



LAS TRANSFORMACIONES SOCIO-TERRITORIALES DE LA ÚLTIMA DÉCADA Y SUS REPERCUSIONES SOBRE EL DESARROLLO URBANO¹

Hugo R. Leguizamón²

José M. Mantobani³

Resumen

A partir de una mirada retrospectiva a las transformaciones socio-territoriales de la última década y sobre el telón de fondo de los efectos de la actual crisis de integración social considerada como un resultado de la política económica del decenio anterior se lleva a cabo una mirada crítica de aquellos procesos de carácter urbano experimentados en ese período.

Dicho panorama se analiza a la luz de la cuestión de las consecuencias físico-espaciales, ambientales y sociales de estas transformaciones sobre el desarrollo urbano actual para realizar algunos aportes que ayuden a reconocer si los años noventa fueron una “década perdida” para el desarrollo urbano o sentaron las bases para nuevos procesos de desarrollo local.

Palabras clave: urbanismo, geografía urbana, desarrollo urbano, desarrollo local, transformaciones socio-territoriales.

Las transformaciones socio-territoriales de la última década como tema de estudio

En el contexto de los estudios urbanos y regionales y las disciplinas relacionadas, la década de los años 90 no sólo se caracterizó por la emergencia de nuevos temas de investigación. No sólo entró en escena el tema de la Globalización sino también el de las transformaciones socio-territoriales⁴ y el del desarrollo local. De hecho, repasando la bibliografía producida desde principios de 1990, los dos primeros se encuentran estrechamente relacionados. Incluso, a juzgar por la abundancia de referencias a ambos términos en títulos y párrafos de libros,

¹ Algunas de las ideas y conclusiones vertidas en esta ponencia fueron presentadas en las *Cuartas Jornadas Cuyanas de Geografía* (Mendoza, septiembre de 2002) y además se relacionan con los siguientes proyectos de investigación en curso: “Transformaciones socio-territoriales de la última década. Los casos de Buenos Aires, Mar del Plata y Pinamar. Un estudio comparativo” (UNMdP-FAUDI-CEDU) y “Población, urbanización y transformaciones socio-territoriales en el Partido de General Pueyrredon, Provincia de Buenos Aires, 1975-2000. Su incidencia y perspectivas para el desarrollo local” (UNMdP-FAHU-Departamento de Geografía). Argumentalmente, este artículo puede considerarse como una continuación de un trabajo anterior al que el lector puede remitirse para conocer detalles tales como hipótesis y objetivos. Véase Mantobani, José M.: “Las Transformaciones Socioterritoriales de la última década y la producción del espacio urbano. Algunas conclusiones a partir de estudios comparativos entre Mar del Plata y Buenos Aires”, **Estudios Socio Territoriales. Revista de Geografía**, N° 2, UNCPBA, Centro de Investigaciones Geográficas, Tandil, 2001.

² UNMdP-FAUD. Arquitecto diplomado en Planificación Urbana y Regional (UBA). Docente Titular Regular del Taller de Urbanismo B (UNMdP-FAUD). Director del Proyecto “Transformaciones socio-territoriales de la última década. Los casos de Buenos Aires, Mar del Plata y Pinamar. Un estudio comparativo”.

³ UNMdP-FAUD/ANPCyT. Profesor y Licenciado en Geografía (UNMdP), Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Sociología y Magister en Ciencias Políticas y Sociología (FLACSO). Magíster Scientiae en Ciencias Sociales con mención en Socio-Antropología (UNMdP). Doctorando en Geografía (UNS). Responsable del proyecto “Dinámica socio-territorial del Partido de General Pueyrredon, 1989-2001. Propuestas para una planificación y gestión urbana estratégica de sus sistema urbano” (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica/Proyectos IM40-2000).

capítulos, artículos y ponencias, se tiene la impresión de que a pesar de haberse convertido en temas obligados o modas académicas todavía quedan aspectos a considerar y profundizar. Este reclamo es aun más claro no sólo en el contexto internacional sino también en el nivel nacional, cuando desde la crisis actual podemos hacer una mirada retrospectiva al decenio anterior, sus promesas, expectativas y logros reales.

Pero ¿Qué son las transformaciones socio-territoriales? ¿Se trata de transformaciones de la última década o de cambios que están en curso siempre? Estos y otros interrogantes, que se plantean en el marco de una investigación en curso, pueden considerarse como un telón de fondo de esta ponencia (véase nota 1).

Este artículo se encuentra estructurada por cuatro ejes: 1) Definición de las transformaciones socio-territoriales de la última década. 2) Causas o procesos constitutivos de ellas. El papel de la subsidiariedad del Estado. 3) Cambios, transformaciones o mutaciones en Mar del Plata y Buenos Aires. 4) Desafíos y/o consecuencias de dichos cambios sobre la ciudad

¿Qué son las transformaciones socio-territoriales?

Aunque para construir una definición de estos procesos aún es necesario avanzar mucho más en la investigación de los cambios globales y locales es preciso dar los primeros pasos en este camino. Las líneas que siguen intentan presentar algunos de los resultados alcanzados hasta ahora.

Las transformaciones socio-territoriales de la última década (también denominadas NTST o Nuevas Transformaciones Socio-Territoriales) no consisten en meros cambios sociales o físico-espaciales del medio construido y la organización del territorio; se trata más bien de verdaderas transformaciones culturales, sociales, económicas y políticas que tienen como repercusión sendas y ostensibles modificaciones en los soportes materiales de la vida social y en la organización territorial. Por eso, algunos autores prefieren utilizar el término “mutaciones” o “metamorfosis” (Santos 1996) para designar este tipo de cambios. Como antecedente temprano del tema, se puede señalar el término “sea changes” empleado por Harvey en el argumento de *The Condition of the Postmodernity* (1990:vii).

En efecto, se trata de cambios que establecen un “antes” y un “después” en la historia de una sociedad, una diferencia concreta y observable, factible de ser descripta, con respecto a etapas previas o anteriores y a las tendencias o constantes constitutivas. Se trata de cambios en el uso, el consumo y la producción del espacio geográfico (urbano o rural) y del territorio, así como también en las pautas y las modalidades de localización (qué, cómo y dónde se localiza, se establece o se asienta algún hecho o fenómeno, y cómo se establecen las interacciones e interdependencias con respecto a la realidad preexistente).

Si bien es verdad que siempre se han producido transformaciones socio-territoriales, por ser éstas el resultado de procesos sociales a lo largo de toda la historia de la humanidad, sin embargo aquellas a las que nos referimos aquí no son fenómenos que se den constante y regularmente como las de carácter más corriente y ordinario. Entonces este tipo de transformaciones socio-territoriales no son los cambios más o menos triviales que se dan como consecuencia de la actividad humana. Por el contrario, son los cambios extraordinarios que se producen como resultado de cambios sociales de carácter estructural.

Las transformaciones socio-territoriales pueden ser positivas o negativas, o ambas cosas a la vez; en este sentido pueden contribuir al desarrollo y a la equidad, obstaculizarlos o, incluso, reforzar el subdesarrollo y sus aspectos de marginalidad social y segregación físico-espacial. No es necesario que las transformaciones socio-territoriales se manifiesten en lo físico-espacial como fenómenos espectaculares y dramáticos, ni siquiera que lo hagan a gran escala o afectando amplios sectores sociales o del territorio. Lo crucial no está necesariamente en la escala en la que se produce el cambio sino en el contenido, es decir, en lo que establece una diferencia o discontinuidad con respecto a las etapas anteriores.

El trabajo de definición está en diferenciar cuándo un fenómeno constituye un ejemplo de transformaciones socio-territoriales y cuándo no. En este intento puede ser de utilidad la consideración del contexto de dichos cambios a distintas escalas y los cambios culturales, políticos, económicos, etc., comunes a todas ellas y propios de cada una.

Entonces ¿por qué hablar de transformaciones “sociales” y “territoriales”? Sólo para mencionar un rasgo que fundamente el uso de los dos adjetivos podemos mencionar:

- En lo social: las evidencias señaladas a principios de los años noventa acerca de la conformación de una “nueva” sociedad argentina (Pirez, 1991), hoy, mal que nos pese, estas se han visto confirmadas. Aunque desde los años setenta se realizaron grandes esfuerzos por disminuir la pobreza, achicar las desigualdades y construir una sociedad con mayores niveles de equidad, la realidad demostró que este objetivo no sólo no pudo cumplirse sino que además los males que se intentaba solucionar se acrecentaron en la última década a pesar de que según los especialistas la economía argentina había manifestado un nivel de dinamismo considerable. De hecho, la situación se agravó aun más durante los años 80 como consecuencia de las políticas de ajuste estructural con las que, de alguna manera, intentó paliarse la crisis económica.

Sobre los rasgos de esta “nueva” sociedad argentina Pirez señala que “la pobreza se vuelve estructural y, más aun, la sociedad urbana actual de la Argentina incluye a un conglomerado importante de población que no puede considerarse pobre en el sentido tradicional. Si bien está por debajo de la llamada línea de pobreza, su rasgo fundamental es la exclusión del mercado de trabajo y de los mercados de consumos básicos. Por otra parte, segmentos cada vez más importantes de la población pierden capacidad de movimiento en el espacio urbano y, por ende, tiende a desaparecer la accesibilidad de la oferta diferenciada de servicios e infraestructura que caracteriza a una ciudad (Pirez, 1991: 203-204).

A este estrato de población empobrecida, se agrega otro que está caracterizado por sus escasos ingresos, apenas por encima de la línea de pobreza, lo que le resta capacidad para desplazarse con autonomía dentro de la ciudad (por no poder afrontar los costos del transporte público) y así beneficiarse de la dinámica económica urbana, la que se basa fundamentalmente en las distintas ofertas de servicios e infraestructuras que caracterizan las distintas áreas de la ciudad, sobre todo las metrópolis. Esta pérdida de accesibilidad por parte de amplios sectores de la población a algunas de las economías de escala para paliar las desventajas de su localización y su posición social tuvo y tiene efectos físico-espaciales dentro de la ciudad, agudizándose las situaciones de marginalidad social, segregación espacial, fragmentación urbana, polarización social y exclusión política (por falta de canales de expresión de su problemática).

En la década de los 90 el proceso de deterioro de los niveles de vida siguió acrecentándose y agravándose por los efectos de la recesión y del ajuste estructural. Es la década de los “nuevos pobres”, término que intenta señalar situaciones de empobrecimiento no vistas antes; pero es también la década con los mayores niveles de desempleo. La exclusión social no sólo llega a un límite que amenaza con destruir a la clase media, sino que además las privatizaciones de las empresas de servicios domiciliarios terminaron con una gran parte del salario indirecto que el Estado realizaba hacia cada ciudadano cuando estas empresas eran públicas.

Todo esto tiene como consecuencia grandes cambios en la estructura social argentina, en las prácticas de consumo, en las estrategias de sobrevivencia, en la cultura y en la política. En suma, la sociedad argentina del siglo XXI no sólo no es la misma que presentaba la década anterior sino que está marcada por unos niveles de desigualdad y conflicto que admiten que se la caracterice como una sociedad polarizada.

- Aunque en lo territorial los cambios se dan más lentamente, las transformaciones principales comenzaron a darse a partir de la crisis de los sistemas tradicionales de gestión urbana y territorial. En efecto, a principios de los años 90 se comenzó a instalar el tema del cambio de paradigma de planificación urbana (Wilson 1993) y de la crisis del “modelo clásico de organización del gobierno local” (Pirez 1991). También se comienza a alertar sobre los costos e impactos que a futuro tendrían el proceso de ajuste económico, la desregulación y los megaproyectos y grandes emprendimientos urbanos (Ainstein 1995 y 1997, Kullock 1994, Grillo 1992). También se asiste a la adopción de un “darwinismo geográfico o territorial” en el discurso de funcionarios, gobernantes y ciudadanos, porque se comienza a hablar de provincias “viables y no viables económicamente”. Esta tendencia que se da a escala Nacional, provincial, a otras escalas (la local y la residencial) da lugar al pedido de división político-administrativa de algunos de los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires y a la aparición de barrios cerrados, clubes de campo y otras formas de segregación y autoexclusión.

El contexto de las NTST y los procesos constitutivos

Que nuestro país ha sufrido importantes mutaciones en la reciente década, es casi una verdad de perogrullo. Como así también lo es, que más allá de lo profundo de las mismas estas no hubieran sido posibles sin previamente crearse las condiciones a lo largo de los períodos que la precedieron. En un medio altamente vulnerable a las decisiones exógenas, los cambios a escala internacional que se prefiguraron a partir de los setenta, irrumpieron con brutalidad con el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. Al disciplinamiento político por vías de la desaparición, la represión y la tortura, le subsiguió la desindustrialización, la ruptura de las economías regionales, la mayor concentración del capital y los cambios en la composición de éste, pasando el capital financiero a constituirse en el sector con más dinámica y peso.

Al reinicio de la actividad democrática, no obstante el retorno del libre ejercicio de la ciudadanía y la posibilidad de buscar instancias alternativas, los factores de poder que comenzaron a consolidarse durante la dictadura adquieren su definitivo status estructural,

convirtiéndose en un cuadro endémico de la realidad nacional. A punto tal que al final del período alfonsinista, el peso recurrente del discurso economicista y su articulación con los humores de “los mercados”, generan el golpe económico que da el empujón para la precipitada caída de la administración radical gobernante.

El período siguiente, se caracterizó por la profundización de estas tendencias. Se inicia un profundo reajuste, que a la vez que tiende a insertar al país desde un rol periférico en el contexto del nuevo mundo globalizado emergente, reorganiza los factores de poder en un nuevo bloque dominante hegemonizado por los sectores ligados al capital financiero. Este proceso, que recorre verticalmente a la sociedad argentina, se da al interior de un cuadro generalizado de darwinismo social con dos emergentes claras y a la vez articuladas entre sí:

- a) Una profundización de los diferencias de todo tipo entre los distintos estamentos sociales, con un marcado y sostenido deterioro de la clase media, que se traduce en un notorio proceso de dualización.
- b) Un bloque dominante concentrado, con sectores claramente diferenciados en cuanto a su poder interno, que impuso una nueva estructura de alianzas a los sectores de poder tradicionales.

La Reforma del Estado va a ser el elemento en torno al cual va a pivotar la relación entre estas dos situaciones que describíamos. En efecto, el repliegue del Estado respecto al rol que vino jugando desde la década del 40, garantizando la alianza de los sectores dominantes de la sociedad mediante la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo y una activa participación en la esfera pública, dejó a los sectores de menor peso y poder a merced de “los mercados”. El proceso privatizador restó al Estado la posibilidad de contar con sectores estratégicos para el direccionamiento de las políticas públicas⁵, a la vez que abrió las puertas a la entrada de actores internacionales que con el simple recurso de la posesión de devaluados bonos de la deuda externa, se apoderaron de sus mejores activos.

En la década que estudiamos el Estado fue más lejos aún, promovió incansablemente las iniciativas que sirvieron para socavar sus propios cimientos. Las estrategias de los sectores componentes del bloque dominante, ligados por su propia estructura componente a la dinámica internacional, obraron para nuestra inclusión en el mundo globalizado mejor que cualquier proclama en los foros políticos internacionales. Pero parece ser que llegamos para compartir las consecuencias y no para participar en los beneficios.

La subsidiariedad del Estado como uno de los procesos constitutivos

En un trabajo anterior (Mantobani 2001) se ha intentado establecer una relación entre los procesos globales y locales responsables de las NTST. En esa oportunidad, presentamos una serie de reflexiones sobre la conceptualización de las transformaciones socio-territoriales actuales y su problemática (en el ámbito nacional y local), e intentamos relacionarlas con el nuevo modelo de acumulación y la redefinición de las funciones del Estado, utilizando para ello algunos conceptos provenientes de la Teoría de la Regulación. Dicha conexión fue estudiada a partir de los efectos de estas transformaciones sobre el proceso de producción social del espacio urbano. Pero por razones de espacio en dicho trabajo solamente pudimos abordar uno de los factores de estos cambios, relacionado con el papel del Estado en dicho

período. Se trata del “proceso de redefinición de las funciones del Estado”; en otras palabras lo que algunos autores denominan como “reestructuración del Estado” o como “reforma del Estado”.

En efecto, el Estado se presenta como uno de los actores principales de los grandes cambios acontecidos en nuestras ciudades. Si durante los años 80 el Estado era identificado como un obstáculo para el desenvolvimiento de relaciones de mercado capaces de reactivar la economía, a partir de los años 90 se tomó un rumbo totalmente opuesto, aunque aun no hemos podido presenciar las promesas de progreso generalizado que se derivarían del predominio absoluto del Mercado.

En este trabajo queremos avanzar un poco más y detenemos en otro de los factores de las transformaciones socio-territoriales de la última década, también relacionado con el desempeño del Estado. Se trata del proceso que denominado como “Estado subsidiario” o del fenómeno de “subsidiariedad del Estado” (de Mattos 2002), otro de los rasgos característicos de las NTST y responsable de muchos de los cambios ocurridos en las ciudades de América Latina en general y de Argentina en particular.

Desde ya que ambos procesos se encuentran estrechamente relacionados y en algunos casos son interdependientes.

Claro que con estas reflexiones no se quiere apoyar a aquellos que postulan la destrucción del Estado o su reducción a una entidad minimalista. Por el contrario, estamos convencidos de la importancia de recuperar el manejo de lo público y su significación política.

¿Qué entendemos por “subsidiariedad” del Estado? En realidad se trata de una de las consecuencias de la redefinición de las funciones del Estado.⁶ La subsidiariedad significó la pérdida de autonomía política y económica del Estado, lo cual tuvo dos resultados principales: por un lado, el abandono o el descuido de funciones indelegables como las políticas públicas, las políticas sociales de carácter universal, las políticas de empleo y de salario, la implementación de políticas de planificación urbana y de ordenamiento territorial y el resguardo de la soberanía nacional (Mantobani 1997). En síntesis, el Estado pierde la capacidad de establecer políticas para el bienestar general y comienza a actuar en términos de beneficios para sectores particulares de la sociedad, generalmente para aquellos fuertemente corporativos y con el poder necesario para influir sobre él.

Por otro lado, la creciente dependencia del Estado con respecto a todos aquellos actores capaces de realizar inversiones y emprendimientos, fundamentalmente las empresas privadas a través de las modalidades de iniciativa privada y privatización; los organismos financieros internacionales y los bancos, a través de préstamos para el financiamiento de la obra pública; y, en última instancia, de la gente cuando es capaz de realizar contribuciones adicionales para financiar las obras que el propio municipio tendría que poder costear a partir de las formas tradicionales de recaudación.

La subsidiariedad es un proceso con profundas repercusiones en la sociedad, en la ciudad y en el territorio en general. Se trata de la otra cara de la desregulación. Su implementación se basa en argumentos de “inevitabilidad” de ciertas reformas del Estado y en un convencimiento no convincente de que el desarrollo ya no es materia de políticas públicas y sociales sino del funcionamiento del libre mercado y las inversiones del capital privado. En la práctica esto se logra a través de la desregulación y de la privatización, sin importar los costos actuales y

futuros para la ciudad y su población. Este desempeño que omite el papel moderador en los conflictos que perjudican a los sectores más vulnerables de la sociedad, agudiza aun más los problemas preexistentes e incrementa las repercusiones de los más recientes; como resultado se resquebraja la integración social, aumenta la ingobernabilidad, y la ciudad se convierte en un escenario de demandas en aumento y protestas cada vez más violentas, agudizándose la exclusión, la marginalidad y la polarización social. En esta línea, Lechner (1997) nos habla de: a) la redefinición de las dimensiones del Estado relativas a la regulación, la representación y la conducción. b) la renuncia del Estado a comportarse como: motor del desarrollo, a través del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones; representante del pueblo o nación, extendiendo la ciudadanía (social y política) a los sectores sociales marginados y más vulnerables; actor protagónico en un procesos de modernización incluyente. c) la experimentación de tres tipos de crisis: crisis de racionalidad, crisis de legitimidad y crisis de motivación

Algunos efectos sobre las ciudades

Los efectos urbanos de las NTST pueden ser de dos tipos. Por un lado, los casos propiamente dichos, es decir, los emprendimientos o las intervenciones arquitectónico-urbanísticas del período,⁷ tanto por sus características como por los procesos de interacción entre Estado y Mercado que las hicieron posible. Por otro lado, tenemos las consecuencias y/o desafíos que ese primer tipo de efectos produce sobre distintas dimensiones de la ciudad: en la estructura urbana, en el medio ambiente, en la infraestructura, en el transporte, etc. Los casos considerados en las investigaciones de base (véase los proyectos citados en la nota 2 y 3) no solamente cubren lo que se denomina los megaproyectos urbanos, característicos del período, sino también aquellos casos que aún con una menor envergadura son paradigmáticos, por requerir para su concreción de un estado de las articulaciones entre gobierno local y nacional, inversor privado y resquicios jurídicos-legales, que tipifican la década.

Además, se los considera como ejemplos en virtud de reunir un conjunto de requisitos comunes con otros localizados en las restantes áreas que son objeto de estudio por parte de este proyecto (Mar del Plata y Pinamar). Más allá de las evidentes diferencias de escala y complejidad, que surgen de las características de los distintos asentamientos, creímos que era posible organizar los ejemplos dentro de una misma matriz de referencia para identificar y sistematizar modalidades de construcción y gestión de la ciudad, reconociendo similitudes estructurales y diferencias específicas, proyectándolas e integrándolas en planes y acciones participativos que tiendan a revertir la situación creada.

Se trata entonces de ejemplos que se consolidan o alcanzan su máxima expresión en el transcurso de la década de los años 90, aunque las condiciones posibilitantes y las variables que las caracterizan hayan comenzado a manifestarse con anterioridad.

También fueron motivo de análisis aquellos casos que sin haberse concretado por quedar en estado de “proyecto”, fueron demostrativos de una forma de entender las operaciones urbanas y sus consecuencias socio-territoriales en el período (como por ejemplo, el proyecto del Corredor Olímpico en Buenos Aires).

Con la selección de dichos casos también se buscó, que aparezca claramente recortado el rol del Estado y su contexto de redefinición, interviniendo ya sea como facilitador de suelo, agente institucional en sociedades mixtas, promotor urbano, reinversor y/o redistribuidor, etc. Por otra parte, deben translucir el contexto de reestructuración económica, siendo representativos de la dinámica del capital global y su inserción a escala regional y/o nacional y/o local o expresar las estrategias de los agentes locales para introducirse en beneficio propio, en los intersticios que las condiciones globales generan.

Por último, también se señaló el factor "novedad" que representaron los nuevos programas urbano-arquitectónicos, las nuevas formas de ocupación del territorio, las nuevas respuestas alternativas a modelos tradicionales, etc. Pero sobre todo, el impacto de estos factores sobre la construcción del imaginario social-urbano en la década.

Buenos Aires y su Área Metropolitana: diferenciación social a expensas del aumento de la segregación física y social y la inequidad en la ciudad

A priori se puede afirmar que la ciudad de Buenos Aires y su corredor fluvial a escala AMBA, es quien sufrió la mayor parte de las transformaciones significativas de esta década pasada.

La inserción dentro del sistema mundial de ciudades, como metrópolis central (aún en condición marginal), abrió también camino a procesos inéditos en la producción del espacio urbano, como por ejemplo la aparición de desarrolladores urbanos, actores sociales que empiezan a suplir el tradicional rol del Estado que fue quien tradicionalmente -al menos en nuestro medio- encaró los grandes proyectos. El capital visualizó a la ciudad como un amplio campo de negocios, negocios que no surgen solo de dar respuesta a demandas específicas de sectores de la población, residentes o visitantes, sino de dar entrada en el circuito formal y legal a inmensas masas de capital de dudoso origen que circulan a lo largo y lo ancho del planeta.⁸

En la ciudad, la gran mayoría de las intervenciones urbanas que afectaron a sectores y fragmentos urbanos, se realizaron a expensas de espacios de dominio público. Siendo ésta su característica distintiva.

Esto puede observarse en los casos considerados, entre los que pueden señalarse Puerto Madero, Retiro, Tandanor, Catalinas Norte, etc.

En el proceso de modernización compulsivo y selectivo el espacio público juega un rol preponderante. Constituye un patrimonio colectivo que la ciudadanía ha venido acumulando a lo largo de generaciones y que el proyecto modernizador necesita para su expansión. Por eso, como precondition se precisó que el Estado como administrador "natural" de dicho espacio desertara de ese rol. Dejando, a partir de la degradación y la ineficiencia subsiguientes, el camino expedito para su privatización o concesión en la mayoría de los casos bajo condiciones leoninas.

La enajenación del espacio público se tradujo en el contexto ciudadano en una pérdida que alude a múltiples dimensiones:

- En el plano dominial propiamente dicho, por la pérdida de suelo difícilmente recuperable en el futuro.
- En el plano físico, como materialidad perdida, expresada en la segmentación y la segregación espacial.
- En el plano social, como pérdida del espacio de confluencia de lo múltiple, de lo distinto, de la posibilidad de lo alternativo, del disenso y el acuerdo.
- En el plano simbólico, como ausencia de lo colectivo, de lo común, de lo compartido, como pérdida del sentido de pertenencia.

La ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana, plantean problemas operativos complejos dada su multijurisdiccionalidad. En el transcurso de la década motivo de análisis se va a agregó un nuevo factor: el cambio de status del gobierno de la ciudad, que pasó de una delegación del gobierno nacional a un gobierno elegido por sus habitantes, pero sin autonomía plena. Aparece así una triple confluencia jurisdiccional que afectó alguno de los casos objeto de estudio. No obstante, el contexto general presentó un idéntico denominador común: el retiro del Estado en algunos casos, o su presencia en otros, pero en todos los casos en el rol de facilitador de los negocios privados.

En primera instancia, parecería que el papel jugado por el sector inversor no se vió sustancialmente modificado en cuanto a sus estrategias y prácticas en el período considerado, aún cuando tanto la provincia de Buenos Aires, como la ciudad de Buenos Aires sufrieron cambios de gobierno (más notorio en la Capital Federal pues al cambio de signo político de los gobernantes, se agregó el cambio de status político de la ciudad) en tanto que el gobierno nacional, reelección mediante, permaneció en manos de la misma persona. Lo señalado tiene como objeto resaltar lo estructural del proceso que se ha instalado y la consiguiente profundidad y continuidad que adquieren los cambios socio-territoriales que lo acompañan.

Es de notar que los emprendimientos que materializan los procesos analizados, se despliegan sobre un espacio que viene históricamente dualizándose, como lo señalaba progresivamente el cada vez mayor contraste entre las áreas norte y sur de la ciudad. Esta tendencia que no hace más que reflejar que el estado de las relaciones socio-territoriales al interior de la ciudad, era atenuada por el Estado a través de la realización de obra pública tanto de infraestructura como de equipamiento, dando como resultado una lectura urbana que mostraba sus mayores contrastes en el espacio privado y los atenuaba en el espacio público.⁹ La novedad que imponen las nuevas transformaciones es que se van a realizar sobre lo que inicialmente era dominio público consolidado (empresas del Estado que fueron privatizadas e inmuebles que fueron considerados como innecesarios para su gestión) o que previamente fueron consolidados, para posteriormente ser transferidos (terrenos ganados al río o resultantes del relleno sanitario, terrenos que adquieren valor a partir de la realización de obras públicas viales, etc.).¹⁰

El suelo resultante de las privatizaciones y concesiones no va a ser destinado a operaciones urbanas tendientes a recomponer tejidos o a mejorar conectividad física y social en la ciudad o a satisfacer demandas funcionales del conjunto. Por el contrario, va a acentuarse su carácter cerrado y aislado. Los emprendimientos resultantes tenderán a reforzar su característica de enclaves por la vía de tres operaciones:

- en lo físico, por el repliegue en sí mismos, a través de demarcar su recorte con el entorno circundante (esto es evidente en los emprendimientos residenciales, particularmente en el caso de los barrios cerrados, los “countries” y las denominadas “torres jardín”);

Se produce en esta instancia del desarrollo urbano una verdadera paradoja. Mientras el paradigma de “calidad de vida” para las “villas miseria” pasa por su integración a la trama urbana y su conexión al espacio público (rectificación y apertura de calles, nuevo parcelamiento, tendido de infraestructura, etc.) como símbolo de inclusión social, para el otro extremo de la sociedad dualizada, la “calidad de vida” pasa por segregarse del espacio público, difuso, hostil y replegarse sobre una forma de vida cada vez más autorreferencial.

A escala metropolitana y en relación con los corredores de transporte y accesibilidad central se consolidó la tipología de “countries” y barrios cerrados, en el corredor norte como resultado inercial de modalidades impulsadas en la década anterior y en el corredor sur y sus afluentes, como impacto acelerado de la construcción de la autopista Buenos Aires – La Plata y el mejoramiento de la ruta 2.

Las demandas de fracciones de suelo en tamaño significativo que involucran estas operaciones de desarrollo urbano, hicieron (y hacen) que las localizaciones se extendieran al tercer cordón metropolitano, casualmente el mismo territorio en el cual se localizan los sectores de menores recursos, con los índices más críticos de NBI. El resultado tradujo en lo físico la imagen elocuente del mapa social: espacios urbanos en donde sólo un alambrado, separa recintos cerrados de opulencia, de barrios pobres y “villas” que los rodean.

Un ejemplo emblemático de este tipo de emprendimiento es el del complejo “Nordelta”, se trata como la denominan sus desarrolladores de una “ciudadpueblo”, compuesta por ocho barrios, centro comercial, institutos de enseñanza, centros de salud y áreas de esparcimiento con varias canchas de golf y otros deportes, contando con sistema de transporte propio para conectar el emprendimiento con el área central de la ciudad de Buenos Aires. Su tope máximo de población es de 138.000 habitantes.

En el territorio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y parte del primer cordón metropolitano, ese modelo de vida urbana segregada se tradujo en la denominada “torre jardín”, edificación en torre con unidades de gran superficie, con sistemas cerrados de seguridad, equipamiento para esparcimiento activo y pasivo (gimnasio, sauna, S.U.M., canchas de tenis, etc.) que materializan en vertical el estilo de vida del barrio cerrado. Es de destacar que en la década del 90, del total de metros cuadrados registrados para el uso residencial, el mayor porcentaje corresponde a este tipo de emprendimiento. El caso más representativo de este tipo de edificación lo constituye la torre “Le Parc”, el edificio más alto de Sudamérica con destino a uso residencial.¹¹

- en lo funcional, no solamente la actividad residencial sufrió el impacto del “modelo”. El cambio en las modalidades del consumo –facilitadas por un tipo de cambio basado en la convertibilidad- abrió el espacio a una múltiple oferta, que requirió de la aparición de nuevos programas arquitectónicos y propuestas urbanísticas.

En el período analizado, el “shopping center” se consolidó como una de estas propuestas. Ocupando y refuncionalizando sitios o edificios emblemáticos (el mercado de Abasto, el mercado Spinetto, las Galerías Pacífico, etc.), muchos de ellos inicialmente pertenecientes al

Estado o instalándose en edificios especialmente contruidos al efecto, se propusieron como la vidriera ilusoria de los espacios de consumo que nos conectaban con el primer mundo.

Resultaron así programas arquitectónicos, que devinieron en edificios que albergaron fragmentos urbanos compactos, orientados al consumo de bienes, alimentos y esparcimiento, también cerrados sobre si mismos, claramente demarcados como cesuras en el espacio público y alternativos al tradicional modelo de centralidad, donde era el espacio público el que hacía de conector entre las mencionadas actividades de consumo, yuxtapuestas en el espacio.

Una lectura errónea de lo propuesto por el antropólogo francés Marc Augé, ha llevado a muchos autores locales a identificar a los “shoppings” urbanos como “no lugares”, es decir “un espacio que no se puede definir ni como espacio de identidad ni como relacional ni histórico”¹² debiendo por el contrario ser considerados como espacios antropológicos, espacios “nombrados”, en los términos del autor. El problema de estos lugares no es carecer de identidad, son espacios relacionales particularmente para algunos grupos de jóvenes e incluso algunos que hemos mencionado tienen una historia precedente instalada en el imaginario urbano (el Abasto, por ej.), sino de promover en espacios sobrevigilados, formas de sociabilidad fundadas en el consumo selectivo, que operan bajo dinámicas segregadoras, cerradas a la integración física y cultural que propone el espacio público.

El megaproyecto urbano de mejor valor demostrativo de las características del período es el emprendimiento de Puerto Madero. Es paradigmático en un doble sentido: primero, porque expresa el carácter subsidiario y facilitador de los negocios, que va a adoptar el Estado en todos sus estamentos y segundo, porque muestra, al no ser pensado como una intervención urbana integrada a la estructura de la ciudad, sino como un mero fragmento autoconclusivo, la poca importancia que se le dio a la planificación urbana como instrumento para la reasignación de los costos y beneficios de la urbanización en el conjunto de la ciudad.

Este ejemplo de emprendimiento es tal vez el más conocido por parte de la población de la ciudad, no en cuanto a sus lineamientos específicos como propuesta urbana, sino como parte del imaginario popular que lo identifica con la idea de empuje edilicio, renovación urbana, esparcimiento, lujo, exclusividad y prestigio, convirtiendo la idea de residir o consumir allí, en un verdadero objeto del deseo para vastos sectores.¹³

La magnitud de la extensión involucrada, 170 ha aproximadamente (130 ha de tierras y 40 ha de espejo de agua) coloca al emprendimiento a la cabeza de los que se desarrollaron con estas características en la ciudad.

Desde el tipo de operación urbana, podemos encuadrar al emprendimiento dentro de lo que se denomina refuncionalización y renovación urbana. A partir de la entrada en obsolescencia del antiguo puerto de la ciudad, técnicamente inadecuado para las demandas que planteaba la moderna actividad portuaria, se propuso liberar suelo y acondicionar construcciones preexistentes para destinarlas a usos preponderantemente comerciales, residenciales, recreativos y culturales.

El área afectada se extiende entre el polígono delimitado por los ejes de la Av. Belgrano, Av. Madero / Huergo, Av. Brasil y Av. Costanera Sur. Comprendiendo dos sectores: el Sector este

y el sector oeste (actuales Distritos U11 y U32 del Código de Planeamiento Urbano, respectivamente).

Del total del suelo destinado a la construcción, fue previsto un 45% para oficinas, 15% residencia, 6 % comercio, 5% equipamiento y 29 % para usos varios. El porcentaje destinado a las actividades, especialmente el que se destina al uso oficinas, está señalando el importante vínculo que el sector tiene con el Área Central de la ciudad, de la cual constituye su borde.

Dada las características preexistentes, el desarrollo del proyecto pasó en cuanto a su materialización por dos diferentes períodos.

En un primer momento, el sector que adoptó una dinámica de cambio más inmediata fue el oeste, que ya poseía un stock edilicio de alto valor patrimonial, que rehabilitado, fue rápidamente ocupado por actividades comerciales y de esparcimiento en sus plantas bajas y por actividades terciarias en los altos, también fue significativo el reciclaje de varios de los edificios para ser destinados a usos educativos por parte de la Universidad Católica ¹⁴. En la actualidad, el sector se encuentra consolidado.

Hacia fines de la década el proceso se intensificó, en el sector este del emprendimiento, a partir de nuevas inversiones privadas en edificios y a la realización de obra pública en infraestructura.

La gestión del proyecto se encuentra a cargo de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., siendo sus accionistas constitutivos, por partes iguales, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (inicialmente la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires).

En cuanto a la gestión económica-financiera en el Anteproyecto Urbano para Puerto Madero se lee:

"Dada la particular modalidad con la cual se realizará la gestión del mismo, no resulta posible asignar los costos y beneficios de los diferentes sectores involucrados [el subrayado es nuestro], aunque sí pueden estimarse valores aproximados para el conjunto de ellos."

"Esto obedece a la mencionada modalidad de gestión, cuyos rasgos característicos serán los siguientes:"

- a) *"Inversiones en infraestructura. Serán llevadas a cabo indistintamente por la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., empresas concesionarias de servicios públicos y/o empresas privadas adquirientes de predios. La corporación garantizará la construcción de la infraestructura y la financiará con fondos propios o recursos de terceros."*
- b) *Construcción de edificios. Será llevada a cabo en su mayor parte por inversores privados que adquirirán los predios y ejecutarán en ellos los proyectos que más convengan a sus intereses, siempre dentro de los lineamientos y usos establecidos en las norma urbanística. La financiación quedará libremente determinada por el inversor, lo mismo que el precio de venta de las unidades producidas."*
- c) *La Corporación. Toma a su cargo el objetivo de llevar a cabo la urbanización, haciendo uso de todas las atribuciones que le confiere su estatuto, establecido por el Decreto 1279 /89. Básicamente, la actividad primaria será la venta de la tierra y la construcción de la*

infraestructura requerida [el subrayado es nuestro]. Pero tiene además opciones de asociarse e intervenir en determinados proyectos con inversores privados”.

d) La ejecución del proyecto. Se estima que quedará completado en un período de 10 a 15 años, dependiendo la duración del mismo de variables macroeconómicas tales como la tasa de inversión, el desarrollo del mercado de capitales, etc. En función de la evolución de esas variables, la Corporación adoptará diferentes tipos de política para dar cumplimiento a su cometido, pudiendo, en cierta medida, provocar una aceleración del proceso o retardar su desarrollo, para permitir que el proceso de urbanización se realice en forma ordenada sin alterar el equilibrio normal del mercado.”

“Las características antes señaladas, determinarán que la conformación final del emprendimiento, con sus inversiones y su estructura de financiamiento *responderá a los criterios que surjan de la evolución del mercado* [el subrayado es nuestro], dentro de los lineamientos del Plan Maestro y las normas de regulación que vaya estableciendo la Corporación.”¹⁵

En suma, nos encontramos ante el modelo característico que surge a partir de la desregulación del Estado y de la redefinición de su rol. A través de operaciones urbanas de refuncionalización y rehabilitación, dentro de un contexto de desarrollo urbano, el gobierno nacional y el gobierno local tendieron a revalorizar fragmentos urbanos, mediante la urbanización del suelo y su incorporación al mercado, es decir desprendiéndose de activos físicos estratégicos para planes futuros, con el único objetivo de disponer de recursos para llevar adelante su gestión.

Este aspecto, el enajenar bienes para garantizar la prosecución de la gestión de gobierno, no es en sí mismo malo ni descalificable a priori. Si lo es, si tenemos en cuenta que estas operaciones no se destinaron a financiar acciones redistributivas entre los sectores más castigados por el modelo adoptado, enfatizando el proceso de dualización de la sociedad y aumentando la fragmentación espacial de la ciudad. El desprendimiento de los activos del Estado, es decir del capital social acumulado a lo largo de generaciones, fue (y sigue siendo) una precondition que fijaron los organismos de crédito internacional ante el endeudamiento y generó las condiciones para la inserción de un capital global, que urgido de reinvertir una masa de dinero que amenaza reproducirse a mayor velocidad que la de su colocación y que taponaba a su vez la emergencia en el circuito legal de una cantidad de dinero no menor, recorre el espacio mundial asentándose y yéndose con igual premura y desparpajo, dejando tras de sí huellas de su presencia en proyectos que otros deben concluir.

- estos emprendimientos dejaron también su huella en lo simbólico. La utilización de tecnologías fuertemente contrastantes con las usuales en el medio, combinadas con recursos arquitectónicos que remiten al contexto de globalización y a la fruición del lujo, generan en la ciudad fragmentos conectados funcional y simbólicamente (la mayoría de las sedes de empresas transnacionales y sectores locales de punta, se localizan en ellos), que remiten al imaginario de ciudad incluida en la red mundial, en tanto aumentan su distancia funcional, económica y cultural, al espacio empobrecido, degradado y segregado con el que cohabitan en la ciudad.¹⁶

Lo perverso de la situación resultante, es que el éxito de estas operaciones es mayor —en términos de quienes invierten y de quienes consumen— cuanto mayores sean las diferencias

que socialmente logran instaurar, es decir cuanto más puedan aumentar la segregación física y social y la inequidad en la ciudad.

En síntesis podemos decir que la ciudad de Buenos Aires asistió en la década del 90 a verdaderas transformaciones, que afectaron al sentido y rol de lo público, las concepciones en las formas del habitar y el consumir, la visión del ascenso social no como fruto del trabajo sino del negocio fácil, de la política como un medio de aproximación a ese negocio fácil, tanto como al espacio físico de la ciudad, fragmentado y replegado hacia lo privado, mientras lo público se enajenaba y su espacio se deterioraba.

Mar del Plata: la insuficiencia de la iniciativa privada como motor del desarrollo urbano

El caso de Mar del Plata presenta un gran interés por varias razones. Entre ellas podemos destacar su perfil de metrópoli regional, a partir de su jerarquía dentro de la provincia de Buenos Aires. Además por su papel en el sistema urbano nacional en virtud de su rol turístico balneario. Estos dos rasgos le han concedido un papel que excede el de cualquier otra ciudad de porte medio debido a su dinámica económica, al nivel de vida de que disfrutaba su población hasta fines de los años ochenta y al interés que siempre despertó en inversores de distintas ramas de la economía provincial y nacional, fundamentalmente en lo concerniente a los emprendimientos inmobiliarios y a la actividad de la construcción. Después de todo es una ciudad con un presupuesto anual de más 200 millones de dólares en tiempos de la convertibilidad, una auténtica “mina de oro”.

Hacia fines de los años 70 la actividad turística-balnearia de carácter “popular”, que históricamente había motorizado el desarrollo urbano, comenzó a tener un papel secundario en la producción del producto bruto geográfico. El perfil tradicional del balneario, estacional por naturaleza, empezó a ser “arrinconado” por otras actividades económicas de carácter permanente. Este cambio desalentó la elección de este destino por parte de los sectores sociales de altos ingresos los que optaron por veranear en otras localidades balnearias más exclusivas y más afines con sus formas de consumo (Pinamar, Cariló, Punta del Este, etc).

A fines de los 70, en coincidencia con la dictadura militar (autoproclamada como “Proceso de Reorganización Nacional”), se comenzó a tomar conciencia de la crisis que afrontaba la ciudad y se intentó paliar esta situación con algunas intervenciones arquitectónico-urbanísticas importantes, pero de carácter puntual y fragmentario, como la peatonal San Martín y el Complejo Turístico Balneario de Punta Mogotes. Sin embargo, la ausencia de una planificación adecuada y la ausencia de objetivos consensuados impidieron que se implementara una estrategia de revitalización urbana que no estuviera focalizada solamente en el sector turístico de la ciudad. Podemos considerar que esta tendencia “cosmética” de embellecimiento independiente de un Plan para toda la ciudad iniciada aquí se mantuvo hasta nuestros días. Pero además, la política económica de la dictadura perjudicó la base productiva de la ciudad y hacia fines de la década el mercado laboral comienza a achicarse.

A comienzos de los años 80, se recupera la democracia, un gran triunfo para la vida político-institucional del país. Sin embargo, este logro se vio opacado hacia fines del período por la implementación del Proceso de Ajuste Estructural y el inicio de la modernización y reforma del Estado (que luego sería continuado y profundizado por el gobierno siguiente). Además, la economía nacional vivió una de sus más grandes crisis la cual estuvo caracterizada por la

inflación y la pérdida de poder adquisitivo. Todo lo cual continuó resintiendo la ya delicada situación de la economía urbana marplatense.

A comienzo de los años 90 se inicia otra etapa significativa. El país se globaliza, se adoptan políticas económicas monetaristas, una ideología neoconservadora con democracia autoritaria y, por primera vez, se experimenta la recesión, el desempleo la desaparición paulatina del estado benefactor y se va sumiendo al país en un modelo cada vez más dependiente de los capitales internacionales. Los organismos internacionales acreedores de la deuda externa nacional condicionan la negociación de los intereses adeudados y la llegada de capitales frescos a la implementación de un descomunal proceso de “Ajuste Estructural” consistente en la reforma del Estado, la privatización de importantes empresas públicas, la desregulación y el establecimiento de una economía de libre mercado, y otras medidas lesivas para el bienestar general y la soberanía nacional.

A nivel urbano esto se manifestó a través de tres maneras principales. Primeramente, se dieron procesos de descentralización de funciones sin transferencia de recursos; paralelamente aparecieron nuevos organismos gubernamentales descentralizados operando desde los distintos niveles del Estado con poca o ninguna coordinación; segundo, se desreguló indiscriminadamente o se dio un tratamiento preferencial a empresas privadas; tercero, se definieron leyes que apuntaban a la privatización de inmuebles del Estado y/o que favorecían y daban prioridad a las iniciativas privadas nacionales o extranjeras.

Mar del Plata no fue ajena a esta tendencia; al contrario, fue un escenario donde se expresaron todos estos procesos de una manera ostensible tanto en lo social como en lo físico-espacial, tanto en lo público como en lo privado.

Para Mar del Plata, el resultado de esta “performance” no fue muy feliz. La descentralización de funciones sin transferencia de recursos incrementó el déficit fiscal de la ciudad. La gestión de aquellas áreas de la ciudad bajo otras jurisdicciones (fundamentalmente provinciales) dio lugar a una falta de coordinación inédita y a la existencia de proyectos urbanos de privatización de sectores tradicionales como el Complejo Turístico Balneario de Punta Mogotes y el Complejo Rambla-Casino-Hotel Provincial (que afortunadamente no se cumplieron) que amenazaban con fragmentar la ciudad. La desregulación indiscriminada y el tratamiento preferencial a empresas privadas dedicadas a operaciones inmobiliarias permitió la aparición de intervenciones arquitectónico-urbanísticas afines con las modas del período: Hoteles cinco estrellas, shopping malls, hipermercados, playas privadas, etc. la mayor parte aprobadas mediante excepción a la legislación urbana vigente. También se aprobaron algunas iniciativas privadas que no dieron el resultado esperado.

Desde la provincia de Buenos Aires, se emprendieron obras significativas para la mejora de la accesibilidad y la oferta turística. Cabe destacar el ensanche de la Ruta Nacional N° 2 y el refulado de las playas céntricas.

Paralelamente, el gobierno local continuaba con la cosmética urbana de la ciudad principalmente sobre el sector costero, intentando mejorar sus espacios públicos (Manzana 115) e iniciando una serie de obras (realizadas por contribución por mejoras) anunciadas como panacea para toda la ciudad cuando en realidad estaban focalizadas en el área céntrica y en los centros secundarios con afluencia turística (Plan de Obras “Mar del Plata 2000” 1ª y 2ª

etapa). También fue elaborado un proyecto de descentralización municipal que no prosperó por falta de apoyo.

Desde ya que mucho de lo realizado apuntaba a convertir a Mar del Plata en una ciudad competitiva e integrada a al MERCOSUR no sólo económica sino también en lo concerniente a la oferta turística. Pero los problemas económicos del país y sus repercusiones sobre la ciudad anulaban todos los intentos de mejoras realizados de cara a la globalización durante la década. De manera paradójica (y trágica) hoy tenemos no una ciudad global sino excluyente; una ciudad con los índices de desocupación más altos de la provincia; un gobierno local que en su momento de mayor crisis no podía pagar los salarios de los trabajadores municipales; una base económica debilitada, servicios comunales, pavimentos y equipamientos urbanos al borde del colapso; y serios problemas de gobernabilidad.¹⁷

¿Vamos hacia un nuevo modelo de desarrollo urbano?

Como hemos visto anteriormente, las NTST no siempre contribuyen al desarrollo y, a veces, hasta pueden bloquearlo creando deseconomías y nuevos problemas urbanos.

En este sentido, surge la pregunta: ¿las NTST están creando nuevas oportunidades para el Desarrollo Local o constituyen una fuente de nuevos problemas para los que el Modelo de Desarrollo Urbano Tradicional (MDUT) y la gestión urbana actual no tendrían respuesta?

Aunque una respuesta definitiva sería prematura, en cambio sí se pueden señalar algunas ideas que parecen estar corroboradas por los hechos. En primer lugar, que debido a las características de las NTST y los desafíos creados y las problemáticas derivadas (aun sin respuesta), no habría oportunidad de implementar procesos de Desarrollo Local sin contar con un Nuevo Modelo de Desarrollo Urbano (NMDU) que reemplace al tradicional y fundamente la creación de nuevas formas de gestión urbana. Una característica del NMDU sería, por ejemplo, el fortalecimiento de la institución municipal y la reformulación de sus formas de tributación y la revisión de los mecanismos de coparticipación provincial; también contar con formas de planificación y gestión urbana afines con la búsqueda del Desarrollo Local.

En segundo lugar, que un NMDU sería necesario tanto como una forma de administrar la crisis urbana actual derivada del ajuste estructural y como una oportunidad para organizar una estrategia de desarrollo a escala local a la medida de dicha crisis.

En esta línea podemos señalar que el progresivo interés experimentado desde fines de los 80 años en formas de planificación urbana alternativa y gestión participativa, como la Planificación Estratégica de Ciudades y el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental parecería estar apoyando dichas ideas. Pero también se pueden destacar los aportes sobre “economía popular urbana” como propuestas sobre la necesidad de un NMDU (Coraggio 1996, 2000 y 2001).

A modo de conclusión

¿Fueron los años noventa una “década perdida” para el desarrollo urbano o sentaron las bases para nuevos procesos de desarrollo local?¹⁸

Sobre la base de lo expuesto precedentemente se plantea la pregunta que encabeza el título de esta sección. Sin duda, creemos que a esta altura de los acontecimientos ya no es un interrogante abierto. Por lo menos a la luz de lo ocurrido en los centros urbanos analizados vemos que la ciudad fue utilizada como un escenario de inversiones y negocios, como un mercado desregulado, carente de una direccionalidad gubernamental que aprovechando la afluencia de capitales apuntara un poco más allá de lo inmediato y contemplara la posibilidad de una situación de crisis como la que vive actualmente nuestro país, planificando o tomando recaudos para las incertidumbres y turbulencias del futuro que es hoy. ¿Por qué pensamos de este modo? Porque los emprendimientos realizados en nuestras ciudades al estar predominantemente ligados al capital financiero, a emprendimientos inmobiliarios y a la actividad de la construcción y al sector terciario, generando una oferta que no se correspondía con la demanda, no sentaron las bases para el desarrollo local. Aunque hoy nos parezca descabellado gran parte de las intervenciones arquitectónico-urbanísticas que parecían invocar el progreso y la modernización estuvieron condicionadas por la situación económica ficticia que vivió el país durante la última década (la Convertibilidad). En este contexto, hay que comenzar a construir auténticas bases económicas para el desarrollo urbano. Avanzar en la construcción de un estilo de desarrollo austero pero con equidad, reemplazar el “modelo clásico de organización del gobierno local”, reapropiarnos con un nuevo sentido cívico de lo público, darle el lugar que le corresponde a las políticas sociales que intentan extender la ciudadanía a los más vulnerables, en fin, contribuir a la construcción de un Nuevo Modelo de Desarrollo Urbano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AINSTEIN, Luis: **Mega-ciudad de Buenos Aires ¿Profundización de la segmentación?** Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, FADU, UBA, Serie Difusión N° 11, 1995.
- AINSTEIN, Luis: **Asimetrías urbanas. Ineficiencia e inequidad en las condiciones de acceso a los servicios de saneamiento y transporte en el aglomerado urbano de Buenos Aires.** Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, FADU, UBA, 1997.
- BONAVENA, H.; GARCÍA, R.; LEGUIZAMÓN, H.; MALVARES, M.; MANTOBANI, J.: “Transformaciones socio-territoriales de la última década. Los casos de Buenos Aires, Mar del Plata y Pinamar. Un estudio comparativo”. **Informe de Avance.** UNMdP-FAUDI-CEDU, Octubre de 2000 (Inédito).
- CORAGGIO, José L.: **Economía popular urbana.** Cuenca, Fronesis, 1996.
- CORAGGIO, José L.: **Procesos de desarrollo local.** Curso de postgrado “Desarrollo local en áreas metropolitanas”, módulo 1, UNGS-ICO, 2000.
- CORAGGIO, José L.: “¿Competir por el capital o competir por la gente?”. En: Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.): **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local.** Rosario, Homo Sapiens, 2001.
- DE MATTOS, C.: “Santiago de Chile de cara a la globalización ¿otra ciudad?”. Santiago de Chile, PUCCH-FADyEU-IEUT, 2002.
- FLORES, Susana M.: **Construcción del espacio urbano. Socialización – Privatización,** Biblioteca Política Argentina N° 407, Buenos Aires, C.E.A.L., 1993.
- GRILLO, Oscar: “Ajuste económico y política urbana”. **Cambios. Municipio y políticas públicas.** Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, Año 1, N° 2, Junio de 1992.
- GRILLO, Oscar: “La insoportable levedad de lo local”. En Bayardo, Rubens y Lacarrieu, Mónica (comp.): **La dinámica local/global.** Buenos Aires, Ciccus-La Crujia, 1999.

- HARVEY, David: **The Condition of the Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change**. Cambridge-Oxford, Blackwell, 1990.
- KULLOCK, David (Dir.): “Proyectos urbanos en gestión en la ciudad de Buenos Aires”. UBA-FADU-PRODATAM, 1994.
- LECHNER, Norbert: “Tres formas de coordinación social”. **Revista de la Cepal**, N° 61/1997.
- MANTOBANI, José M.: “Las Transformaciones Socioterritoriales de la última década y la producción del espacio urbano. Algunas conclusiones a partir de estudios comparativos entre Mar del Plata y Buenos Aires”, **Estudios Socio Territoriales. Revista de Geografía**, N° 2, UNCPBA, Centro de Investigaciones Geográficas, Tandil, 2001.
- PIREZ, Pedro: **Municipio, necesidades sociales y política social. La Rioja, Resistencia y Zárate**. Buenos Aires, GEL, 1991.
- POLÈSE, Mario: **Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo**. San Juan de Costa Rica, LUR, 1998.
- SANTOS, Milton: **Metamorfoses do espaço habitado. Fundamentos teóricos da geografia**. São Paulo, HUCITEC, 1996.
- WILSON, Patricia: “Una nueva época de planificación urbana en América Latina”. **Revista Interamericana de Planificación**, Vol. XXVI, N° 103, Julio-Sept. 1993, pp. 9-18.

NOTAS

4. En adelante nos referiremos indistintamente a “transformaciones socio-territoriales de la última década” o a “nuevas transformaciones socio-territoriales” en este último caso abreviamos como NTST.
5. Es necesario aclarar que no nos guía una visión ingenua acerca de la naturaleza del origen del Estado y su rol a lo largo de la historia, de forma tal de adjudicarle un papel positivo *per se*, pero tenemos clara conciencia de su indelegable función. Si el Estado abandona lo público, se vacía de contenido y se abandona a sí mismo.
6. Otras consecuencias de dicho proceso fueron: la adopción de un discurso teórico-ideológico neo-conservador en lo político-social y neo-liberal en lo político-económico, la desregulación, la descentralización y la privatización.
7. Aunque los ejemplos y casos estudiados no serán desarrollados en esta ponencia por falta de espacio, deseamos dejar constancia de que las reflexiones aquí vertidas están basadas en las conclusiones alcanzadas a partir del análisis comparativo de los mismos. Además, actualmente se cuenta con un número de trabajos significativo sobre los cambios ocurridos en la última década (algunos de los cuales están citados en la bibliografía) que contribuyen a un enfoque más exhaustivo del problema.
8. Este es un tema de difícil comprobación, pero en la ciudad de Buenos Aires, la relación entre la magnitud de ciertas demandas y de las ofertas urbanas generadas, claramente inclinada hacia éstas últimas, hace pensar que nos encontramos ante este tipo de fenómenos.
9. Al respecto pueden señalarse las obras de saneamiento y recuperación del Bajo Flores llevadas a cabo por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en la década del 60, que implicaron a suelos, infraestructura y vivienda.
10. El pasaje del dominio público al privado, no se da del día a la noche. Previamente se dio un proceso de degradación progresivo que actuó como facilitador de estas operaciones. Por ejemplo, ya en la década del 60, el Balneario de la Costanera Sur cae en un franco deterioro, producto de la contaminación del río que hace imposible su utilización; lo que ya está

denunciando falta de control y regulación de las actividades industriales por parte del Estado, es decir un incipiente retiro que con el tiempo irá acentuándose. Por otra parte, no está ajeno al contexto privatizador el accionar del gobierno durante la última dictadura. A la política de expulsión de la población localizada en villas y asentamientos llevada a cabo por el gobierno municipal, le subsiguió la rápida ocupación con nuevas actividades de esos espacios. Mientras en la zona norte el proceso de sucesión fue prácticamente inmediato (principalmente en Colegiales y Bajo Belgrano) en la zona sur de la ciudad estos espacios quedaron en su mayoría vacantes, por lo que rápidamente volvieron a ocuparse con su inicial destino no bien el contexto de represión tendió a disminuir en su intensidad. En el norte la única excepción lo constituyó la villa de Retiro, la que aún permanece pero con una extensión menor a la alcanzada en los años de su máxima expansión.

11. Esta torre de 50 pisos no es solamente el resultado de la voluntad de inversión, sino también de sesgadas interpretaciones del Código de Planeamiento que permitieron vía “premios”, incrementar notablemente su F.O.T. El precio del m² de construcción es de 2.500 U\$\$. En el portal “Palermonline” podemos encontrar la siguiente descripción: “Ubicado en el centro de una manzana exclusiva ofrece la máxima privacidad en pleno corazón de Buenos Aires. *En Le Parc encontramos la definición perfecta de la palabra seguridad, y de todos sus sinónimos*” [el subrayado es nuestro].

12. Augé, Marc: *Los “no lugares”. Espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa, 1993.

13. Han contribuido sensiblemente a esta imagen los medios de comunicación, que muestran permanentemente sus espacios y servicios como el hábitat natural de los “ricos y famosos”. Esta utilización de la significación del emprendimiento dentro del imaginario, se patentizó en la serie de “spots” y afiches “Menem lo hizo” con los que el ex presidente quería mostrar los logros de la gestión que dejaba, en ellos las imágenes de Puerto Madero se reiteraban apareciendo el emprendimiento como algo dado, bueno en sí mismo, por fuera de toda valoración crítica.

14. Esta institución, ya había mostrado sus rápidos reflejos en ocasión de la erradicación por parte de la dictadura de la villa Colegiales, en donde su edificio para la Facultad de Ingeniería fue uno de los primeros en ocupar los flamantes terrenos reurbanizados.

15. M.C.B.A. / C.A.P.M. S.A.: “Anteproyecto Urbano para Puerto Madero”, Buenos Aires, 1992.

16. Un claro ejemplo de ello, es la exigua distancia física –unas pocas cuadras- que separa a Puerto Madero del Polo Petroquímico de Dock Sud y sus barriadas aledañas, y la enorme distancia material, social y simbólica que los separa dentro de la ciudad.

17. Esta situación comenzó a revertirse con la administración del nuevo intendente (Daniel Katz) quien se hizo cargo del gobierno municipal tras la dimisión del intendente Elio Aprile en el año 2002.

18. En lo concerniente al tema del Desarrollo Local véase Vázquez Barquero y Madoery 2001 y Burin y Heras 2001.