.

relación dialéctica entre una comunidad y el espacio que ésta se construye, extendiéndose desde el centro y hacia la periferia. Sus mapas identificaron la evolución de la periferia mediante áreas que representaban las condiciones de hacinamiento y precariedad.

De esta manera cobra importancia el papel de los sectores populares en la construcción -y resignificación- de esa periferia, reproduciendo sus vidas en situaciones de absoluta informalidad. Este tipo de idea sobre la periferia pone en tensión la continuidad física y simbólica de esos territorios, signados por fenómenos de polarización y configuraciones que escapan a los términos de la *ciudad tradicional*, con características que la literatura atribuye a la *ciudad difusa* (Friedmann, 1986; Harvey, 1990; Soja, 1996; Sassen, 1994).

Se trata de áreas que deben considerarse como clásicamente periféricas pero en las que se están produciendo ocupaciones muy particulares, donde la ciudad, en forma abrupta, manifiesta una discontinuidad del tejido edificado, con ocupación fragmentada, pérdida del paisaje rural, y donde “el campo se rompe en trozos al intercalarse hipermercados, carreteras, oficinas, urbanizaciones y grandes áreas comerciales, dejando de cumplir su misión de producir cereales para convertirse en un conjunto de zonas baldías o escombreras ilegales a la espera de un cambio de destino” (Tella, 2007: 45).

Es así que la periferia urbana conquista nuevos horizontes y adquiere nuevas características, sin perder su interrelación constante, pero aumentando las tensiones con el centro tradicional de la ciudad. En este contexto dinámico y heterogéneo, la multiplicación y expansión de enclaves y la consecuente segregación socioterritorial son una de las características más notables de la periferia urbana contemporánea. Como hemos dicho, este modelo pone en cuestionamiento la continuidad física y simbólica del territorio, generando fenómenos de polarización en vastos espacios. Lo interesante de esta situación es que esa polarización no sólo ocurre en las áreas periféricas, sino que cada vez se evidencian más casos en las áreas centrales más densas y consolidadas.

Al respecto, J. Lombardo (2008) señala que en la era de los negocios de escala global, la ciudad se inserta en redes de reproducción del capital. Y Torres (2001) observa que, en general, se verifica una polarización relacionada con la distribución del ingreso y otra relacionada con la distribución ocupacional de los trabajadores. Esto implica un mayor crecimiento en los polos altos y bajos, lo que excluye a muchos sectores medios y a los relacionados con las viejas industrias en declive desde los años 80.

Con estas características, la periferia actual se encuentra expuesta a una mayor intensidad de transformaciones, ya que constituye un territorio en transición que se distancia de las áreas centrales históricamente consolidadas. Analizando esta dualidad aparecen ciertos temas y problemas emergentes de la noción de periferia que han sido oportunamente abordados como herramientas de análisis de una realidad contingente. La caracterización, delimitación y diferenciación de espacios y sociedades puede tornarse segregadora aunque intente remitir a situaciones observables. De tal modo, se va formulando un *relato* que tiende a restringir esas realidades y que, a la vez que describe, construye significados y se transforma en mecanismo de legitimación (Montero y Salas, 1993; Fleckenstein, 1991; Wood, 1986 y 1992; Díaz, 2007).

La elaboración de cartografía y otras representaciones asociadas a la descripción de un espacio dado parecieran trascender la simple construcción de significados para actuar como fundadoras de realidades, como partes constitutivas de un discurso que no sólo describe (De Certeau, 1996) sino que -al ser aceptado y reproducido- genera también diferencias en las distintas formas en que la ciudad se representa y se percibe por los diversos actores que la construyen y la habitan.

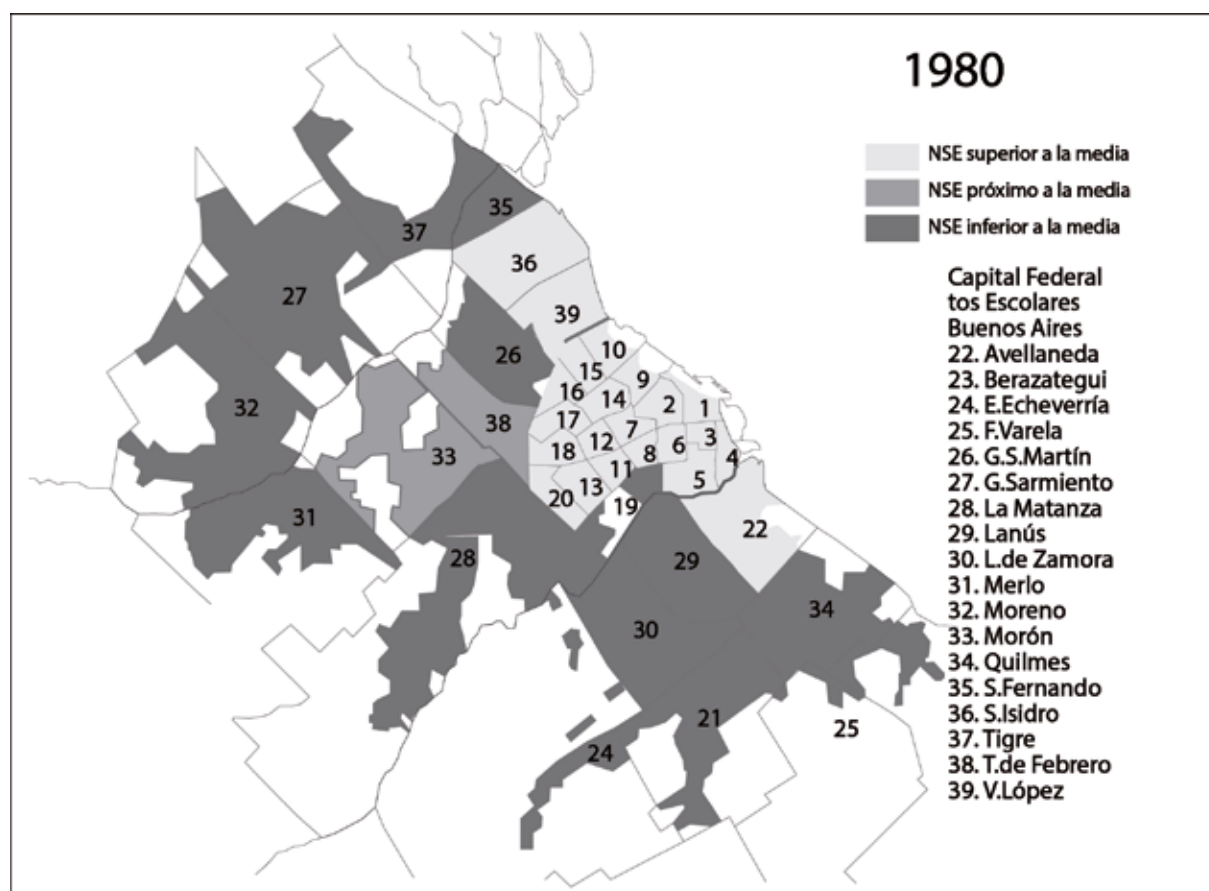
Desde los mapas, entonces, se suelen buscar razones explicativas sobre el proceso de suburbanización de Buenos Aires y en ese recorrido se ob-

tienen nuevas miradas sobre la periferia que han ganado una nueva complejidad al ritmo del crecimiento de la ciudad, de la diversificación de actividades, del propio loteo popular (Garay y Magariños, 1995; Pérez, 1994; Prévôt Schapira, 1989; Randle, 1969; entre otros). Es decir, además de nuevos temas emergieron nuevas problematizaciones y metodologías de intervención: conforme al estadio evolutivo de la periferia, también se complejizaba, adecuaba y reconstruía el abordaje interpretativo.

En consecuencia, al mismo tiempo que se disputa, la periferia se exhibe como cambiante, como un ámbito que contiene y cualifica. Mediante la interacción entre una narración descriptiva y la creación de herramientas tales como los *mapas sociales*, se ha ido estableciendo una idea de periferia caracterizada como *territorio de pertenencia* de las clases populares. Sobre estos territorios, estos sectores sociales afrontan diferentes desafíos a través del tiempo en busca de su legitimación como colectivo con derecho a construir y a habitar la ciudad (Torres *et al.*, 1999).

Evolución y complejización de la noción de *periferia*

En un intento de periodización, puede ser identificado un primer escenario a partir de los años 70, en el cual la categoría de periferia se remonta hasta mediados del siglo XX para ser conceptualizada como *refugio* de las clases populares y de *migrantes suburbanos* llamados a forjar el sueño de la “casa propia”. En la década siguiente, la noción evolucionó hacia la concepción de un territorio de *exaltación manifiesta* de las conquistas sociales, de pugnas por el acceso a la vivienda, a los servicios, a las infraestructuras.



Por último, desde los años 90, ante un nuevo escenario social, político y económico nacional y transnacional que repercutió notablemente en la configuración del territorio, se produjo una resignificación de la idea de periferia, aludiendo al *campo de lucha* entre clases y, en particular, de las clases tra-

Niveles socioeconómicos del Área Metropolitana de Buenos Aires en 1980. Fuente: Horacio Torres, 1997.

bajadoras contra las *élites suburbanizadas* que propiciaban disputas por el suelo ocupado históricamente por aquellos (Torres, 2001). Se observa así como el centro y la periferia condensan un relato cronológico que diferencia sectores sociales en el espacio.

a. La periferia como refugio de las clases populares

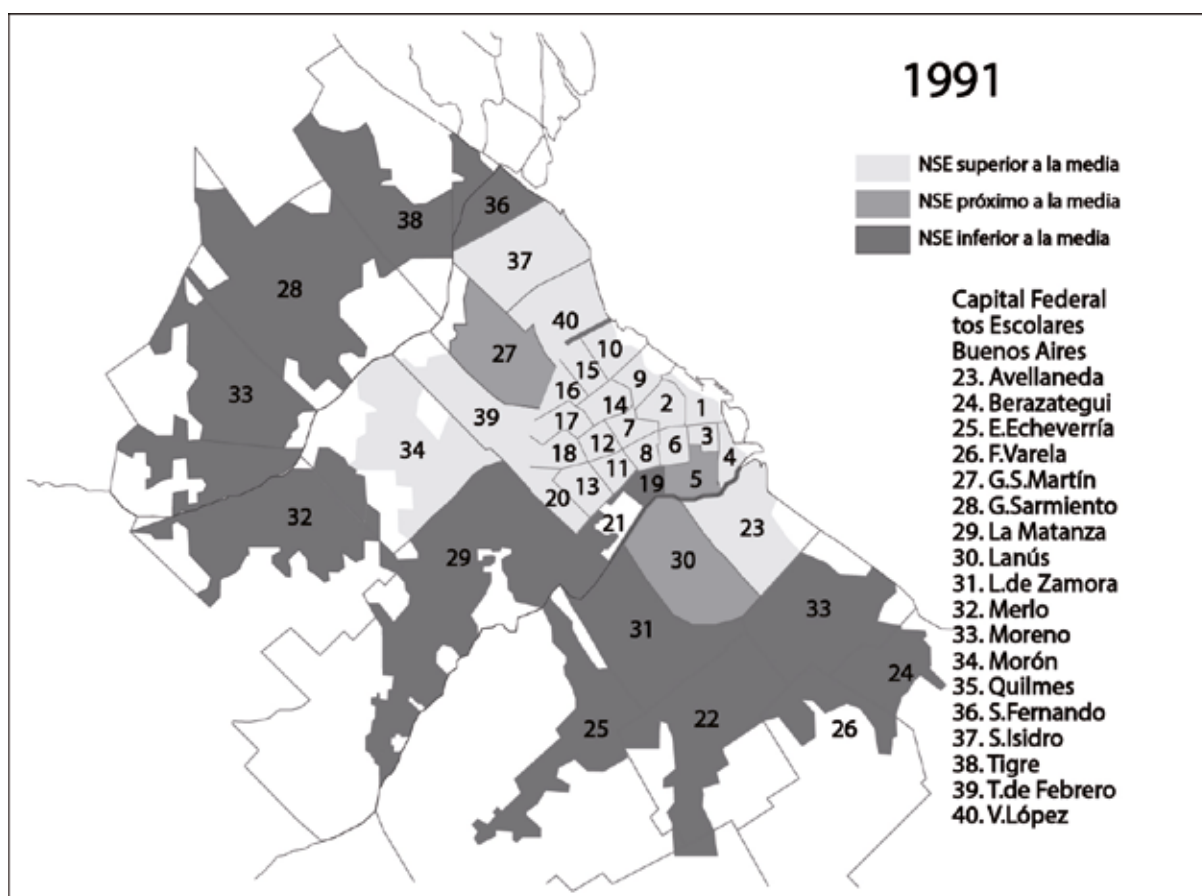
Desde los inicios del siglo XX en Buenos Aires tenía lugar una suburbanización que se expandía desde área central. Este tipo de expansión suburbana es impulsada por los sectores sociales de menores recursos que buscan asentarse en las inmediaciones del núcleo urbano tradicional debido a las oportunidades de empleo y de servicios que ofrece. Se trata de una masa migratoria que fue la base del alto crecimiento del período y que dio origen a los procesos de estructuración urbana que se consolidará en los años 30.

La ocupación periférica se daba generalmente en condiciones precarias y con índices muy elevados de hacinamiento. Sin embargo, hasta mediados de la década de 1940 las zonas consideradas *malas* no resultan periféricas sino relativamente centrales, aunque sí son fuertemente sectorizadas.⁷ Con estas características, la periferia ofrece buena habitabilidad mientras que las peores condiciones aparecen en la zona central (sobre todo en el área centro-sur). Es decir, el *hacinamiento colectivo* de las viviendas -principal causa de las malas condiciones de habitabilidad en el período- aumenta desde la periferia hacia el centro, lo cual constituye una pauta de notoria diferencia respecto a períodos posteriores.

Entre 1940 y 1960 las condiciones de la vivienda y del hábitat urbano cambian radicalmente: el nivel de hacinamiento aumenta hacia la periferia. Por otro lado, las viviendas con mejor habitabilidad se concentran sobre los

88
ST 32

Niveles socioeconómicos del Área Metropolitana de Buenos Aires en 1991. Fuente: Horacio Torres, 1997.



⁷ Las zonas consideradas *malas* en este período se ubican en el centro-sur y en el centro-oeste pero no en el centro-norte.

ejes norte y oeste de la ciudad. En consecuencia, el mapa social de 1960 confirma que los grupos de mayor nivel socioeconómico tienen una definida y consistente tendencia a ocupar las zonas centrales y consolida la configuración de una periferia que, a pesar de las carencias, crece fundamentalmente en base a procesos de autoconstrucción.

Para analizar este contexto y orientados a la formulación del mapa social de Buenos Aires, fueron producidos en los años 70 diferentes trabajos que configuraron un primer escenario de la periferia (Torres, 1970, 1975, 1977, 1978; y Torres y Schteingart, 1973). En esos discursos aparece la descripción de una ciudad que se hallaba -desde mediados de siglo- en un proceso de suburbanización de los sectores populares en busca de una primera residencia, asentándose en inmediaciones de las áreas consolidadas. Esta ocupación se produjo en condiciones extremas de hacinamiento y, si bien no fue promovida explícitamente, resultó favorecida por políticas de fomento a las actividades productivas y a la extensión de la red de transporte público automotor, como factores que incidieron de manera incisiva en la estructuración metropolitana.

De la conformación de los mapas emerge una marcada diferencia en la relación centro-periferia, plasmada en la delimitación de zonas *buenas*, que correspondían al área central y a los barrios tradicionales, con alta cualificación de las residencias y del tejido urbano; y zonas *malas*, que se ubicaban en áreas intersticiales, entre los ejes de mayor consolidación, con desfavorables condiciones de la vivienda y del espacio público (Abba *et al.*, 2011). Allí es donde los sectores populares se instalaron en situación de refugio, protagonizando una especie de conquista del territorio para promover la reproducción de sus vidas (Torres, 1978).

Mientras los sectores de altos ingresos de la población ocupaban las áreas centrales, el escenario descripto confirmó la idea de una periferia apropiada por los sectores populares, autosuburbanizados en situación de precariedad (Torres, 1977). Las altas tasas de ocupación de las viviendas individuales se contraponen con un tejido urbano discontinuo y desestructurado, marcado por la existencia de baldíos, grandes áreas sin lotear y falta de equipamiento e infraestructura. Este proceso se caracterizó por la localización de estratos sociales diferenciados, con pretensiones de consolidar espacialmente tales diferencias (Torres, 1978).

b. La periferia como exaltación de conquistas sociales

Identificando nuevas transformaciones surgidas durante los años 80, se observaron cambios en el espacio físico y en la sociedad, sobre todo a partir de luchas y reclamos de derechos adquiridos por los habitantes de la periferia. En esta evolución, la noción de periferia se destaca como territorio de exaltación de las conquistas sociales (Torres, 1987, 1992, 1993 y 1994). Como prolongación de los sucesos del período anterior, la ciudad siguió entendiéndose en términos de zonas *buenas* y zonas *malas*⁸, en una periferia que se había desplazado más allá del centro y en la que no aparecía la disputa por el suelo -que ya había sido conquistado- sino por el acceso a los servicios públicos, la infraestructura urbana y los derechos ciudadanos.

8 En el mapa correspondiente a 1943, las zonas *buenas* y *malas* se encuentran a una distancia promedio del centro semejante (9 kilómetros en ambos casos). En 1960, en cambio, cuando el proceso de suburbanización del período 1940-1960 se ha completado, las zonas *buenas* se encuentran a igual distancia que en el período anterior pero las *malas* han duplicado su distancia promedio (18 kilómetros). Lo anterior aporta un elemento relevante para caracterizar la suburbanización de Buenos Aires entre 1940 y 1960. El autor destaca que se trató de un movimiento popular hacia la periferia, protagonizado por los trabajadores urbanos y condicionado por el contexto socioeconómico y normativo.

De las luchas emprendidas por los sectores populares en la periferia resultaron tarifas subsidiadas para el transporte público -de modo de garantizar su movilidad hacia las fuentes de empleo en las áreas consolidadas- así como el acceso a líneas de préstamos -también subsidiadas- para afrontar en cuotas la compra de un lote donde autoconstruir su vivienda.

En este momento se toma conciencia del urbanismo como disciplina y de la necesaria articulación funcional entre la ciudad central (Ciudad de Buenos Aires) y la ciudad metropolitana (Área Metropolitana de Buenos Aires). Esto será de gran importancia para la visión de la periferia en su dimensión jurídica y administrativa, a la vez que conlleva una serie de problemáticas ligadas a la gestión de un territorio vasto y complejo.

En este contexto de pugnas, tensiones y retraimiento de las administraciones públicas, surgieron nuevos actores fuertemente territorializados: el municipio, el barrio, los técnicos, las organizaciones de la comunidad, la iglesia, etc., para demandar y gestionar el derecho a la vivienda y a la tierra, a los servicios y a las infraestructuras básicas (Novick, 2004). Tal proceso produjo un desplazamiento del eje de la acción política a lo social y a lo urbano, en donde la lucha por el espacio centrada en la tierra fue predominante (Torres, 1993).

Para este tipo de suburbanización, fue relevante el papel que jugaron las clases medias en el submercado de la propiedad horizontal⁹ a partir de 1950. Si bien existieron algunas acciones urbanas directas -tal como la construcción de importantes conjuntos residenciales-, las políticas urbanas implícitas¹⁰ representaron el factor clave para explicar la forma adoptada por la suburbanización. El aumento masivo de la pequeña propiedad periférica se debió al loteo económico como principal mecanismo de acceso a la tierra y a la vivienda por parte de los sectores populares. Y fue también una forma privilegiada para la colocación de inversiones especulativas.

A partir de estas situaciones se presenta una periferia fuertemente condicionada por factores normativos explícitos¹¹, lo que determina nuevas configuraciones y características para esa periferia urbana. Los requerimientos y reglamentaciones introducidas por las legislaciones de usos del suelo de la época parecen suficientes para desalentar a los especuladores inmobiliarios, sin embargo los controles sobre la expansión urbana chocan en tal medida con las prácticas de los promotores y los intereses creados que resultan de muy difícil implementación.

Es así que en la realidad se puede constatar que la Ley 8912/1977 frenó relativamente los loteos masivos sin infraestructuras pero, a su vez,

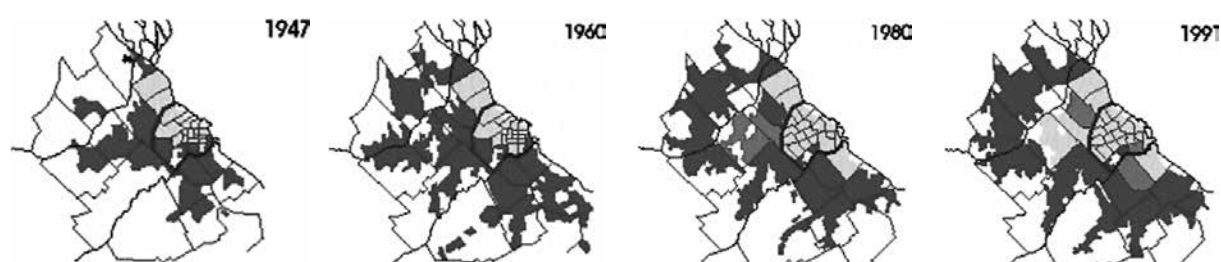
9 En este momento adquiere importancia el centro de la ciudad en el contexto de la Ley de Propiedad Horizontal. El autor atribuye el incremento de la densificación principalmente a la sanción de esta normativa en 1948, que abrió la posibilidad para que la propiedad de los edificios de departamentos fuera compartida entre los co-propietarios de las distintas unidades. Hasta 1948 los pequeños propietarios solo podían vivir en su propiedad si se trataba de casas individuales, lo cual traía como consecuencia la necesidad de alejarse del centro. Como contrapartida, para habitar un edificio de departamentos en altura era necesario ser inquilino.

10 Subsidios "implícitos" son considerados aquellos préstamos subsidiados a la vivienda individual, subsidios al transporte público, permisividad de las reglamentaciones de usos del suelo urbano, etc.

11 En 1977 se sanciona el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires y el Decreto Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires. Dicha ley tiene directa influencia en relación a la desaceleración de la expansión metropolitana proveniente de los loteos económicos y la autoconstrucción, aunque se debe notar que el proceso de desaceleración ya se venía produciendo desde 1960 debido a la desaparición progresiva de las políticas urbanas "implícitas".

dejó a una gran cantidad de población destinada a adquirir sus viviendas en el mercado informal, en asentamientos y villas, ya que el tendido de infraestructura urbana no era parte de las políticas públicas y los particulares no podían costearse un lote provisto con esos servicios.

En este escenario, la periferia -todavía presentada como una zona mala- buscó mejorar sus cualidades intrínsecas, donde los sectores populares -que ya habían conquistado la tierra- lucharon por la conquista de nuevos derechos. De tal modo, demandaron la concesión de beneficios implícitos tales como: los préstamos a la vivienda individual, los subsidios al transporte público y las permisividades en las reglamentaciones de construcción, frente al avance de la inversión especulativa de los desarrolladores inmobiliarios que motorizaron un *laissez-faire* territorial, entendido como "urbanización salvaje" (Torres, 1992).



Constituida la *autosuburbanización popular* por parte de los trabajadores industriales, se consolidó la expresión de una periferia expandida y fuertemente segregada. Mientras el centro se densificó y diversificó, la periferia se expresaba por medio de la reproducción de loteos económicos como única forma de acceso a suelo para autoconstrucción. Se trató de una etapa de conquistas populares continuas, en busca de condiciones mínimas de habitabilidad. Entretanto, la periferia -signada por la tendencia a la expansión de villas y asentamientos precarios- comienza a sufrir un nuevo proceso de suburbanización: los sectores de mayores ingresos inician un avance sobre zonas cada vez más externas, vinculadas al centro por autopistas, y le disputarán el territorio a las clases trabajadoras, habitantes tradicionales de esa periferia en construcción.

Proceso de metropolización de Buenos Aires entre 1947 y 1991. Fuente: Horacio Torres, 1997.

c. La periferia como campo de lucha entre clases

El siguiente escenario se describe en un contexto de crisis estructural que se origina en la década de 1980 donde se habían evidenciado cambios importantes tanto en el centro como en la periferia, por lo que también se generan nuevas problemáticas y una tensión creciente entre ambos. Por una parte, reaparecen tendencias que apuntan al deterioro de ciertas áreas centrales, y por otra, surgen en la extrema periferia zonas que se hacen accesibles gracias a la nueva red de autopistas regionales. Este tipo de desarrollos señalan una tendencia a la suburbanización de los grupos de más altos ingresos.

La eliminación paulatina de los *subsidios implícitos* hasta su extinción en los años 90 -cuando los ferrocarriles suburbanos fueron concesionados- contribuiría también a explicar las nuevas formas de crecimiento. Ya no se desarrollarían más en el área cercana a las redes ferroviarias sino que la nueva periferia se estructura en relación a las áreas de influencia de los nuevos ejes viarios que conforman las autopistas. Por su parte, los protagonistas de este tipo de suburbanización ya no son los trabajadores urbanos sino que lo son los grupos de más altos ingresos, que mediante el transporte privado (automóvil) acceden a los vastos terrenos que habían quedado ajenos al crecimiento identificado en el período anterior.

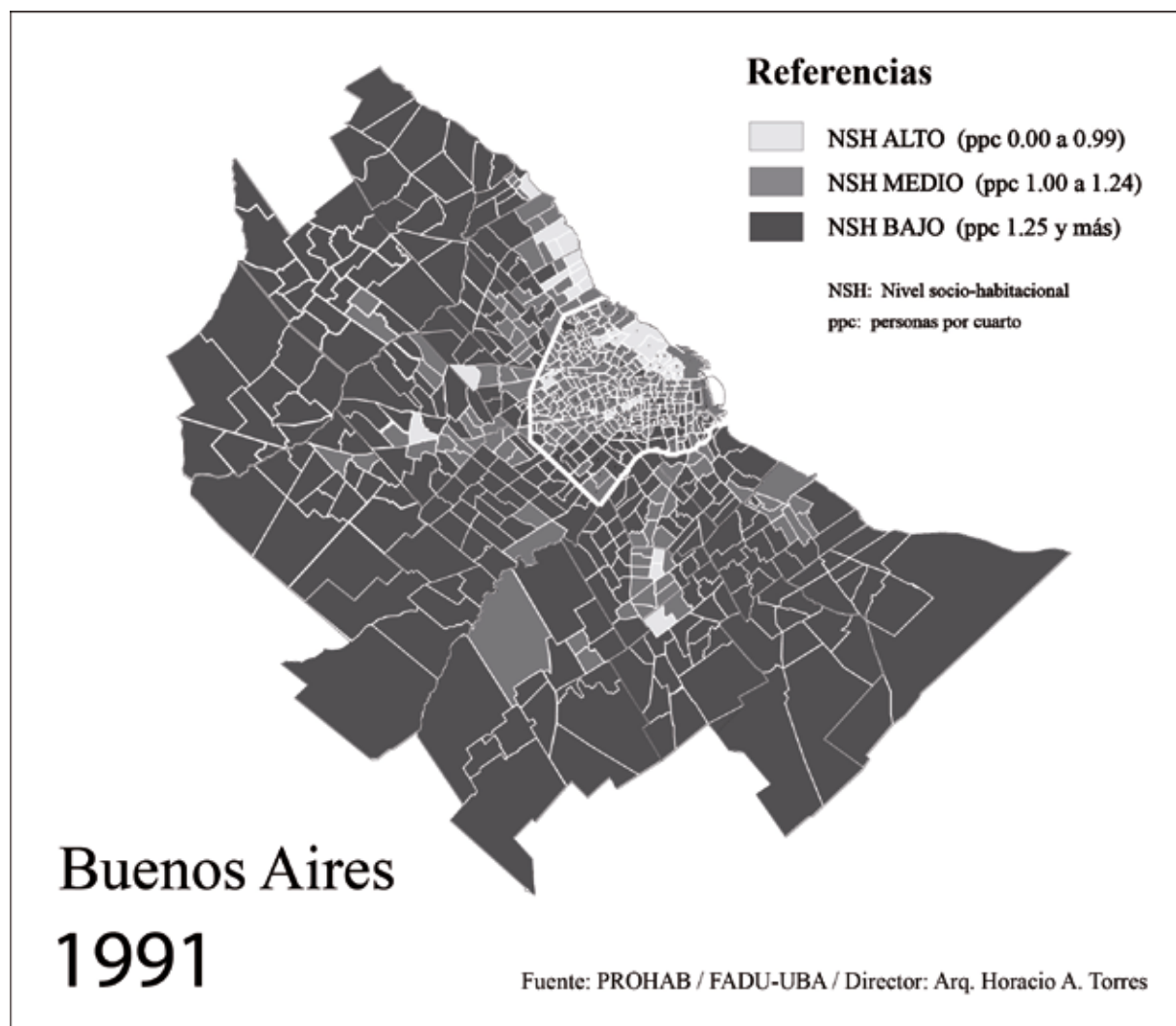
En esta nueva configuración urbana provocada por transformaciones tecnológicas, el influjo de capital, el agravamiento de los problemas de vio-

lencia y la cultura postmoderna -tanto el centro como la periferia- sufren nuevos cambios. Se observa que los sectores de altos ingresos, que habitaban parte de la primera corona, vuelven al centro habitando torres de lujo o bien se alejan cada vez más, viviendo en los llamados *countries*, clubes de campo y barrios cerrados.

Estos procesos han dado como resultado una periferia polarizada y con fuertes rupturas socioespaciales, ocupada tanto por los sectores pobres como por los ricos. Los sectores de altos ingresos intentan aislarse de los sectores medios y bajos; sin embargo, aunque encerrados tras muros, barreras y cercos, comparten las mismas áreas de la ciudad. La puja existente entre los conceptos de centro y periferia son de este modo resignificados: la periferia es entendida esencialmente como *campo de lucha* entre clases (Torres, 1996, 1996 y 2001; Torres *et.al.*, 1997 y Torres *et.al.*, 1999).

En efecto, en este escenario se presentó a una periferia polarizada y con fuertes contrastes socioespaciales, en la cual los sectores populares debieron afrontar una disputa por el territorio con segmentos de altos ingresos de la población, que requerían importantes superficies de tierra barata para localizar sus residencias, con altos muros perimetrales y en un entorno frondoso y apacible (Tella, 2007).

Se redimensionó la idea de periferia caracterizada como un espacio que se desplaza de las inmediaciones de los corredores ferroviarios hacia las nuevas carreteras. Y en tal dinámica, las zonas buenas -aquellas correspondientes a las áreas tradicionales consolidadas- tendieron a mejorar sus cualidades urbanas mientras que las zonas malas -las consideradas de tipo



periférico- también mejoraron pero sólo en proximidades de los nuevos ejes viarios, a la vez que desalojan a los sectores populares que allí residían (Torres *et.al.*, 1999).

Este proceso -denominado “suburbanización de las elites” (Torres, 2001)- estuvo enmarcado en fenómenos globales y puede definirse como el asentamiento residencial de los sectores de altos ingresos de la población en la periferia urbana bajo la forma de urbanizaciones cerradas, para las cuales accedieron a vastos terrenos a partir de áreas accesibles debido a la construcción de autopistas, mientras los sectores sociales más bajos veían este desplazamiento como un irrefrenable arrebato de tierras que -además- modificaba nuevamente el perfil de la periferia.

La característica principal de esta configuración urbana es la preeminencia del norte sobre el sur y del centro sobre la periferia, a la vez que se observa un fuerte predominio de los ejes principales sobre los espacios intersticiales. Estos patrones se extienden hasta la tercera corona, con marcadas diferencias respecto de los anteriores períodos: en estos momentos no existe subdivisión alguna de tierras con fines residenciales en Buenos Aires que no esté dirigida a los sectores de más alto poder adquisitivo. No obstante, la tendencia indica que los mercados se están extendiendo cada vez más para abarcar también a los sectores medio-altos.

En consecuencia, con disputas aún inconclusas, a medio transitar, el tema de la periferia ya no fue la pugna de los sectores populares por el acceso al suelo en donde autoconstruir sus viviendas, ni su demanda por condiciones mínimas de habitabilidad, con servicios e infraestructuras básicas, sino -contrariamente- se produjo por el amparo del territorio frente a un nuevo actor que ingresó en la escena: las élites suburbanizadas, que en definitiva los desplazó de sus fragmentos conquistados.

El papel de los mapas en la diferenciación de lugar

Un mapa sintetiza y confina situaciones complejas, dinámicas, en constante movimiento; en una especie de estampa inerte y estática. La dificultad de poder representar la realidad sobre un plano bidimensional no sólo remite a las cuestiones sociales sino que la representación geográfica por sí misma y desde sus orígenes implicó formas y cambios difíciles de ser expresados sin deformar esa realidad.¹² Con esta forma de analizar la realidad “se fragmenta lo que es esencialmente dinámico y se toma el producto por el todo, olvidando que el proceso social sigue bullente, cambiante” (Montero y Salas, 1993: 90).

En los análisis socioespaciales asociados a la construcción de mapas pareciera existir una idea de *mapa social del prestigio* y *mapa social de la pobreza*, donde se plantea un sistema de estratificación social que relaciona nivel de estatus directamente con lugar de residencia. El lugar de residencia aparece confiriendo entonces un tipo de prestigio particular a sus habitantes: “ese mismo estatus también aduce a otras variables tales como tipo de comportamiento, estilo de vida y visión del mundo” (Rodríguez Goia, 2011: 56).

Encontramos como estas ideas parecieran subyacer en la conformación de los mapas sociales de Torres (1978, 1987, 1993), definiendo un tipo de sociedad constituida por estratos a partir de su distribución espacial en la ciudad: el sector de residencia otorga estatus a un sujeto y/o grupo. En este sentido, “el hecho de vivir en barrios de buena reputación no es considera-

12 Los casos más difundidos y aceptados de este tipo de deformaciones son los que se producen con las proyecciones cartográficas de la Tierra, existiendo diferentes representaciones según el autor y el tipo de deformación observada (Proyección de Mercator, de Peters, de Goode, Cónica, etc.).

do un reflejo de una buena posición de estatus sino que constituye, por sí mismo, un hecho otorgador de estatus" (Rodríguez Goia, 2011: 54). Desde esta perspectiva, es necesario observar cómo la precisión cartográfica puede verse relegada ante ciertas consideraciones ideológicas (Montero y Salas Sánchez, 1993). En qué medida las herramientas de análisis -tales como los mapas sociales- verifican esta sentencia, es una de las cuestiones interesantes de examinar.

Si bien este tipo de mapas resultan útiles para caracterizar ciertos procesos y coyunturas a nivel socioterritorial, además de que poseen un sólido fundamento en datos procedentes de fuentes oficiales; el hecho de espacializar mediante herramientas estáticas una realidad contingente por antonomasia puede presentar inconveniencias en relación a los datos cuantitativos utilizados, la forma de representarlos y la realidad que se quiere mostrar y estudiar mediante ellos. Asimismo, se plantea la construcción de un discurso que delimita lugares, define características y categoriza grupos humanos, por lo que tiende a estigmatizar, segregar y limitar. Así, los mapas sociales, a la vez que describen, se convierten en instrumentos capaces de legitimar situaciones, sentando las bases para que un escenario sea aceptado como la realidad y reproducido en consecuencia.

A partir de estas reflexiones surgen algunas cuestiones interesantes de plantear en el contexto del análisis de la periferia urbana de Buenos Aires: ¿de qué manera esos mapas representan la realidad?, ¿constituyen hechos objetivos, posibles de ser verificados en el territorio?, ¿cómo un análisis científico contribuye a legitimar discursos preestablecidos y procesos, tanto como a definir y a estigmatizar lugares y grupos sociales?, ¿la descripción de un lugar, entendida como relato, construye por sí misma una realidad determinada? Consideramos importante examinar estos puntos a la hora de incorporar representaciones territoriales al estudio de procesos y fenómenos de origen social.

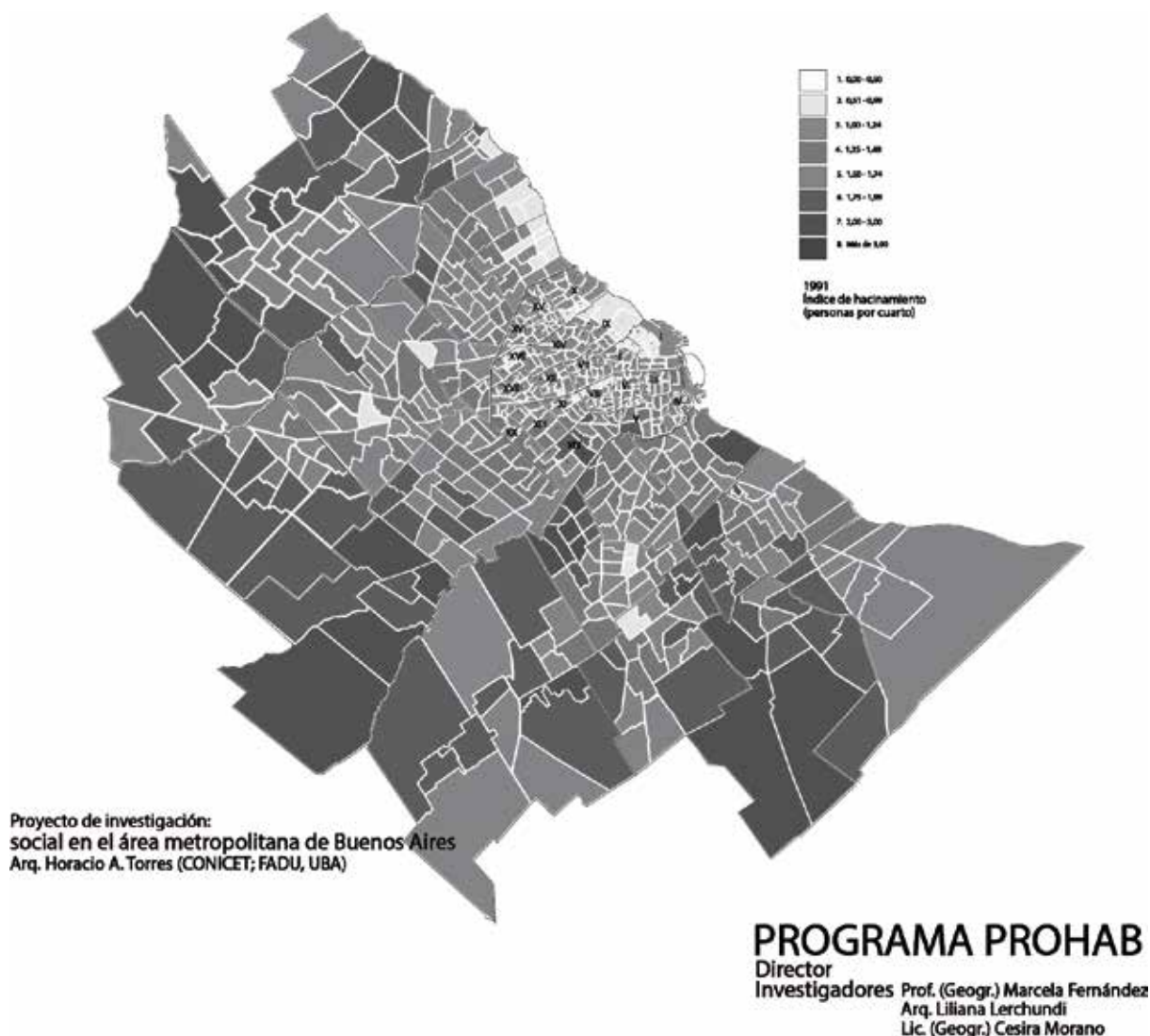
Un modelo que determina en un mapa áreas homogéneas y las caracteriza como *buenas* o *malas* según diferentes criterios y variables, puede ser contrapuesto (o bien complementado) por análisis menos determinantes y absolutos, más dinámicos y flexibles. Así, en vez de mapas estáticos podrían considerarse figuras y conceptos tales como el de *rizoma* (Díaz, 2007), que definan realidades sociales y humanas por su complejidad, multiplicidad, heterogeneidad, interconexión y movilidad, tales como las luchas sociales, que se modifican constantemente a nivel de microescala, lo que resulta muy difícil abarcarlas mediante mapas.

No puede soslayarse que un mapa constituye una construcción social en sí mismo, por lo que supone un sesgo marcado de subjetividad. En este sentido, varios autores consideran que los mapas son sólo una manera -entre muchas otras- de presentar la información (Montero y Salas, 1993; Fleckenstein, 1991; Wood, 1986 y 1992; Díaz, 2007). Por otro lado, un mapa es a la vez que un signo en sí mismo, una síntesis de signos. Es una convención social compuesta por diferentes códigos que adquieren significado sólo en relación con otros códigos específicos, producidos por un contexto cultural, político, económico y social determinado.

En última instancia tendrá las características que su creador quiera imprimirle y la información del mismo estará dirigida a una determinada finalidad (Wood, 1986). Con todo, la subjetividad por sí misma no implica un problema para la elaboración y la lectura de un mapa siempre y cuando sea considerada conscientemente como parte constitutiva del mismo. De hecho, puede ocurrir que en algunos casos la utilidad de los mapas provenga justamente de un sesgo particular y de su subjetividad.¹³

13 Esto ocurre en situaciones en las cuales se modifican intencionada y drásticamente algunos valores y aspectos de la representación con un propósito determinado, para destacar lo que considera importante y minimizar aquello que, según su óptica, no reviste de impor-

Según De Certeau (1996), el mapa debe ser comprendido más como un libro de historia que como un mapa geográfico. De esta forma, el mapa se compone tanto de legados recibidos de diferentes tradiciones como de datos provenientes de la observación empírica, representando una sumatoria de lugares heterogéneos. Por el contrario, en tanto pretenda ser totalizador, estricto y absoluto, el mapa está rechazando los procesos socioculturales del cual él mismo es causa, parte y resultado. Sin los elementos sociales y culturales, sin una narración que lo nutra, se torna estéril. Los relatos, entonces, complementan la geografía limitada del territorio, describiendo lo que sí se puede hacer y contribuyendo a la producción del espacio.



Con estas ideas de mapa-relato (De Certeau, 1996), observamos cómo la noción de periferia transita por constantes y matices. En términos de *constantes*, la periferia fue caracterizada como una zona mala que puja por mejorar, que se aleja recurrentemente del centro, que ha sido conquistada por los sectores populares y que apela a su consolidación mediante luchas de poder. Asimismo, emergen en su noción ciertos *matices* que la muestran en sus orígenes, como territorio de disputas sociales por el acceso al suelo para autoconstrucción de la vivienda; luego, como ámbito de pugnas por la de-

tancia. En estos casos, generalmente, tanto las modificaciones, omisiones y deformaciones de la información, así como el objetivo del mapa, son explicitados por el autor.

Índice de hacinamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires en 1991. Fuente: Horacio Torres, 1997.

manda de los servicios básicos y, por último, en un campo de disputa contra las élites suburbanizadas.

La articulación entre constantes y matices, entonces, permite generar ciertas aproximaciones explicativas a la noción de periferia, que aparece consagrada como *frontera de marginalidades*, mediante una configuración unívoca de límites a la expansión de la pobreza; como *demarcación simbólica*, a través de estereotipos autopercebidos por los diferentes grupos sociales; y como trama de relaciones de poder, entablando luchas y alianzas para modelar nuevas realidades espaciales.

a. La periferia como frontera de marginalidades

La noción de periferia ofrece como presupuesto la marginalidad misma, entendida como “una integración de poblaciones que no están fuera de la sociedad sino que están insertas en ella y ocupando la posición más desfavorable” (Gutiérrez, 2002: 12). De modo que la estructuración de prácticas y de representaciones es traducida en *habitus*, en un sistema socialmente constituido (Lizardo, 2009: 7). Y alude al mismo *espacio social* bourdieano como campo de fuerzas donde los grupos sociales se definen por sus posiciones relativas, según el volumen y la estructura del capital que posean (Bourdieu, 1989: 28).

Desde esta perspectiva, los mapas sociales se constituyen en herramientas de análisis de una realidad determinada y a la vez construyen significados que reproducen un discurso que se institucionaliza. Es allí donde su interpretación corre el riesgo de considerar a estos mapas como una suerte de *verdad revelada*. Tal como señala De Certeau (1996), las representaciones, en su afán de establecer lugares, de fijar límites, de articular espacios y de conformar identidades, terminan formulando un relato, una narración.

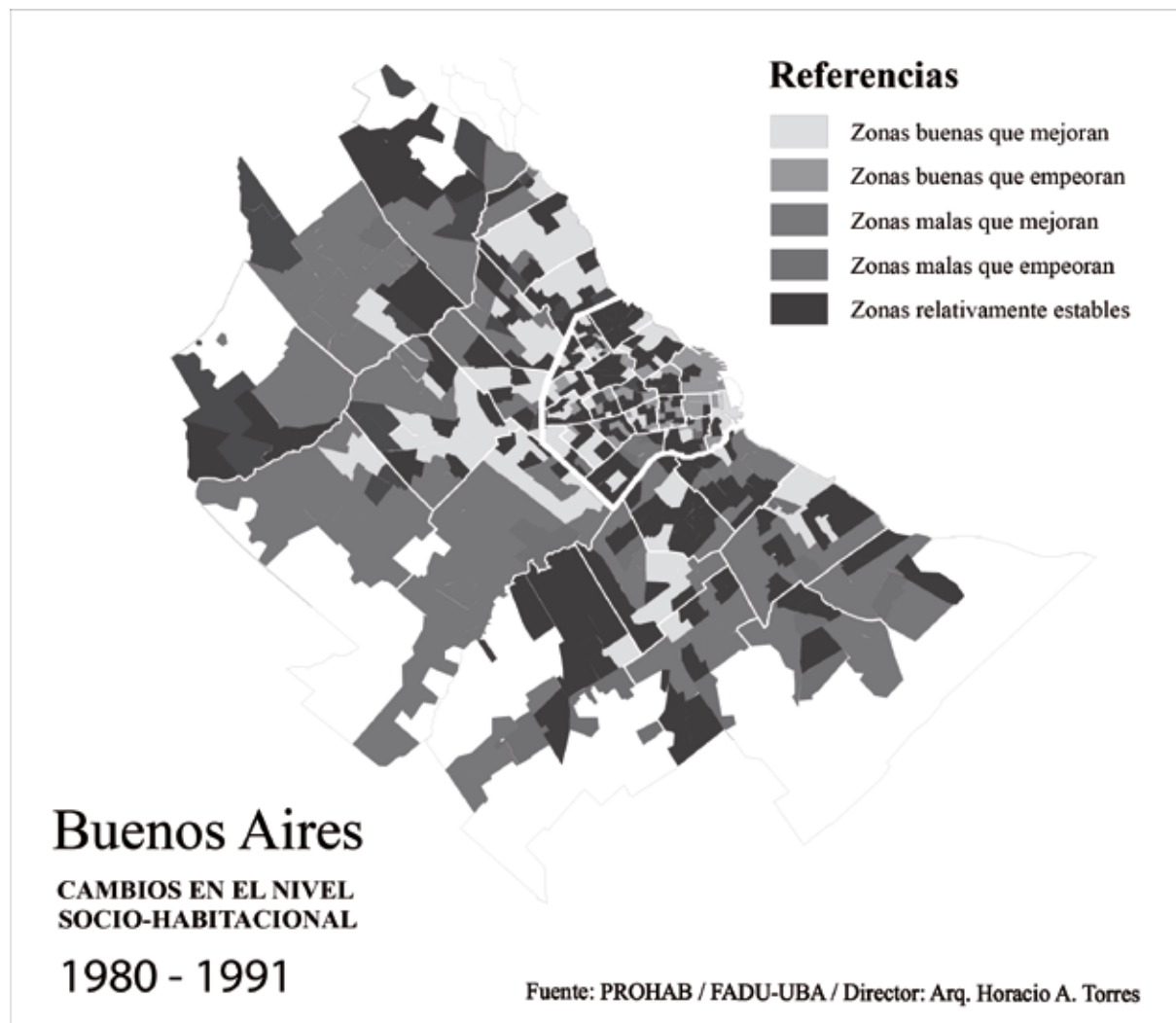
De este modo, los mapas entendidos como narraciones no cumplen una función descriptiva sino que, en cambio, a la vez que generan el relato, crean, producen y legitiman acciones concretas. En términos de J. L. Austin (1955), este modo de narración cuenta con una fuerza esencialmente *performativa*¹⁴ que en este caso se manifiesta transformando al producto cartográfico en una acción concreta. Siguiendo esta línea de pensamiento, en contrapartida, en caso de no existir relato alguno, se evidencia una pérdida de espacio y de formas, donde sujetos y grupos sociales experimentan una regresión en la cual serían sólo objetos estáticos. De allí la importancia de complementar los mapas con relatos de las diferentes realidades descriptas. Más aún, el mapa debe estar constituido, entre sus fuentes, por una narración exhaustiva y representativa.

Si entendemos así a cada mapa como un acto semiológico que establece acciones y que articula prácticas que se tornan espacializantes, plasmándose en un dibujo de acontecimientos (De Certeau, 1996), lejos de restringir, pueden adquirir movimiento y determinar recorridos. Los *mapas-relato*, por ende, adquieren la función de establecer límites. Pero esos límites no son fijos ni cerrados, sino que poseen la característica particular de ser accesibles, traspasables, permeables. Son límites movibles, cambiantes, versátiles. Estos mapas-relato incorporan las nociones de *frontera* y de *punto* como figuras narrativas de marginalidades que, en este caso, utilizamos para referir a la periferia. Estos conceptos permiten reconocer aquello que al mismo tiempo separa y limita, donde la frontera crea articula, estableciéndose como paso, como puente¹⁵ (De Certeau, 1996).

14 La expresión *performativa* tiene como significado que “por el mismo hecho de ser nombrada se convierte en acción”. El filósofo del lenguaje John Langshaw Austin instaló a la palabra ‘performativa’ como realizativa, lo que significa que el hecho de expresar una oración es realizar una acción o parte de ella, acción que a su vez no sería consistiría sólo en “decir algo”.

15 La *frontera* es creada por el relato en términos de interacciones y produce diferencias a

Observamos entonces que en los *mapas sociales* se presenta una construcción de *fronteras de marginalidad* donde, si bien los límites pueden ir mutando de un escenario temporal a otro, se establecen sectores -dentro de un mismo contexto socioespacial- donde la frontera permanece rígida e inextinguible, donde su traspaso no parece ser una posibilidad para los diferentes sectores sociales. No obstante, siguiendo las ideas de De Certeau (1996), allí donde el mapa corta, el relato atraviesa. El relato se hace necesario.



La narración establece así un camino que a la vez transgrede y con ello, más que definir lugares, construye movimientos donde "el límite, en su juego ambivalente, mientras define, pone a disposición del extraño el lugar del cual aparentemente lo está dejando afuera" (De Certeau, 1996: 45). Cuando el relato marca un alto, este no es estable, sino que sigue variaciones. En este sentido, el autor considera que allí es donde se generan los "deslindes", que

partir de esos encuentros. El *punto*, en cambio, cumple la función de completar intervalos, de llenar espacios. Sin embargo, cuando el relato establece puentes mediante historias de interacción, lo hace con una lógica de ambigüedad donde ciertas veces actúa como enlace pero otras tantas opone, distingue y distancia. La importancia de estos elementos en sus aspectos narrativos está dada por la transgresión y el desafío a un orden establecido: a la vez que reconoce la alteridad de lo que se esconde más allá de la frontera, hace visible lo que antes permanecía oculto. En todo caso, al ser parte del relato, también representan acción y movimiento, permitiendo el desplazamiento de un lugar a otro.

Cambio en el nivel sociohabitacional de Buenos Aires entre 1980 y 1991. Fuente: Horacio Torres, 1997.

son entendidos como “límites transportables y a la vez transportes de límites” (De Certeau, 1996: 141).

El relato -y en este caso, el mapa- que describe estos procesos, no solamente actúa como legitimador sino que pareciera que por sí mismo produce los mismos, aludiendo a esa fuerza *performativa* de la que habla Austin (1955). No obstante, estas ideas chocan con la dinámica de los procesos sociales, que conforme a sus características adquieren movimiento y acción, delimitando territorios por su propia cuenta. Es así que se alimenta una dicotomía que pareciera existir entre los mapas y los procesos sociales, que presentan dificultades para definirse mediante representaciones estáticas y restringidas. Surge entonces la narración y las figuras semiológicas necesarias para generar una articulación que permita abordar los análisis sociales mediante mapas.

b. La periferia como demarcación simbólica de lugar

La periferia que se va construyendo mediante descripciones y mapas, en cada escenario, puede ser considerada en correspondencia con el concepto de relato, con el de una interpretación del territorio atravesado por distintas dimensiones de análisis y que permite recorrerlo de diversas maneras (Díaz, 2007). Esta periferia, por ende, identificada como una de las zonas malas, intenta establecer una demarcación simbólica de lugar frente a la expansión de la pobreza, identificada ésta “con nociones tales como la de privación, de ausencia, de carencia, y constituye un concepto descriptivo más que explicativo” (Gutiérrez, 2002: 11). Con lo cual, la periferia así descripta actúa como generadora de tales procesos que legitima (De Certeau, 1996).

En las propias dinámicas sociales, los grupos en pugna se movilizan, se transforman, traspasan límites, trascienden fronteras, reconfiguran y recalifican el espacio, y generan nuevos símbolos, relaciones y entramados culturales. La identificación de diferencias sociales y su vinculación a lugares específicos puede ser producida bajo la forma de mapas. En este sentido, el *mapa-relato* ha creado tanto delimitaciones espaciales como barreras simbólicas, de estereotipos, de estigmas y de segregación tanto autoconstruidas como autopercebidas por los diferentes grupos sociales.

La visión que cada persona o grupo tiene del mundo depende de la posición que ocupe en él. O sea que la periferia o el centro producen formas de percepción social muy diferentes. Vivir en la periferia es hacerlo en una representación subjetiva, atravesada por una carga simbólica que arroja al individuo hacia los bordes de un mundo construido intencionadamente para él y de cuya construcción él también forma parte (Montero y Salas, 1993). Esta construcción se presenta como un criterio de desvalorización y de exclusión plasmado, legitimado y reproducido en una representación cartográfica que resalta y cataloga esas diferencias.

De acuerdo a las propiedades atribuidas a cada una de esas zonas, pueden establecerse áreas homogéneas en mapas que se tornan fuertemente simbólicos al diferenciar las zonas buenas de las malas. Si bien las unidades de estudio pueden cambiar, las representaciones simbólicas asociadas a ellas se mantienen: con la creación de tales marcas se consagran diferencias asociadas a pobreza y riqueza, que en última instancia son lo que dan cuenta de lo bueno y lo malo en el planteo de mapas sociales (Rodríguez Goia, 2011).

Observamos entonces la emergencia de un simbolismo atribuido a las diferentes áreas de la ciudad que aparecen definidas en gran medida por los sectores sociales que habitan en ellas y que construyen el territorio en la medida de sus necesidades, posibilidades y perspectivas. Por su parte, el territorio -entendido como recurso y como producto-, con diferentes cualidades geográficas y construidas (físicas) y socioculturales (simbólicas), se distribuye entre los diferentes grupos de acuerdo fundamentalmente a la capacidad económica de acceder al mismo (Lombardo, 2012).

De acuerdo a las propiedades atribuidas a cada zona, hemos identificado como se van estableciendo mapas de prestigio que adquieren la función de definir áreas homogéneas y describir características comunes, a la vez que delimitan zonas que pueden catalogarse, por oposición, como de desprestigio. Como consecuencia, se constituyen mapas simbólicos en diferentes grados y escalas urbanas, siendo posible diferenciar sectores *mejores* y *peores* en las diversas áreas de la ciudad.

c. La periferia como trama de relaciones de poder

El tránsito por la ciudad establece recorridos por diferentes campos simbólicos. En esos campos -que en este caso remiten a lo que llamamos *periferia*- es donde se articula una trama de relaciones de poder (Bourdieu, 1989). Los actores sociales son definidos de este modo por sus posiciones relativas en el *espacio social*. La posición ocupada en el espacio social estará entonces determinada por la posición en los diferentes campos, definidos por los diferentes tipos de capital -económico, cultural, social y simbólico-.

Este conocimiento de posiciones en el campo social es lo que permite separar clases -en el sentido de grupos- de elementos que ocupan posiciones y características similares y que tienen intereses en la toma de decisiones comunes. Sin embargo, "las clases que uno puede seleccionar en el espacio social (...) no existen en tanto que grupos reales, aunque ellas expliquen la probabilidad de constituirse en grupos prácticos" (Bourdieu, 1989: 30).

Los mapas reflejan la influencia y las prioridades de los actores que los crean y, a su vez, actúan como instrumentos para modelar nuevas realidades espaciales (Mc Call, 2003: 551). En este sentido, la agrupación por estratos sociales a partir del lugar de residencia de la población, instituye un espacio mediante relaciones de poder que permite hablar de *clase* en el sentido de grupo organizado, con identidad propia. Ante este juego dialéctico entre espacio y sociedad, E. Soja (1985: 3) introduce el concepto de *espacialidad* como "espacio socialmente producido", para dar cuenta de la complejidad de los fenómenos de orden social de los que forman parte como representación simbólica.

Con este enfoque, los actores sociales cobran relevancia tejiendo relaciones y entablando luchas y alianzas que se materializan en el territorio. En este sentido, Rodríguez Goia (2011) cuestiona la idea de que en una metrópoli, las identidades puedan ser fijas o estables, pues la complejidad y diversificación de las interacciones abren posibilidades de manejo, conflicto y negociación constantes. Por el contrario se entiende a la sociedad como algo activo y cambiante, fuente de dinámicas en las cuales los actores accionan códigos y manipulan su identidad según el contexto social en el que se encuentren.

Más allá de los mapas y las categorías utilizadas, es precisamente en las interacciones sociales donde la periferia -y el espacio urbano en su conjunto- se construye, se produce y se actualiza. En esta línea, las barreras y los límites territoriales, aunque bien pueden ser móviles y cambiantes, proponen -mediante relaciones de poder- diferencias simbólicas entendidas como fronteras de marginalidad.

Instauraciones discursivas de cara al debate actual

El Área Metropolitana de Buenos Aires, inserta en una red de ciudades globales, ha dado cuenta en sus últimas décadas de una periferia que se presenta como territorio en transición, como fragmento en situación de espera, de cambio de destino. Allí la ciudad manifiesta una discontinuidad del tejido edificado, una ocupación fragmentada y una pérdida del paisaje rural. En contraposición con las áreas centrales consolidadas, se encuentra sometida a un fuerte proceso de polarización que tensiona la naturaleza interactiva entre relaciones sociales y estructuras espaciales.

Desde esa perspectiva, hemos intentado examinar la noción de periferia implícita en los discursos académicos y en sus consecuentes traducciones en representaciones espaciales, buscando posibles respuestas al debate actual y algunas categorías para el análisis de su devenir futuro. Es así que nos preguntamos, al respecto, cómo desde la narración se van instituyendo diferencias en la ciudad, sobre todo remitidas a esa idea de periferia y a su contraposición con la noción de centro.

Las respuestas comienzan a asomar cuando se involucran conceptos y aspectos dinámicos y flexibles a la hora de estudiar procesos sociales. Luego, se identifican y espacializan las condiciones de hacinamiento y precariedad históricas que ha presentado la periferia, en el marco de los actores y fenómenos que actúan en la construcción del territorio.

Encontramos y destacamos así una noción de periferia que evoluciona y se complejiza a partir de un intento de espacializar lo social. La identificación de estadios o escenarios de esa evolución ofrece constantes y matices. La periferia ha sido esencialmente caracterizada como zona mala por mejorar, que se aleja del centro, y que le ha sido atribuida a los sectores populares que pujan por su legitimación como colectivo: primero, en términos de *refugio de migrantes* autosuburbanizados; luego, de disputas por condiciones mínimas para autoconstruir sus viviendas; y por último, como amparo del territorio frente a las élites que intentan desplazarlos.

Entre constantes y matices, se construye y reconstruye la noción de periferia en base a la diferenciación de lugares: por un lado, se instala como límite simbólico a la expansión de la pobreza; por otro, se delimita desde la perspectiva de un grupo social autopercebido; y finalmente, como producción social colectiva, modelada por luchas y alianzas. Con lo cual, a través del relato atribuible a los mapas -signado por el dinamismo, el conflicto y el cambio en las relaciones de fuerza-, no sólo se diferencian lugares sino que, además, se fijan límites a sectores sociales mediante marcas simbólicas que otorgan estatus y poder.

De cara al debate actual, emergen como discursos algunas categorías para el análisis. Hablamos de una periferia entendida como *zona de frontera* que no sólo se diferencia de las centralidades sino que también en su mismo seno deslinda un afuera no urbanizado, hostil, incierto, temido; y demarca un adentro signado por carencias, ausencias y privaciones, y que lo torna tan singular con ese afuera no urbanizado. Y hablamos también de la periferia como un *entramado de poder* que condensa relaciones y disputas entre diferentes sectores sociales, y que en esas interacciones es donde en efecto se produce y reproduce como tal.

Este proceso de cambio genera nuevas relaciones entre *espacio, poder e identidad*, y se expresan mediante símbolos y elementos materiales que comunican ideas y valores, y que contribuyen a ordenar y a reconfigurar el territorio, la población, las inversiones, etc. De este modo podríamos identificar tentativamente varios discursos que encontramos socialmente legitimados en esta noción de periferia: el *discurso del orden*, dado por el Estado a espacios y actividades; el *discurso del poder*, dado por las luchas sociales y las relaciones de fuerza instaladas; y el *discurso de la diferenciación*, dado por su propias cualidades socioterritoriales.

En consecuencia, en la noción de periferia se establece una relación dialógica entre la reproducción de la ciudad y la reproducción de la vida, que mediante elementos de *estatus, poder y diferenciación*, ofrece como aporte al debate un discurso que no sólo se remite a la ubicación y delimitación de lugares sino que, además, desde una dimensión simbólica ordena las relaciones de fuerza, las diferencias de lugares, las distancias sociales. La periferia así entendida articula *escenarios, espacialidades y actores* como aspecto nodal para hablarnos de un tríptico constituido por *orden, poder y exclusividad* desde donde, a la vez que describe, construye categorías y dialécticas que establecen desde el discurso diferencias en la ciudad.

Referencias

- ABBA, Artemio; KULLOCK, David; NOVICK, Alicia; PIERRO, Nilda y SCHWEITZER, Mariana (2011), *Horacio Torres y los mapas sociales. La construcción teórica del caso Buenos Aires*. Buenos Aires: Cuentahilos.
- AUSTIN, John (1955), *Cómo hacer cosas con palabras*. Escuela de Filosofía, Universidad ARCIS, Santiago de Chile.
- BERRY, Brian y KASARDA, John (1977), *Contemporary Urban Ecology*. New York: MacMillan.
- BORJA, Jordi y CASTELLS (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, UNCHS.
- Bourdieu, Guy (1977), *Buenos Aires. Urbanización e inmigración*. Buenos Aires: Huemul, Colección Temas Básicos.
- BOURDIEU, Pierre (1989), "El espacio social y la génesis de las clases". En: *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* III(7), Universidad de Colima, Colima, pp. 27-55.
- BOURDIEU, Pierre. (2000), "Sobre el poder simbólico". En: *Intelectuales, política y poder*. Traducción de Alicia Gutiérrez; Buenos Aires: Eudeba, pp. 65-73.
- BOURDIEU, Pierre. (2002), "Poder, Derecho y Clases Sociales: Capítulo IV: Las formas del capital: capital económico, capital cultural y capital social"; Desclée de Brouwer; pp. 131-164.
- BOZZANO, Horacio (2009), *Territorios Posibles, procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumiere.
- BUZAI, Gustavo y MARCOS, Mariana (2012), *The Social Map of Greater Buenos Aires as Empirical Evidence of Urban Models*. Journal of Latin American Geography, 11 (1), Conference of Latin Americanist Geographers: University of Texas Press, pp. 67-78.
- CARIDE, Horacio (2007), "La conurbación de Buenos Aires como objeto de estudio histórico. Argumentos científicos y lógicas disciplinares". *Seminario de Crítica N° 157*. Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas.
- DALLERA, Osvaldo. (1990), "Comunicación y creencias: Semiótica, Hermenéutica y Argumentación". Fundación Universidad a Distancia Hermandarias.
- DE CERTEAU, Michel (1996), *La invención de lo cotidiano*. México: Universidad Interamericana Iteso.
- DÍAZ, ESTHER (2007), *Entre la tecnociencia y el deseo*. Buenos Aires: Biblos.
- FLECKENSTEIN, Leah (1991), "How maps lie". *Syracuse University Magazine* (8)1, pp. 36-39.
- FRIEDMANN, John (1986), "The World City Hypothesis". *Development and Change*. 17, pp. 69-84.
- GARAY, Alfredo y MAGARIÑOS, Néstor (1995). *El Conurbano bonaerense, relevamiento y análisis*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, CONAMBA.
- GEERTZ, Clifort. (1991), *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- GUIDDENS, Anthoni, (1982), "Acción, Estructura y poder"; Los Ángeles: *Profiles and Critiques in Social Theory*; pp. 21-33.
- GUTIÉRREZ, Alicia (2002), "Problematización de la pobreza urbana tras las categorías de Pierre Bourdieu". En: *Cuadernos de Antropología Social*, N° 15, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, pp. 9-27.
- HARVEY, David (1990), "The Condition of Post-Modernity: An Enquiry into the Origins of Social Change". Oxford and New York: Basil Blackwell.
- LIZARDO, Omar (2009), "The Cognitive Origins of Bourdieu's Habitus". En: Department of Sociology, University of Arizona, Arizona.

- LOMBARDO, Juan (2008), *La construcción de la ciudad: El caso de la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Nobuko.
- LOMBARDO, Juan (2012), *La construcción del espacio urbano*. Buenos Aires Ciccus.
- LOMBARDO, Juan. (2007), *La construcción del espacio urbano: El caso de región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Nobuko.
- MC CALL, Michael (2003), "Seeking good governance in participatory-GIS: A review of processes and governance dimensions in applying GIS to participatory spatial planning". En: *Habitat International* 27(4), pp. 549-573.
- MONTERO, Maritza y SALAS SÁNCHEZ, Miguel (1993), "Imagen, representación e ideología. El mundo visto desde la periferia". *Revista Latinoamericana de Psicología* 25(1), pp. 85-103; Bogotá, Fundación Universitaria Honrad Lorenz.
- NOVICK, Alicia (2004), "Historias del Urbanismo / Historias de la Ciudad. Una revisión de la bibliografía" *Seminario de Crítica* 137. Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas.
- PIERCE, Charles. (1987), *Obra lógico Semiótica*. Madrid: Taurus.
- PÍREZ, Pedro (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie France (1989), "L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires: tensions et ambiguïtés". En: *Colloque Reflets des villes latino-américaines*, Lyon.
- PREVOT SHAPIRA, Marie France. (2001), "Fragmentación Espacial y Social: Conceptos y Realidades", *Perfiles Latinoamericanos* N° 19; México, FLACSO.
- RANDLE, Patricio (1969), *La ciudad pampeana: geografía urbana, geografía histórica*. Buenos Aires: EUDEBA.
- RODRÍGUEZ GOIA, Marisol (2011), *Mundos urbanos: el contacto con el "otro" y la producción de la diferencia en la ciudad*. Tesis doctoral. Dir.: Dr. Jordi Roca i Girona. Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, España.
- SARGENT, Charles (1974), *The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, Argentina, 1870-1930*. Arizona State University: Center of Latin American Studies.
- SASSEN, Saskia (1994), *Cities in a World Economy*. California: Pine Forge, Sage Press.
- SCOBIE, James (1977), *Buenos Aires: del centro a los barrios, 1870-1910*. Buenos Aires: Solar/Hachette.
- SOJA, Edward (1985), "La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa". En: GREGORY, Derek y Urry, John (eds.). *Social Relations and Spatial Structures*. Londres: Macmillan.
- SOJA, Edward (1996), *Six Discourses on the Postmetropolis*. Routledge: Imagining Cities.
- SOJA, Edward. (1985), "La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa"; Capítulo 6 de: Derek Gregory y John Urry, eds. (1985), *Social Relations and Spatial Structures*, Londres: Macmillan.
- TELLA, Guillermo (2001), *Del suburbio a la post-periferia. Efectos una modernización tardía en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- TELLA, Guillermo (2007), *Un crack en la ciudad: Rupturas y continuidades en la trama urbana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Nobuko.
- TELLA, Guillermo (2014), *Planificar la Ciudad: Estrategias para intervenir territorios en mutación*. Buenos Aires: Diseño Editorial.
- TELLA, Guillermo y SILVA, Rodrigo. (2010), "La dimensión simbólica del territorio: Análisis de caso sobre mecanismos de diferenciación de lugar". Buenos Aires: XI Coloquio Internacional de Geocrítica.

- TELLA, Guillermo. (2007), *Un crack en la ciudad: Rupturas y continuidades en la trama urbana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Nobuko.
- TORRES, Horacio (1975), "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires". En: *Desarrollo Económico* 15(18), Buenos Aires: IDES.
- TORRES, Horacio (1977), "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires". En: *Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina*, J. E. Hardoy y R. Schaedel (comp.), Buenos Aires: SIAP.
- TORRES, Horacio (1978), "El Mapa Social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos". En: *Desarrollo Económico* 8(70), Buenos Aires: IDES.
- TORRES, Horacio (1987), "El mapa social del AMBA entre 1960 y 1980: políticas de vivienda y de transporte". En: *Espacio y Organización* - Revista de Planeamiento Urbano y Regional III(1).
- TORRES, Horacio (1992), "Cambios en la estructura socioespacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940". En: *Después de Germani: Exploraciones sobre estructura social de la Argentina*, R. Sautu y R. Jorrot (comp.), Buenos Aires: Paidós, pp. 158-175.
- TORRES, Horacio (1993), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ediciones FADU, Universidad de Buenos Aires.
- TORRES, Horacio (2001), "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". En: Santiago, *Eure* 27(80), Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 33-56.
- TORRES, Horacio; TELLA, Guillermo y MORANO, Cesira (1999), *Diagnóstico Socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano*. Buenos Aires: Secretaría de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad; Documento 1.
- TORRES, Horacio; TELLA, Guillermo; MORANO, Cesira y Fernández, Marcela (1997), "Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópolis latinoamericana. El caso de la Aglomeración Gran Buenos Aires". En: *Anales del VI Encuentro de Geógrafos de América Latina*; Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- VAPÑARSKY, César (1989), Aportes teórico-metodológicos para la determinación censal de localidades. Buenos Aires: Cuadernos del CEUR N° 11.
- VAPÑARSKY, César (1999), *La Aglomeración Gran Buenos Aires: Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*. Buenos Aires: EUDEBA.
- WOOD, Denis (1992), *The power of maps*. New York: Guilford Press.

Cuarta Parte

Ciudad y desafíos

El paradigma de la autogestión¹

La crisis argentina iniciada a fines de 2001 indujo a un estado particular de activación de la vida política a través de renovados modos de expresión de la sociedad. Los sectores medios de la población, perjudicados por la inmovilización de sus depósitos bancarios, protagonizaron la protesta urbana no sólo frente a los bancos sino en la extensión de las ciudades. Desde ese entonces, el golpe de cacerolas por las calles se asocia al descontento de la clase media argentina con base preferencial en la ciudad de Buenos Aires. La movilización callejera contribuyó asimismo a la formación de las asambleas barriales las cuales discutieron agendas propias surgidas de las preocupaciones de los mismos ciudadanos y establecieron, al menos por un tiempo, una señal de ruptura con la conducta más elemental de la simple protesta, generando la expectativa de un cambio cualitativo en la construcción de políticas democráticas de base.

En otro lugar del escenario, organizaciones de desocupados relacionados a los sectores más empobrecidos -designados por los medios de comunicación como "piqueteros"-, tomaron diferentes posiciones contestatarias frente a la crisis en curso. Estas agrupaciones consolidaron su espacio en tiempos de la presidencia de De la Rúa, pero su existencia se inicia con la recesión económica surgida bajo el segundo mandato de Menem, en razón de que fue el sector de la población menos favorecido económicamente el que primero sintió las consecuencias de la crisis del modelo económico aplicado. Con mayor o menor nivel de dependencia hacia las estructuras partidarias tradicionales, los grupos piqueteros han desarrollado acciones para el despliegue de una "economía social" (Palomino 2003) y se han movilizado a diario -en especial durante los dos años posteriores a diciembre de 2001-, mediante manifestaciones relativas al reclamo de mejores condiciones de vida; pugnando por variadas formas de recomposición económica para mitigar los efectos del desempleo que en el año 2002 superó el 20%.

La noción de vacío institucional -o de final de un ciclo- que se experimentaba por entonces implicó a las personas; que en alguna medida volvieron a interactuar con quienes hasta ese momento no habían demostrado intereses comunes desde lo social, lo político o lo económico. Las acciones reparadoras del tejido social deteriorado posteriores a la crisis, y desarrolladas desde el interior de la sociedad civil, debieron ser instancias útiles para la construcción de nuevos modos de interacción ciudadana y la oportunidad para una reflexión sostenida en el tiempo sobre la particular coyuntura que impulsó a los argentinos a experiencias de autogestión y construcción colectiva.

Es esa particular reacción ante la situación de crisis la razón por la cual los múltiples estudios que se han hecho sobre el fenómeno argentino han

1 En: Tella, Guillermo y Diéguez, Gustavo (2008), "El paradigma de la autogestión: producción social del hábitat en Argentina tras la crisis cívico-institucional de 2001"; Universidad de Barcelona, ScriptaNova-Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XII, Nro. 270 (37).

puesto principal atención en el repertorio de estrategias sociales como las asambleas barriales -en el contexto político de reformulación de las estructuras partidarias y las representatividades-, las empresas recuperadas por sus trabajadores -en el contexto de la vida productiva y el ámbito laboral-, o los clubes de trueque -en el contexto de la revisión de los modelos económicos instituidos. Ha llegado a interpretarse al caso argentino como un laboratorio social -la crisis como laboratorio-, o como un campo de estudio sobre el agotamiento de las recetas neoliberales. Sin embargo, es sabido que poco tiempo después ese clima de renovación de las prácticas sociales fue reabsorbido por la estructura institucional y la clase política que desató la crisis. Más allá de explicar las razones de la desaparición progresiva de la impronta autogestiva que desatara la crisis de 2001, se describen en adelante algunas muestras de su concreta existencia como paradigma en el terreno de la producción social del hábitat, así como también de las dificultades por las que atraviesan los intentos de construcción colectiva y participativa de la vivienda de interés comunitario.

La impronta de los planes estatales

Las acciones públicas en materia de política habitacional en la Argentina se han caracterizado por ser poco estables, parciales y, en muchos casos, inconsistentes con otras políticas del gobierno. Han sido también fragmentadas institucionalmente, incapaces de abordar el problema habitacional de los grupos de menores ingresos en toda su magnitud, fomentando la construcción de viviendas de costos incompatibles con la capacidad de pago de la población, o beneficiando a familias de niveles de ingresos superiores.

A principios de la década del setenta, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) con el propósito de generar una masa de recursos específicos destinada a financiar las actividades tendientes a resolver el problema habitacional de la población de menores ingresos. Después de una experiencia de más de treinta años, los problemas en materia habitacional que impulsaron la creación del FONAVI, persisten en su gran parte, habiéndose agravado en la década del noventa debido al deterioro de las condiciones generales de vida de los sectores de menores ingresos.

En sus comienzos el FONAVI se solventó a través de la deducción de la masa asalariada de un porcentaje que promediaba el 5% de los ingresos mensuales de los empleados en relación de dependencia, situación laboral que en aquel tiempo incluía a la mayor parte de los trabajadores en actividad. Durante la década del ochenta y mediados de la del noventa, la actividad de la construcción de viviendas colectivas en manos del estado argentino alcanzó su punto de inflexión. Se llegaron a construir desde 1976, sólo mediante el FONAVI, poco más de 500.000 viviendas en todo el país (Diéguez 2005).

Este nivel de producción comienza a disminuir en 1992 cuando los gobiernos provinciales comenzaron a administrar las cada vez más reducidas partidas del fondo, y cuando, en razón de las experiencias negativas de los grandes conjuntos habitacionales cercanos al millar de viviendas, las operatorias comienzan a contar con menor cantidad de unidades por conjunto habitacional. El Estado descentralizó la política habitacional, distribuyendo a las provincias el dinero recaudado para tal fin que en aquel entonces comenzó a ser tomado de una parte del impuesto a los combustibles.

El seguimiento del fenómeno de renovación habitacional a través de las operatorias de vivienda desarrolladas por los planes instrumentados desde el Estado, nos señala la modificación paulatina de los imaginarios relacionados con los ámbitos de representación o de expresión de la vida social. Los grandes conglomerados de vivienda colectiva pública de los setenta estructurados a través de monobloques en altura unificados por pasarelas y conectores en altura -exponentes de algún nivel de invención de índole futurista-, derivaron en modelos de agrupamientos no superiores a los cuatro niveles de

altura hacia mediados de los ochenta, con espacios comunitarios más contenidos, en complejos no mayores a las doscientas unidades de vivienda.

Poco a poco, las operatorias han tendido a producir combinatorias entre viviendas colectivas y agrupamientos con loteo y vivienda individual. Finalmente, una gran cantidad de proyectos son construidos sólo con una matriz vivienda unifamiliar en una sola planta, con posibilidad de crecimiento. Si bien este desplazamiento es explicable desde las conclusiones obtenidas en relación a los niveles de inversión que evitan el costo de elevadores, desde los parámetros arquitectónicos internacionales que hicieron la autocrítica al movimiento moderno o desde la decisión de lograr mejores niveles de mantenimiento; lo cierto es que formaron parte de un proceso de reducción del interés social por la vivienda colectiva sobre todo en lo que hace a la consolidación territorial de las áreas suburbanas.

Durante la década que nos ocupa (1999-2008) el fenómeno de población de los barrios cerrados de viviendas unifamiliares alcanzó el medio millón de habitantes sólo en el área aledaña a la ciudad de Buenos Aires, una cifra holgadamente superior a la conseguida por la inversión estatal en viviendas colectivas. Las políticas estatales casi ausentes y el predominio de la concepción neoliberal puesta en juego durante la década del noventa, fueron los más válidos argumentos para que el mercado inmobiliario tomara el control del suelo y de los hábitos suburbanos con la promesa de mayor seguridad y el de una vida serena y apacible, entre otras ventajas.

El modelo se consolidó como una opción válida para la población urbana en general. Con la existencia del crédito, antes de la mencionada crisis, la clase media más ajustada también accedió a urbanizaciones privadas con menor capital de inversión. Así, la segmentación del mercado trajo como consecuencia la expansión de distintos tipos de productos inmobiliarios. Y con ello comenzaron a proliferar también las estrategias de distinción socioeconómica. Se produjo entonces un proceso insularización de la riqueza (Tella 2005) con una clara expresión de sus diferencias de mercado en un mismo contexto de segregación territorial. Al mismo tiempo que las murallas y los cercos ocultaban muchos de estos emprendimientos, se hizo visible un modelo de socialización creciente de "autonomía protegida" (Svampa 2002), que justifica a través del miedo a la exclusión, a la indiferencia y a la fragmentación.

El fenómeno de suburbanización de los sectores medios y altos de la sociedad se acopló diferencialmente a la trama suburbana ocupada por los sectores populares. La política de concesión de los servicios públicos -sus empresas y obligaciones- por parte del Estado, favoreció a estos nuevos grupos de desarrolladores que actuaron en sintonía con las empresas concesionarias en términos del incremento del valor del suelo, una vez que se mercantilizaron los servicios públicos estatales. Las nuevas autovías de conexión y acceso profundizaron las diferencias, y hasta los movimientos de suelos para nuevos emprendimientos -de transformación y apreciación de tierras anegadizas en zonas de paisaje lacustre- situaron a los barrios marginales en condiciones de peor calidad de vida en virtud del impacto físico y ambiental.

Con posterioridad a la crisis de 2001 y hasta la actualidad, la política estatal de viviendas se ha concentrado en el Programa de Emergencia Habitacional y especialmente en el Programa Federal de la Construcción, conducido y centralizado nuevamente desde el Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación. Dichos programas no llegan aún a incidir cuantitativamente -no alcanzan siquiera a los momentos de menor incidencia del FONAVI-, debido a la dificultosa aplicación de la operatoria a los contextos particulares, en especial en lo relativo al suelo que debe ser provisto por los estados provinciales o municipales; sin mediar en ello ninguna política de acceso a la tierra urbana. Las principales beneficiarias para la ejecución de esta operatoria son las empresas constructoras, quedando fuera de toda participación los destinatarios de las viviendas y las organizaciones de la sociedad civil. El modelo aplicado no muestra

como tal señales para la construcción de ciudadanía tanto en la recuperación de los lazos perdidos con la cultura del trabajo a través de la formación de mano de obra especializada, como en la inclusión -en la gestación de las viviendas- de los modos particulares de vida de las diferentes comunidades que componen la población.

La construcción de la vivienda colectiva económica, como manifestación experimental del estado, ha establecido -y aun establece- una relación poco dinámica con los ciudadanos. La representación ciudadana que ejercen las autoridades se invierte cuando el estado prefigura de modo representativo la forma de vida de sus ciudadanos en un formato común para todos. La habitual relación jerárquica de los medios productivos en el formato de licitación (democracia económica) o concurso (democracia disciplinar), impone y administra los riesgos de la operación, que se traducen habitualmente en experiencias de prueba y error (Diéguez 2005).

Desafíos y dificultades de la participación

El curso de los acontecimientos relatados anteriormente destaca dentro del sentido histórico de los mecanismos públicos de acceso a la vivienda, la escasa incidencia o participación de sus destinatarios en las diversas fases del proceso de producción. En este contexto la sanción de la Ley 341/964 en la ciudad de Buenos Aires movió el eje tradicional de las políticas habitacionales. Dicha ley permite la entrega de subsidios y créditos con garantía hipotecaria para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, no sólo a destinatarios individuales, sino también a cooperativas y organizaciones intermedias.

Circunscribir la autogestión del hábitat popular sólo a este hecho significaría disminuir lo que representa en verdad esta norma en su carácter de emergente de un proceso anterior de construcción social que cuenta con una larga historia y que aún no ha tenido la suficiente visibilidad como para poder cobrar la categoría de alternativa necesaria de los modelos habitacionales del estado. En rigor de verdad, la Ley 341 no es una normativa promotora de la autogestión sino una herramienta por la cual la autogestión impulsada desde organismos civiles ingresó en el repertorio de las operativas de vivienda.

La Ley 341/964 surge del marco de vigencia que le presta el artículo 31 de la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que apela a la promoción de los planes autogestionados. No obstante ello, vale decir que esta legislación es el logro de un conjunto de agrupaciones que pugnaron por obtener alguna herramienta para encuadrar las acciones que las destacaron en sus luchas por una producción social del hábitat que sitúe al poseedor de la nueva vivienda como protagonista de su propia vida.

Las agrupaciones sociales encontraron eco en una coyuntura política particular y receptiva por parte de los legisladores que integraron en ese entonces una renovada estructura representativa, la cual llegó a constituirse de acuerdo a la nueva carta magna de la ciudad, en reemplazo del Concejo Deliberante puesto muy en duda poco tiempo atrás. Por otro lado el ente ejecutivo en temas de vivienda (CMV, luego IVC) terminó de conformar una mesa de trabajo para traducir las iniciativas de las experiencias de los grupos que atravesaron por la problemáticas del acceso al techo propio y el reclamo del derecho a la ciudad.

La ley 341, si bien fue sancionada en 2000, se puso en funciones recién después de su modificatoria (Ley 964) en 2002 y tras la salida de las autoridades de la Comisión Municipal de la Vivienda -quienes habían convocado a las organizaciones sociales para la tarea de reglamentación mediante mecanismos participativos. Finalmente la ley fue reglamentada unilateralmente por el nuevo ente regulador de la ciudad en materia habitacional (Instituto de Vivienda de la Ciudad) sin participación alguna de las organizaciones sociales.

La crisis antes descrita de finales de 2001 y principios de 2002 encuentra a la Ley 341, recién reglamentada, como una oportunidad de transformación de la penosa situación nacional agravada por la devaluación de la moneda y la profundización del desempleo. La contracara a esta situación la impone la propia reglamentación de la Ley que la convierte en una suerte de espejismo, dada las dificultades que ocasiona la compleja red burocrática para su efectiva implementación. Los postulantes que desean aplicar en el “Programa de Autogestión de la Vivienda” deben sortear cuarenta y cuatro instancias administrativas desde la recepción de la demanda hasta el momento de la recepción del primer certificado de obra.

El proceso de aprobación tanto del proyecto como del crédito no tiene un plazo límite en el tiempo lo cual se suma a las dificultades administrativas del circuito establecido para toda la gestión, que incluyen trabas y complejidades de todo tipo. A ello hay que agregar que hasta en este programa social se privilegió el otorgamiento de fondos para vivienda única por sobre los procesos colectivos apoyando la tendencia descrita párrafos atrás respecto al reducido incentivo hacia la vivienda colectiva. Como ejemplo, el presupuesto de 2005 destinó el 60% de los créditos a beneficiarios individuales. También es un dato la ausencia de un organismo formador y de asesoramiento en temas relativos a las formas asociativas que permita atravesar la crisis habitacional dentro de un marco de igualación de derechos y posibilidades para el acceso a la vivienda a quienes precisamente menos información pueden tener a su alcance.

Tal parece que en este caso se comprueba nuevamente el nivel de disociación entre la voluntad progresista de ciertas propuestas contenidas en el texto de las constituciones y estructuras de gobierno y la dificultad de su cumplimiento en las instancias de implementación. Otros institutos creados a raíz de la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires como el Consejo del Plan Urbano Ambiental, el Consejo del Plan Estratégico y el Presupuesto Participativo sufren en la actualidad del mismo estado de desdoblamiento (Diéguez 2007).

La autogestión como ‘política de vida’

Es imposible construir el relato de las recientes experiencias acontecidas en la ciudad de Buenos Aires sin hacer mención de los cuarenta años de trabajo cooperativo de lo que es la FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua). La experiencia uruguaya opera como referente ineludible y verificable como modelo en sus más de 30.000 viviendas construidas y adjudicadas destacándose por su capacidad de resistencia al proceso dictatorial. El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) cita expresamente este modelo de acción inspiradora y referencial toda vez que debe hacer mención a su historia como organización.

El MOI, surgido a finales de la década del ochenta, es el actor social que mayor desarrollo cobró como red institucional dedicada a la producción social del hábitat en la misma ciudad de Buenos Aires. Su incidencia en la redacción y posterior aprobación de la Ley 341, junto a la Mutual de Desalojados de La Boca y delegados de la Ex AU3, fue capital en relación con el proceso de gestación de la normativa que tomara como precedente a sus acciones en el período 1991-98. Sin marco normativo alguno, ni apoyo político particular, el MOI impulsó procesos de regularización dominial ante el gobierno nacional y municipal, así como compras de lotes sólo con recursos propios de familias ocupantes. Las Cooperativas Perú, La Unión, Yatay, Consorcio E. Lobos, Fortaleza, Nueva Vida I y II fueron concreciones de distintas experiencias que, con aciertos y errores, demostraron la viabilidad de los procesos cooperativos autogestionarios de hábitat (Jeifetz, Rodríguez 2007).

Lo cierto es que la aprobación de la Ley 341 en la ciudad de Buenos Aires permitió la entrega de fondos por parte del Estado para la construcción

de vivienda social a cooperativas y organizaciones intermedias, muchas de las cuales cambiaron el eje de sus acciones para encolumnarse en proyectos de construcción superadores de la actual situación de déficit habitacional de sus integrantes. Por este medio, grupos de diversos orígenes en el campo social, relacionados como otro tiempo a la ocupación de inmuebles como el MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos), grupos integrantes del bloque piquetero como el MTL (Movimiento Territorial de Liberación) o las mismas Madres de Plaza de Mayo, hoy en día se encuentran en actividad plena para la producción de vivienda social.

Los tres casos presentados operan en conjunto como testigos complementarios de una particular situación que solo puede ser comprendida en un contexto de lectura política de la actual coyuntura argentina en relación con la década en curso. En ese marco se vuelve necesario precisar para cada caso los niveles de transformación del pulso de sus luchas, finalidades y acciones -en tanto organizaciones del campo popular. El ciclo a revisar (1999-2008) es aquel que comprende la recesión y agotamiento del plan de convertibilidad económica, el estallido de la crisis con la caída del gobierno de De la Rúa con el posterior período de transición política ejercido por Duhalde y por último la posterior etapa de recuperación con crecimiento sostenido en términos macroeconómicos de la presidencia de Kirchner.

El Movimiento Territorial de Liberación (MTL) es una organización que llegó a integrar a unos 20.000 desocupados con representación en 17 provincias. Hasta la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia el MTL integró la FTV (Federación de Tierra y Vivienda) y la CTA (Central de los Trabajadores Argentinos). Su distanciamiento obedeció a su negativa al alineamiento de la central de trabajadores y la federación con el gobierno del presidente Kirchner en el inicio de su mandato. También formó parte del Bloque Piquetero Nacional -entre los más combativos de los grupos de desocupados-, pero se alejó también de sus antiguos compañeros de marchas al poco tiempo de comenzar su etapa relacionada con la construcción de viviendas. El MTL integró asimismo el grupo que incidió para la aprobación de la Ley 341. En la actualidad cuenta con 5 mil miembros a nivel nacional que se definen en términos políticos como opositores moderados.

En los terrenos que alguna vez pertenecieron a un antiguo edificio industrial de Bunge y Born -Molinos Río de La Plata-, ubicados en Parque Patricios, se construyó el primer complejo habitacional edificado por una cooperativa de acuerdo a fondos provistos por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la Ley 341. La Cooperativa "Emetele" que comenzó a funcionar en el año 2003 fue la primera en obtener los fondos previstos por el Programa de Autogestión de la Vivienda. El complejo posee 326 viviendas y fue construido mediante un crédito de 13.600.000 pesos de los cuales 1.400.000 pesos se destinaron a la adquisición del terreno y el inmueble. La superficie del predio ocupa casi 18.000 metros cuadrados y abarca dos manzanas de la trama urbana existente. El resto del crédito permitió la adquisición de los insumos que requiere la obra así como al pago de las remuneraciones de los trabajadores de la Cooperativa que alcanzaron a un total de 400 hombres y mujeres. Los honorarios de los profesionales que prestan servicios a la Cooperativa también fueron cubiertos con los fondos obtenidos mediante el crédito.

El equipo técnico estuvo conformado por un estudio de arquitectos, un contador y un abogado que trabajó durante casi dos años sin percibir remuneración. Precisamente la continuidad del trabajo del equipo técnico es percibida como uno de los mayores logros de la Cooperativa Emetele a la luz de experiencias fallidas de otras cooperativas. Los arquitectos del estudio Pfeifer-Zurdo más conocidos por proyectos concebidos dentro de las nuevas formas de recreación y consumo establecidas en Argentina desde finales de la década del ochenta como el Tren y Parque de la Costa y el Alto Palermo Shopping, intervinieron en la elaboración del proyecto del barrio y realizaron

el estudio del suelo y la documentación técnica de la obra. Trabajaron durante dos años sin percibir remuneración.

De los trabajadores que integran la Cooperativa y realizan tareas en la obra, solo algunos de ellos fueron los adjudicatarios de las viviendas en función de la mayor necesidad y el grado de compromiso militante. Las viviendas podrán ser pagadas por los beneficiarios en 30 años a tasa cero. El conjunto de viviendas cuenta con unidades de uno, dos y tres dormitorios distribuidas en edificios de cuatro plantas que encierran espacios de uso público a fin de facilitar situaciones de intercambio entre los vecinos y el desarrollo de actividades a escala barrial. Incluye además una guardería y un comedor infantil comunitario y un salón de usos múltiples y locales comerciales cuya superficie podrá ser comercializada a fin de solventar gastos fijos de mantenimiento. En la elaboración del proyecto los futuros habitantes del barrio y los líderes del MTL participaron en la definición de algunas pautas como por ejemplo la necesidad de integración de los módulos de vivienda mediante núcleos de acceso abiertos. En el proyecto se incluye la apertura de la calle José C. Paz, que se corta en Iguazú, abriendo el terreno en dos manzanas.

La metáfora de la transformación del MTL, de grupo de activación callejera a empresa constructora, se brinda fácilmente en este último dato que nos habla del reemplazo del recurso del corte e la interrupción del tránsito de las calles, por la construcción y apertura de una nueva. A partir de la citada experiencia Emetele comenzó a prestar servicios como empresa constructora a otros conjuntos habitacionales. Por la Ley 341 la cooperativa tiene la opción de otorgar trabajo a sus miembros o tercerizar tareas a otras organizaciones. Así es como recientemente inició la construcción de 450 viviendas en la zona oeste de la ciudad. En relación al futuro, los integrantes de Emetele se plantean seguir funcionando no sólo para solucionar los posibles problemas de las unidades consolidadas sino también como empresa constructora cuyo ámbito de actuación exceda los límites del complejo e intervenga en el mercado formal como parte de la oferta de empresas constructoras de la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte se plantean constituir en el corto plazo una fábrica de carpinterías metálicas para suministrar material a la obra y luego proveer los productos que realicen en el mercado.

El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) surge a fines de la década del ochenta como grupo formado en la consolidación de los valores reivindicatorios del derecho a la ciudad, dentro del contexto de la Escuela de Arquitectura de La Plata y la influencia como mentor de Marcos Winograd. La opción del grupo en su intervención en Buenos Aires en su primera etapa organizativa fue la de la ocupación de inmuebles deshabitados, concentrando su acción estratégicamente en el ámbito de la ciudad. El fenómeno de la ocupación de inmuebles se multiplicó en toda la capital argentina en áreas degradadas como el Abasto o expropiadas por el Estado como los terrenos de la no construida autovía AU3. En sus documentos el MOI declara que traza sus huellas en un contexto de crisis urbana dentro del cual reivindica las políticas de autogestión mediante las cuales las organizaciones cooperativas le pelean al Estado los fondos necesarios para resolver sus necesidades de vivienda y hábitat, en el marco más amplio de lucha por la redistribución de la renta nacional.

La primera experiencia participativa y gestionada con el gobierno de la ciudad fue alcanzada en el ex edificio de Patronato de la Infancia (Padelai) a través de la organización cooperativa y autogestionaria de las familias ocupantes del predio con la asistencia técnica de un grupo interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires y un conjunto de ONG's dentro de los carriles de receptividad encontrada en el gobierno municipal de aquel entonces. La propuesta alcanzada para 1990 fue la regularización dominial y reciclaje del antiguo edificio en un conjunto habitacional de 118 viviendas, 60 locales comerciales, jardín maternal y salón de usos múltiples. El cambio de autorida-

des impidió la concreción de las fases posteriores del proyecto, cuyo predio ubicado en el barrio de San Telmo terminó siendo desalojado en 2003 luego de múltiples contramarchas.

El proceso trunco del ex Padelai se concretó finalmente con el reciclaje por autogestión de la cooperativa La Unión ubicada en el área central de Buenos Aires cuya regularización de dominio y mejora edilicia fue solventada con la colectivización de los fondos procurados por la adhesión a programas de la Subsecretaría de Vivienda de la municipalidad porteña, del Programa Trabajar y de ahorros personales de los cooperativistas, de modo de materializar en 2003 el pago total del inmueble; ocho años después del inicio del proceso de alojamiento de 20 familias en unidades totalmente rehabilitadas desde lo arquitectónico y lo social.

En 2005 el MOI desarrolla su primer proyecto dentro del contexto de la Ley 341, la cooperativa La Fábrica en el edificio de la antigua Editorial Amorrortu. También en el barrio de Barracas se realiza en ese año el proyecto de reciclaje del edificio de otra fábrica para alojar la tradicional feria de diseño y decoración casa FOA. La publicación periodística de este emprendimiento habla de setenta viviendas entre 60 y 130 m² a un costo promedio de 700 dólares el metro cuadrado. El emprendimiento cooperativo La Fábrica con cincuenta viviendas construidas entre 60 y 90 m² tuvo un costo promedio de 300 dólares el metro cuadrado.

El desarrollo cooperativo alcanzado por esta organización reside en el desdoblamiento de las etapas que no sólo integran la construcción de la vivienda, sino que forman un ciclo que incluye la formación profesional, la propiedad colectiva y la ayuda mutua, reclamando niveles de compromiso que conllevan a un orden de méritos en los beneficios a percibir, debido a que los beneficiarios de las viviendas son los mismos que llevan adelante todas las instancias del proceso de producción social del hábitat.

El MOI integra la Central de los Trabajadores Argentinos desde 1993. Como movimiento su organigrama está compuesto en la actualidad por nueve cooperativas, una escuela de adultos, un jardín maternal, módulos de capacitación y formación de oficios constructivos y de política y autogestionaria, área de proyectos, capacitación e investigación, área internacional (con delegación en la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular y la Coalición Internacional del Hábitat), un área de comunicación y un área de salud con espacio para la atención primaria. De los tres ejemplos tomados es el único cuya finalidad desde el inicio ha sido su preocupación y acción sobre el hábitat. Su transformación mayor ha sido el paso de la ocupación de inmuebles a la mejora del hábitat dentro de los parámetros de solución habitacional que encuadra la Ley 341.

Por otra parte, la Asociación Madres de Plaza de Mayo (AMPM) surge como organización civil legalmente constituida tiempo después que se convirtiera en un exponente elocuente a nivel internacional de la lucha por los derechos humanos. Su principal actividad y su rol histórico han sido la búsqueda de la verdad y la justicia en torno a los miles de personas que desaparecieron durante la dictadura miliar que se iniciara en 1976 en la Argentina. La AMPM es una de las diversas organizaciones civiles de familiares de víctimas del terrorismo de Estado, las cuales no ocultan sus diferencias en diversos aspectos relacionados con los modos de interpretar sus objetivos, acciones y alineamientos políticos.

La AMPM, en función de sus posibilidades como organismo civil, ha desplegado un considerable número de actividades de inserción en la vida social y cultural. En la actualidad cuenta con universidad, biblioteca popular, librería, centro editor de publicaciones, periódico, guardería infantil, café literario, radio, feria de artesanos y organiza encuentros profesionales como el Congreso de Salud Mental y DDHH y el de Economía Política.

En el último tiempo sumó una nueva actividad al constituirse como empresa constructora de vivienda social en barrios precarios conocidos en

la Argentina como villas de emergencia. La AMPM construyó un complejo de 36 viviendas en la villa de emergencia N° 15 gracias a un acuerdo con el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El proyecto se ubica a un costado de la estructura abandonada del hospital de tuberculosos que Perón nunca llegó a inaugurar -lo impidió el golpe de Estado de 1955-. Los vecinos llaman el "Elefante Blanco" a la gigantesca mole de cemento que puede verse desde varias cuadras a la redonda.

Las viviendas cuentan con 60 metros cuadrados en planta baja y dos pisos. Son edificadas mediante un sistema de origen italiano de paneles de poliestireno expandido envueltos en una doble malla de acero a los que se les proyecta concreto con un compresor y una pistola especial. Meses después, el entonces Jefe de Gobierno cedió a las Madres la estructura del hospital inconcluso para que se construya un hospital y una escuela como parte del proyecto de AMPM "Sueños Compartidos".

A partir de la experiencia de la Villa 15 -conocida popularmente como Ciudad Oculta-, la Asociación Madres de Plaza de Mayo, decidió continuar con la construcción de viviendas como proyecto institucional. Recientemente a la AMPM se le ha adjudicado una licitación pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Corporación Buenos Aires Sur, organismo al cual pertenece el predio sobre el que se realizará el nuevo barrio de 432 viviendas, en las casi cuatro hectáreas disponibles para la construcción de viviendas sociales que pertenecían a lo que iba a ser el Parque Indoamericano. La AMPM presentó la mejor oferta en cuanto a precio, superficie de las casas por construir y tiempo de ejecución.

El dato más contundente en la definición de los costos, es la iniciativa de trabajo social y capacitación laboral de los vecinos para la construcción de sus casas. El complejo incluye además dos jardines maternos, dos escuelas, un centro comunitario y un hospital. Las viviendas serán asignadas una parte para personas discapacitadas, el porcentaje más importante para gente del barrio carenciado "Los Piletones" -ubicado frente al terreno en cuestión-, otra cantidad para algunas familias que están viviendo en la Reserva Ecológica de la costanera porteña y otras para gente que vive debajo de la autovía AU 7, cercana a estos terrenos. Si bien la distribución la determina el gobierno de la Ciudad, las Madres exigieron que esa tarea se realice en común acuerdo con las organizaciones sociales de los barrios.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las Madres de Plaza de Mayo firmaron también un convenio para la instalación de una planta de producción de paneles livianos destinados a la edificación de viviendas sociales bajo los derechos de licencia de un sistema constructivo de origen italiano. La construcción e intervención en el hábitat no tardó en extenderse a otros lugares del país como Chaco o Neuquén (450 viviendas). En enero de 2006, en señal a su adhesión a la política en derechos humanos del gobierno del presidente Kirchner, las Madres de Plaza de Mayo dejaron de encabezar las Marchas de la Resistencia alrededor de la Pirámide de Mayo que les dieran visibilidad internacional.

Contra las dificultades en lo relativo a la gestión y el acceso a las condiciones de instrumentación de la Ley 341, puede decirse que igualmente constituyó una herramienta de importante valor para un amplio campo de organizaciones, movimientos, partidos políticos y cientos de familias en estado de necesidad habitacional. En relación con una continuidad de la presente narración, referida a la proyección futura de las posibilidades de un estado de evidencia para el paradigma de la autogestión, podrá decirse que su real y extensiva concreción dentro del repertorio de los planes estatales no depende de las coyunturas favorables en lo económico. Por el contrario, se está demostrando en los hechos su presencia en tiempos de la peor crisis y la productividad ante el sólo estímulo de una ley que ni siquiera ha sido generosa o -más precisamente- eficiente en su reglamentación.

Asimismo es posible interpretar que los mecanismos autogestivos adquieren real sentido, porque sólo son posibles, cuando se logra complementar la formación del empleo con la demanda de vivienda, porque únicamente de ese modo se convierten en competitivos en cuanto a costos para un escenario que coteja en el armado de sus ecuaciones las reglas del mercado inmobiliario. Allí reside la primera advertencia referida a la posibilidad de que empresas mayores se propongan subcontratar y utilicen la figura de la cooperativa de trabajo de estas organizaciones como mecanismo para abaratar costos laborales. En términos de los grupos que en la actualidad actúan en la producción social del hábitat debe decirse que no terminaron de constituirse como un bloque con mayor fuerza de negociación y que asumieron los mismos niveles de diferenciación y competitividad que el común de las empresas del mundo del consumo.

No han tardado en surgir diferencias entre los variados actores del campo popular en relación a la acción que el Estado ejerce sobre las instituciones beneficiarias de fondos para la construcción de viviendas, referidas a la contraprestación de orden político. En el centro de la escena aparece entonces un problema jurídico-legislativo a resolver, relativo a la definición de una operatoria que equilibre la relación entre el Estado en sus roles ejecutivos y las organizaciones sociales, manteniendo en todos los casos sus respectivas autonomías. El uso discrecional de los fondos destinados a vivienda a estados municipales y provinciales o a organizaciones que se manifiesten favorables a los gobiernos de turno acaban por desarmar el carácter representativo de las administraciones elegidas democráticamente.

En todo caso, y en función de todo un terreno por delante en relación a la producción social de la vivienda, la pregunta que aparece frente a este presente es sobre la posibilidad de un avance hacia una construcción más democrática del hábitat, tanto en el uso del suelo como en la concepción de las operatorias mismas, contemplando nuevas alternativas que incluyan a la sociedad civil desde una ingeniería de implementación sustentable. Es preciso entonces considerar la convivencia en un mismo tiempo de estos dos modelos de sociedad: el de la "autogestión reconstructiva" y el de la "autonomía protegida" para situar el rol del estado en la definición de políticas que planteen en esencia un espíritu contestatario a las nuevas formas de expansión diferencial de la ciudad, poniendo en práctica acciones e instrumentos de contención e inclusión, con el propósito de mitigar los efectos de las asimetrías.

La calle como espacio de disputas sociales²

Surgida en Buenos Aires, al igual que la crisis, esta alternativa de producción habitacional debiera igualmente distribuirse por todo el país. Por el momento no hay políticas formativas a la vista ni estructuras preparadas para afrontar las posibilidades que una posible ley les depare. La producción social del hábitat, como un experimento de responsabilidad colectiva, un ensayo de interés civil, que incluye en su producción a todos los actores del proceso político-constructivo y, principalmente, a los futuros habitantes, tal vez no dependa necesariamente de la creación de nuevas figuras jurídico-administrativas. Las 'políticas de vida' (Bauman 2004) que han sido definidas desde la soledad de lo biográfico y lo individual como las dueñas de la escena pública tras la salida de las políticas estatales en la responsabilidad de hacer

2 Síntesis adaptada del capítulo de libro: Tella, Guillermo y Muñóz, Martín (2016), "Territorios de protesta: la calle como espacio de disputa sociales"; En: Marcela Rosales, Zenaida Garay Reyna y Carla Eleonora Pedrazzani (editoras), La espacialidad crítica en el pensamiento político-social latinoamericano: Nuevas gramáticas de poder, territorialidades en tensión. CLACSO-Universidad Nacional de Córdoba, Ediciones TresArq, pp. 179-195.

feliz la vida, no son otra cosa, dada la diversidad de la realidad urbana y su dificultosa persistencia en el tiempo, que una de las formas de conocimiento y diseminación del fenómeno de autogestión incipiente.

La ciudad está viva. La ciudad tiene esa vida que parece propia gracias a nosotros, a nuestras geografías y a las relaciones que entretejemos entre nosotros, con nuestro territorio y entre esas relaciones entre sí, con otras ciudades y las relaciones que se tejen entre ellas. Hoy hablamos de lo global y de lo local con Saskia Sassen (Sassen, 2001). Hablamos sobre el “no-lugar” con Marc Augé (Augé, 1992). De la arquitectura genérica, ubicua. De los “star-architects” siguiendo a Rem Koolhaas, que hace unos pocos años proclamaba en un artículo de The New York Times que “nada más nos quedaba por hacer con las ciudades tradicionales del siglo XX que mantenerlas” (The New York Times, 2008). La marca de “ciudades de autor” completamente nuevas y construidas en tiempo récord nos sorprende en Asia, con casos emblemáticos en China, Arabia, Emiratos Árabes e India. Incluso, hasta con ciudades vacías (Tella & Muñoz, 2013).

Mientras, la burbuja de las hipotecas inmobiliarias estalla en Europa y en América, desatando una crisis altamente previsible, producto de la especulación y de los desmanejos financieros de toda factura imaginable, en Argentina, la crisis de 2001 nos deja un tanto al margen de recibir de pleno su impacto. Sin embargo, la desregulación del mercado inmobiliario en la década anterior se evidencia en el aumento sostenido de los precios del suelo, cuyo incremento en dólares, tal que el metro cuadrado nunca antes había sido, en términos relativos y absolutos, tan caro. El déficit habitacional acuciante se contrapone a estadísticas que revelan que el 25% del parque residencial de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra desocupado (Área de Hábitat y Movilidad del Centro de Estudios Perspectiva Sur, 2012).

A eso, se suman los recurrentes problemas de transporte, infraestructura y equipamiento, fruto de políticas inconstantes, erráticas, espasmódicas, con un saldo deudor por parte del Estado, que siempre queda con una gran deuda social. A pesar de las recientes políticas tendientes a revertir ese saldo, la tarea se torna ciclópea por tantos años de falta de inversión adecuada en el sector (Lombardo, 2012). En el imaginario popular argentino, el mito de la edad dorada baña las demandas ciudadanas recientes. En ese aspecto, Adrián Gorelik nos señala la triple tensión existente sobre la que se montó: una tensión expansiva de Buenos Aires hacia afuera (expansión urbana), hacia dentro de la sociedad (movilidad ascendente) y hacia adelante en el tiempo (idea de proyecto) (Gorelik, 2002:13).

En diciembre de 2001 termina por eclosionar una crisis gestada, entonces, desde años atrás, cuyas raíces se reconocen encadenadas a los eventos de los años '70, atraviesan los '80, con intentos de resistir la matriz neoliberal, pero que luego de la hiperinflación y los saqueos de 1989, se imponen con fuerza (Svampa, 2005:21-30,199-203,263). Así, en los años '90, la matriz de acumulación económica neoliberal se impone, trayendo consigo la disrupción final del Estado de Bienestar, con desregulaciones de mercado, ingreso y salida libre de capitales y bienes internacionales, privatizaciones (Ferrer, 2005:317-327) (Lombardo, 2012). Esta retracción del Estado en su esfera de acción, la desindustrialización, el reinado de la especulación financiera, condujeron inexorablemente a una reconfiguración social en la que, evidentemente, existieron ganadores y perdedores, con una consecuente reconfiguración territorial, tanto en la ciudad existente como en la forma en que la futura se fue materializando (Ferrer, 2005:331-347) (Svampa, 2002) y (Svampa, 2005).

El 19 y 20 de diciembre de 2001 son hitos “bisagra” de la historia argentina reciente. Se pudo avizorar claramente antes, cuando el fetiche de la convertibilidad mostró sus limitaciones, cuando su modelo ya no pudo ocultarlas. Con ese modelo, se había generado, como señala Maristella Svampa (2005), una “sociedad excluyente”, con fragmentación urbana y segregación

social. Así, este trabajo recoge los avances de investigación sobre los fenómenos que dan cuenta de las manifestaciones sociales contestatarias a los efectos de las mutaciones de la matriz social, económica y política, vistos desde la perspectiva disciplinar del Urbanismo. Esto implica, para nosotros, poner al ser humano en el centro de la cuestión, como medida de lectura de los procesos, y no como en los estudios tradicionales que se enfocan únicamente en el plano físico y funcional de las ciudades.

La calle como itinerario de protestas

Lejos de aquél carácter integrador que supo ostentar, la calle comenzó a resignificarse como territorio de manifestaciones de denuncia y de desobediencia colectiva. De tal modo, numerosos reclamos de reparación del tejido social adquirieron visibilidad en el paisaje urbano, irrumpiendo en su dinámica cotidiana. Frente al contexto de crisis final, las movilizaciones activaron y fortalecieron procesos sociales horizontales en respuesta a la debilidad de respuesta de parte del Estado. En tal sentido, vale apuntar que cada sector social, en general, tiene su propio "repertorio" de acciones directas para llevar adelante sus protestas y reclamos. Ahora bien, las investigaciones sociológicas dentro de este accionar observan que hay formas más "modulares" a las que recurren distintos sectores sociales, pero que adquieren distintos matices y formas según quién las ejerce (Rebón, 2012) (Svampa, 2005:249).

Esta "disputa por la calle", históricamente estuvo asociada a los sectores populares, que apelarán a métodos no tradicionales y movilizadores para hacer valer sus derechos. Ahora bien, el cambio institucional y de políticas públicas del gobierno nacional conlleva que los sectores con cierto poder social lo perciban como una pérdida. Y he aquí que éstos recurren a repertorios de los sectores populares, pero re-simbolizados (Rebón, 2012). Así, encontramos que son formas de acción directa que conviven con las formas institucionales y parlamentarias de representación.

Con ello, se buscan formas de llamar la atención no sólo a quien dirigen la demanda, sino también a terceros que puedan apoyarlos es como un llamado al resto de la ciudad. Así, se da cuenta de un carácter "performativo" de la protesta, para que los medios masivos la registren, con el fin de amplificar su capacidad de alcance (Rebón, 2012). Por ende, la protesta busca y encuentra, no sólo en el espacio público -sea una calle o una plaza- sino también en los medios masivos de comunicación, una caja de resonancia y de reverberación. La calle aparece definida entonces por itinerarios de protesta a través de diversas expresiones, las cuales expondremos sintéticamente a continuación a modo de descripción del cuadro de situación general:

- los *piqueteros*: constituidos por movimientos de trabajadores y de desocupados que bloquean rutas, acceso a empresas o los principales puentes de acceso y avenidas de la ciudad, con "acampes" -tanto frente a empresas como a agencias gubernamentales- y quema de neumáticos. Estas intervenciones de acción directa en el espacio público pueden estar combinadas con marchas y seguidas de una toma u ocupación tanto de edificios como de las calles (Lombardo, 2012:81) (Svampa, 2005:249).

Su composición es heterogénea: algunos grupos están vinculados a partidos políticos, o son seguidores de líderes populistas, otros privilegian su autonomía de organizaciones sindicales, partidos políticos y otros tipos de organización. Es decir, que su denominación cubre orientaciones diversas, más allá de su enorme impacto político y sobre todo mediático. En principio, buscaban la obtención de subsidios sociales por desempleo y bolsas de alimentos. Eventualmente, los gobiernos utilizaron tales subsidios como forma de disciplinamiento político, al no ser generales, sino que seguían el lineamiento discrecional de las políticas sociales focalizadas a determinados sectores (Svampa, 2005:256) y (Lombardo, 2012:81).

Con el tiempo, se instaló el rechazo a estas prácticas, que se encarnó en los sectores medios, por los cortes (bloqueos) de calles, así como por la creciente judicialización de la protesta. En este aspecto, jugaron un papel decisivo los medios masivos de comunicación en la instalación del consenso social en torno a la condena y “demonización” de la protesta.

Al respecto, los reclamos se presentan bajo reclamos concernientes a la colisión de derechos entre quienes ven afectado su derecho a la libre circulación (*“las calles céntricas, puentes, rutas y autopistas se ven invadidas por estos grupos de protesta, y hacen pagar ‘los platos rotos’ a inocentes que circulan con sus vehículos particulares y transportes públicos. En esa práctica, se olvidan de uno de los principios básicos de la democracia: ‘mis derechos terminan donde empieza el de los demás’*”, detallaba un entrevistado que así sintetizaba la crítica más repetida) (Tella & Muñoz, 2013). En otro aspecto, muchos grupos piqueteros fueron asumiendo el desarrollo de actividades que daban cuenta de su fuerte raigambre territorial. Fue así como a partir de los recursos obtenidos a través de la ayuda gubernamental, principalmente, instalaron merenderos, comederos, guarderías, centros educativos y, sobre todo, emprendimientos productivos, como huertas comunitarias, elaboración y manufactura artesanal, entre otros.

En distintas agrupaciones piqueteras se marca una tendencia -todavía incipiente- hacia la formación de emprendimientos productivos con el fin de incursionar en el potencial desarrollo de una economía de base solidaria sustentada en redes sociales que trasciendan la economía de matriz capitalista. Más recientemente, en 2008, la “modularidad” de este tipo de recursos de acción directa encontró una nueva manifestación en los piquetes llevados a cabo por sectores ligados a la producción agropecuaria. Durante los días del conflicto con aquellos productores, estos recurrieron a los cortes de rutas interurbanas en puntos estratégicos empleando tanto maquinaria agrícola como vehículos de carga de alta gama.

En estos últimos meses, también ha sido llamativa el uso de este recurso en los reclamos de los sectores medios afectados por interrupciones en el servicio de electricidad en Buenos Aires, con cortes de tránsito y quema de neumáticos y otros elementos en las principales avenidas de los centros urbanos del Área Metropolitana (Tarifeño, 2013). Estos mismos sectores, en otras tipos de reclamos, han solido recurrir a la metodología del “cacerolazo” para hacer oír sus reclamos, lo cual reafirma la experiencia “modular” de este repertorio de acciones.

- los *asambleístas*: conformados como espacios autogestivos de vecinos que se reúnen en la calle para deliberar y acordar cómo reconstruir vínculos asociativos y cooperativos al interior de un barrio. Mediante la recuperación de tales lazos horizontales, realizan en forma incompleta las propuestas de la democracia directa.

Las medidas de acción directa se vinculan con cuestiones socio-políticas y económicas generales y de reclamo a los poderes públicos. Se combinan y articulan con cuestiones y necesidades locales, como la provisión de insumos para centros de salud, compras comunitarias, creación de huertas orgánicas, microemprendimientos, bolsas de trabajo para desocupados, clubes de trueque, etc. (Bustos, Muñoz, & Deliberis, 2010:158-161) y (Tella & Muñoz, 2012).

Justamente, este tipo de acción de fortalecimiento de los lazos asociativos y de cooperación entre vecinos es posible encontrar en los casos de fábricas recuperadas por sus propios empleados, quienes ante hechos de quiebra o simplemente el cese de las actividades empresariales, toman a su cuenta y cargo continuar con el trabajo de producción. Aquellos casos que han logrado sostener estas acciones, profundizan la experiencia encarada diversificando las funciones del espacio así recuperado hacia la cultura y la contención y promoción social no sólo de sus miembros, sino también del entorno inmediato en el que se inserta la fábrica (Tella & Muñoz, 2012).

- los *caceroleros*: manifestaciones de protesta en calles y avenidas por parte los sectores medios y medio-altos de la población urbana del país, que hacen sentir sus reclamos al son de sus cacerolas. Sin dudas, los hechos fundacionales de este tipo de manifestaciones públicas se relacionan con las protestas previas a los hechos del 19 y 20 de diciembre antes citados y que alcanzaran su momento culmen en la noche entre esas fechas.

Desde entonces, este accionar ha quedado incorporado definitivamente dentro del repertorio de acciones directas, y se despliegan particularmente ante hechos sensibles que afectan a los sectores mencionados. Así, no sólo aquellos acontecimientos desencadenados por los estertores de las políticas asociadas a la convertibilidad cambiaria de los '90 en el famoso "corralito bancario" (Ferrer, 2005:327,345,367-369), sino también -tanto entonces como hoy en día- por reclamos por cortes de los esenciales servicios de agua y electricidad, por falta de seguridad suficiente ante picos de olas delictivas o por oposición a las políticas gubernamentales, en general.

Otro elemento distintivo en estas manifestaciones, y que ha ido ganando en protagonismo, es el hecho de que las convocatorias se realizan mayormente por medio de las nuevas tecnologías de la información (telemática): telefonía celular, mensajes de texto, y, más recientemente, blogs y el empleo de las redes sociales, en gran medida apoyadas en su característica viral, es decir, la posibilidad de difundir exponencialmente el mensaje a través de los mismos usuarios.

- los *escraches*: concentraciones masivas de repudio a representantes públicos considerados protagonistas de actos de corrupción o delitos de lesa humanidad, frente a los edificios donde trabajan o residen. Originalmente, estas manifestaciones comenzaron a efectuarse por parte de agrupaciones de izquierda y de defensa de los derechos humanos ante los indultos a militares implicados en delitos de lesa humanidad durante la última dictadura militar. Con la crisis de 2001 esta práctica se ha ido extendiendo, con las características ya mencionadas, a los fines de efectuar actos de denuncia pública cuando la justicia no se expedía en forma oportuna o en la forma esperada por estos grupos. Recientemente, esta forma de acción directa se ha incorporado al repertorio de manifestaciones en España por parte de aquellos sectores afectados seriamente por la crisis hipotecaria y el desahucio consecuente.

La calle como territorio de subsistencia

La pérdida de contención de una estructura tradicional como la calle y el resurgimiento de formas de fricción en la convivencia social demuestran el sentido profundo del habitar. Al hacerlo, se pierde el marco referencial que guía el comportamiento colectivo de toda sociedad (Ferrer, 2005:345,347). En tal sentido, otro tipo de reapropiaciones sale a tomar la calle y lo hace como territorio de subsistencia social y se expresa mediante:

- los *cartoneros*: centenares de familias enteras se lanzan al cirujeo nocturno por los barrios, validos de un carrito tirado por sus propias fuerzas, de algún animal o bicicleta, recogiendo y clasificando aquellos residuos domiciliarios que consideran recuperables para su posterior reventa, y así con ello obtener dinero u otros recursos para la subsistencia.

Si bien el acto del acopio de productos aptos de reciclarse (vidrio, cartón y papel, plástico, metal, principalmente), ha sido una actividad reconocida anteriormente a escala barrial en personajes tales como el "botellero", el "ropavejero" y el "ciruja", entre otros, la magnitud alcanzada por el fenómeno de los cartoneros cobró notoriedad a partir de su irrupción en el centro de las principales ciudades metropolitanas a fines de la década de los noventa y comienzos de la primera década del siglo XXI.

En una primera instancia, su llegada se produce desde los barrios populares del conurbano bonaerense, valiéndose para esto de los servicios de ferrocarriles metropolitanos que les permite alcanzar los barrios céntricos,

con mejor calidad de residuos, es decir, con más chance de encontrar elementos reciclables (y, por ende, recursos vendibles). En una instancia siguiente, algunos grupos comenzaron a organizarse solidariamente, o mediante intermediarios, arribando a los sectores de cartoneo mediante camionetas de la cual se distribuían con sus carritos y bolsas en los barrios seleccionados. Finalmente, a través de las gestiones estatales, se establecieron servicios diferenciales en cada línea ferroviaria para organizar y separar del pasaje común a los cartoneros, en sus viajes diarios (los denominados “trenes blancos de los cartoneros”).

No obstante, esta situación llevó a que no pocos de quienes cartoneaban vieran conveniente trasladarse, primero en forma temporaria, luego en forma definitiva, a lugares cercanos a los barrios de recorrida y cirujeo. Así, calles, plazas, recovas, bajos de autopistas urbanas y otros intersticios urbanos, comenzaron a ser escenarios de nuevos pobladores nómades en busca de un nuevo lugar donde habitar y obtener recursos de subsistencia. La desactivación en años recientes de muchos de los servicios ferroviarios diferenciales para cartoneros, agravó el cuadro moviendo ya a familias enteras a ocupar espacios urbanos disfuncionales, como las veras de los tendidos férreos, playas ferroviarias desactivadas y bajos de autopistas sin usos asignados. Las villas y asentamientos informales volvieron a crecer en forma notoria en la Ciudad de Buenos Aires, reforzando un mercado inmobiliario informal en crecimiento y densificación vertical.

- *las okupaciones*: proceso de toma transitoria de edificios que se encuentran abandonados, obsoletos o degradados, protagonizado por grupos de familias que se encuentran “sin techo”. Estas formas de autogestión consisten en expresiones contraculturales de protesta que plantean modelos alternativos en zonas urbanas relegadas en el proceso de reestructuración, tal como los barrios históricos o las áreas de reconversión. Para Miguel Martínez López *“se trata de un movimiento que entra de lleno en las problemáticas urbanísticas: tanto en las escalas micro como en las macro, tanto en una vertiente constructiva como en otra crítica, tanto por la apropiación y mantenimiento de los espacios okupados como por la denuncia de la especulación y de la reestructuración urbanas. Es decir, un movimiento que plantea alternativas de vida urbana desde la diferencia y diversidad de movimientos sociales que se cruzan en las okupaciones”* (Martínez López, 2003).

- *las microvillas*: invasiones de fracciones reducidas de suelo vacante en áreas pericentrales por parte de sectores populares excluidos, que conforman pequeños asentamientos precarios. Su localización responde claramente a fuerzas del mercado del suelo. Áreas intersticiales, desvalorizadas o excluidas son propicias para la ocupación.

Para los sectores populares la localización de su hogar es central en la reproducción de su vida cotidiana. De modo que las microvillas surgen cuando se agotan los sitios tradicionales para la conformación de nuevas villas, generando condiciones -aunque precarias- donde habitar. María Cristina Cravino considera que *“los que viven en las microvillas no pueden acceder a otras modalidades residenciales y la existencia de un mercado inmobiliario que funciona con reglas conocidas y reconocidas viene a cubrir la necesidad de vivir en lugares de cierta accesibilidad y cerca de las redes sociales de familiares o amigos”* (Cravino, 2008).

- *las ritualidades*: los sitios apropiados para culto a las víctimas de tragedias, que construyen sus familiares a modo de altares improvisados para ofrendarles tributo como “mártires” de la muerte urbana. “Ícono”, “altar”, “santuario” son, entre otras, las denominaciones que surgen para dar cuenta de estos nuevos lugares que se emplazan en el espacio público a manera de memorial, de denuncia colectiva, de reclamo por un cambio que se demora en llegar. En estas prácticas sociales se reconocen las manifestaciones que le otorgan un sentido sagrado al espacio y que, al mismo tiempo, le confieren identidad y significado (Flores & Penelas, 2008).

Hitos como las estrellas amarillas en memoria de los fallecidos en siniestros viales, las ermitas erigidas en veredas que conmemoran a los caídos por el delito, o desaparecidos en la última dictadura militar y los altares en tributo a los jóvenes de Cromañón son *"algunos ejemplos de una gestualidad urbana que revela una mayor conciencia social sobre la cualidad político-instrumental que posee el espacio urbano"* (Rosales, 2013). De esta manera, *"pueden pensarse como manifestaciones simbólicas de una práctica social de reapropiación del espacio público que pone en cuestión nada menos que la frontera imaginaria pero eminentemente política que los constituye a partir de su deslinde respecto de la esfera privada"* (op. cit.). De aquí que esta práctica social puede conducir a una redefinición de la noción de ciudadanía.

Justamente, el Santuario de Cromañón es un caso testigo que pone de manifiesto la potencia de estos hitos dentro de la trama urbana y el espacio público, en particular: *"Hacen visible lo invisible: la irrupción de esta iconografía popular rompe la dinámica del paisaje urbano llamando la atención del transeúnte, construyendo nuevos sentidos, proponiendo nuevas estéticas, más vinculadas al devenir social desplegado en el escenario urbano"* (Dattoli, 2013).

Además, por las circunstancias particulares de cada hecho a los que remiten como signos, estos hitos urbanos en el espacio público son muy diversos. Unos refieren al culto hacia una persona o religión y otros adquieren un sentido más político: *"Al mismo tiempo que recuerdan a aquellos que ya no están, también refieren a las causas que lo detonaron. Y estos es muy importante porque las locaciones tienden a adquirir un carácter institucional, tal como el Parque de la Memoria"* (Rebón, 2012).

En sí, la primera etapa en todo el proceso de su creación, en un estadio primario, empieza a ser desarrollado por aquellos que recuerdan a las víctimas. *"En particular, los familiares son aquellos que tienen la mayor legitimidad simbólica para hacerlo -como ha pasado con Cromañón o como está pasando hoy con las víctimas de la tragedia de Once"* (Rebón, 2012). En ese sentido, más que una construcción desde arriba, el espacio público es construido por múltiples actores, desde múltiples perspectivas.

La calle asociada a la medida del loteo

La desarticulación del papel inclusivo de la calle a la par de un creciente discurso de la inseguridad es concurrente al encapsulamiento de funciones en contenedores de tipo semi-público y la dependencia del automóvil particular para realizar los desplazamientos alteraron incisivamente la vida urbana cotidiana y desactivaron los ritmos comunes del tradicional paseo barrial, aquél que los vecinos trazaban cada jornada a una velocidad tan asociada a la medida del loteo residencial. No solo históricamente la calle fue ámbito para la recreación, el encuentro y el esparcimiento sino que, además, ha sido instrumento de integración y de valorización social (Ladizesky, 1998). Hoy, sin embargo, los nuevos mecanismos que operan en la ciudad trasladaron algunas de sus prácticas a recintos cerrados y generaron un vacío cívico, luego apropiado por actores sociales de capacidades de acción desigual, que pusieron en cuestión sus funciones esenciales (Bustos, Muñoz, & Deliberis, 2010:154) (Svampa, 2002) (Tella, 2012).

En este sentido, los elementos catalizadores de esta transformación se asocian rápidamente con aquellas estructuras urbanas ligadas a las recientes modificaciones urbanas vinculadas a los sectores de ingresos altos y medios-altos: urbanizaciones cerradas (en la forma de clubes de campo y barrios cerrados), shopping centers y las autopistas como circuito enhebrante entre aquellas, incluyendo determinados sectores de la ciudad tradicional y abierta, en especial los distritos de oficinas y comercios (CBD, por su sigla en inglés).

Al mismo tiempo, subsisten espacios verdes pasivos, predios aún no urbanizados y remanentes, que se tornan en espacios de silenciosa disputa entre una y otra forma de hacer ciudad (sobre el extremo derecho de la imagen). Incluso, estas áreas vacantes pueden ser ocupados por sectores de bajos ingresos, imposibilitados de acceder a suelos urbanos de calidad por los elevados precios de acceso a los mismos: allí se asentarán en forma informal dando lugar a villas y asentamientos espontáneos en áreas de alto riesgo sanitario y vulnerabilidad social.

Seguidamente, se observan a nivel del espacio público –y en la calle particularmente–, el despliegue diverso de las formas de apropiación del mismo por cada uno de los sectores sociales que conforman estas ciudades que viven a ritmos distintos. Por ejemplo, podemos observar en un recorrido por la Gran Buenos Aires los usos del espacio público difieren de acuerdo con la clase social que toma como propio su entorno. Así, los sectores de altos ingresos no suelen utilizar los entornos de sus viviendas, privilegian la facilidad de circular por ellos y apropiárselos como un paisaje urbano bello y agradable como marco visual, pero vacío de toda actividad colectiva que irrumpa en el orden que se le aduce al espacio.

Por otro lado, los sectores de clase media toman las plazas, calles y centro barriales como espacios de recreación, encuentro, expansión y paseo, claramente diferenciado del espacio doméstico, pero incluido en su acervo cotidiano como hábitat. Finalmente, los sectores de ingresos bajos tienden a usar el espacio público como una prolongación del ámbito doméstico, ya que se ven impelidos sobre él, a consecuencia de condiciones de hacinamiento e insalubridad del espacio al interior de sus viviendas. También este apropiamiento obedece a una estrategia de supervivencia en el seno de una comunidad (Bustos, Muñoz, & Deliberis, 2010:154-155) (Ladizesky, 1998).

A modo de conclusión

Las circunstancias planteadas han conllevado una creciente *fractalización* del espacio urbano, no sólo a escala regional –con las consecuentes evidencias en procesos de fragmentación urbana, segregación social y *archipelaguización*–, sino, incluso, también a nivel barrial (Prévôt-Schapira, 2001) (Fernández, 2003): las lógicas mercantilistas de reproducción del capital se superponen a las lógicas de reproducción social de la vida, generando ínsulas de riqueza distintiva, exclusiva y excluyente en el mar del común de la ciudad (Lombardo, 2007) (Lombardo, 2012).

Desde tal perspectiva planteada, entendemos que este proceso de-tona repercusiones concretas en el territorio y evidencia la insatisfacción social de una ciudad que crece a distintas velocidades. Es indispensable entonces comenzar a recomponer la calle en su dimensión conceptual e instituyente. Sólo adentrándose en la diversidad y en la complejidad de voces que en ella actúan será posible recuperar su identidad como expresión colectiva de lo público.

Tradicionalmente, la calle ha sido el lugar de lo público, de la articulación social, del fortalecimiento de las relaciones de vecindad. Y su carácter abierto fue integrando el tejido mixto de la ciudad. Hoy, en cambio, la calle expresa la subordinación de la sociedad a modelos globales que promueven una ciudadanía de consumo, descomponiendo el contrato fundacional representado en su trama urbana originaria. Aquella trama que funcionaba como integradora de barrios, de vivencias y de humores, en la actualidad aparece signada por yuxtaposiciones funcionales y herida por exclusiones sociales. En favor de una suerte de enclaves deseables y eficientes conexiones viales, la calle logra descomponer y desarticular a la ciudad preexistente, la vacía de valores y contenidos y la instala como territorio de conflictos, de violencias y temores.

El cambio profundo que resulta pasar de un paradigma abierto e inclusivo a otro cerrado y expulsivo, conlleva necesariamente a la ruptura de los acuerdos constitutivos sedimentados a través del tiempo. Ante un escenario de demandas endógenas y de degradación cualitativa de la calle, resulta indispensable comenzar a desarrollar un conjunto de experiencias contestatarias dirigidas hacia la contención de diferentes colectivos sociales.

Referencias

- ÁREA de Hábitat y Movilidad del Centro de Estudios Perspectiva Sur. (marzo de 2012). *Políticas de hábitat y movilidad en la Ciudad de Buenos Aires en el 2011: Exclusión, subsidios y tragedia*. Café de las Ciudades, Año 11(113). Recuperado el 2013, de sitio web de Café de las Ciudades.
- AUGÉ, M. *Los no lugares: Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa, 1992.
- BAUMAN, Zygmunt. (2004), *La sociedad sitiada*. Buenos Aires.: Fondo de Cultura Económica.
- BONARI, Guillermo; MICELI, Felisa. (2000), *Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación. Dirección de Gastos Sociales Consolidados.
- BUSTOS, W., MUÑOZ, M., & DELIBERIS, M. *Recuperación de la plaza. La reconstrucción de lo público del espacio*. En L. Romanelli (Ed.), *Mateadas científicas III* (págs. 149-166). Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010.
- CRAVINO, M. C. *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.
- DATTOLI, L. M. (14 de enero de 2013). *Entrevista a Leonardo Martín Dattoli, Coordinador de BALSUD Balvanera al Sudoeste, Asociación de vecinos y comerciantes*. (G. Tella, Entrevistador).
- DIÉGUEZ, G., & TELLA, G. (01 de agosto de 2007). *Construyendo Parques Sociales: Propuesta de nodos urbanos de inclusión para el área de Abasto de Buenos Aires*. Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, XI(245).
- DIEGUEZ, Gustavo. (2005), *Vivienda económica de interés social: Del experimento estatal al ensayo civil*. Buenos Aires: Revista Summa+ Nº 71. pp. 62-63.
- DIEGUEZ, Gustavo. (2007), *Las escenas temidas de la participación. Audiencia pública para la revisión del Plan Director de Porto Alegre*. Buenos Aires: UR Arquitectura, Nro. 2. Conversar/ conversing. Opera Ediciones, pp. 62-75.
- FERNÁNDEZ, R. *Archipiélagos Urbanos y Sustentabilidad: Notas para una teoría crítica del proyecto-fragmento*. Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo(7), 2003.
- FERRER, A. *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI* (Tercera ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., 2005.
- FLORES, F., & PENELAS, C. *"Ángeles Callejeros": Prácticas de sacralización en la construcción social de un lugar a partir de la tragedia de Cromañón*. Buenos Aires, 2008.
- GORELIK, A. *Ciudad*. En C. Altamirano, B. Sarlo, & C. Altamirano (Ed.), *Términos críticos de sociología de la cultura* (Primera ed., págs. 12-20). Buenos Aires: Paidós, 2002.
- JEIFETZ, Néstor; RODRÍGUEZ, María Carla. (2007), *La autogestión cooperativa como herramienta de transformación social y política. Reflexiones desde la práctica del MOI (Argentina)*. Buenos Ai-

- res: Seminario Internacional. Economía, Sociedad y Política: la Construcción de Alternativa. Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas.
- LADIZESKY, J. *El espacio público y la centralidad barrial (I)*. *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*(190), octubre de 1998.
- LOMBARDO, J. D. *La construcción de la ciudad*. Buenos Aires: Nobuko, 2007.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (01 de agosto de 2003). *Viviendas y centros sociales en el movimiento de okupación: entre la autogestión doméstica y la restructuración urbana*. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII(146 (109)).
- PALOMINO, Héctor. (2003), *Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. Entre la informalidad y la economía social*. Caracas: Revista Nueva Sociedad, Nro. 184, pp.115-128.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.-F. *Fragmentación espacial y social: Conceptos y realidades*. *Perfiles Latinoamericanos* , 33-56, diciembre 2001.
- RODRIGUEZ, María Carla; DI VIRGILIO, Mercedes. (2007), *Políticas del habitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEG-IIGG / FSOC-UBA Área de Estudios Urbanos de Producción Social del Hábitat hic-al FVC-MOI-SEDECA.
- SASSEN, S. *The Global City: New York, London, Tokyo*(Segunda ed.). Princeton University Press, 2001.
- SVAMPA, M. *Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social "hacia arriba": socialización, sociabilidad y ciudadanía*. 17 de junio de 2002. Obtenido de Sitio web de Maristella Svampa: <<http://www.maristellavampa.net/archivos/ensayo19.pdf>>
- SVAMPA, M. *La Sociedad Excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus, 2005.
- SVAMPA, Maristella. (2002), *Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social "hacia arriba": socialización, sociabilidad y ciudadanía*. Guadalajara: Conferencia inaugural del Coloquio "Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas".
- TARIFEÑO, L. (31 de diciembre de 2013). *La ciudad, sitiada por piquetes en todas las autopistas*. *Diario La Nación*.
- TELLA, G. (31 de mayo de 2012). *Los shopping evolucionan como neocentros urbanos: el caso de Buenos Aires*. Recuperado el 14 de mayo de 2013, de Sitio web de Plataforma Urbana: <<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/05/31/los-shopping-evolucionan-como-neocentros-urbanos-el-caso-de-buenos-aires-revisar/>>
- TELLA, G., & Muñoz, M. (09 de febrero de 2013). *Territorio con múltiples significados: cuando el dolor y la rabia dejan sus huellas en la calle*. *Diario Perfil; Suplemento "El Observador"*.
- TELLA, G., & Muñoz, M. (24 de noviembre de 2012). *La calle, un espacio cada vez más importante de expresión política*. *Diario Perfil; Suplemento "El Observador"*.
- TELLA, G., & Muñoz, M. *Ciudades comparadas: análisis de los efectos de la expansión urbana y la densificación intensiva*(Primera ed.). Buenos Aires: FODECO, 2013.
- TELLA, G., Robledo, L., & Muñoz, M. *Codificar la ciudad: análisis comparado de aproximación a un modelo morfológico*(Primera ed.). Buenos Aires: FODECO, 2013.
- TELLA, Guillermo. (2001), *Del suburbio a la post-periferia. Efectos una modernización tardía en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- TELLA, Guillermo. (2005), *Ínsulas de riqueza en océanos de pobreza... o el proceso de fragmentación territorial de Buenos Aires*. Santiago de Chile:

VII Coloquio Internacional de Geocrítica "Los agentes urbanos y las políticas sobre la ciudad".

Quinta Parte

Ciudad y gestión

Introducción¹

La explotación intensiva de áreas urbanas de baja ocupación constituye un vector que permite indagar acerca de las lógicas que operan en la construcción de la ciudad. Muchas de los nuevos productos inmobiliarios, como las “torres”, se gestan en el contexto de un proceso de demandas de un mercado dirigido a sectores medio-altos que buscan “refugio” dentro de la ciudad consolidada. El impacto de esos edificios no es menor, pues generan la ruptura de las estructuras urbanas sedimentadas a través del tiempo y la degradación cualitativa de las preexistencias. Asimismo, los vecinos hacen oír sus voces de rechazo al fenómeno instalado. ¿Por qué se construyen las torres? ¿Quiénes están a favor, quiénes en contra? ¿Cuál es su impacto en la ciudad construida? Estos son algunos de los interrogantes que se intentan responder. Desde esta perspectiva, el trabajo da cuenta de los procesos de transformación de la ciudad consolidada y la identificación de las políticas urbanas que operan.

De modo que se tratan de caracterizar los cambios urbanos recientes, examinando los procesos de toma de decisiones -los actores públicos y privados, los marcos institucionales e instrumentos- en torno de la construcción de las torres. A partir de la mirada sobre un caso testigo, se apunta a contribuir a la comprensión de los mecanismos de producción y de gestión urbana, los intereses en juego y la red de actores que habilitan una densificación intensiva.

Buenos Aires es una aglomeración urbana que supera los trece millones de habitantes y que pertenece a espacios económicos no centrales. Exhibe un fuerte contraste entre centro y periferia, que pone de manifiesto la presencia de determinados patrones característicos de una inserción aguda a un sistema global de ciudades. Este patrón muestra la destrucción de tejidos fabriles e industriales, la construcción de ámbitos destinados a la expansión de la economía financiera, el desarrollo de nuevas tipologías edilicias residenciales, nuevas formas de distribución comercial sustentadas en el uso del automóvil particular, la aparición de nuevas modalidades de comercialización del ocio en las periferias, la inversión en estructura viaria para dinamizar los desplazamientos. Como contrapartida, el incremento de los asentamientos precarios y de los niveles de violencia urbana.

Asimismo, se ha evidenciado en la última década un crecimiento dicotómico como resultado de una “modernización” acelerada, tardía respecto de sus modelos centrales de referencia. Por un lado muestra una acentuada concentración de la riqueza en determinados sectores sociales. Por otro, un empobrecimiento extremo, ante la incapacidad de absorción de fuerzas de

1 En: Tella, Guillermo -coord.- (2011), “Importando la torre al barrio. Procesos de densificación intensiva en la periferia metropolitana de Buenos Aires”; Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, Nro. 3 (marzo); Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile, pp. 175-199.

trabajo por parte de la industria urbana (Schneier-Madanes, 1998). De este proceso diferencial se advierte que: mientras una parte del territorio metropolitano es objeto de inversión en equipamientos e infraestructuras de todo tipo -exhibiendo los efectos de una economía urbana integrada al sistema global-, la otra parte no es convocada para ello. Espacialmente, se evidencia en el surgimiento de *espacios estratégicos* reestructurados, debido a una fuerte concentración de inversiones de capital, así como amplias *áreas residuales*, ámbitos en los que se manifiesta un cierto abandono debido a que no resultan de su interés (Tella, 2007).

Esta situación, entonces, se traduce en la formación de verdaderos enclaves urbanos, con aspectos más agudos y de naturaleza más crítica respecto de aquellos atribuidos a las metrópolis de países centrales (Borja y Castells, 1998). Efectivamente, los cambios mundiales en la economía y su instalación en el contexto local se encuentran en la base de la evolución reciente de la región metropolitana de Buenos Aires. Estos se traducen en la aparición de nuevas formas residenciales, de nuevos patrones de consumo así como de nuevos desarrollos del terciario avanzado.

La generación de espacios estratégicos se produce en Buenos Aires de manera diferenciada y con características específicas, a través de un equipamiento selectivo del territorio y del incremento de sus desigualdades. Las transformaciones territoriales que hoy presenta tienen aspectos comunes con los observados en otras ciudades de su talla, sin embargo, las características propias de su evolución socioespacial hacen que su impacto sea diferente. Esto se debe a que se agudizan los cortes existentes en el interior del amplio abanico de sus tradicionales clases medias.

Con lo cual, muy recientemente tienen lugar, por una parte, los procesos residenciales que establecen enclaves de alto nivel sobre la extrema periferia, acompañados por la expansión también periférica del terciario avanzado. Por otra, se generan procesos de deterioro central conducentes a la formación de *guetos*. Como respuesta, surge entonces el concepto de "urbanización cerrada" para conciliar distintos valores. Estos son: *tierra barata* (que aprovecha terrenos de grandes dimensiones), *accesibilidad* (debido a su proximidad a las autopistas), *valores paisajísticos* (mediante una evocación a la naturaleza) y *seguridad* (a través del recurso de la muralla y de la vigilancia privada).

Buenos Aires se encuentra inmersa en un proceso de reconfiguración territorial caracterizado por una parte por la difusión de un entorno urbano extenso y ajerárquico, fragmentado y discontinuo. Esta reconfiguración conduce a la deconstrucción de los clásicos conceptos de "centro" y de "suburbio" frente al surgimiento de centralidades de nuevo tipo. Por otra parte, la tendencia hacia una economía de servicios que induce a una gran dispersión espacial de las actividades, impulsada por las innovaciones tecnológicas que desplazan las fuentes de trabajo de las áreas centrales hacia los bordes metropolitanos.

Una recualificación socioterritorial

Buenos Aires se ha caracterizado históricamente por su fuerte estructura monocéntrica, de manera que su *downtown* tuvo una supremacía irrefutable respecto del segundo nivel de centros de la aglomeración. Asimismo, los asentamientos residenciales surgieron y se consolidaron a través del tiempo en estrecha articulación con el trazado ferroviario. De manera que la última década detonó fuertes procesos de reconversión económica e hiperurbanización acelerada que produjeron de manera simultánea una *expansión* y una *recualificación* socioterritoriales (Tella, 2003).

Del conjunto de efectos visibles, es preciso subrayar con mayor predominancia por un lado, la generación de *nuevas centralidades periféricas* que

impactaron contra los bordes de la ciudad construida. La materialización se permitió a partir de una descentralización comercial, principalmente sobre los vacíos intersticiales de la segunda corona, por el gran repliegue industrial, y por la desconcentración residencial, situada sobre la extrema periferia e impulsada por el desarrollo de los *highways*. Esta situación encubre impensables proyecciones a futuro.

Por otro lado, un proceso de *recentralización de centralidades existentes*, para permitir la expansión de actividades administrativas y financieras a partir de una creciente participación de capitales transnacionales. Con estos aportes se “modernizó” la imagen del antiguo centro con arquitecturas emblemáticas de fuerte impacto visual y económico (cuyo puntapié inicial fue dado por la reconversión de Puerto Madero). Ambos procesos se llevaron a cabo de forma espontánea, por iniciativa privada, sin responder a ningún tipo de estrategia regional y en el marco de un *laissez-faire* territorial.

El primero, sobre la extrema periferia en colisión con los bordes urbanos consolidados como suburbanización popular. El segundo, llenado los vacíos intersticiales dejados por el anterior avance de la ciudad entre los ejes de expansión de la urbanización. Su dosificación dio por resultado una nueva fisonomía urbana caracterizada por: (a) la dispersión periférica, (b) la difusión de subcentralidades, (c) la fragmentación territorial y (d) la discontinuidad de tejidos, como principales factores de motorización de las transformaciones territoriales recientes (Tella, 2005).

Debe subrayarse entonces que se trata de un proceso brusco y acelerado de modernización, en el que se llevan a cabo en forma extrema y tardía actuaciones que en los países centrales se desarrollaron paulatina y morigeradamente a lo largo de varias décadas. En sólo diez años, se materializó esta situación dicotómica de *periferización de áreas centrales* y de *centralización de áreas periféricas*. El proceso fue el resultado de un agudo proceso que encubrió el *desvanecimiento industrial* y la *descentralización comercial* junto con *desconcentraciones residenciales espontáneas*. Esta la lógica de urbanización a través de enclaves de alto nivel, comenzó prontamente a evidenciar conflictos derivados de la dispersión de la urbanización.

Los procesos de densificación intensiva

Este proceso no ha alcanzado aún su punto de inflexión. Por lo tanto, la situación planteada por un lado abre numerosos e importantes interrogantes en relación con la evolución futura de Buenos Aires. Por otro, manifiesta con claridad la presencia de un fenómeno urbano en expansión con consecuencias trascendentes e irreversibles sobre la estructura metropolitana. Uno de ellos lo constituye la *densificación intensiva* sobre áreas de baja ocupación, derivando en conflictos de articulación que visibles expresiones territoriales.

La introducción de la tipología edilicia “torre” como forma de densificar la ciudad no es cualidad distintiva de esta época. Sus antecedentes se remontan a varias décadas atrás. Un hito determinante lo constituye la entrada en el debate urbanístico del *Movimiento Moderno*, que daba cuenta de la necesidad de resolver problemas habitacionales. Con la *Carta de Atenas* (1933) se instala la idea de ciudad ordenada en áreas funcionales claramente definidas mediante un modelo analítico de abordaje basado en una categorización rígida de las funciones urbanas: *habitar, trabajar, recrearse* y *circular*. En este modelo la “verticalización” era un eje fundamental.

En Buenos Aires, si bien los procesos de sustitución intensiva han comenzado a resignificarse en la última década, la torre tampoco representa un fenómeno reciente. La década de 1930 puede tomarse como punto de partida para el crecimiento vertical de Buenos Aires, tomando como modelo a Nueva York, tras la inauguración del famoso *Empire State Building* (1931). Claros ejemplos de la influencia local del Movimiento Moderno lo constituyen los edificios *Safico* (1933), *Comega* (1933) y *Kavanagh* (1935), en el centro de la ciudad. Tras la Ley de Propiedad Horizontal (1948) se impulsó

una densificación mediante el completamiento del tejido con edificios entre medianeras. Hacia 1960 resurgen los grandes *conjuntos habitacionales* en la ciudad consolidada. Los conjuntos de *Catalinas Sur* (1962), *General Savio* (1969); *Soldati* (1972) y *Luis Piedrabuena* (1974) constituyen algunos de los principales exponentes.

Otro hito importante se produjo en la última década, con nuevos procesos de sustitución intensiva que tuvo alta visibilidad en varios barrios de Buenos Aires y su espacio metropolitano. El proceso comenzó en 2003 con el boom de la construcción y se posicionó en el centro del debate tres años más tarde en de los barrios de Caballito, Palermo. Núñez, Villa Urquiza, Villa Pueyrredón y Vicente López. Allí, los vecinos alzaron sus voces contra las transformaciones territoriales que estaban sufriendo con la irrupción de edificios en torre sobre tejidos residenciales de baja y/o media densidad.

El barrio de Caballito, por ejemplo, es un caso paradigmático de este proceso de sustitución intensiva. En un radio de 50 manzanas se localizaron más de 100 nuevos edificios de departamentos a estrenar. En un año, el precio promedio de venta por metro cuadrado de estas unidades se incrementó en un 25%, pasando de 1350 a 1690 dólares. Hacia fines de 2006, ante los reclamos vecinales, se puso un freno parcial a la emisión de permisos para construir torres en Buenos Aires, con el propósito de analizar los impactos de este tipo de densificación en relación con la provisión de servicios públicos, de espacios verdes disponibles, etc.

Una situación similar se produjo en torno a la costa de Vicente López. Tras la refuncionalización de toda esa área degradada, las zonas alejadas se convirtieron en oportunidad para el desarrollo inmobiliario. Los reclamos de las organizaciones vecinales contra las excepciones a la normativa motivaron la elaboración de un esquema director para ese frente costero. Hoy se encuentran aprobados y en ejecución más de 20 edificios en torre y un megaproyecto que incluye hoteles, shopping, complejo multicine y centro de convenciones.

En consecuencia, más allá de las particularidades de cada caso, es posible observar cómo el Estado en estos procesos ha abandonado su papel como agente directo de canalización de las demandas sociales insatisfechas para convertirse en facilitador de las actividades del mercado. Y esto se realiza mediante la provisión de las herramientas necesarias para que las inversiones privadas prosperen. En este contexto se inserta el caso del municipio de San Miguel, en el conurbano bonaerense.

La evaluación del modelo de desarrollo

La ciudad de San Miguel es la cabecera del municipio homónimo, situado en el noroeste del Área Metropolitana de Buenos Aires². Cuenta con 253 mil habitantes, distribuidos de manera dispar y focalizada, y representa menos del 3% de la población de la metrópolis (INDEC, 2001). La importancia de esta ciudad se debe, en primer lugar, a su papel histórico como cabecera de partido, concentrando más del 60% de su población total. Además porque se caracteriza "por su ventajosa topografía, que concilió ventajas de accesibilidad con otras de tipo estético" lo que configura "un planteo inicial sano" (Randle, 1977: 160). Como subcentro regional, la posicionan como centralidad regional en la corona de ciudades definida por el Río Reconquista (San Fernando, Tigre, San Miguel, Moreno, Merlo) (Atlas Ambiental de Buenos Aires, 2009). (ver Ilustración 1). En San Miguel se encuentra el área de estudio, conformando un polígono de 16 manzanas delimitado por la Av. Pte. Perón y las calles San José, Serrano y Rodríguez Peña. Asimismo, cuenta con área de influencia de cuatro manzanas a la redonda desde su límite externo a fin de considerar los servicios y conectividad que proveen al área de estudio.

2 Con relación a la definición de *Área Metropolitana de Buenos Aires*, cf. *Diagnóstico ambiental preliminar del Partido de San Miguel* (Miño, Borello, y Alsina, 2007) y *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* (INDEC, 2003).



Las motivaciones que llevaron a la selección de esta área de estudio responden a varios criterios: intensa concentración de los edificios en “torre”, altos indicadores urbanísticos en la normativa, predominancia de un tejido residencial de baja densidad, importante conectividad con centralidades del conurbano, articulación con los principales ejes articuladores, proximidad a núcleos comerciales y a servicios públicos, y “balconeo” sin obstáculos de las torres como capital paisajístico³.

El área de estudio presenta un tejido originariamente de tipo residencial en baja densidad con un cierto uso mixto de tipo comercial que se acrecienta sobre los ejes viales del Partido (Av. Pte. Perón y calle San José). No existen espacios verdes públicos pero, sin embargo, el arbolado de mediana estatura en las aceras dota al paisaje urbano de un ambiente agradable y lo embellece, así como los jardines al frente de las casas. A esto se suman las fachadas que presentan un aspecto cuidado y de buen mantenimiento. También cuenta con servicio de barrido y limpieza por parte de una empresa recolectora de residuos, que permite mantener en condiciones sumideros y la escorrentía de aguas superficiales a los pluviales (Covelia S.A., 2009).

Las cualidades del área de estudio

En los últimos años en el área se han realizado inversiones municipales en señalización de calles (Av. Pte. Perón, Sgto. Cabral, Serrano y San José), semaforización de determinados cruces (Serrano y San José; Maestro Ángel D'Elía y San José) y recambio de semáforos por otros con asistencia para el cruce de no videntes (sobre los cruces de la Av. Pte. Perón). Mucho de ello se concretó gracias a la implementación de la política de presupuesto participativo (Municipalidad de San Miguel, 2009).

Estos detalles -sumados a la cercanía de importantes espacios verdes, a los servicios de transporte ferroviario y automotor de pasajeros y a la pro-

Localización del partido de San Miguel en el Área Metropolitana de Buenos Aires.
Fuente: Elaboración propia en base a información del LabSIG-UNGS.

3 Se refiere a importantes espacios verdes pasivos, tales como Campo de Mayo o la frondosa arboleda de la zona residencial de baja densidad de Bella Vista y las quintas de San Miguel y Muñiz. La cuestión del *capital paisajístico* siempre ha sido gravitante en la elección de estas localidades para su ocupación y desarrollo poblacional y urbanístico. (Randle, 1977: 158-160)

Delimitación del área de estudio y del área de influencia, con identificación de los edificios en torre.. Fuente: Elaboración propia sobre imágenes satelitales tomadas de Google Earth.



visión de servicios sociales y de redes- involucran en su conjunto el sostén gubernamental de un tejido de condiciones propicias para el desarrollo de una plusvalía urbana asequible sólo con asentamiento de clases sociales de ingresos medio-altos. Este hecho contrasta fuertemente con las inversiones que históricamente se pueden haber prodigado en otros sectores del Partido más apartados del centro tradicional. Además, estos mismos criterios de selección y cualidades del entorno sirven, en definitiva, al mercado inmobiliario para elegir esta zona y capitalizarlo en el valor de venta de los nuevos metros cuadrados construidos en el producto final.

Con la puesta en vigencia del Decreto-Ley 8912/77 y la ordenanza que la ponía en la práctica a nivel municipal (Ordenanza 448/79), el modelo zonificado de ciudad prospectiva trazado por ambas se comenzó a plasmar sobre el territorio recién a partir de fines de la década de 1990. En este momento comienz la instalación de edificios en torre dentro de la zona denominada "Microcentro". Los límites del área son las vías del ferrocarril San Martín, las calles Int. Irigoin, Serrano, Luis María Argüero, César Malnatti, Julio A. Roca, Vi-



Demarcación de la zona "Microcentro" (sombreada en verde pastel), según normativa municipal vigente.. Fuente: Elaboración propia en base a información del LabSIG-UNGS.

cente López, San Luis, Rodríguez Peña, Serrano, Haedo, Maestro Ángel D'Elía, Aristóbulo del Valle, Av. Pte. Perón, Haedo, Sarmiento, Alberdi y nuevamente las vías del ferrocarril San Martín.

Más adelante, la zona se extendió desde la calle Aristóbulo del Valle hasta la calle Pardo (límite con la localidad de Bella Vista) y por esta retoma su límite de las vías férreas. La irrupción de estas viviendas multifamiliares de elevada altura y densidad dentro de un tejido situado en las antípodas de sus características se tradujo en un cambio abrupto perceptible a nivel funcional. Esto es, en una mayor presión sobre los servicios de redes y sociales, de circulación del automotor individual y un fuerte desarrollo en extensión de los ya mencionados ejes comerciales de la ciudad. La consecuencia es, en ciertos casos, el desplazamiento de comercios hacia la periferia por los mayores costos de permanencia en el lugar determinados por el incremento especulativo de los valores del suelo (tanto residencial como comercial) y los alquileres, íntimamente vinculados a estas fluctuaciones.

Hay que adelantar en este punto, que la calidad de los servicios prestados en la zona se ajustaban a la densidad real que hasta entonces existía, pero que no estaban actualizados a la potencialidad de crecimiento que la norma vigente estimulaba. Esto determinó, tal como ocurría en otros centros urbanos de la metrópolis, una presión terminante sobre la calidad de la prestación de los servicios básicos, sobre todo de agua corriente, electricidad y gas.

Evaluación de las tipologías edilicias

La normativa vigente aplicable en el área de estudio emerge del Decreto-Ley 8912/77 de "Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo" de la Provincia de Buenos Aires. Las demás disposiciones provinciales y ordenanzas y normativa complementaria municipal se ajustan a la misma y entre éstas encontramos: Ordenanza 448/79; sus modificatorias (Ordenanzas 278/86 y 237/87, y normas complementarias sobre cocheras, viviendas de encargado, etc.).

La norma mencionada, en especial la ordenanza municipal 448/79 - cuya jurisdicción específica es la encargada de espacializar el modelo impuesto desde la norma superior-, determina para la zona denominada "Microcentro" (en donde se inserta el área de estudio) los siguientes indicadores numéricos para obra nueva entre medianeras: FOS 0,6 y FOT: 3. En cuanto a nuevos fraccionamientos, dado que la zona microcentro se trata de una trama cerrada (con la excepción de unos contados lotes vacantes), tal disposición al presente, no es aplicable y los índices numéricos se aplican directamente sobre el parcelario viejo⁴.

Los edificios en torre de la zona, con alturas que sobrepasan los 20 pisos, se caracterizan por la definición de una tipología propia, con edificaciones de perímetro libre, con planta baja destinada en su totalidad a espacios comunes. En algunos casos (que llamaremos tipo "A"), los balcones son de superficies generosas y protuberantes; en otros (que denominaremos tipo "B") no hay balcones y las ventanas son *levadizas* y con una fuerte dotación de huecos para la instalación de acondicionadores de aires (*ver Ilustración 4*).

El ajardinamiento de la entrada es un rasgo marcado muy especialmente en las torres del tipo "A"; en el caso de las "B" se privilegia la dotación de cocheras a nivel de planta baja cuando es posible. La cesión de parte del

4 Asimismo, los indicadores para nuevos fraccionamientos de tierra son: lado mínimo: 25 metros; superficie mínima: 750 m² y un ancho mínimo de calles: 15 metros. A los mencionados parámetros de obra nueva se aplican los beneficios en premios sobre el FOT hasta el 70%, de cumplirse las condiciones dispuestas en el Decreto-Ley 8912/77: separación de medianera mayor a 4 metros, menor índice de ocupación del suelo del establecido, cesión al espacio público, por retiro de fachada, englobamientos que superen el lado mínimo dispuesto para la zona, etc.

frente al espacio público no reconoce un patrón común en todos los casos, ya que varía mucho de acuerdo a la torre y su ubicación. Esto es, si es un caso de lote en esquina o en el centro de la cuadra, sí se ha dado espacio generoso a las cocheras, las superficies necesarias para las maniobras de ingreso a estacionamientos subterráneos, espacios comunes como gimnasio, salón de usos múltiples, etc.⁵

La imagen tridimensional del área muestra volúmenes dominantes en la trama urbana sobre el tejido residencial de baja densidad. Con lo cual, como consecuencia derivada de la altura que alcanzan las torres, se proyecta una sombra que afecta sensiblemente el *asoleamiento* del tejido circundante. Asimismo, la mayor densidad implica un mayor volumen real y potencial de demanda de servicios, transportes y espacios públicos, y detona la expansión de desarrollos comerciales (ver *Ilustración 5*). Es alto el impacto de las nuevas edificaciones sobre la prestación de servicios sociales y de redes que abastecen la zona, tanto en la provisión de agua y tratamiento de efluentes⁶,

Los dos modelos de torres de mayor presencia en el área de estudio. Fuente: Elaboración propia.



5 Asimismo, el ingreso de los servicios de redes está cuidadosamente articulado con las empresas para hacerlo subterráneamente a fin de no deslucir el aspecto externo de la construcción, distinto de lo que sucede con las edificaciones más antiguas.

6 Luego de la rescisión del contrato de concesión a la anterior prestadora Aguas del Gran Buenos Aires S.A. en julio de 2006, la empresa estatal Aguas Bonaerenses S.A. toma a su cargo la provisión del servicio en la denominada Región Metropolitana Oeste. Esta región cuenta con sólo 170.000 cuentas de agua potable, a las cuales se abastece por medio de 188 pozos y una producción de 8 millones de metros cúbicos mensuales. En cuanto al aspecto del saneamiento, su oferta es únicamente para 172.000 viviendas con siete plantas depuradoras para toda la región. (Aguas Bonaerenses S.A., s.f.).

como en los servicios educativos⁷ y sanitarios⁸ y también en la oferta de transporte público⁹.

Una mirada desde el mercado del suelo

El mercado inmobiliario de San Miguel vio modificada su dinámica a partir de 2004 como resultado de este fenómeno de verticalización de la ciudad. Este proceso expulsó a muchas familias tradicionales de la zona frente a la presión ejercida sobre el suelo. Es posible encontrar una respuesta al fenómeno en la estratégica localización del Partido respecto de los partidos vecinos, sumado a la infraestructura existente y a los bajos precios de los lotes en relación con otras zonas del Conurbano Bonaerense.



133
ST32

Si bien el discurso que justificaba el cambio en los patrones de crecimiento de la ciudad, pasando de un tejido de baja densidad, a un tejido denso, compacto, con edificación en altura, se escudaba en la resolución del problema

Vista isométrica de la volumetría del área de estudio. Fuente: Elaboración propia.

7 Dentro del área de estudio no hay ningún establecimiento educativo, pero sí encontramos una gran cantidad dentro del área de influencia determinada en 400 metros a la redonda. Los estatales se distribuyen en cuatro edificios y los privados son 16, destinados a los tres primeros educativos y a cinco terciarios. (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, s.f.).

8 En cuanto a las instalaciones de atención de la salud, se observa una importante presencia de consultorios médicos privados de varias especialidades y complejidad, pero ningún centro de atención público.

9 El área está servida por 38 ramales de *colectivos* atendidas por 17 líneas licenciadas a 13 empresas de transporte público de pasajeros. El servicio de *ferrocarriles* está servido por las líneas San Martín y Urquiza. El último medio de transporte de pasajeros a considerar es brindado por *taxis* y *remises*: en la zona Microcentro sólo hay dos puestos de taxis (estación San Miguel y en el cruce de Pardo y Av. Pte. Perón, ambos fuera del área de estudio), pero varias agencias de remises dentro del área de estudio y de influencia, varias instaladas, incluso, en los locales habilitados a nivel planta baja de las torres o a escasos metros de ellas.

de déficit habitacional que presentaba el Partido al principio de esta década, la población que accede al producto “torre” es externa a él. Mientras tanto, muchos de quienes tenían problemas habitacionales en el Municipio no contaban con poder adquisitivo para acceder a la compra o al alquiler de estas unidades.

En breve lapso el precio por metro cuadrado se disparó más de un 30%. Teniendo en cuenta su dinámica inmobiliaria, el Microcentro se divide en dos sectores: desde la calle Irigoin hasta la Av. Mitre, y desde dicha avenida hasta la calle Pardo. Los precios del suelo en el sector comprendido entre Irigoin y Av. Mitre oscilan entre 300 y 450 dólares el m², mientras que en el sector comprendido entre Mitre y Pardo, el precio oscila entre 420 y 600 dólares el m². Pero dentro de este sector se puede realizar una diferenciación, respecto del emprendimiento ubicado en Av. Pte. Perón y Saavedra, donde el precio del m² oscila entre 1100 y 1300 dólares.

San Miguel es ejemplo del modelo de ciudad impuesto por el Decreto-Ley 8912/77 y de unas políticas urbanas locales que la sustentan. Por ello, y dada la jurisdicción sobre la cual se aplica el mencionado decreto-ley, resulta válida una “extrapolación” a otras centralidades suburbanas bonaerenses de nivel regional. Por un lado, el caso muestra un cambio significativo en la configuración urbana en San Miguel, provocada por un nuevo patrón de crecimiento que es producto de la dinámica del mercado de suelo y que genera diferenciación socio-espacial y exclusión del mercado de los sectores más necesitados de respuestas habitacionales. Por el otro, muestra un gobierno local que enfrenta, con escasos recursos propios, el desafío de responder a la demanda de infraestructura y de equipamiento para absorber el crecimiento generado, cuyos beneficios son totalmente capitalizados por el sector privado.

El proceso de gestión del territorio

San Miguel, como tercer nivel de gobierno, recibe sus atribuciones del gobierno provincial, tal como lo establece el sistema federal de poder. Por ser un municipio de la Provincia de Buenos Aires, no tiene reconocida su autonomía como lo establece la Constitución Nacional de 1994 en su Art. 123, ya que la Constitución Provincial de 1994 no modifica lo establecido en materia de régimen municipal en la de 1933. La falta de autonomía implica un recorte importante en la capacidad del gobierno local para formular sus propias políticas públicas, ya que le quita la facultad de dictarse sus propias normas (Sabsay *et.al.*, 2002).

En materia urbana, el ordenamiento territorial del Municipio se rige por el Decreto Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires, que establece que: “*Las comunas deberán realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno Provincial para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico*”. Estos planes provinciales y regionales no han sido objeto de la política provincial hasta ahora.

Al momento de dictarse la Ley, los municipios debieron, en principio, determinar la afectación actual o futura a toda zona asignándole usos determinados y a estos usos asignarles: extensión de ocupación del suelo (FOS), intensidad de ocupación del suelo por el uso y densidad (FOT). Además, definir subdivisión del suelo e infraestructura de servicios y equipamiento comunitario. Todos estos indicadores están también determinados en la misma ley. En ella se estableció entonces, la obligatoriedad de la adecuación de la normativa municipal a la provincial. También, se determinaron plazos para las etapas de la planeación según las distintas situaciones en las que se encontraban los diferentes municipios en materia de ordenamiento territorial. Para esto se organizó una secuencia que incluía: Delimitación de Áreas, Zonificación según Usos, Planes de Ordenamiento Municipal y Planes Particularizados.

En el caso de San Miguel, por Ordenanza 448/79 se aprobó el Código de Zonificación Preventiva, el que es definido por la ley provincial como un *"...instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas"*.

Este es un paso preliminar a dotar al Municipio de un Plan de Ordenamiento Municipal que de acuerdo a lo establecido por el Art. 80: *"...organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, sub-áreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado"*. Este paso posterior no fue desarrollado hasta la fecha, por lo cual todo el desarrollo urbano del municipio sigue teniendo como principal instrumento de planificación urbana el Código de Zonificación Preventivo de fines de los setenta. Este instrumento, según la propia normativa, cubre las necesidades mínimas de ordenamiento territorial.

La falta de adecuación de dicho Código a las nuevas situaciones generadas en el desarrollo urbano fue resuelta en parte por distintas ordenanzas convalidadas por la Provincia, como la de extensión de la zona *Microcentro* (Ordenanza 279/86) y la de viviendas mancomunadas (237/87). También se cuenta con la posibilidad de autorizar proyectos, según lo establecido por la ley provincial en su Art. 102 (Decreto-Ley 10128/83): *"Cuando el interés público lo requiera, el Poder Ejecutivo podrá regular, mediante Decreto, la autorización de proyectos referidos a situaciones particularizadas o zonas o distritos determinados aun cuando no se satisfagan algunos de los recaudos o indicadores establecidos en la presente ley (...)*El organismo Provincial o Municipal proponente deberá elevar la propuesta acompañada de los estudios que la fundamentan".

La estructura para gestionar el planeamiento urbano también está establecida en la ley provincial en su art. 74. *"Los municipios contarán, dentro de la oficina de planeamiento, con un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido"*. El organigrama municipal da la pauta del lugar que ocupan las distintas funciones referidas al territorio. Al planeamiento le corresponde la categoría de Dirección dentro de una Secretaría que moviliza principalmente los fondos provenientes de niveles superiores de gobierno. Entonces, el marco legal provincial encuadra a sus municipios respecto de sus facultades dentro de una autarquía, es decir, pueden administrarse por sí mismos, pero dentro de normas que le son impuestas desde el nivel superior.

En lo que respecta al desarrollo urbano, esto tiene algunas consecuencias como son las de estar limitados al marco legal provincial para dictarse sus propios instrumentos (normativos, de planificación, de financiamiento, de promoción y desarrollo y de gestión del suelo). Esta limitación, sin embargo no significa que no se tengan competencias para promover el desarrollo urbano. Se mostró que existen instrumentos que no han sido desarrollados en San Miguel, y se puede comprobar que han sido y están siendo convenientemente desarrollados y "aggiornados" por otros municipios de la Provincia¹⁰ para responder a los nuevos desafíos que enfrentan los gobiernos locales. Es de destacar que incluso estos Planes son promovidos desde la Provincia a través del Ministerio de Economía y Producción de la Nación a

10 Plan de Desarrollo Estratégico de Morón, Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvinas Argentinas, Plan Estratégico de San Fernando, Plan Urbano Ambiental de Moreno, entre otros.

través de la Unidad de Preinversión con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Evaluación del modelo implementado

El modelo de territorio al que respondía esta ley provincial coincide con el paradigma de planificación centralizada y tecnocrática del momento, basada en la idea de un urbanismo científico que facilitaba el diagnóstico y fundamentaba las acciones sobre la ciudad. El poder público municipal tuvo la función de planificar su territorio en base al control sobre la acción de los agentes privados a través de disciplinas de uso de suelo, vía zonificación, en línea con la normativa provincial. El resto del desarrollo urbano, inversiones en transportes, sistema viario, infraestructura y equipamientos públicos, dadas las limitaciones presupuestarias de los mismos, quedó básicamente en manos de la inversión del nivel provincial y/o nacional.

La nueva forma de gerenciar los problemas interjurisdiccionales tuvieron su modelo palpable en la creación del CEAMSE¹¹ y el Mercado Central, dos empresas autárquicas que se autofinancian (Abba, 2006). A nivel local, restaba al Municipio avanzar con el Plan de Ordenamiento Municipal y los Planes Particularizados, que como ya se mencionó, no se desarrollaron hasta el momento. Estas formas de encarar el desarrollo urbano, los instrumentos y formas de gestionar el territorio fueron cambiando, con el fin de dar respuesta a los viejos déficit heredados y a los nuevos desafíos ambientales y económicos (reducir desigualdades, austeridad de recursos escasos, productividad e innovación en los nuevos contextos económicos). A la vez se incorporan nuevas temáticas (la participación, el nuevo rol de los gobiernos locales).

También se comenzó a evaluar la articulación entre la planificación y la gestión por un lado, y entre la ciudad como totalidad y sus partes, por el otro. Surge además la idea de que la planificación urbana debe contar con instrumentos flexibles que permitan orientar las acciones en el mediano y largo plazo y también atender la coyuntura. Esa flexibilidad permite actuar ante una realidad dinámica y un contexto signado por conflictos de intereses entre los distintos actores involucrados.

Ya no se piensa en un proceso de planificación urbana que culmina con un Plan Director omnicompreensivo y exhaustivo surgido desde los organismos técnicos municipales, sino que se planifica desde una noción más instrumental basada en una estrategia urbana que admita posibles cambios. Es decir, se trata de establecer lineamientos generales que orienten hacia un modelo de ciudad consensuado de forma participativa (Reese, 2006). El Municipio de San Miguel en este contexto de cambios en la orientación de la planificación urbana continuó con el mismo esquema legislado por la Provincia, pero incompleto, aunque la realidad imponía nuevas presiones sobre el territorio y el desarrollo económico y social. La realidad muestra que en el área central comenzó un proceso de obsolescencia económica (Rojas, 2005) que implicó cambios parcela a parcela en los usos del suelo con incremento de las actividades comerciales y de servicio y densificación en altura.

Los primeros edificios que superaban los cinco pisos se emplazaron hace casi cinco décadas en el Microcentro. El comienzo de la construcción de torres en la localidad de Muñiz data de unos veinte años atrás con la construcción de una serie de torres en la calle Pardo entre D'Elía y Av. Perón y un conjunto de monoblocs frente al primer gran supermercado del Partido también sobre Av. Perón. Todos estos erigidos en una zona que no contemplaba los indicadores correspondientes a este tipo de emprendimiento. La presencia de estos edificios en un área de vivienda unifamiliar quedó convalidada por la Ordenanza 279/86. Con ella se extendió hasta la calle Pardo la zona

11 Coordinación Ecológica Área Metropolitana de Buenos Aires.

Microcentro aun cuando el área original no se había densificado y mostraba excepcionalmente edificios de más de dos plantas.

La sanción de la ordenanza no tuvo relevancia durante los siguientes veinte años, en los que se verifica un crecimiento moderado de la construcción, hasta que entre 2003 y 2007. En ese momento se incrementa notablemente tanto en el área original como en la extendida, siempre de forma aislada y discontinua. La presencia de las torres de altura muy contrastante con la morfología del área, responde a los premios que otorga la Ley 8912 (de un 70 % sobre FOT y densidad y altura libre), o a las interpretaciones de la norma, que permite cierto grado de discrecionalidad. Pero, el hecho de que muchas de las obras hayan carecido de carteles de obra que indicaran expediente municipal aprobado, responsable de la construcción, responsable del proyecto, etc., fue alimentando la inquietud y protestas de los vecinos. Ellos veían en algunas torres no sólo un producto inmobiliario que atentaba contra su forma de vida en el barrio, sino también un negocio que aparentemente no tenía sustento en ninguna normativa.

Durante estos años de expansión rápida del mercado inmobiliario expresado en el producto “torres” la inquietud vecinal llevó a la formación de comisiones, y distintas expresiones sociales y reclamos. La intención era mostrar al Municipio su preocupación por la capacidad de soporte de la infraestructura de servicios ante el aumento de la densidad y la morfología urbana resultante de la implantación inorgánica de las torres (Ordenanza 3/2008).

Esto movió al gobierno municipal a dar sanción de la Ordenanza 3/2008. Con la misma suspendió por un plazo de hasta ciento ochenta días corridos los procedimientos para iniciar la aprobación de planos, ampliaciones, proyectos o permisos urbanísticos para la construcción de edificios que excedieran la planta baja y cinco pisos en parcelas ubicadas en la zona Microcentro. Además creó una Comisión Consultiva Municipal para la planificación urbana del distrito. Esta estaba conformada por un máximo de 15 miembros de distintos niveles del gobierno local y sectores sociales. La misión era proponer los principales lineamientos y recomendaciones para confeccionar un nuevo Código de Planeamiento Urbano y especificar criterios a considerar en lo que respecta a la construcción de edificios en altura que excedan los cinco pisos.

La necesaria formulación de un plan urbano

De alguna manera esta era una buena iniciativa para comenzar con las discusiones entre autoridades locales y de distintos niveles con injerencia en el territorio, distintos sectores socioeconómicos y culturales, organizaciones sociales, las universidades de la zona y vecinos interesados. El proceso podría servir para definir una estrategia de crecimiento y desarrollo urbano en función a un modelo de ciudad consensuado, de unos objetivos priorizados y de las acciones viables consensuadas que pudieran emprenderse y que se condensaran en un Plan Urbano pero el plazo adjudicado no lo permitía. El concepto fue más bien incluir algunas opiniones y lineamientos para la confección de un Código de Planeamiento Urbano, un instrumento operativo, que reemplazaría al Código de Zonificación Preventiva. Con esto tampoco se avanzaba en los dos pasos faltantes que establece la Ley provincial 8912, Plan de Ordenamiento Urbano y Planes Particularizados.

El proceso para el diseño y sanción de un Plan Urbano en la actualidad implica la definición de una dirección global a la que se ajustarán las acciones, tanto públicas como privadas. Es decir, se intenta definir en el presente lineamientos básicos que pretendan alcanzar objetivos que tendrán repercusión en el futuro y que serán también el marco de referencia para resolver problemas actuales. Esto significa que es necesario desarrollar un proceso de planificación que tendrá como culminación una estrategia abierta a posibles cambios (pues no consiste en una predicción cerrada de escenarios “ciertos”

de la evolución de la ciudad) y acompañada de proyectos urbanos que sintetizan esa estrategia (Reese, *ibíd.*).

Los planes urbanos, entonces, materializan los lineamientos generales del pacto urbano, producto del consenso entre los diferentes actores (públicos y privados) que participan en el mismo. Dentro de éste, se concretan proyectos urbanos que operan sobre aquellos problemas que permitan la modificación de la estructura urbana existente. Estas características hacen del Plan Urbano un instrumento de gestión y de negociación, el Código es sólo uno de los instrumentos normativos que componen un Plan Urbano.

Por otra parte, se puede analizar la apertura a la participación que significó la Comisión. Cuando se habla de proceso participativo, de la obtención de consensos para elaborar un plan que refleje la ciudad "deseada", se está teniendo en cuenta que la ciudad es producto de procesos sociales que generan estructuras que la reproducen tal cual es, en toda su complejidad. Por lo tanto, para poder hacer un diagnóstico y proponer una estrategia, es necesario llevar a cabo un proceso que permita recomponer las miradas parciales que den cuenta de una visión integral de la ciudad y su problemática. Al mismo tiempo, se necesita interpretar los comportamientos y relaciones entre los distintos actores sociales involucrados y los conflictos que se puedan derivar al intentar generar cambios en las estructuras consolidadas.

De esta forma, la participación de representantes de distintos niveles de gobierno y de organizaciones sociales, económicas, religiosas, medios locales de difusión, así como el apoyo técnico de las Universidades que se localizan en la zona, desde las primeras instancias, permite captar los distintos puntos de vista de estos actores sobre la problemática del Municipio. También evaluar sus grados de poder, anticipar apoyos y conflictos, e involucrarlos en la toma de decisiones, la difusión y el liderazgo del proceso, con el fin de construir viabilidad política y social. Se trata de una participación multisectorial y multinivel.

El rol del gobierno local, en este proceso, es el de favorecer la actuación de los diversos actores sociales en la construcción de la ciudad. Su papel es garantizar que las estrategias de intervención expresen los mayores niveles de consenso, sin delegar su responsabilidad rectora en la definición de políticas urbanas. Como se ve, es un proceso mucho más complejo y abarcativo que el propuesto con la Comisión. Un proceso de este tipo todavía no ha podido llevarse a cabo en su amplitud y complejidad, a pesar de que permitió mostrar una cierta apertura del Gobierno local por incorporar algún tipo de instancia participativa en la definición de sus políticas urbanas.

Contrariamente a lo esperado, el resultado del proceso participativo no fue exitoso en cuanto a la obtención de un producto. El trabajo en la Comisión llevó a una propuesta de la Secretaría de Obras Públicas que proponía rever los términos de la Zonificación vigente y los indicadores urbanísticos y usos, en la zona Microcentro. También, como propuesta global, proponía proteger un rol deseado a nivel municipal y provincial como cabecera de Partido y como potencial cabecera regional. Esta proposición fue rechazada. Por un lado, por muchos de los participantes de la Comisión, por no reflejar sus opiniones vertidas en la misma y por lesionar los derechos adquiridos de los propietarios de la zona Microcentro. Esto haciendo referencia a las expectativas de construir futuras torres. Por el otro, el proyecto de ordenanza no obtuvo la aprobación del Concejo Deliberante con el mismo argumento sobre los derechos adquiridos.

Profundizar sobre la legitimidad de los derechos adquiridos no es tema de este trabajo, pero aquí se muestra reflejado un problema que enfrenta a los vecinos. Por un lado los que dicen tener derechos adquiridos por haber construido en un barrio con características de baja densidad (de acuerdo con el Código de Zonificación Preventiva) y por el otro, los derechos adquiridos "en expectativa". Estos invocan a los propietarios de suelo que pretenden construir en el futuro en formato torre de acuerdo con la normativa posterior,

ya presentada, que se los permite.

Hay que destacar que el gobierno local por otra parte, también tuvo una apertura a la idea de participación con la aprobación y puesta en práctica del Presupuesto Participativo (Ordenanza 40/2008). Este instrumento permite un diálogo entre los vecinos y el Municipio sobre la problemática de los barrios y también consensuar y priorizar algunas soluciones. En la zona de estudio funciona una asamblea barrial denominada "Muñiz Norte".

El proceso de densificación del área centro extendido se da en un marco donde aparecen por un lado, las torres en el mercado como respuesta a la demanda de un sector social específico, propuesta que es vista por el sector público como una forma de atraer inversiones privadas. Por otro lado, las luchas de los vecinos en contra de ese producto ajeno a muchos barrios con tradición de vivienda unifamiliar en distintos lugares de diferentes ciudades que va generando un discurso compartido. Además, aparece un discurso académico que plantea una idea de ciudad física y socialmente integrada en base a un planeamiento que articule actores públicos y privados, de modo que la densificación responda a una idea de ciudad para todos, más equitativa y más eficiente. Este también va ganando espacio en el discurso de los vecinos y en los medios de comunicación.

En línea con el contexto general, el desarrollo urbano del área de estudio, y más ampliamente en la zona Microcentro, se puede advertir redes de actores en conflicto. La articulada en función de un desarrollo urbano basado en el producto torre, los vecinos del área -que en algún momento tuvieron una actuación colectiva- y algunas instituciones que ven con preocupación un avance de la densificación de áreas de baja densidad sin un plan que integre las torres a un proyecto de ciudad.

Nuevos instrumentos de desarrollo urbano

Uno de los déficits que tienen los municipios de la Provincia se refieren a su poco margen de maniobrabilidad en cuanto a dictarse sus propios instrumentos de desarrollo urbano. Pero también se mencionó que esto no impide en muchos casos implementar un plan de desarrollo urbano a mediano y largo plazo y que además atienda la coyuntura, cuestión vital para la gestión política. La persistencia en un modelo de planeamiento basado en el *zoning* y en normativa *ad hoc* no se adapta a la complejidad del desarrollo urbano actual.

Este modelo de desarrollo implicaba la necesaria intervención del estado central en la financiación de obras de infraestructura y equipamiento. Con la descentralización de funciones los municipios enfrentan la delegación de responsabilidades sobre distintos aspectos del desarrollo urbano (físico, social, económico, ambiental). Por este motivo afrontan la necesidad de articular el crecimiento de la ciudad y el desarrollo local sin contar con instrumentos de financiación propios para direccionar el crecimiento.

Por este motivo se encuentra en la disyuntiva de no crecer, o facilitar el desarrollo a través del mercado según sus leyes. Pero esta es una falsa disyuntiva que surge de un modelo de gestión no adecuado a la realidad socioeconómica y política y a las nuevas formas de planificar y gestionar el desarrollo urbano. El caso de las torres en San Miguel muestra algunos de los efectos negativos de este tipo de gestión:

- en el *aspecto social*: foros vecinales de protesta; movilización de vecinos; judicialización de los proyectos (caso Club San Miguel) y desplazamiento de población residente.
- en el *aspecto económico*: concentración de inversiones privadas en un área con aumento de precio del suelo; creciente necesidad de equipamiento y servicios que deben ser financiados exclusivamente con inversión pública (no local); falta de instrumentos locales de financiación de obra pública, de redistribución de los beneficios de la urbanización y de articulación de gestión público-privada.

- en el *aspecto físico*: déficit de servicios (agua); déficit de equipamiento (sanitario, escolar, espacio público); congestión vehicular; aumento de los usuarios de transporte público sin aumento de servicios; fragmentación espacial.
- en el *aspecto político*: crisis de los marcos regulatorios vigentes; falta de integralidad en la planificación urbana; falta de coherencia y visibilidad de las acciones que realiza el Gobierno Local en el territorio; falta de un horizonte de crecimiento consensuado que posicione al Gobierno Local como actor protagónico en el marco de un Estado con fuerte presencia articuladora, fiscalizadora, orientadora, y ejecutiva; aislamiento respecto de los Gobiernos de la región que conforman la *Red de Planificación Estratégica de Gobiernos Locales*; falta de un instrumento de negociación política y de orientación de las inversiones públicas y privadas en el territorio.

Todo lo señalado muestra que cuando un municipio como el de San Miguel opera un cambio drástico en su estructura urbana que pone en conflicto a la ciudad como bien de uso (que implica a los vecinos residentes) vs. la ciudad como bien de cambio (la de los inversores locales o extra-locales), se hace presente como nunca la necesidad de consensuar un nuevo contrato urbano. Este debe definir el nuevo perfil de ciudad deseada. Ese contrato requiere de la participación de toda la comunidad interesada, no debería limitarse a un número restringido de actores involucrados en el desarrollo urbano. No debería tampoco ser limitado a un sector de la ciudad y a un tema específico. La ciudad opera de forma integral, no por fragmentos aislados, y es un sistema interrelacionado.

Por esto, por ejemplo, un aumento de densidad poblacional de un sector implicará la necesaria oferta de equipamiento (de salud, educativo, espacios verdes) y servicios (agua, cloacas, transporte) que la planificación deberá prever, tanto en su dimensión física como en la disposición de los recursos necesarios. Tampoco puede limitarse a una morfología urbana dictada por las modas del mercado inmobiliario: la densificación, si es necesaria, tiene muchas formas de resolución, algunas más amigables que otras con la ciudad existente.

El municipio de San Miguel está en este momento encarando un presupuesto participativo, creando redes con la sociedad que le permitirán tener un acercamiento a la problemática socio-territorial desde la perspectiva de los vecinos. También, ha convocado a una Comisión para la revisión de los indicadores urbanísticos del micro-centro que aunque no concluyó en el producto esperado, fue una experiencia que procuraba un consenso sobre una fracción del territorio.

Como antecedentes existen, asimismo, los encuentros que tuvieron lugar durante los últimos años por las preocupaciones de los vecinos respecto a los desarrollos inmobiliarios de la zona, algunos de los cuales fueron discutidos en dos Jornadas de la Universidad Nacional de General Sarmiento a la que concurrieron funcionarios municipales. Estos antecedentes crean las condiciones de oportunidad para desarrollar un Plan Urbano que viabilice la transformación urbana a través de una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado, que permita consensuar el modelo de ciudad deseada.

El territorio, entendido como soporte físico de eventos para el desarrollo del hombre en sociedad, constituye un bien escaso que se extingue rápidamente en el sistema de asentamientos. Áreas de producción agrícola intensiva, áreas urbanas dotadas de centralidad, áreas de recreación y esparcimiento, entre otras, adquieren un carácter muy limitado. Perspectiva desde la que emerge la necesidad de introducir cierta racionalidad en el consumo de suelos. Según la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (CEMAT, 1983), se considera *ordenamiento territorial* a la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, cuyos objetivos

principales son: (a) el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; (b) el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; (c) la gestión y protección del medio ambiente; y (d) el uso racional del territorio.

Efectos del planeamiento sobre el territorio¹²

Todo proceso de ordenamiento territorial debe considerar algunos factores esenciales para su consecución: por un lado, la definición de un horizonte deseable, un modelo territorial futuro que se desee alcanzar; por otro, la dosificación adecuada a cada contexto de los usos del suelo y su intensidad de ocupación; y finalmente, el diseño de políticas e instrumentos que permitan materializar esas decisiones territoriales. Legislar, planificar y ejecutar constituyen los pasos necesarios para ordenar el territorio. Mediante la *legislación* se definen los instrumentos de la ordenación, con la *planificación* se elaboran los planes que definen el modelo territorial futuro y a través de la *ejecución* se transforma la realidad en los términos de referencia.

Ahora bien, usualmente los denominados desequilibrios territoriales comienzan con mucha anterioridad a su consideración como problema y, al respecto, la cuestión medioambiental representa un buen ejemplo de ello. En este marco, la definición de un *horizonte deseable* constituye uno de los capítulos de mayor relevancia en la ordenación territorial, dado que en éste subyace un sustrato ideológico con el que se construyen e identifican los problemas territoriales a afrontar, es decir, evidencia la presencia de un cuerpo doctrinario con el que se define qué es un territorio ordenado y cómo hacer para conseguirlo.

Si bien en contextos europeos la *política regional*, que busca potenciar zonas atrasadas y compensar sus desequilibrios socioeconómicos, ha sido campo de aplicación de la administración central y, a su vez, la *planificación urbana*, tendiente a distribuir equilibradamente los usos del suelo, ha sido materia de las administraciones locales, esta relación está siendo cuestionada en la actualidad, tras el surgimiento de directrices de ordenación territorial, generadas por las Comunidades Autónomas. La *planificación estratégica* ha sido el instrumento articulador de ambos universos, dado que por su ductilidad permite a las administraciones regionales y locales plantearse objetivos comunes de difícil consecución.

En el marco del proceso de ordenación del territorio, el *plan territorial* se constituye como una herramienta esencial. Se trata de un documento en el que se definen las líneas de acción necesarias para alcanzar los objetivos territoriales planteados. En dicho plan existen varios momentos: (a) uno de análisis en el que se caracteriza el modelo territorial actual, (b) otro donde se diagnostican problemas y potencialidades del territorio; (c) otro en el que se elabora un modelo territorial a alcanzar; y (d) finalmente, una fase de diseño de medidas que permitan la consecución de objetivos y de metas. Asimismo, luego de alcanzado el modelo propuesto, la nueva realidad emergente se tornará en objeto de análisis hacia nuevos desafíos territoriales; de manera tal que, más que un procedimiento de tipo lineal, debe considerarse como de forma elíptica, donde se plantea un escenario futuro y, una vez obtenido, se convierte en base de análisis para delinear un nuevo escenario acorde con el contexto emergente.

Los *planes territoriales* construyen lineamientos que luego deberán recuperar otros niveles de planeamiento. Estos lineamientos pueden ser de tipo indicativo (recomendaciones) o directivo (normas vinculantes), deben

12 En: Tella, Guillermo (2001), *Efectos del planeamiento sobre el territorio. Aportes desde la experiencia metropolitana de Madrid*. Azcapotzalco, México: Anuario de Espacios Urbanos: Historia, Cultura y Diseño 2000; Área de Estudios Urbanos, Universidad Autónoma Metropolitana, pp.167-188.

definir un sistema nodal de referencia, con sus principales vinculaciones entre nodos, y prever la reserva de suelos en los corredores. Los planes sectoriales, a su vez, abordarán separadamente temas como, por ejemplo, la infraestructura viaria, ferroviaria, portuaria o aeroportuaria, la intermodalidad, las zonas de actividad logística.

El producto final del plan se expresa a través de un plano que contiene el conjunto de especificaciones técnicas. Para permitir la gestión del plan es necesario definir un *programa de actuación*, es decir, un documento en el que se contemplen los tipos, los tiempos y los recursos necesarios para las actuaciones a llevar a cabo. Esta ordenación se desarrolló mediante una *planificación en cascada*, es decir, en concordancia con los diferentes niveles de intervención: regional, urbanístico y sectorial, cada uno con sus propias complejidades. Sin embargo, es preciso señalarse que el inicio tardío de la planificación regional no ha permitido aún observar con claridad efectos pronunciados en ese sentido.

Como debe suponerse a esta altura, la ordenación del territorio constituye la generación de una oferta de alternativas posibles con las que seleccionar la más apropiada, en función de la ponderación de los aspectos positivos y negativos de cada una. En efecto, se trata de un proceso de toma de decisiones estrechamente vinculado a una dimensión política. En tal sentido, deben reconocerse tres etapas básicas en el proceso de ordenación del territorio, genéricamente denominadas ADA: (a) *Análisis territorial*: reconocimiento detallado de procesos territoriales en toda su complejidad mediante instrumentos provenientes de disciplinas científicas diversas; (b) *Diagnóstico territorial*: identificación de problemas y potencialidades que producen desequilibrios y desarrollos territoriales; y (c) *Actuación territorial*: elaboración y evaluación de propuestas y líneas de acción, que culminan en un texto normativo.

Entre las técnicas de diagnóstico más difundidas prevalece en la actualidad la denominada *Matriz DAFO* (Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades), en la que las consonantes explican situaciones internas y las vocales, condicionantes externas. En relación con las técnicas de selección de alternativas, es mayormente aceptada la *Evaluación de Impactos*, es decir, el análisis comparado de situaciones deseables frente a situaciones tendenciales. Entre las técnicas prospectivas, es decir, el laboratorio de situaciones territoriales futuras, los *modelos de simulación* han culminado su apogeo como instrumentos predictivos y hoy se utiliza preferentemente el denominado *Método de Escenarios*, procedimiento con el que es posible simular un encadenamiento de sucesos conducentes a una situación futura deseable. Existen dos tipos de escenarios posibles: (a) *exploratorios*, que avanzan del presente hacia el futuro; y (b) *anticipatorios*, que transitan del futuro hacia el presente.

A partir de 1984 se inició en España una etapa caracterizada por el apogeo de nuevos instrumentos de planificación. Sobre áreas de enorme tradición industrial se observaba la agudeza de la crisis económica y el elevado nivel de paro. Esta circunstancia dio origen a una política de reconversión con la que se crearon *Zonas de Urgente Reindustrialización*. De esta manera, la preocupación se centró sobre aquellas áreas fuertemente industrializadas y no sobre las retrasadas, en busca de su reequilibrio, y de modo preferencial, sobre los cinturones industriales de Barcelona y de Madrid. (PUJADAS y FONT, 1998: 127).

A diferencia de la experiencia de algunos países europeos, como el caso francés o el inglés, la elaboración de planes territoriales en España se inició muy recientemente y, en consecuencia, sus efectos no se han hecho visibles aún en la ordenación. El territorio ordenado fue resultado, en cambio, de la aplicación de *planes urbanísticos* destinados a organizar el crecimiento y a preservar los suelos no urbanizables, por un lado, y de *planes sectoriales* dirigidos a la dotación de equipamientos, servicios e infraestructuras, por otro.

La formulación de *Directrices de Ordenación del Territorio DOT* constituye el objetivo de la planificación territorial y busca, esencialmente, el reequilibrio de la población y de las actividades económicas, con especial énfasis en los elementos que estructuran el territorio. Para su concreción, requiere de una gran capacidad de coordinación y de concertación tanto en sentido horizontal (entre diferentes dependencias administrativas) como en el vertical (entre diferentes niveles de decisión). Esta planificación produce *criterios territoriales* que deberán contemplarse en los diferentes niveles de planeamiento. Asimismo, la planificación estratégica tendrá que sustentarse en la territorial para proveer argumentos normativos a sus intervenciones y, en ese sentido, el *Plan Regional de Estrategia Territorial* de la Comunidad Autónoma de Madrid constituye un buen ejemplo de conjunción de ambos procedimientos.

Plan de estrategias territoriales

Con algunos antecedentes previos de relevancia menor, las figuras de planificación territorial aparecen definidas por primera vez en la *Legislación de Uso del Suelo* de 1956, pero comenzaron a adquirir verdadero peso específico recién con la puesta en marcha de las autonomías comunitarias. Dicha ley introducía un sistema de planificación en cascada (nacional, provincial, general y parcial) y con su posterior Reforma, de 1975, se acentuó ese lineamiento pero diferenciando planes territoriales de planes de ordenación urbana. Cuando en 1983 a las comunidades se les otorgó las competencias territoriales contempladas en la Ley del '75, cada una debió elaborar su legislación respectiva. Este traspaso ha sido considerado como el inicio de la planificación territorial española. La legislación territorial autonómica se inició con la *Ley de Política Territorial Catalana* de 1983 y, posteriormente, el resto de las comunidades se fueron dotando de sus correspondientes leyes.

En este proceso, pueden reconocerse tres momentos diferentes: uno vinculado a la construcción de un marco normativo apropiado; otro referido a la elaboración y aprobación de los planes regionales; y en última instancia, la elaboración de los denominados planes subregionales. En términos generales, se ha superado la primera etapa, se elaboraron los planes regionales y sólo en algunos casos ya fueron aprobados: Asturias (1991), Cataluña (1995) y País Vasco (1997). En el caso particular de la Comunidad de Madrid, tras la aprobación en 1984 de su Ley de Ordenación del Territorio, al año siguiente se redactaron avances de las *Directrices DOT* (Generales, Parciales y Sectoriales). En 1995 se produjo una revisión de esa legislación (uno de los pocos casos en que ésta se efectuó) y se aprobó una nueva, la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, que introdujo una figura de planeamiento novedosa: el *Plan Regional de Estrategia Territorial PRET*.

Un año más tarde, la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte publicó las Bases, que actualmente se encuentran aprobadas provisionalmente por la Comisión de Urbanismo y en espera de su aprobación definitiva en la Asamblea de Madrid. El *PRET* tiene la particular característica de integrar mecanismos propios de la planificación territorial, la urbanística y la estratégica. Constituye el instrumento de ordenación del territorio con el que se reemplaza la figura de las *Directrices DOT* de la legislación anterior y como instrumentos complementarios de planificación fueron previstos los Programas Coordinados de Acción Territorial y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural (en el cuadro anexo se detalla el procedimiento de elaboración del *PRET* según el Documento Preparatorio de las Bases del *PRET* de 1995).

El aporte innovador del *PRET* radica, precisamente, en la concepción del plan como proyecto de ciudad y como herramienta de intervención, en su audacia metodológica y en su capacidad de gestión. Parte de la hipótesis que Madrid se ha incorporado a la red de grandes regiones europeas y que

su condición metropolitana requiere de acciones territoriales destinadas a capitalizar las oportunidades de desarrollo económico y a compensar los desarrollos desequilibrados. Mientras que en la ciudad central se mantiene un rol como centro cultural y administrativo, la generación de centralidades periféricas en torno a los nuevos polos de actividad económica tiende a modificar las relaciones tradicionales, tendiendo a una estructuración policéntrica. Desde esta perspectiva, el *PRET* diseña estrategias territoriales de ámbitos subregionales sobre los grandes ejes de desarrollo metropolitano (PUJADAS y FONT, 1998: 245).

Existen dentro del *PRET* instrumentos de actuación originales que deben ser recogidos por los planeamientos urbanos y sectoriales posteriores pero, también, otros que desencadenan mecanismos de intervención territorial. Tal el caso de: (a) las *Zonas de Interés Regional ZIR*, previstas como soporte de operaciones urbanísticas para un desarrollo ordenado y para la corrección de desequilibrios; y (b) los *Proyectos de Alcance Regional PAR*, con los que se diseñan obras básicas de infraestructura, dotaciones e instalaciones de interés regional. Pueden ser de Actuación Inmediata, es decir, programadas, o de Actuación Diferida, como reserva de suelo, y la intervención se llevaría a cabo mediante Planes Especiales.

En relación con la dinámica interna de la región metropolitana fueron señaladas cinco tendencias básicas: (a) la ciudad central conserva su vitalidad y refuerza su papel terciario; (b) el casco antiguo inicia un proceso de declive que se evidencia en sus barrios; (c) los antiguos núcleos rurales de la segunda y tercera corona han superado sus deficiencias y conforman nuevas centralidades metropolitanas; (d) la periferia urbana sur experimenta una progresiva degradación de su habitabilidad, con importantes bolsas de desocupación y marginalidad; y (e) el suburbio de baja densidad oeste se extiende y favorece el paso de la segunda a la primera residencia (PRET, 1996).

En este marco, el *PRET* identificó siete *piezas metropolitanas* tendientes a la ordenación del espacio regional; (a) la *almendra central*, el área de máxima centralidad metropolitana, mantendría sus actividades terciarias avanzadas pero descentralizaría otras hacia nuevos emplazamientos competitivos; (b) las *periferias urbanas*, áreas de revitalización y recualificación; (c) la *periferia metropolitana norte*, conformada por el Corredor de Colmenar, el nuevo eje Alcobendas-San Sebastián y el centro regional Tres Cantos; (d) el Corredor de Henares, constituido como eje logístico y económico regional, apoyado por la operación Barajas; (e) el *sudeste metropolitano*, de débil desarrollo, se convertiría en el futuro subcentro metropolitano; (f) la *mallla metropolitana sur*, donde se producirían los mayores crecimientos a partir de la Operación Gran Sur; y (g) el *oeste metropolitano*, la única pieza claramente suburbana, con núcleos poco articulados en un entorno de elevado valor ambiental.

En cuanto a los objetivos estratégicos planteados en el *PRET* se enuncian los siguientes: (a) un equilibrio armónico entre el crecimiento urbano y el medio natural; (b) la vertebración del territorio regional a partir de un sistema de transporte eficiente y de la potenciación de nuevas centralidades basadas en los núcleos urbanos existentes; (c) la mejora de la habitabilidad de las ciudades; y (d) la modernización de las infraestructuras como factor clave de competitividad. (PRET, 1996). En consecuencia, se propone transformar un modelo metropolitano concentrado y congestivo, que gravita en exceso sobre el centro de Madrid, en un modelo reticulado sustentado en los núcleos urbanos existentes. Cada núcleo recibiría un papel determinado en la política descentralizadora y, para ello, se establecen *áreas de centralidad* como base de la nueva vertebración territorial.

En relación con el paisaje, se ha buscado su integración como lenguaje e instrumento de ordenación, estableciendo: espacios naturales protegidos (existentes y propuestos), montes preservados por ley, suelos rústicos a ser preservados ante el avance de la urbanización y parques públicos metropoli-

tanos. Se prevé la conformación de una red de zonas verdes que enhebrarían parques urbanos, espacios naturales y rurales protegidos, como leve transición hacia el campo. Desde el punto de vista de la concepción del transporte, se propone un modelo viario radioconcéntrico, con una vertebración realizada mediante cinturones anulares (por ejemplo: la M-50). El transporte colectivo adquiriría un papel de privilegio dentro de una estructura conformada por: la red principal basada en ejes radiales y distribuidores metropolitanos anulares, la red metropolitana, la red comarcal y la red local (PRET, 1996).

Programa de Actuación Urbanística

La ordenación territorial tiende a mejorar la calidad de vida de la sociedad urbana, a asegurar las dotaciones apropiadas y a incentivar su desarrollo económico competitivo. Constituye el instrumento central con el que se define la forma de la ciudad y su intensidad de ocupación. Sus elementos vertebradores son: los Sistemas Generales (comunicaciones, espacios libres, equipamiento comunitario); la clasificación de suelos (urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable); y su calificación (zonificaciones y edificabilidad).

Como se sostenía anteriormente, la legislación urbanística española está regida por una *planificación en cascada* en donde las postulaciones del planeamiento regional son recogidas por el municipal y finalmente desarrolladas en el sectorial. Para recoger aquella ordenación que ha sido derivada por un planeamiento superior, existen diversas figuras urbanísticas que se adecuan a variadas situaciones. Tal el caso de los *Programa de Actuación Urbanística* (PAUs), que son instrumentos derivados del planeamiento general destinados a programar el suelo urbanizable no programado; es decir, a calificar el suelo ya clasificado. Los PAUs desarrollan la estructura urbana general, usos y niveles de intensidad y el trazado de redes principales, y a partir de su aprobación se desarrollan los *Planes Parciales*, una figura con la que se formaliza el diseño urbano del sector.

En términos generales, el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid postula: (a) que la región es un componente de la red de grandes regiones europeas; (b) que su condición metropolitana requiere de acciones territoriales destinadas a favorecer oportunidades y a compensar desequilibrios; y (c) que deben implementarse estrategias para actuar sobre ámbitos subregionales que conformen grandes ejes de desarrollo metropolitano. Dado que estos lineamientos deben ser recogidos por los niveles de planeamiento inferiores, ha identificado una serie de *piezas metropolitanas* tendientes a ordenar el espacio regional, una de las cuales la constituye un fragmento destinado a absorber los mayores crecimientos y en el que se busca generar una nueva vertebración territorial con un importante papel de reequilibrio.

Esta operación se denomina *Parque Lineal Arroyo Culebro* y está siendo desarrollada por una empresa pública destinada a la promoción de suelo calificado. La empresa pública destinada a la gestión, a la promoción y a la urbanización de suelo constituye el principal instrumento con el que se ejecuta la planificación estratégica regional en la Comunidad de Madrid. Desde 1989, la más importante se denomina *ARPEGIO Áreas de Promoción Empresarial S.A.* y depende de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.

Este tipo de empresas se aboca a intervenir en forma directa dentro del territorio regional sobre todo el proceso de producción de suelos con el propósito de impulsar nuevos desarrollos. Se ocupa tanto de la preparación de suelos para cualquier uso como de la ejecución de obras de infraestructura y equipamientos necesarios y su promoción y comercialización inmobiliaria. Dado que tienen la dinámica de una entidad privada, el gobierno regional logra actuar de manera ágil y flexible y, debido a que se autofinancia con la venta de los suelos, evita erogaciones públicas. Sus incumbencia son: sa-

near terrenos degradados, crear y gestionar bancos de suelo, colocar suelos urbanizados en el mercado, contrarrestar retenciones de la oferta durante los ciclos expansivos, moderar los precios de mercado y, a su vez, responder adecuadamente tanto a demandas sociales como a iniciativas privadas.

A través de la planificación regional, Madrid ha intentado consolidar un proceso de reestructuración y recualificación territorial que le permita adquirir competitividad en el contexto europeo y la labor de ARPEGIO se orienta, entonces, a favorecer ese equilibrio. Su modelo de gestión está basado en la concertación con los ayuntamientos mediante *Consortios Urbanísticos* y Comités de Seguimiento que garanticen la flexibilidad del planeamiento y la ejecución del proyecto. Sus actuaciones componen un sistema de ámbitos de desarrollo de 2300 hectáreas, situados estratégicamente en torno a los trazados viarios de circunvalación (planificados o en ejecución, como la M-45 y la M-50). En la actualidad, ARPEGIO afronta las siguientes operaciones: (a) Parque Empresarial Madrid-Las Rozas; (b) Almacenes Fuencarral; (c) Área Empresarial Alcalá-Garena; (d) Parque Industrial Las Monjas; (e) Polígono Industrial Torres de la Alameda; (f) Polígono Industrial La Resina; (g) Arroyo Culebro (Parque Lineal Sur M-50); (h) Parque Oeste de Alcorcón; (i) Ciudad de la Imagen; y (j) Parque del Ocio.

De la serie de actuaciones que hoy lleva a cabo ARPEGIO en la Comunidad de Madrid se destaca por su envergadura la denominada *Parque Lineal Arroyo Culebro*, que se desarrolla a través de un Programa de Actuación Urbanística (PAU) en el que los municipios de Getafe, Pinto y Leganés recogen los lineamientos del planeamiento regional derivado. Constituye la mayor actuación urbanística de la región y se propone la conformación de un eje estructurador del Sur metropolitano mediante la promoción de suelo equipado y la recuperación ambiental y funcional de la zona. Cuenta con una superficie de 1300 hectáreas, se desarrolla a lo largo de 12 kilómetros de extensión, a ambas márgenes de la autovía M-50.

Los objetivos que persigue esta operación son: (a) la recualificación industrial de la zona, a través de la creación de una importante oferta de suelo urbanizado de gran calidad destinado a actividades económicas; (b) su regeneración medioambiental, mediante la construcción de nuevas infraestructuras de depuración y saneamiento y la creación de zonas verdes y forestadas; y (c) la puesta en mercado de grandes reservas de suelo para la localización de dotaciones y equipamientos públicos. Actualmente, se están ejecutando tres acciones coordinadas: (a) *Área Empresarial Andalucía*, que promueve 62 hectáreas edificables para acoger a industrias de diferentes dimensiones y características; (b) *Área Residencial Pórtico del Sur*, con 15 hectáreas edificables que alojan a 1250 viviendas en el municipio de Getafe; y (c) *Área Industrial Polvoranca*, que abarca una superficie de 13 hectáreas edificables destinadas a usos empresariales y de servicios en el municipio de Leganés.

El enlace de esta operación con otra actuación, Parque Oeste de Alcorcón, permitirá la articulación funcional de una importante *pieza metropolitana* del sur de Madrid. De manera que, sobre una zona de crecimiento concentrado y de baja calidad, caracterizada por aglomeraciones infraequipadas en torno a ejes viarios obsoletos, desde la ordenación territorial y a través de una empresa pública promotora de suelos, la Administración implementó un importante modelo de gestión que permitió el reequilibrio y la competitividad regional. Desde esta perspectiva, el planeamiento general se presenta como instrumento de ordenación del territorio en respuesta a lineamientos impartidos por el planeamiento regional y, a su vez, genera directrices para su desarrollo en niveles inferiores de planeamiento.

El planeamiento urbano

Tras un siglo y medio de maduración disciplinar, que se inició con las primeras codificaciones sobre Alineaciones (1846), siguiendo por la legislación de

Ensanche (1864 y 1876), la Reforma Interior (1895), el Estatuto Municipal (1924) y la Ley del Suelo (1956 y 1975), a partir del Decreto Ley sobre Medidas Liberalizadoras en materia de suelo de 1996 se pone en marcha una profunda reforma en la legislación del suelo estatal. Si bien el objetivo aparecería centrado en torno a ciertas como cuestiones la ordenación anticipada del territorio, la distribución de actividades, el diseño de infraestructuras y el manejo de densidades y equipamientos, la finalidad implícita en la Reforma es “el incremento de la oferta de suelo con el propósito de abaratar su precio, así como de los productos inmobiliarios derivados, introduciendo *criterios de mercado* y limitando o “flexibilizando” la intervención pública sobre el territorio” (LÓPEZ DE LUCIO, 1997: 79).

En la legislación urbanística española, la obra del ingeniero CARLOS MARÍA DE CASTRO con su *Plan de Ensanche de Madrid* (1857) constituyó el primer paso hacia la elaboración de la denominada *Ley de Ensanches* de 1876, que más tarde sería aplicado en numerosas ciudades. Madrid había crecido en cantidad de población y de intercambios comerciales y hacia ella confluía una densa red de carreteras y ferrocarriles. El *Plan de Ensanche de Barcelona* (1859), del ingeniero ILDEFONSO CERDÁ, fue otro de sus antecedentes inmediatos, a partir de la generación de un trazado viario en cuadrícula.

La delimitación de lo público y lo privado mediante la *alineación*, la previa fiscalización de las obras de edificación a través del otorgamiento de las *licencias* y la ejecución de las obras públicas constituían la principal acción de las administraciones en el siglo XIX en materia de ordenamiento urbano. La llegada de los Ensanches permitió reconocer la idea de nueva ciudad, del trazado como instrumento de ordenación del suelo y el concepto de compromisos económicos de los propietarios de suelo en el proceso de urbanización.

Indudablemente, la *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (1956) fue el siguiente eslabón de la legislación urbanística española. Estaba destinada a sistematizar normativas dispersas relativas a la regulación en materia de ordenación, determinaba un sistema de “planificación en cascada”, con determinadas calificaciones de suelo —en: urbano, de reserva urbana y rural— y definía los sistemas de actuación —por: cooperación, expropiación y compensación—. Dos reformas posteriores han incidido sobre esta ley. Una en 1975, que modificó algunas figuras de planeamiento, y en cuanto a regulación y cesiones de suelo. La otra, de 1990, que introdujo la figura de “Áreas de Reparto”, a la que se le asignan cargas y beneficios en suelos urbano y urbanizable.

Al respecto, L.PAREJO ALFONSO (1993) examina las relaciones conflictivas entre la *planificación urbana* y el *régimen local* en España a partir de la Ley del Suelo de 1990, y se pregunta en su trabajo: “¿cómo generar una articulación racional entre los subsistemas autonómico y local que compatibilice la gestión urbanística local con la política económica regional?”. Defiende la idea que la incapacidad como instrumento legal adoptado por la Ley de 1956 (y sus reformas posteriores de 1975/78) se debe con exclusividad a su alta complejidad, con lo que se condujo a un inevitable distanciamiento entre *legalidad* y *praxis*. La Ley de 1990, como un perfeccionamiento técnico-jurídico de su predecesora, terminó por alejar al urbanismo de los ciudadanos y de los propios políticos llamados a manejarlo, por lo que: redujo la participación ciudadana, debilitó el papel de los políticos y acentuó la intervención de los especialistas.

Asimismo, en un trabajo más reciente sostiene que la gestión territorial constituye el fenómeno de especialización del ordenamiento jurídico. Es el proceso de dirección, promoción y coordinación de la actividad urbanística, y establece una relación dialéctica entre la *planificación* (análisis, diagnóstico y propuesta) y la *ejecución* (implementación y seguimiento). El fracaso de la gestión se debería entonces a un *conflicto de competencias* tanto en la planificación como en la ejecución, ya sea por ausencia de los necesarios avances legislativos como por la propia disfunción del gobierno local, hecho que se acusa en la dimensión supralocal (L.PAREJO ALFONSO, 1997: 156).

El urbanismo español está hoy nuevamente en una encrucijada, que marca el fin de toda una época presidida por el modelo definido por la Ley de 1956. Se ha llegado a esta circunstancia gracias a una insuficiente reflexión. Existe un cierto consenso respecto del agotamiento de las posibilidades del sistema legal vigente debido a su insuficiente adecuación a las necesidades y requerimientos del estado autonómico y a la excesiva complejidad y sofisticación de sus técnicas, sin correspondencia adecuada con la capacidad de gestión de las Administraciones.

A partir de esta ley se produjo una desvinculación entre el derecho a edificar y la propiedad del suelo, a partir de la cual sólo el Plan permitiría "crear ciudad". Con la democratización de los ayuntamientos en 1979 se iniciaron políticas urbanísticas destinadas a producir acciones muy visibles y rápidas. En este escenario, el *fragmentarismo intraurbano* y la *exaltación morfológica* operada desde la arquitectura permitió generar transformaciones recualificadoras de espacios urbanos deprimidos o indefinidos.

A partir de entonces se llevó a cabo la revisión de los antiguos *planes generales* que abandonaron la idea de estructura del planeamiento tradicional e introdujeron mecanismos de gestión que sustituyeron el control normativo por un desarrollo de base promocional (F. DE TERÁN, 1997: 20). Era el surgimiento del *planeamiento postmoderno*, donde era la arquitectura emblemática quien dinamizaba al entorno y era a través de ella, y no del urbanismo, como se definían los espacios urbanos.

En el marco del planeamiento urbano, el denominado *planeamiento general* es el ámbito donde se define la ordenación del territorio municipal. A su vez, éste debe respetar los lineamientos del planeamiento regional y generar directrices para que se desarrollen en el *planeamiento derivado*, su nivel inferior que resulta de aplicación sobre ámbitos parciales del municipio. El *Plan General de Ordenación Urbana PGOU* constituye el instrumento apropiado para municipios de mucho crecimiento urbano y gran capacidad de gestión:

- *Determinaciones Generales*: define la estructura general a través de los Sistemas Generales (comunicaciones, espacios libres, equipamiento comunitario); clasifica suelos (urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable) y los calificar (mediante zonificaciones y edificabilidad); define el Aprovechamiento Tipo (justa distribución de cargas y beneficios en la propiedad afectada) y las Áreas de Reparto (ámbitos donde se produce el aprovechamiento urbanístico); y programa actuaciones cuatrianualmente.
- *Determinaciones en suelo urbano*: delimita el suelo urbano, define la zonificación (según usos, tipologías edificatorias e intensidades), delimita las áreas de planeamiento especial, los espacios libres, el trazado viario, las redes de infraestructura y las unidades de ejecución.
- *Determinaciones en suelo urbanizable*: provee de argumentos para la conformación de nuevos espacios urbanos que recogerá el planeamiento derivado, especificando concretamente la capacidad del suelo rústico para recibir usos urbanos, la intensidad de ocupación futura y la dotación de sistemas generales y locales.
- *Determinaciones en suelo no urbanizable*: define y protege a aquellas zonas que no se urbanizarán, diferenciando las de suelo ordinario de las de suelo protegido debido a sus cualidades físicas, ambientales, geológicas o naturales (PUJADAS y FONT, 1998: 303).

Las *Normas Subsidiarias de Planeamiento NSP* constituyen una modalidad de planeamiento general para aquellos municipios que no cuentan con planes generales. Tiene características similares a las del plan pero está pensado para pequeños municipios que tienen poca capacidad de gestión. Ahora bien, aquella ordenación que no fue realizada por el planeamiento general

debe ser absorbida por el planeamiento derivado y para ello se cuenta con diversas figuras urbanísticas:

- *Plan Parcial PP*: plan a desarrollar el suelo urbanizable (programado y no programado), previsto por el planeamiento general para llevar a cabo el diseño urbano de una porción del ámbito municipal, pero no podrá apartarse de los lineamientos determinados en el nivel superior.
- *Programa de Actuación Urbanística PAU*: instrumento destinado a programar el suelo urbanizable no programado, desarrollando la estructura general (tipos e intensidad de usos, redes principales, etc.) para que luego se desarrolle el plan parcial.
- *Plan Especial PE*: plan destinado a la ordenación de aspectos específicos sectoriales. Por lo tanto, no clasifica suelos ni requiere de la aprobación previa del nivel superior. Pueden ser: de reforma interior, de protección de conjuntos histórico-artísticos, de sistemas generales de equipamiento comunitario, de sistemas generales de infraestructuras y de protección del medio urbano o rural.
- *Plan Especial de Reforma Interior PERI*: instrumentos que operan sobre suelo clasificado como urbano, fundamentalmente sobre áreas acotadas de entornos consolidados (industrias, cascos antiguos) con el propósito de afrontar problemas integrales o específicos, tal como: renovación, restauración o rehabilitación.
- *Estudio de Detalle ED y Proyecto de Urbanización PU*: Los ED adaptan las determinaciones del planeamiento general o parcial, mientras que los PU se ocupan del diseño de las obras necesarias para ejecutar lo dispuesto por planeamiento (PUJADAS y FONT, 1998: 313).

En los suelos urbano y no urbanizable, sin aprovechamiento urbanístico, el recurso para la obtención de suelo para la ejecución de sistemas generales y/o locales es la expropiación o la compra en el mercado libre. Caso contrario, para los suelos urbanizables el mecanismo es la cesión gratuita, a cambio de una recompensa en el proceso de distribución de cargas y beneficios futuros. Para suelos con aprovechamiento urbanístico, la obtención se produce mediante expropiación, compra en el mercado libre, permuta o cesión de aprovechamiento.

Finalmente, cuando una *parcela* adquiera la categoría de *solar* podrá ser edificada conforme a la normativa vigente y, para que esto suceda, deberá estar urbanizada o asumir el compromiso de efectuar las obras de urbanización necesarias. La propiedad según la legislación cumple una *función social*, participa de las plusvalías del suelo generadas por la acción urbanística y del reparto equitativo de derechos y cargas de ella derivadas, que es el principal recurso con que cuenta el Ayuntamiento para regular el mercado inmobiliario o construir vivienda social.

Consortios Urbanísticos

El proceso de transformación del espacio rural en urbano constituye el capítulo central de la ordenación del territorio. El tipo de actividad que se desarrolle, usos del suelo, determinará espacios públicos destinados a equipamientos colectivos y espacios parcelados, de tipo privado, para usos residenciales o productivos. La dosificación de actividades ofrecerá *usos característicos*, los predominantes en una zona, *usos compatibles*, que acompañan al anterior, y *usos tolerados*, que contribuyen a la diversidad de actividades.

En este marco, la *ordenación urbana* debe considerarse como un instrumento normativo con el que se define la forma y la intensidad de ocupación del territorio municipal, con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, de asegurar las dotaciones apropiadas y de permitir el desarrollo económico de modo competitivo. Entre sus objetivos es posible

enumerar a los siguientes: (a) el diseño de modelos de ordenación del crecimiento; (b) la clasificación y la calificación de suelos; (c) la definición de espacios públicos y privados; y (d) la articulación con núcleos urbanos y no urbanos de su entorno.

En el caso de la legislación urbanística española, el planeamiento general constituye el instrumento de ordenación del territorio municipal y debe responder a los lineamientos impartidos por el planeamiento regional y, a su vez, generar directrices para que se desarrollen en su nivel inferior, el planeamiento derivado, de aplicación sobre ámbitos parciales del municipio. De manera que aquella ordenación que no ha podido ser completada por el planeamiento general será recogida por el planeamiento derivado y con tal propósito se conforman los denominados *Consortios Urbanísticos*, destinados a afrontar operaciones de rediseño y de equipamiento integral de una porción de la ciudad.

En 1989 se creó el *Consortio Urbanístico del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid*, que funcionó por siete años hasta la culminación de sus tareas. Se trata de una experiencia desarrollada en colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y RENFE (Red Nacional de Ferrocarriles del Estado, la empresa estatal de ferrocarriles nacionales), que si bien no ocasionó erogaciones públicas, ha gestionado un presupuesto de 30 millones de dólares. Este consorcio estuvo constituido con el propósito de conformar un corredor verde metropolitano que revalorice el entorno del Río Manzanares y reequilibre la periferia sur de la ciudad, mediante la dotación de equipamientos deportivos y recreativos a una zona que funcionaba como eslabón entre el casco central y la periferia de la ciudad.

La actuación se desarrolló sobre el barrio de La Arganzuela y parte del de La Moncloa, sobre una zona muy castigada debido a la agresión producida en su trama por el trazado ferroviario, y la iniciativa surgió a partir de una propuesta de la empresa estatal RENFE para desafectar a una serie de terrenos en desuso ante los nuevos criterios de explotación del servicio de la red. RENFE aportó al Consorcio la titularidad de los terrenos y el Ayuntamiento el compromiso de su recalificación. Con esta operación se recuperaron cerca de 1,5 millones de metros cuadrados de suelo para dotaciones, viviendas, espacios verdes y oficinas sobre uno de los bordes del centro de Madrid, a los que se sumó el completamiento de la infraestructura ferroviaria.

Concretamente, el área se extiende desde el Puente de los Franceses hasta la Estación Príncipe Pío y enlaza los parques del Oeste y Tierno Galván, enterrando la vía de contorno con acceso a la Estación Terminal de Atocha. Se trata de uno de los ejemplos más singulares de intervención sobre el tejido urbano consolidado de la ciudad, donde se han introducido nuevos usos, refuncionalizado espacios degradados y mejorado su calidad de vida.

Con esta intervención se intentaron reconstruir los valores históricos de la trama degradada y producir dotaciones y servicios carentes en el barrio, con zonas verdes, con un tratamiento cuidado de espacios públicos y con la instalación de un parque residencial y terciario que revitalizara la actividad económica del área y con la introducción de elementos simbólicos de significación. La liberación de trazados ferroviarios degradados para su recuperación como ámbitos urbanos de alta calidad ambiental constituyó una importante oportunidad de acción para el Consorcio, que llevó a cabo dos operaciones simultáneas: una de transporte, donde se resolvió el completamiento del anillo ferroviario de la red de cercanías, y otra de urbanización, donde sobre terrenos ferroviarios obsoletos y en desuso se crearon usos urbanos.

Esta operación no implicó erogaciones públicas dado que sólo se colocó en el mercado el 10% de la superficie liberada con el propósito de sostener económicamente la operación, mientras que el resto fue utilizado para usos públicos: un 15% se utilizó para dotaciones públicas y el 75% restante se destinó a espacios verdes, espacios libres y sistema viario. La promoción y la

comercialización de los nuevos suelos resultantes, con 70 mil metros cuadrados destinados por planeamiento para vivienda de interés social, vendidos en subasta pública, permitieron el financiamiento de la operación.

Con *Pasillo Verde* se cierra un anillo circular de la red ferroviaria de cercanías de Madrid, de manera que hoy puede efectuarse toda la vuelta alrededor de la capital vinculando las estaciones terminales de Atocha con Príncipe Pío mediante ocho kilómetros de túnel subterráneo que reemplazan a los 35 kilómetros recorrido en superficie. Se crearon también nuevas estaciones intermedias y se generaron nuevas combinaciones con las líneas de Metro y con terminales de autobuses. Las áreas de oportunidad se encontraban, entonces, en solares vacantes y en el trazado ferroviario de superficie que se desafectaba, y la actuación se desarrolló por sectores articulados por una traza viaria que conservaba la geometría de la red ferroviaria y que vinculaba un sistema preexistente de espacios verdes con otros de nueva creación.

A cambio de la cesión de suelo, RENFE consiguió la modernización de una parte de su trazado suburbano que integra la red de cercanías a la capital y, el Ayuntamiento, por otro lado, recalificó suelos y efectuó las dotaciones necesarias para devolverle calidad a un sector de la ciudad. Se trata de la mayor operación de cirugía urbana practicada en las últimas décadas en Madrid y ha logrado rejuvenecer demográficamente a la población y reactivar económicamente a un distrito muy deprimido.

Hacia un posicionamiento estratégico

El crecimiento exponencial de la movilidad metropolitana tiende a propiciar una ocupación difusa del territorio, antes desconocida. Lo más significativo de este fenómeno es que no se ven desplazadas a las periferias las actividades más débiles, como en la ciudad tradicional, sino que funciones y elementos emblemáticos de la centralidad abandonan las localizaciones tradicionales para colonizar un nuevo territorio suburbano. Este hecho produce una clara distorsión en las clásicas relaciones de dependencia entre la ciudad central y sus núcleos exteriores, donde el modelo metropolitano jerarquizado tiende a transformarse en una estructura policéntrica reticulada. Las actividades que antes se desenvolvían en un espacio concentrado hoy consumen una mayor extensión (J.EZQUIAGA, 1998: 19).

Si bien a la dimensión económica debe asignársele la responsabilidad principal en cuanto a las lógicas urbanas en el desarrollo de la ciudad, han existido procesos y resistencias propias que le otorgaron una característica diferencial a la espacialización local de las agudas políticas globalizadoras planetarias. Puede concluirse, entonces, que en términos urbanos Madrid fue objeto de fuertes procesos de reconversión económica y de urbanización acelerada que produjeron de manera simultánea una *expansión* y una *recualificación* socioterritorial.

Del conjunto de efectos visibles, es preciso subrayar a dos como los de mayor predominancia: (a) la generación de *nuevas centralidades periféricas*, que impactaron contra los bordes de la ciudad construida y que se materializaron a partir de una descentralización comercial, principalmente sobre los vacíos intersticiales, y una desconcentración residencial, situada sobre la extrema periferia; y (b) la necesidad de *recentralizar centralidades existentes*, para permitir la expansión de actividades administrativas y financieras a partir de una creciente aportación de capitales transnacionales que "modernizaron" la imagen del antiguo centro con arquitecturas emblemáticas de fuerte impacto visual.

Dado que este proceso de transformación socioterritorial no ha superado aún su etapa inicial, la situación planteada si bien por un lado abre numerosos e importantes interrogantes, por otro manifiesta con claridad la presencia de un fenómeno en expansión con trascendentes consecuencias sobre la estructura urbana. En este marco y de manera ineludible, el papel

conductivo que asuma la administración pública se tornará en determinante de la evolución futura de la región metropolitana de Madrid.

El planeamiento, por ende, debería aparecer como el marco más apropiado para la definición de directrices de ordenación, legitimadas socialmente, como modo de recuperar una doble dimensión: por un lado, como instrumento de políticas territoriales y, por otro, como expresión del interés público. De manera que el *plan* tendería a canalizar cada vez más consultas con los niveles inferiores y con los grupos de interés local, aproximándose a un "*documento de consenso*" que a un instrumento consumado.

Situaciones inéditas afectan hoy a las grandes aglomeraciones urbanas como resultado de un proceso brusco y acelerado de modernización. P.KENNEDY (2000) señalaba: "En la actualidad, las sociedades se están globalizando y modernizando a partir de la incorporación a los mercados mundiales y a la fuerza laboral mundial en una época rápida y sin precedentes, virtualmente en una sola generación; hecho que pone de manifiesto las más extremas contradicciones. Estas sociedades, inmersas en una carrera contra el tiempo, ¿podrán aumentar sus estándares de vida sin cometer *ecocidio*?, ¿no se están viendo obligadas a ponerse al día aceleradamente, a modernizarse demasiado rápido?".

En este marco, el planeamiento como instrumento de gestión de la ciudad tiende a incorporar de manera gradual a la ciudadanía en todo su proceso de gestación, de manera de enhebrar lineamientos estructurales en un extremo y componentes de mayor representatividad en el otro. Con la mirada centrada en los procesos de transformación socioterritorial emergen, entonces, ciertas líneas orientadas a fortalecer, por un lado, determinados patrones sociales debilitados, pero que históricamente han caracterizado el crecimiento de las ciudades y, por otro, a desarrollar nuevos mecanismos que permitan aproximar el planeamiento a la población.

El célebre lema "*crecer o desaparecer*" ha signado el desarrollo de las grandes ciudades durante toda la última década. El caso particular de Madrid no fue ajeno a ello y lo ha sumergido en una competencia estratégica en pos de un posicionamiento en el contexto internacional. Sin embargo, tal esfuerzo no ha sido suficientemente acompañado por un impulso similar tendiente a colocar al planeamiento urbano en una situación diferencial de competitividad frente a otros instrumentos de gestión pública al interior de la ciudad —tal como subraya I.SÁNCHEZ (1999)—.

El tiempo se ocupó de demostrar cómo el *urbanismo*, por científico que se precie, resulta incapaz de conducir por sí el destino de la sociedad. De manera que, evidentemente, la ausencia de redes de contención social excede largamente las incumbencias propias del planeamiento urbano y, en ese sentido, aparece recortado su campo de acción. No obstante, sí es posible contribuir desde la disciplina a disipar tendencias de *guetización* tanto como de *gentrificación* sociales, contribuir en la generación de empleo así como promover microemprendimientos en determinados sectores de la sociedad, por citar algunos ejemplos.

La diversidad y simultaneidad de fenómenos subyacentes en las muchas de las grandes ciudades conduce a que, de manera inexorable, resulte imposible examinar la realidad en toda su complejidad; con lo cual las decisiones deben de tomarse sobre la base de información incompleta, debiendo responder adecuadamente a situaciones de incertidumbre, a circunstancias cambiantes.

De modo tal que —tal como ha sido señalado precedentemente— la "incertidumbre" comienza a aparecer como un dato propio del sistema e induce a incorporar un cierto grado de flexibilidad a la mirada del especialista sobre los procesos urbanos. De la excesiva rigidez en los sistemas de planeamiento también ha dado cuenta el tiempo. Cuando éstos no logran responder adecuadamente, la resolución se efectúa a sus espaldas, conformando una especie de sistema paralelo. Allí radica la importancia de la introducción de fle-

xibilidad, pero esto requiere de una cierta sofisticación técnica, por un lado, y una utilización apropiada, por otro, tendiente a evitar potenciales abusos.

El urbanismo actual debe afrontar problemas tan inéditos como extremos. La reaparición de la miseria urbana, el incremento sustancial de la pobreza y su segregación física han alcanzado niveles hasta ahora desconocidos. En este marco, hizo su aparición una forma de planeamiento que permitía prolongar sobre el territorio la propia lógica de acumulación, sumando mayor flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones de la economía. Más que un equilibrio territorial se pretendía territorios competitivos.

El aumento de las desigualdades socioeconómicas y espaciales condujo a su vez a rever las tradicionales relaciones entre *centro* y *periferia*, principalmente, a partir de los procesos de *periferización* de áreas centrales y de *centralización* de áreas periféricas, con gran dispersión urbana ilimitada y con una *metropolización tentacular* incontenible. La celeridad de los procesos de urbanización y, simultáneamente, la ineficacia de las tradicionales herramientas de actuación tornaron más aguda a la discusión sobre los efectos socioterritoriales producidos en las grandes ciudades. Asimismo, la complejización de la estructura de la sociedad torna dificultoso definir el interés general y, a su vez, la acción pública no suele dirigir sus beneficios hacia todos los grupos de manera equivalente.

La fragmentación de los poderes públicos, la diversidad de grupos sociales así como la gran cantidad de agentes económicos, entre otros factores, inciden gravitatoriamente sobre las condiciones bajo las cuales las políticas públicas en general y las urbanas en particular puedan ser puestas en práctica exitosamente. De manera que la participación activa de los diferentes grupos que conforman la sociedad urbana tanto como la construcción de consensos constituyen elementos básicos a incorporar en este nuevo sistema de relaciones.

Cuando una sociedad se encuentra apropiadamente consolidada y articulada, las voces que se alzan adquieren mayor capacidad para convertir en problema urbano una determinada cuestión y, a su vez, mejor comprenderá los impactos de las políticas urbanas sobre su calidad de vida y mayor será su exigencia para con el ambiente urbano. Con lo cual, el papel que deben asumir los ciudadanos organizados en los *procesos urbanísticos* alcanza una importancia decisiva y las acciones deben orientarse en ese sentido.

Por último, el *urbanismo* debería ser considerado como uno de los ámbitos más próximos a la vida cotidiana. Consecuentemente, de la enorme cantidad de decisiones políticas que diariamente se toman, la participación de la ciudadanía en el planeamiento podría convertirse en uno de sus componentes básicos. Deberá, entonces, acentuar el estudio de los diferentes fenómenos urbanos, pero también, dinamizar y flexibilizar las estructuras administrativas y de gestión, y reconsiderar el papel asignado a la ciudadanía en estos procesos.

Ante este escenario, las administraciones deberían centrar sus lineamientos sobre dos ejes estructurales: (a) la *docencia urbana*, por un lado, y (b) la *participación ciudadana*, por otro. En relación con la primera, tender a liderar acciones que permitan promover los valores urbanos, el respeto a la ciudad y a su patrimonio edificado como producto social y cultural. La segunda, en cambio, más orientada a legitimar las distintas acciones públicas.

El ¿cómo? de estas dos líneas es complejo, difuso y excede el marco de este trabajo. Sin embargo, a través de (a) la revalorización del *espacio público* por un lado, y (b) la *descentralización funcional* por otro, pareciera orientarse una respuesta apropiada. La inversión en espacio público debe ser considerada, lejos de un gasto, como una instancia de rentabilidad sumamente importante para la sociedad. Con lo cual, recuperar a la calle como "lugar de encuentro" constituiría un jalón social insoslayable.

Por otro lado, la descentralización de funciones administrativas permitiría adquirir un mayor contacto con la sociedad y se convertiría en una

importante plataforma para fomentar actividades en las que la ciudad se constituya en contenedor y referente, de modo que desalentar procesos de guetización, promover y asistir a pequeños emprendimientos, y mejor monitorear los agudos procesos de transformación socioterritorial, sus impactos urbanos y ambientales y los altos costos sociales emergentes.

En consecuencia, (a) situar al *planeamiento urbano* como instrumento privilegiado de gestión pública, (b) incorporar la incertidumbre y la flexibilidad a la mirada sobre los procesos urbanos, (c) generar una participación activa de la ciudadanía como modo de construir consensos, (d) liderar una tarea pedagógica que promueva valores de urbanidad en la ciudad, (e) revalorizar el *espacio público* como contrastación con la difusión de enclaves y (f) descentralizar la gestión e instrumentación urbanística, resultan ser, conclusivamente, los factores principales con los que el planeamiento urbano y regional contribuya a afianzar las relaciones sociales tanto como a mejorar la calidad de vida en la ciudad.

Referencias

- ABBA, A. (2006). *Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA*. Café de las Ciudades, revista electrónica. Año 5, Nro. 48, Octubre.
- AGUADO BONET, AMBROSIO. (1998), Entrevistas realizadas por el autor al Jefe del Departamento de Estudios y Comunicación de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.
- AGUAS BONAERENSES S.A. (s.f.). *La Empresa*. Recuperado el 03 de julio de 2009, de sitio web de Aguas Bonaerenses S.A.: <http://www.aguas-bonaerenses.com.ar/la-empresa.htm>
- ALBERDI, BARALIZLES. (1995), "Diagnóstico y perspectivas del sector inmobiliario residencial en Madrid". Madrid: Economía y Sociedad, N° 12, pp.123-132
- APARICIO MOURELO, ÁNGEL. (1998), "Políticas de regeneración urbana en los EE.UU.". Madrid: Cuadernos de Investigación Urbanística, N° 25, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica.
- ARPEGIO. Actuaciones y proyectos. (1998), Madrid: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte; Comunidad Autónoma de Madrid.
- ARPEGIO. Informe Anual 1997. (1998), Madrid: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte; Comunidad Autónoma de Madrid.
- ATLAS Ambiental de Buenos Aires. (2009). *Centralidades Urbanas*. Recuperado el 20 de julio de 2009, de sitio web del Atlas Ambiental de Buenos Aires: http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=118&Itemid=49&lang=es
- BERNAL-MEZA, RAÚL. (1996), "La globalización: ¿un proceso y una ideología?". Buenos Aires: Realidad Económica, N° 139, (IADE), pp.83-99.
- BORJA, J. y Castells, M. (1998). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BORJA, JORDI. (1994), "Planificación estratégica de ciudades. Elementos conceptuales". Córdoba: Ciudad y Desarrollo, N° 1, pp.30-35.
- BOURDIEU, PIERRE. (1999), *Contrafuegos*. Buenos Aires: Anagrama.
- BOYER, M. CHRISTINE. (1996), *CiberCities: Visual perception in the age of electronic communication*. New York: Princeton Architectural Press.
- BUSQUETS, JOAN. (1996), "Nuevos fenómenos urbanos y nuevo tipo de proyecto urbanístico". Barcelona: Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, pp.280-287.
- CASARIEGO RAMÍREZ, JOAQUÍN. (1995), "Sobre el espacio y la post-modernidad. Una

- reflexión desde la experiencia norteamericana". Madrid: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Vol.III, N° 106, pp.877-896.
- CASARIEGO RAMÍREZ, JOAQUÍN. (1998), "Los Ángeles. La construcción de la post-pe-riferia". Madrid: Urban, N° 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.59-78.
- CASTELLS, MANUEL. (1990), *The Informational City: Informational Technology, Restructuring and the Urban Regional Process*. Cambridge MA: Basil Backwell.
- CASTELLS, MANUEL. (1997), *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza, Tomo I.
- COVELIA S.A. (2009). *Municipios*. Recuperado el 20 de julio de 2009, de sitio web de Covelia S.A.: <http://www.covelia.com.ar/municipios.htm>
- DE TERÁN, FERNANDO. (1997), "Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento). Madrid: Urban N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.9-27
- DÍAZ, ANTONIO. (1998), Entrevistas realizadas por el autor al titular del Estudio Antonio Díaz-Damián Quero Arquitectos, radicado en la ciudad de Madrid.
- DIRECCIÓN General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). *Mapa Escolar*. Recuperado el 03 de julio de 2009, de sitio web de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: <http://mapaescolar.ed.gba.gov.ar/examples/servlets/pr17/mapa%20escolar/index.htm>
- DISTRITO IV - Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. (2008). *Jornada de Estudio y Análisis de los Códigos de Ordenamiento Urbano y Planificación*. Recuperado el 20 de julio de 2009, de Sitio web del Distrito IV - Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires: http://www.capbaiv.org.ar/component/option,com_frontpage/Itemid,158/limit,8/limitstart,16/
- ECHEVARRÍA, JAVIER. (1994), *Telépolis*. Barcelona: Destino.
- EZQUIAGA, JOSÉ MARÍA. (1998), "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?. Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano". Madrid: Urban, N° 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.7-33.
- FARIÑA, JOSÉ Y POZUETA, JULIO. (1998), "La movilidad en los tejidos residenciales del suburbio disperso". Madrid: Urban, N° 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.79-93.
- FERNÁNDEZ DURÁN, RAMÓN y VEGA, PILAR. (1995), "Modernización-Globalización versus transformación ecológica y social del territorio". En: Díaz Orueta, F. y Mira, E. (coords.); *Pensar y vivir la ciudad*. Alicante: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Alicante, pp.21-53.
- FERNÁNDEZ DURÁN, RAMÓN.(1993), *La explosión del desorden. La metrópolis como espacio de la crisis global*. Madrid: Fundamentos.
- FERNÁNDEZ GÜELL, JOSÉ MIGUÉL. (1997), *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, Serie Proyecto & Gestión.
- FOUCAULT, MICHAEL. (1986), *The other spaces in Diacritics*. New York: Vintage Books.
- FRIEDMANN, JOHN. (1986), "The World City Hypothesis". *Development and Change*. N° 17, pp.69-84.
- FRIEDMANN, JOHN.(1995), "Where we stand: A decade of world city research". En: P.L.Knox y P.J.Taylor (eds.), *World cities in a world system*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp.21-47.
- GARCÍA BALLESTEROS, AURORA. (1995), "La ciudad objeto de estudio pluridisciplinar". Barcelona: Geografía Urbana, N° 1, Oikos-Tau, pp.11-18.

- GARREAU, JOEL. (1992), *Edge City*. New York: Anchor Books.
- GIDDENS, ANTHONY. (1990), *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press.
- GMU/AM. (1997), *Urbanismo, Arquitectura y Obra Pública*. Madrid: Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid. (Capítulo: "Infraestructura de cierre del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid"; pp.26-33).
- GMU/AM. (1998), *Memorias de Gestión 1997*. Madrid: Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid. (Capítulo: "Planeamiento Urbano"; pp.45-64).
- HARVEY, DAVID. (1989), *The Condition of Post-Modernity: An Enquiry into the Origins of Social Change*. Oxford and New York: Basil Blackwell.
- INDEC. (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001*.
- INDEC. (2003). *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* Buenos Aires: INDEC.
- KENNEDY, PAUL. (2000), "Una prosperidad selectiva". En: *Diario Clarín*, Suplemento Zona. Buenos Aires, enero 9, p.7.
- KOLLHOFF, HANS. (1989), *Arquitectura contra Urbanismo*. Quaderns, N° 183, Octubre-Diciembre, pp.13-23.
- KOOLHAAS, REM. (1996), "¿Qué fue del Urbanismo?". Madrid: *Revista de Occidente*, p.185 y sig.
- LEFEBVRE, HENRI. (1991), *The production space*. Oxford: Basil Blackwell.
- LIPIETZ, ALAIN. (1995), "Crisis ecológicas globales y conflictos norte-sur". Buenos Aires: *Realidad Económica*, N° 133, (IADE), pp.115-137.
- LÓPEZ DE LUCIO, RAMÓN. (1997), "Planeamiento urbanístico, mercado del suelo y políticas de suelo". Madrid: *Urban N° 1*, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.79-91.
- LUNGO, MARIO. (1995), "América Latina hacia el final del siglo XX: ¿se está configurando un nuevo patrón de urbanización?". En: Díaz Orueta, F. y Mira, E. (coords.); *Pensar y vivir la ciudad*. Alicante: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Alicante, pp.81-111.
- MIÑO, M., Borello, J., & Alsina, G. (2007). *Diagnóstico ambiental preliminar del Partido de San Miguel*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MUNICIPALIDAD de San Miguel. (2009). *Presupuesto Participativo*. Recuperado el 20 de julio de 2009, de la Municipalidad de San Miguel: http://www.msm.gov.ar/index_pp.php
- ORTÍZ CASTAÑO, PEDRO. (1998), *Entrevistas realizadas por el autor al Director General de Urbanismo y Planificación Regional, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte; Comunidad Autónoma de Madrid*.
- PADOVANO, GABRIELLA. (1993), "Introduzione". Florencia: Verso il moderno futuro. Nuove strategie per il territorio della complessità.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. (1993), "La ordenación y gestión territoriales y urbanísticas: algunas reflexiones críticas sobre su situación actual". Valencia: *La gestión de la ciudad*. Conferencias y ponencias invitadas al Congreso Iberoamericano de Urbanismo, pp.93-113.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. (1997), "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica". Madrid: *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, Vol.III, N° 107-108, pp.149-166.
- PGOUM. (1997), *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (Aprobación Definitiva)*. Ayuntamiento de Madrid: Gerencia Municipal de Urbanismo.
- PRET. (1996), *Plan Regional de Estrategia Territorial*. Bases. Comunidad de Madrid: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte;

- Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional.
- PUJADAS, ROMÀ y FONT, JAUME. (1998), Ordenación y planificación territorial. Madrid: Síntesis.
- RANDLE, P. H. (1977). *La ciudad pampeana*. Buenos Aires: Oikos.
- REESE, E. (2006). *Evolución de la práctica urbanística argentina*. Taller de Urbanismo III. Universidad Nacional de General Sarmiento: Malvinas Argentinas, 16 Agosto, (presentación).
- RODRÍGUEZ AVIAL, LUIS (1997). "El nuevo Plan General de Madrid". Madrid: Urban N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.111-123
- ROJAS, E., con colaboración de Rodríguez, E. y Wegelin, E. (2005). *Volver al centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*. México: Alfaomega-BID.
- SABSAY D., GARCÍA, M. del C., NÁPOLI, A., RYAN, D. (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, INÉS (1997). "La práctica del urbanismo: conocimiento y legitimidad". Madrid: Urban N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.65-76
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, INÉS. (1999), La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea. Madrid: Boletín Oficial del Estado-Universidad Carlos III.
- SASSEN, SASKIA. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- SASSEN, SASKIA. (1994), *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge, Sage Press.
- SASSEN, SASKIA. (1996), *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. The 1995 Columbia University L.H.Schoff Memorial Lectures. New York: Columbia University Press.
- SCHNEIER-MADANES, G. (1998). *Buenos Aires: une métropole en projet*. París: Urbanisme, 298, 14-33.
- SIMMONDS, ROGER. (1997), "New instruments of urbanism in a new urban epoch". Madrid: Urban, N° 1, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp.45-64
- SOJA, EDWARD. (1996), *Six Discourses on the Postmetropolis. Imagining Cities*, Routledge.
- SOLÀ-MORALES, IGNASI. (1996), "Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades". Barcelona: Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, pp.10-23.
- TELLA, GUILLERMO (2003). *La mutación de enclaves urbanísticos en Buenos Aires*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, IX; 211-237. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- TELLA, GUILLERMO (2005). *Ínsulas de riqueza en océanos de pobreza... o el proceso de fragmentación territorial de Buenos Aires*. Barcelona: Universidad de Barcelona; ScriptaNova-Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales; Vol. IX, Nro. 194.
- TELLA, GUILLERMO (2007). *Un crack en la ciudad: Rupturas y continuidades en la trama urbana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Nobuko.
- TELLA, GUILLERMO. (1999), "La Ciudad Lineal de Madrid... un siglo después". Buenos Aires: Vivienda, N° 438, 1999, pp.122-125.
- TELLA, GUILLERMO. (1999), "La Planificación Regional en Madrid". Buenos Aires: Vivienda, N° 447, 1999, pp.116-119.
- TELLA, GUILLERMO. (1999), "Los Consorcios Urbanísticos como modelo de gestión. El caso del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid". Buenos Aires: Vivienda, N° 449, 1999, pp.120-123.
- TELLA, GUILLERMO. (1999), "Programas de Actuación Urbanística. El Parque Lineal Arroyo Culebro de Madrid". Buenos Aires: Vivienda, N° 448, 1999, pp.120-123.

- TELLA, GUILLERMO. (1999), "Tony Díaz... una década de urbanismo en España". Buenos Aires: Vivienda, 1999, N° 439, pp.122-125.
- UYARRA, ÁNGEL GARCÍA. (1998), Entrevistas realizadas por el autor al Jefe del Departamento de Urbanismo de ARPEGIO; Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte; Comunidad Autónoma de Madrid.

Reflexiones finales

Comprender las relaciones de reproducción social en el territorio implica adentrarse en las lógicas estructurales que orientan la reproducción del capital. Al respecto, se encuentra un primer hito en 1991, al entrar en vigencia un proyecto económico nacional que instrumentó la llegada de la industria, el comercio y la actividad financiera global. En ese proceso participaron conjuntamente actores locales y extranjeros, que lograron modificar de modo sustancial las articulaciones entre espacio y sociedad¹. En efecto, los años noventa se caracterizaron por la sucesión de transformaciones estructurales de los marcos institucionales, las relaciones sociales y económicas, la redistribución de la propiedad y el realineamiento de los sectores sociales (Lombardo, 1999). El proyecto habilitó -entre otras cuestiones- la acción del mercado sin control, la libre movilidad de fondos, la privatización de empresas prestadoras de servicios, la reducción de la administración pública y la flexibilización del mercado de trabajo.

Este escenario condujo a un aumento creciente de la fragmentación social y sentó los pilares de un modelo de gestión centrado en la acción del sistema financiero internacional y el desmantelamiento del aparato productivo (Borello *et al.*, 2002). Los primeros años fueron sostenidos por una alta concentración económica empresarial, el cierre de fábricas, la precarización laboral, el aumento del desempleo, el vaciamiento de la estructura sindical, el descenso generalizado del nivel de vida de los sectores medios y bajos, el deterioro de las prestaciones sociales y una profunda crisis del sistema previsional y de la educación pública (Federico Sabaté, 2002).

Como resultado de la acumulación económica y de la participación diferencial de la población apareció una nueva estratificación que -planteada en los términos de *Maristella Svampa*- retrató a una franja reducida de *ganadores*, representados por las elites planificadoras, los sectores gerenciales y profesionales y los intermediarios estratégicos. Por otro lado, surgió un vasto y heterogéneo conglomerado social de *perdedores*, entre los que se contaron amplios sectores de la clase media tradicional, que sufrieron los efectos de una desclasificación social: emergió un nuevo proletariado, confinado a las tareas menos calificadas que demandaba la nueva economía de servicios (Svampa, 2001).

De esta manera, la antigua clase trabajadora estuvo cada vez más debilitada en sus derechos sociales debido al impacto de los cambios en la movilidad social, a la atenuación de los lazos culturales, a la despolitización de la sociedad, al declive de las formas organizativas -como sindicatos y partidos políticos-, a la inestabilidad institucional así como al alto grado de concen-

1 En: Tella, Guillermo -coord.- (2016), *Precariedad urbana y reproducción social en la construcción de la ciudad: El caso de la región metropolitana norte de Buenos Aires entre 1991 y 2010*; Buenos Aires: Ediciones UNGS, Colección Cuestiones Metropolitanas Nro. 22. Universidad Nacional de General Sarmiento.

tración del ingreso en esos grupos denominados *ganadores* (Svampa, 2001). El desempleo afectó en forma diferencial a los distintos sectores sociales pero principalmente lo hizo en aquellos puestos sin cobertura de seguridad social (que no recibían aportes patronales ni jubilatorios). A modo de ejemplo, cabe mencionar el considerable aumento de la tasa de desocupación, que en la región metropolitana de Buenos Aires pasó de 6,8% en 1991 a 17,9% en 2001 (Beccaria *et.al.*, 2003).

Mientras el crecimiento de los empleos fue básicamente de puestos precarios, el mayor avance de la desocupación se produjo en el sector con más bajo nivel educativo (hasta secundaria incompleta), que registró aumentos significativos. En los grupos de menores recursos se acrecentó la frecuencia de trayectorias laborales inestables, con puestos de corta duración y múltiples episodios de desempleo en períodos breves. Las actividades por cuenta propia reflejaron la situación laboral de un sector social ligado a la informalidad, que actuaban como refugio de la población trabajadora excluida. Hacia 1995 comenzaron a evidenciarse problemas sistémicos de una economía que puso su foco en la acción del mercado. Tres años después se quiebra el ciclo ascendente y avanzó un clima de contracción generalizada.

Estos años signados por el desempleo y la desidia de las instituciones y prestaciones públicas; con el consiguiente deterioro de las relaciones sociales, expresiones culturales y la falta de representación y participación política, constituyó un modelo de construcción urbana que expresó esas carencias. De esta manera -aunque no exclusiva de este período- la ciudad llamada "informal" creció notablemente bajo condiciones de falta de infraestructuras, autoconstrucción, toma de tierras y urbanizaciones precarias (Tella, 2015), situación que prefiguró un territorio específico y condicionó la reproducción de la vida en un contexto socio económico particular.

Ya en 2001, con una economía nacional en cesación de pago, las condiciones de reproducción se tornaron negativas: se dispararon los índices de desocupación a niveles muy altos y se alzaron importantes conflictos sociales. A partir de ese momento, tras la devaluación de la moneda, se adoptaron políticas para controlar el movimiento de capitales y las transacciones bancarias, entre otras medidas que resultaron traumáticas para la población.

La crisis confluyó en un desenlace conflictivo y extremo en cuestiones políticas, sociales, económicas y financieras, reflejadas en episodios de violencia y revueltas sociales en todo el país, dejando a una gran cantidad de manifestantes heridos y muertos. Estos hechos culminaron con la renuncia del Presidente de la Nación y el control del poder político nacional fue pasándose entre diferentes dirigentes que ocupaban la línea de sucesión establecida por la Constitución Nacional. En 2003 se realizaron las elecciones presidenciales y las nuevas autoridades establecieron un nuevo rumbo económico, social y productivo. Así, gradualmente se fue avanzando hacia un nuevo escenario de substitución de importaciones que prometía un nuevo aliento a la producción.

A partir de allí se comenzó a observar un crecimiento en la rentabilidad de las empresas, que empezaban a producir nuevamente para el mercado interno, lo que conllevó a la progresiva recuperación del empleo. El sector público mostraba cierto superávit debido a los mayores impuestos recaudados y muchos de esos fondos se destinaron a estimular la economía y a mejorar salarios y jubilaciones (Amico, 2008). Se promovió la recuperación de los sectores marginados, que habían sido desmantelados por las políticas anteriores (Aronskind, 2015). Pero los vientos favorables soplaron hasta 2008, momento en el que se desató una nueva crisis financiera global y que en el medio local disparó nuevos conflictos: la retención a las exportaciones del sector agropecuario y una fuerte puja entre los salarios reales y los beneficios esparados por las empresas.

Como hemos mencionado, en los años noventa se observó un cambio substancial en la situación laboral de la población, con una masiva desocu-

pación, el aumento del número de asentamientos populares y la falta de financiamiento accesible a los trabajadores para adquirir sus viviendas o suelo barato para autoconstrucción. No ajena a esta situación, en el área de estudio se evidenciaron estos procesos y, de hecho, se encontraron intensificados por el volumen de población, actividades y desplazamientos, además del nivel de urbanización y las características propias de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

La concesión a grupos privados de la operación y el mantenimiento de las autopistas metropolitanas formó parte sustancial de la estrategia adoptada la producción de suelo y de vivienda para sectores de altos ingresos. En efecto, el mejoramiento de la red viaria troncal permitió el acceso rápido a amplias áreas vacantes a lo largo de su traza, sobre las que impulsaron numerosos proyectos inmobiliarios (Boyer *et al.*, 1996).

Estas circunstancias fluyeron hacia un cambio considerable en la magnitud de las operaciones en el territorio, tanto por el tamaño de los emprendimientos como por el volumen de las inversiones. A modo de ejemplo, cabe citar el caso de la reorganización de los circuitos constituidos entre actores para la realización de las obras, donde empresas financieras participaron activamente en la conformación de importantes áreas de cada municipio. Surgía entonces una nueva relación entre el Estado local y los inversores privados para desarrollar partes de su territorio (Tella, 2007).

La localización de proyectos se realizaba en lugares escogidos por los propios inversores y, para ello, el Estado delegaba sus funciones de planeamiento aunque ello requiriera de una modificación de la zonificación urbana originariamente establecida: el Estado se hacía cargo de sostener el mercado del suelo, el espacio urbano, el casco urbano consolidado y las áreas de asentamientos populares; y el capital privado organizó aquellos sectores del municipio donde generaba sus propias inversiones (Lombardo, 2008).

De modo que la relación entre Estado e inversores presentó características contrastantes a lo largo del período: en un primer momento (1991-2001) el Estado no intervenía de manera directa en el territorio ni establecía reglas de juego sino que se ocupaba de garantizar el funcionamiento del sistema; y en una segunda instancia (2003-2010), en cambio, apeló a incidir de manera directa en la conducción de los procesos de ordenamiento.

Estos diferentes roles, entramados y modos de relaciones sociales generaron, respectivamente, distintos tipos de desarrollo urbano, marcados fuertemente por el papel que jugaba el Estado en cada momento, las facilidades que encontraban los grandes grupos inversores y las posibilidades económicas de los sectores medios y bajos. De esta manera se fue conformando el espacio a través de las tensiones propias de las lógicas de reproducción predominantes del capital financiero, por un lado, y las necesidades de reproducción social y de los medios de subsistencia del sector más vulnerable de la población, por el otro; lo que generó también territorios disímiles y fragmentados.

Los actores que participaban en la construcción del espacio urbano en el periodo fueron diversos. En primer lugar, se encontraba el Estado nacional y los grupos financieros. La principal articulación se producía mediante la privatización y la concesión de explotación de la red de autopistas. A este mecanismo se sumaron también, aunque en forma indirecta, las empresas de telefonía celular, que complementaban la conexión rápida entre las áreas centrales y la periferia (lugar donde se ubicaron los nuevos desarrollos residenciales de alta renta).

Como se señaló, los grupos financieros que impulsaban inversiones en la zona de influencia de las trazas de las autopistas formaron parte de la concepción y de la organización de los proyectos inmobiliarios. Estos grupos afrontaban los costos de tales obras con capital propio, sin recurrir a financiamiento bancario. Sus inversiones crecieron en volumen a partir de 1993 (momento de puesta en vigencia de la concesión de autopistas), se retra-

jeron considerablemente en 2001 y desde 2003 mostraron un crecimiento sostenido. El Estado municipal, por su parte, alentó la realización de esos emprendimientos y, en caso de requerirlo, gestionaba y aprobaba mediante excepción el cambio de uso del suelo estipulado por la normativa urbanística para el territorio en cuestión (Tella, 2014).

Los sectores populares y los propietarios del terreno donde se localizaron los asentamientos formaban parte del otro espectro de actores involucrados. Ambos establecían relaciones alrededor de: la regularización dominial del suelo, la provisión de infraestructura básica y la construcción de las viviendas (Nuñez *et.al.*, 2004). Finalmente, la participación de los sectores medios en la red de actores que construyeron el espacio se remitía solo a manifestaciones de protesta por la recurrencia de inundaciones ocasionadas por los nuevos barrios cerrados o por la demanda de mejores condiciones de seguridad ciudadana.

Efectivamente, en situaciones tales como las inundaciones, reclamos sociales y manifestaciones políticas, entre otras, la calle evidencia la insatisfacción social de una ciudad que crece a distintas velocidades. En su dimensión conceptual e instituyente como expresión colectiva de lo público, ha sido siempre el escenario por excelencia de disputas sociales, de reivindicación y de protestas. Cacerolazos, escraches, piquetes, cartoneo, *okupaciones* y culto a tragedias constituyen algunas de las expresiones urbanas de denuncia y reparación del tejido social más visibles en los años recientes, que tuvieron al espacio público como escenario de resonancia (Tella *et al.*, 2014).

Mediante esas relaciones mayormente conflictivas, los actores sociales fueron conformando acuerdos de reproducción que estructuraron diferentes circuitos, tal como los organizados para la compra-venta de un inmueble o los que instalaban un asentamiento para negociar la propiedad del suelo o la dotación de infraestructura. Los mecanismos detectados en este análisis y que intervenían con mayor peso en la conformación del espacio, se organizaron mediante:

- La calificación diferencial del espacio urbano (redes, servicios);
- El aumento del precio del suelo y del espacio construido;
- La diferenciación de las distintas partes de la ciudad; y
- La demarcación simbólica de las partes diferenciadas.

La *calificación* implicó la provisión de servicios -o la existencia de éstos- en las distintas áreas de la ciudad, lo que explica la diferenciación entre zonas y el aumento de precios del suelo (Lombardo, 2008). En ese contexto se definen relaciones de reproducción entre actores cuyas diferencias se expresan con elementos urbanos conocidos por todos -tipo de materiales utilizados, equipamientos disponibles-, que manifiestan las cualidades del lugar y le imprimen un determinado valor simbólico.

Tales actores interrelacionados se insertan en el proceso de espacialización (articulación entre espacio y sociedad) con la normativa establecida y con otros actores (inversores, compradores, Estado). Consecuentemente, el espacio se define con distinta calificación y precio, con zonas diferenciales y con marcas simbólicas que determinan un *estatus urbano* de lugar (Tella, 2015). Se intenta analizar, entonces, como accionaron en el territorio y sobre la población en el área de estudio los mecanismos de reproducción social aquí expuestos y cuáles son las características que va adquiriendo el espacio construido en relación a esos mecanismos.

La ciudad es un conjunto organizado de lugares y de espacios que los actores sociales construyen en el marco de las posibilidades estructurales para desarrollar sus vidas. Para comprender este proceso se consideran las relaciones socioeconómicas imperantes, los marcos normativos, las características del espacio construido y el accionar de los propios actores que inciden en dicho espacio. La información ha sido obtenida a partir del relevamiento directo en el territorio y de datos censales complementarios para el

período 1991-2010.

Más allá de las construcciones materiales, físicas, tangibles, observamos que la ciudad está constituida por signos que se reconocen a partir de las interacciones sociales. Esta perspectiva instala un discurso en el que no solo se reconocen e interpretan tales signos sino que además se producen elementos simbólicos desde un plano semiológico.

La ciudad es pensada entonces como diálogo, como respuesta a los enunciados que ella misma emite (Bajtín, 1982). Reconocemos entonces a la ciudad como un dispositivo socio-cultural, con una producción de sentido asociada a la construcción del espacio urbano y a las relaciones sociales y culturales que allí se establecen, determinadas fundamentalmente por dos principios: el *beneficio*, en el plano material, y la *diferenciación*, en el plano simbólico.

De este modo, este dispositivo instala una *capa simbólica* que es sostenida e interpretada por los diferentes actores sociales. La lectura de esta producción discursiva devela que actuar sobre el territorio implica hacerlo también sobre el plano simbólico, sobre la producción de sentido, modificando de manera sustancial sus condiciones materiales.

En tal proceso se generan relaciones de poder y, a la vez, de mantenimiento de las relaciones que sostienen ese poder. Y aparecen organizadas en sistemas conectados por una secuencia de símbolos que se entrecruzan y se articulan entre sí. De tal modo, el espacio urbano expresa las divisiones físicas y simbólicas, además de la organización urbana y la forma de distribución de los diferentes sectores sociales en el territorio.

Partiendo de este marco conceptual, es posible una aproximación al sistema complejo de relaciones que los actores conforman al construir su lugar de vida actuando articuladamente en un espacio geográfico determinado. En términos de precariedad, se observa cómo las decisiones y las acciones influyen tanto en la construcción del espacio urbano como en su ordenamiento, su valorización y su diferenciación.

En consecuencia, determinar condiciones tales como *fragilidad territorial* y la *vulnerabilidad social* constituye una de las claves para interpretar el proceso reciente de construcción de la ciudad. Esta perspectiva instala un discurso en el que podemos examinar como la ciudad nos habla en términos de diferenciación territorial. Y tales diferencias se ponen en evidencia precisamente mediante los mecanismos de identificación y de interpretación de los niveles de *precariedad sociourbana* presentes en cada uno de sus espacios constitutivos.

Referencias

- AMICO, Fabián (2008), *Argentina 2002-2008: Ciclo económico, inflación y crecimiento*. Río de Janeiro: OIKOS, Revista de Economía Heterodoxa Nro. 10, pp. 33-51.
- ARONSKIND, Ricardo (2015), *Económica kirchnerista*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- BAJTÍN, Mijaíl (1982), *Estética de la creación verbal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BECCARIA, Luis y MAURIZIO, Roxana (2003), "Movilidad ocupacional en Argentina". Buenos Aires: Ediciones UNGS, Colección Investigación.
- BORELLO, José; FRITZSCHE, Federico y VIO, Marcela (2002), "La industria en la región metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local". En: Federico Sabaté, Alberto; *Economía y sociedad en la región metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los 90s*; Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- BOYER, Robert y SAILLARD, Yves (1996), *Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

- CENSO Nacional de Población y Vivienda (1991), Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- CENSO Nacional de Población y Vivienda (2001), Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- CENSO Nacional de Población y Vivienda (2010), Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- FEDERICO SABATÉ, Alberto (2002), *Economía y sociedad en la región metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los 90s*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- JARAMILLO, Samuel (1983), *Los precios del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes*. Morelia: XVI Congreso de la Sociedad Interamericano de Planificación.
- LOMBARDO, Juan (1999), *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- LOMBARDO, Juan (2008), *La construcción de la ciudad: El caso de la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Nobuko.
- NUÑEZ, Teresita; Jankilevich, Silvia; Brunstein, Fernando y Pelfini, Alejandro (2004), *Agentes públicos y privados en la construcción de un desarrollo sustentable. Tigre: las dos caras de la ciudad global*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- PETRELLI, Hernán (2014), *El Urbanismo y el nuevo Código Civil*. Buenos Aires: Revista Café de las Ciudades Nro. 142.
- SVAMPA, Maristella (2001), *Los que ganaron: La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- TELLA, Guillermo (2007), *Un crack en la ciudad: Rupturas y continuidades en la trama urbana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Nobuko.
- TELLA, Guillermo (2014), *Planificar la Ciudad: Estrategias para intervenir territorios en mutación*. Buenos Aires: Diseño Editorial.
- TELLA, Guillermo y Muñoz, Martín (2014), "Territorios de protesta: el espacio público como escenario de resonancia". Japaratinga: *A rua no século XXI: Materialidade urbana e 'virtualidade' cibernética*; Centro Internacional de Semiótica y Comunicação; Ed. Edufal, pp. 102-122.

Referencias del autor

Guillermo Tella es Arquitecto y Doctor en Urbanismo. Realizó estudios de posgrado en *Planificación Urbana y Regional*, desarrolló el Programa de Estudios Superiores de Doctorado, completó el *Programa Posdoctoral* con la tesis titulada: *La (re)construcción de la periferia: Instauraciones discursivas sobre la Aglomeración Gran Buenos Aires*. Actualmente desempeña actividades académicas como docente-investigador en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Dirige el Laboratorio de Intervenciones Metropolitanas de la Universidad de Flores y es Secretario Académico del Programa Interinstitucional de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo DAR. Es Director Ejecutivo (designación honorífica y electiva) del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires y ha dirigido diversos planes estratégicos para ciudades argentinas. Publicó numerosos libros sobre los procesos de transformación de nuestras ciudades, entre ellos: *Plan de desarrollo urbano de la zona noroeste de la ciudad de Mar del Plata* (2018); *Mercedes: experiencia urbanística. Ciudades para Armar* (2017); *Plan estratégico Balcarce 2020: Instrumentos y proyectos para la gestión* (2017); *Precariedad sociourbana en la construcción del territorio* (2016); *Espacio, poder e identidad: Hacia un estatus urbano de lugar* (2015); *Planificar la ciudad* (2014); *Plan estratégico Balcarce 2020: Ciudad inclusiva, región integrada* (2013); *Buenos Aires: Albores de una ciudad moderna* (2009); *Un crack en la ciudad* (2007); *Hacer ciudad* (2006); *Investigación e Interdiseño* (2005); *Del suburbio a la post-periferia* (2001); *Política municipal y espacio urbano* (1994); *Uso político de la arquitectura argentina* (1990). www.guillermotella.com



UFLO
UNIVERSIDAD DE FLORES



2018-2019