

Módulo 2

Dimensión territorial de lo local

Profesor: Alfredo Garay

INDICE

- 1. El crecimiento de las áreas metropolitanas. Efectos de la globalización**
Página 3
- 2. Escenarios futuros en el Area Metropolitana de Buenos Aires.**
Página 13
- 3. Caracterización sector noroeste del AMBA.**
Página 19
- 4. Experiencias de gestión pública del suelo urbano**
Página 35

CONTENIDOS

Relación entre estructura social y soporte territorial. La producción del espacio urbano. Renta agraria y renta urbana. Características del crecimiento de las áreas urbanas, patrones de localización el problema de los estándares de urbanización. Fases del crecimiento de las ciudades: extensión consolidación, densificación. Centralidad y periferia, tipos e intensidades de uso. Morfología y estructura urbana. El caso de la región Metropolitana de Buenos Aires.

Globalización, cambios en la estructura económica territorial, cambios en los patrones de urbanización. Planificación, urbanismo y ordenamiento territorial. Construcción de escenarios alternativos, la importancia de la participación en la formulación de planes estratégicos. Instrumentos de urbanismo, desarrollo de nuevas alternativas para incidir en la conformación espacial.

ANTECEDENTES

Alfredo M. Garay Investigador - Docente Prof. Titular con dedicación semi-exclusiva en el Area de Procesos y Agentes del Desarrollo Urbano. Master en Urbanismo (Univ. Libre de Bruselas, Bélgica); estudios de posgrado en la Univ. Autónoma de México; Arquitecto (U.B.A). Fue Secretario de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires, de Moreno y de Florencio Varela; fue Vicepresidente de la Corporación Puerto Madero y coordinador de varios proyectos del PNUD; entre sus trabajos se destacan los planes de ordenamiento urbano de Moreno, Morón y Puerto Iguazú, el Plan Trienal (1985-89) de la provincia de Buenos Aires, el Plan de Transporte para el AMBA, etc.; desarrolló proyectos urbanos en la Argentina y Chile. Recibió diversos premios nacionales e internacionales; entre sus publicaciones, coordinó el estudio "Conurbano Bonaerense" para la CONAMBA.

1

El crecimiento de las áreas metropolitanas. Efectos de la globalización

El material producido en torno al último Congreso de las Naciones Unidas sobre el Hábitat (Estambul -1996) parte de la constatación que la población mundial tiende a concentrarse en las ciudades. El crecimiento del número y la envergadura de las ciudades suele ser visualizado como la transformación social de mayor significación de la segunda mitad de este siglo.

Una de las consecuencias del crecimiento es la expansión de los bordes de la ciudad, dando lugar a inmensos suburbios en los que se asienta la mayor parte de la población. Frente a esta vasta realidad los técnicos y reponsables de los gobiernos locales encuentran serias dificultades para definir criterios que permitan conducir estos procesos.

Considerando que estas intervenciones dan respuesta a necesidades impostergables de la población -como la de una parcela donde construir una vivienda, la provisión de infraestructura sanitaria y de transportes, los equipamientos comunitarios, etc., incrementando su complejidad hasta consolidar un cuadro de vida adecuado- se plantea la necesidad de ordenarlas, en el marco de una estrategia que apunte a una correcta estructuración del espacio urbano.

En los tratados clásicos de urbanismo y en la percepción de los habitantes subyace una visión peyorativa del suburbio. La imagen de un espacio inacabado, resultado de la yuxtaposición de intervenciones, carente del cuidado que en general se asigna al tratamiento de las áreas centrales. El famoso urbanista Le Corbusier lo definía como el trayecto durante el cual un viajero se desencanta de la reputación de una ciudad.

En la tradición anglosajona -y más explícitamente en el pensamiento de Frank Lloyd Wright- el suburbio se presenta como ciudad-jardín, como un ámbito en el que el espacio urbano busca una mayor armonía con la naturaleza, constituyendo uno de los razgos esenciales del “*american way of life*”.

La noción de lo urbano -y de su versión degradada lo “sub-urbano”- abre un campo de investigación que apunta a la construcción de un marco conceptual y experimental que permita definir criterios para la acción.

La observación del crecimiento de las ciudades nos permite afirmar que estas crecen tanto en tamaño como en complejidad. Sin embargo, en la mayoría de los textos suele relacionarse el **crecimiento** de las ciudades con su **expansión**, llegando incluso a confundir ambos términos como si se tratara de sinónimos.

Si se toma por ejemplo el caso de la región metropolitana de Buenos Aires, al superponer sobre el plano de la ciudad la cartografía que dan cuenta de las áreas cubiertas por las diferentes infraestructuras (gas, agua corriente y cloacas) pueden reconocerse -a modo de estratos- los diferentes niveles de consolidación. Si, sobre esta base, se superpone el plano que recorta las altas densidades de edificación pueden diferenciarse los procesos de **extensión**, **consolidación** y **densificación** como las distintas fases de un proceso único de crecimiento, comprendiendo el fenómeno como el de varias ciudades que crecen unas dentro de otras (ver plano).

Volviendo sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires, constatamos que, hasta mediados de la década del '70, la ciudad se extendía con gran dinamismo siguiendo estos patrones, expandiendo la trama urbana sobre el área rural, construyendo lentamente pavimentos e infraestructuras, y densificando las áreas consolidadas con atributos de centralidad (crecimiento en altura).

La necesidad de miles de familias de encontrar una parcela donde realizar el sueño de la casa propia era resuelta por empresas que organizaban las partes de este emprendimiento; es decir, asociaba a los propietarios del suelo, materializaba el fraccionamiento, y convocaba un mercado de posibles compradores a los que, en caso de adquirir la parcela, adjudicaban un crédito.

Es importante señalar la precariedad de los estándares de esta urbanización que, en la mayoría de los casos, se limitaba a la apertura de calles y la extensión de la red de electricidad, incorporando a estos emprendimientos un fuerte componente de especulación

La historia de estas inmensas barriadas da cuenta del esfuerzo de miles de familias por levantar su casa y del surgimiento de diversas formas asociativas a través de las cuales gestionaron, a lo largo del tiempo, la construcción de las diferentes infraestructuras y equipamientos.

Este lento proceso de consolidación del cuadro de vida urbano supone, para cada una de estas familias, el esfuerzo de toda una vida; es decir, la sistemática afectación de una parte de sus ingresos, de su ingenio, su tiempo o su trabajo, para transformar su medio en lo que podríamos denominar la *ciudad autoconstruida*.

Como contracara de esta expansión indiscriminada del espacio urbano y su consolidación progresiva, apoyada en la capacidad de inversión de los vecinos frentistas, en otras latitudes la extensión del suburbio se desarrolla con otros parámetros: siendo la construcción de las infraestructuras condi-

ción previa para la habilitación de los usos urbanos.

La diferencia entre uno y otro procedimiento está determinada por la presencia de un inversor, dispuesto a adelantar el costo de la urbanización y un comprador, al que se reconoce como sujeto de crédito.

Esto parecería reducir el problema de la consolidación a una cuestión de financiamiento pero, en realidad, lo sitúa en el campo de las relaciones sociales, en la medida que los estándares de urbanización guardarán relación con la capacidad adquisitiva de sus compradores, segmentando el espacio entre los diferentes sectores sociales.

Esquemáticamente, puede afirmarse que la ciudad autoconstruida expresa la dinámica de los sectores de menores recursos a partir de la afectación de las periferias urbanas como su ámbito de localización.

El crecimiento del suburbio, bajo las pautas de ciudad-jardín sesga el perfil social de estos asentamientos en la medida que la provisión de todas las infraestructuras desde sus inicios impone unos costos por metro cuadrado que sólo pueden absorber los sectores medios y altos. En estas ciudades, los sectores de menores ingresos tienden a localizarse en áreas consolidadas (en general, próximas a los cascos céntricos), que experimentan un proceso de degradación, resolviendo sus necesidades de vivienda dentro de un circuito que se podría caracterizar como "mercado del usado". Esta dinámica de urbanización es típica de las ciudades norteamericanas, aunque son también frecuentes los casos en que las ciudades latinoamericanas pasan a asumir este tipo de patrones.

La densidad de población también incide sobre la viabilidad de los emprendimientos en tanto los costos de las infraestructuras pueden ser prorrateados entre un mayor número de usuarios. Las altas densidades permiten el acceso a zonas consolidadas a sectores medios y bajos; en cambio, las densidades muy bajas (inferiores a 100 hab/ha.)

sólo pueden contar con niveles apropiados de urbanización cuando son ocupadas por sectores de alto poder adquisitivo.

En muchos casos, el incremento de la densidad permite el crecimiento de las periferias urbanas cumpliendo con los estándares de urbanización exigidos por las normas. Tal es el caso de muchos conjuntos habitacionales construidos en altura en medio de áreas bajas, o de enclaves de alta densidad en medio del campo. Se encuentran ejemplos de este tipo de urbanización en Europa, siendo estos procesos característicos del urbanismo francés, inglés y español de las últimas décadas.

La definición de estos estándares de urbanización puede surgir de pautas culturales que tienden a determinar los comportamientos de la oferta y la demanda. Sin embargo, en general tienen un fuerte componente ideológico y por lo tanto, una concepción de lo que debe ser la ciudad según la visión de quienes tienen capacidad (política o tecnológica) de imponer estos parámetros por encima de los mecanismos de mercado.

Nos interesa desmontar este sistema conceptual para reconstruirlo en relación con nuestras propias realidades. Tenemos serias razones para suponer que, en muchos casos, estos marcos normativos son trasladados de una realidad a otra, con independencia de las condiciones sociales en que se inscriben. Estos desajustes dan lugar a efectos no deseados que suelen generar problemas más graves que aquellos a los que supuestamente se busca dar solución.

Un cambio normativo

Volviendo sobre el caso de Buenos Aires, es interesante observar cómo una transformación normativa, como la sanción de la Ley 8.912 (Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 1976), cambia repentinamente los parámetros de crecimiento de la ciudad.

Montada sobre la crítica a los bajos estándares de urbanización, la Ley exige la construcción de las infraestructuras como condición para la autorización de cualquier loteo, definiendo parámetros que regulan el incremento de la densidad en función de los niveles de servicio con que se dimensionan las redes.

Reproduciendo los criterios de la ciudad-jardín, define densidades muy bajas para las áreas residenciales. Al reglamentar, por ejemplo, la dimensión mínima de las parcelas define un frente mínimo de 10 metros y una proporción entre frente y fondo de 1a3. Con una superficie mínima de 300 m y una utilización promedio de 4 habitantes por lote, la densidad previsible -una vez ocupadas la totalidad de las parcelas- apenas alcanza los 130 hab/ha.

Si se calcula que la ocupación de la totalidad de las parcelas de una manzana demora entre 20 y 30 años, es importante señalar que el costo tanto económico como financiero de la construcción de la totalidad de las infraestructuras segmenta el mercado sobre sectores altos o vuelve inviable este tipo de emprendimientos.

A 20 años de la sanción de esta norma los efectos son claramente perceptibles:

Tomando como base la cartografía que da cuenta de los nuevos asentamientos durante el período 72/92 (ver plano) puede observarse que las áreas de crecimiento que han seguido los antiguos parámetros corresponden a loteos aprobados con anterioridad a la sanción de la norma.

En la misma cartografía se distinguen con otro color (rojo) los asentamientos irregulares. Un fenómeno poco frecuente hasta la sanción de la ley consistió en la ocupación tierras públicas por grupos poblacionales organizados.

Por último, la cartografía muestra otro tipo de urbanización, los clubes de campo (en color verde) con lo que la ley denomina urbanizaciones de segunda residencia, que

organizan el espacio urbanizado en torno a las actividades de un club.

Estas urbanizaciones evitan la aplicación de las normas de parcelamiento a partir de dos subterfugios:

- En primer lugar, se manejan sobre densidades globales muy bajas al computar, junto al número de unidades funcionales, la totalidad de las áreas verdes afectadas a parques y usos deportivos, evitando así la construcción de las infraestructuras. En términos económicos esto equivale a la ‘destrucción de tierra urbanizable’ considerando que el suelo es muy barato y las infraestructuras costosas.
- En segundo lugar, estos conjuntos evitan subdividir la tierra, asumiendo la forma de un condominio horizontal.

Un efecto, no previsto, de la aplicación de esta política ha sido el incremento de la población de escasos recursos en la zona sur del centro de la ciudad. Hacinados en hoteles, pensiones e inquilinatos, concentran una población de casi 300.000 habitantes que, según la Encuesta Permanente de Hogares, presenta los sectores con mayores carencias de la ciudad.

(buscar datos de niveles de pobreza en la zona sur) (Ruben Gasoli)

El cambio de patrones de urbanización dio origen a una creciente “penuria de tierra” que, pese a la enorme cantidad de lotes vacantes (se calcula que tantos como los lotes ocupados a escala de toda la ciudad), tienden a incrementar su valor alejándose del alcance de los sectores más necesitados.

La invasión, como nueva forma de asentamiento, también determinó la aparición de nuevas políticas públicas.

La ocupación de tierras fiscales, como forma generalizada de asentamiento de los sectores populares, define a escala barrial una nueva conflictividad. La existencia de tierras fiscales tiene como origen la afectación (pautada por las normas del urbanismo)

de una parte de las parcelas como área verde o de equipamiento comunitario.

Según las modalidades de urbanización que denominamos *ciudad autoconstruida* las empresas fraccionadoras de terrenos trasladaron al estado la responsabilidad de la construcción de las infraestructuras, los equipamientos, las áreas verdes, etc. La dinámica del crecimiento (abierto a la vez en una multitud de frentes de expansión del borde periurbano) guardó cada vez mayor distancia con la capacidad de inversión del estado. Por su parte, la acción pública encuadró la realización de estas obras bajo la figura de la “contribución por mejoras”, que carga el costo de las mismas sobre la capacidad de pago de los vecinos frentistas, considerando que la **consolidación** del espacio urbano, incrementa el valor de las parcelas (renta diferencial).

La realidad definió que este desajuste entre afectación de suelo y construcción de infraestructuras y equipamientos, determina la existencia de tierra vacante, de propiedad pública, que permanece durante períodos prolongados como capital improductivo. La ocupación de estas parcelas por sectores con enormes carencias era percibida por los antiguos vecinos como una usurpación, ya que significaba la pérdida de tierras de propiedad colectiva sobre las cuales sustentar la demanda de mejoras para el barrio, siendo las nuevas condiciones (conflictivas entre ambas poblaciones) motivo para una pérdida de valor de su propia parcela.

La situación se presenta particularmente grave para las autoridades locales, que deben mediar entre dos sectores que, en última instancia comparten un nivel general de carencias muy semejante (pobres contra pobres). Mientras los antiguos vecinos reclaman el desalojo de estas tierras, los nuevos asentados piden a cambio que se les provea alguna respuesta para su necesidad habitacional.

En el caso del municipio de Florencio Varela (uno de los más pobres de la periferia sur

de la ciudad) pudo implementarse una operatoria particular:

- Se partió de considerar como un derecho la demanda de los antiguos vecinos a ir consolidando paulatinamente las condiciones generales de su asentamiento, garantizando que en el momento que exista la partida para el financiamiento de cualquier obra prevista para el mejoramiento del barrio el municipio debía estar en condiciones de proveer la tierra.
- Se consideró justo el reclamo de los nuevos vecinos para que el estado contribuya a ejercer su derecho a ser propietario de una parcela donde levantar una vivienda digna, asumiendo la condición de que el estado ha de facilitar la adquisición, proveyendo un mecanismo de financiamiento a escala de su capacidad adquisitiva, en el marco de la necesidad de definir políticas sociales de nuevo tipo (facilitadoras).
- Por último se reconoció la existencia de un desfase entre el momento de la afectación del suelo y el de la efectiva construcción de los equipamientos; desfase que, en términos económicos, significa la existencia de una masa de capital inactiva.

La implementación de una política de regularización dominial suponía el parcelamiento de las áreas ocupadas, garantizando la tenencia de una parcela mínima para cada familia asentada. Esta regularización legalizaba su situación a la vez que lo convertía en deudor del valor de la parcela, (que pagaría en cuotas mensuales equivalentes al 10% del ingreso del grupo familiar), dando lugar a una masa de dinero con la que el municipio estaría en condiciones de comprar, en su momento las tierras necesarias para localizar los equipamientos.

Operativamente, implicó la creación de un fondo cuyo patrimonio estaba constituido por tierras y por dinero, habilitándolo, a través de una ordenanza específica, a comprar y vender tierras mientras las operaciones se inscriban dentro del marco de esta operatoria.

Se estimaba que, al cabo de 10 años se regularizaría la tenencia de la tierra y se habría comprado una cantidad de tierra equivalente para emplazar los equipamientos. Lo que equivale a afirmar que se habría duplicado el capital.

La implementación de esta operatoria no fue ajena a los vaivenes políticos del municipio, pudiendo en gran medida garantizarse la continuidad de la operatoria apoyados en los niveles organizativos alcanzados por los beneficiarios, que accederían a la propiedad de sus parcelas una vez saldada la deuda.

Esta y otras experiencias fueron consensuando la generalización de las operatorias de regularización dominial como política del estado, que desplegó a nivel provincial programas como el ProCasa y a nivel nacional el Plan Arraigo.

Como tendencia, puede afirmarse que el límite ha sido el de la paulatina desaparición de tierras fiscales inactivas, así como la implementación de mayores niveles de protección de la tierra pública (o asignando diversas formas de tutela como la creación de huertas vecinales) como método para evitar nuevas invasiones.

Como amenaza, subyace la posibilidad de la ocupación de tierra privada; de lo que ya existen algunos antecedentes frente a los cuales la acción de la justicia ha sido particularmente lenta. Tampoco han existido invasiones impulsadas por los propietarios de la tierra, buscando a través de este procedimiento (regularización) fraccionar suelo urbano evitando cumplir con los parámetros de la normativa vigente.

Una última observación sobre el plano de crecimiento 72/92 permite corroborar que un número significativo de estos asentamientos tiene lugar en áreas inundables. En estas condiciones, los costos de urbanización crecen exponencialmente, dejando en manos del estado la consolidación de zonas que jamás debieron ser urbanizadas.

En las antípodas de este proceso, la paulatina transformación de los clubes de campo en residencia definitiva tiende a imponer un nuevo parámetro de urbanización que se funda en la expectativa de los sectores medios de transformar su cotidianeidad, adhiriendo a modalidades de vida típicas de la periferia norteamericana.

La superposición de estos nuevos enclaves de sectores medios en el seno de grandes barriadas populares plantea problemas de convivencia que conducen a la implementación de delimitaciones franqueadas por sistemas de seguridad.

El abaratamiento del costo de los automóviles ha coincidido con la realización de grandes obras viales -que dinamizan el sistema de accesos al centro de la ciudad- y con la proliferación de emprendimientos comerciales e inmobiliarios tendientes a insertar en un nuevo tejido urbano niveles de servicio que, hasta el presente, eran privativos del centro de la ciudad.

La proyección de estas tendencias propone un tejido metropolitano que se autonomiza de la antigua estructura de centros y subcentros urbanos, de la estructura pública del transporte y, por lo tanto, de la secuencia que pauta el proceso de consolidación de las áreas suburbanas.

Sobre una malla de infraestructuras autónomas, estos enclaves -con diferentes usos y estándares de consolidación- se conectan con el resto de la ciudad a través de una red metropolitana de autopistas.

El suburbio se va convirtiendo entonces en un territorio segmentado, excluyente, indeterminado, superpuesto al antiguo tejido poco consolidado. Mientras que las leyes del mercado dinamizan la extensión de una nueva lógica de estructuración del espacio urbano.

Coexistiendo con estas nuevas realidades, la enorme inercia de la ciudad real, sostiene el funcionamiento de la mayoría de la población. Puede afirmarse que, mientras una

parte de la sociedad en el marco de las leyes de mercado, tiende a implantar nuevos parámetros de estructuración del espacio suburbano, otra parte de esta misma sociedad, excluida por condiciones estructurales de acceder a mejores estándares de urbanización, continúa desplegando su cotidianeidad apoyada en la enorme inercia de la realidad existente.

La extensión de un tejido precario y poco denso no parece ser ya la dinámica de la expansión. La paulatina consolidación de amplias barriadas parecería quedar abandonada frente a la imposibilidad de financiar el desfase entre el ritmo de crecimiento y el de consolidación.

Sin embargo, la actividad cotidiana de la mayor parte de la población continúa febrilmente abocada a la producción de la ciudad, reproduciendo la lógica de un modelo que no parece ya acompañar los patrones de desarrollo de los sectores más dinámicos de la sociedad.

Esta actividad -acotada por un contexto cultural en el que las consignas en torno al progreso del barrio siguen unificando las reivindicaciones de su población- estructura niveles de demanda que, en términos políticos exige respuestas concretas de los gobiernos locales. Demandas que obedecen a una lógica de la reproducción del poder, guardando una autonomía relativa respecto de las leyes del mercado.

La construcción de estructuras que garantizan la gobernabilidad, en un contexto de vigencia de las instituciones democráticas, no tiene otra alternativa que la implementación de programas sociales compensatorios, que continúan reproduciendo las pautas de consolidación de las grandes barriadas suburbanas.

La creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense se inscribe dentro del desarrollo contradictorio de estas tendencias. Con un desembolso anual que fluctúa entre 400 y 600 millones de dólares en programas sociales, las actuales autoridades del gobierno provincial deben materializar

zar esta voluntad política en obras de infraestructura y equipamiento, imprimiendo una nueva dinámica al proceso de consolidación de las áreas urbanizadas.

En base a lo expuesto, se podría afirmar que el nuevo marco normativo ha incidido en la transformación de las pautas de urbanización de la ciudad autoconstruida (extensión, consolidación, densificación) para dar lugar a los parámetros que definen la estructuración de ciudad-jardín. La coexistencia de ambas tendencias (o patrones de urbanización) presenta una enorme cantidad de desajustes, que el sector público se ve forzado a paliar en las áreas que atraviesan por la etapa de consolidación.

La generalización del modelo suburbano, en las ciudades donde se instala, ha producido un efecto depredador sobre la trama urbana. La aparición de nuevas centralidades tiende a liberar muchas actividades de sus localizaciones tradicionales. La búsqueda de una nueva cotidianeidad induce también el desplazamiento de los ámbitos de trabajo, dando lugar a la transformación de áreas consolidadas en nuevas centralidades y, consecuentemente, al abandono de las áreas centrales.

La reproducción sistemática de esta pauta de localización desplaza recurrentemente estas centralidades, avanzando sobre las áreas prestigiosas de la ciudad para abandonarlas, al cabo de algunos años, ya deterioradas.

La localización del hábitat de los sectores carenciados, dentro de la lógica de un 'mercado del usado', resulta funcional a este proceso, reciclando como hábitat degradado sectores importantes de las áreas céntricas de estas ciudades.

La afirmación de la estructura tradicional de la ciudad y de su sistema jerarquizado de centros implica la puesta en valor de un enorme capital acumulado a través de los años. Inversión cristalizada en el conjunto de redes e infraestructuras y medios de transporte pesados, difícilmente sustituibles en su capacidad de soporte de una pobla-

ción que excede los once millones de habitantes.

La hipótesis de una malla estructural megaestructura) capaz de sostener localizaciones efímeras no parece viable. No sólo carga con los costos de su construcción, además, debe cargar con la dificultad de financiar la enorme cantidad de puntos no utilizados, pero necesarios, para garantizar la flexibilidad de su diseño.

Desde esta perspectiva, la puesta en valor de las áreas céntricas y la implementación de nuevos ejes de urbanización, permitiría acompañar el crecimiento del área metropolitana dentro de un esquema coherente, densificando la trama consolidada, pero también expandiendo sus límites, habilitando un nuevo borde periurbano con estándares de consolidación superiores a los de la ciudad autoconstruida.

Sin dudas, la posibilidad de una estrategia de este tipo pasa por la redefinición del marco normativo, pero también a través de la implementación de nuevos mecanismos de gestión del desarrollo urbano.

La apertura programática de una estrategia de este tipo lleva a superar una dimensión estrictamente normativa, desarrollando una nueva generación de instituciones promotoras de la transformación del espacio metropolitano.

La experiencia de la Corporación Antiguo Puerto Madero -sociedad anónima de propiedad del Estado, que asocia al gobierno nacional y al municipio- es un ejemplo de la puesta en valor de tierras públicas que da origen a una nueva dinámica de inversión en el área céntrica, revirtiendo las tendencias de deterioro que caracterizaba la historia reciente de la ciudad.

Como modelo de gestión es perfectamente reproducible en operaciones de expansión suburbana, así como en intervenciones sobre fragmentos de áreas consolidadas. Tal es el caso de acciones tendientes a especializar o a cualificar la trama consolidada a través de

la construcción de nuevos centros de intercambio de medios de transporte, con capacidad para relanzar la dinámica de algunos centros suburbanos, o la construcción de un parque industrial, como respuesta a la necesidad de refuncionalización del espacio productivo en el contexto metropolitano. Valgan, como ejemplo, la propuesta de intervención sobre las vías del ferrocarril Sarmiento, a partir de la urbanización de la playa de maniobras de la estación Caballito, el programa de remodelación de 10 estaciones que en la actualidad implementa la Autoridad del Transporte del Area Metropolitana (A.T.A.M.) con el apoyo del Banco Mundial, o el proyecto del Parque Industrial de la Municipalidad de La Plata.

Todas estas experiencias han abandonado la perspectiva de la intervención como una gran obra financiada con fondos públicos. Es probable que la experiencia de los últimos años lleve a descreer en la eficacia de sistemas de contratación y control, demasiado sensibles a la influencia de los lobbys empresarios. La hipótesis de incluir en la búsqueda de financiación los recursos liberados por la misma operación (proceso de valorización y renta) asignan a su gerenciamiento un papel determinante.

- En el caso del Ferrocarril Sarmiento la urbanización de una antigua playa de maniobras, permite la recuperación de un área urbana degradada en un área de alta densidad residencial, financiando la puesta en trinchera de 8 km. de vías de tren con el producto de la puesta en valor de estos predios (ver gráfica).
- En el caso de los centros de intercambio, la puesta en valor del área de la estación induce la valorización de las áreas adyacentes, definiendo para cada caso, mecanismos licitatorios o convenios que permiten redistribuir las cargas de la inversión entre el sector público y el privado.
- En el caso del Parque Industrial La Plata (35 has) el gobierno municipal afecta un predio con una localización excepcional y emite un bono con el que es posible cancelar deuda municipal. Los recursos obtenidos por esta financiación son

transferidos al Ente de Administración del Parque para costear las obras de infraestructura de la primera. El encuadre del Ente como un condominio (recuperando la experiencia de los clubes de campo) hace posible que, con cada venta, el Ente transfiera al sector privado un porcentaje del control de la sociedad, permitiendo que al completarse las ventas, el municipio adquiera total independencia de la gestión del Parque Industrial y restringiéndose al conjunto de competencias que lo vincula a los establecimientos industriales radicados en su territorio (promoción y control).

A modo de conclusión creo oportuno esbozar una hipótesis:

La mayor parte de la bibliografía reciente tiende a interpretar las transformaciones que experimenta la región metropolitana de Buenos Aires como expresión lineal del proceso de globalización de la economía.

Esto es correcto si se observan las tendencias generales de transformación del espacio productivo y su coherencia con la transformación del espacio metropolitano, la transformación de las estructuras que rigen las partes más dinámicas de los procesos de producción y comercialización, así como la transformación que experimenta la vida cotidiana a partir de la incorporación de nuevos productos, dimensión y modalidad de las prestaciones de servicios.

Sin embargo, subyace en estas interpretaciones la idea de la globalización como un fenómeno inédito y, como tal, se sobredimensiona su capacidad de transformación, asignándole carácter definitivo a los términos de la inscripción de estos territorios en el concierto mundial.

Considero más prudente partir de la constatación de que la ciudad, en distintos momentos de su historia, ha quedado inscrita dentro de ordenes globales. Pero también que, en otros momentos, ha debido replegarse sobre su propia realidad regional, procurando su auto-abastecimiento.

Uno y otro contexto transforman su funcionamiento, dando lugar a procesos de refuncionalización de su estructura productiva. La historia demuestra también que en estas transiciones se produce una redefinición de la utilidad de sus estructuras de soporte. Un sistema de ríos, las vías del tren o las autopistas, en tres momentos diferentes definen la localización de enclaves, con vinculaciones tan fuertes con un orden global como débiles respecto al territorio en que se posan. En otros contextos, los ríos y los trenes se convierten en condición de la viabilidad de nuevas actividades productivas.

Reconocer el carácter cíclico de estos procesos lleva a valorar la potencialidad de la ciudad construida. Criterio que lleva a aceptar la coexistencia de dos órdenes diferentes, procurando que la viabilidad del desarrollo de uno no suponga la destrucción o el deterioro del otro.

Complejidad y contradicción son dos condiciones que, al asumirlas, permiten diferenciar nuestro análisis de la tentación del enfoque mesiánico, exitista o apocalíptico.

2

Escenarios futuros en el Area Metropolitana de Buenos Aires

Introducción

El AMBA **E** atraviesa un período inestable de transformaciones. Transformaciones que son fruto tanto de procesos supranacionales tales como la globalización de la economía y el nuevo orden político mundial, como de procesos intraregionales tales como un nuevo perfil productivo, cambios en la cultura organizacional laboral y empresaria, la reaparición de la inversión en infraestructura, la consolidación de un modelo social fragmentado e importantes cambios institucionales. Finalmente, este conjunto interactivo de factores esta impactando también en la estructura espacial regional que reconoce hoy fenómenos de crecimiento, consolidación y densificación, que no responden a las pautas que tradicionalmente guiaron la región y cuya tendencia se adivina creciente.

Debemos, además, integrar todos estos datos con el crecimiento de la región, tanto en población como en ciudad construida, temas donde la pregunta principal no es sólo *cuánto* crecerá sino *cómo* lo hará.

Una vision sistematica de estos procesos complejos permite identificar aquellos elementos centrales que conforman los ejes de las transformaciones previsibles. Con tal finalidad se adopta como marco de referencia la construccion de escenarios, ver Cuadro No1, que acotan la gama de posibilidades dentro de los cuales es probable que se

situe el desenvolvimiento de la region en el mediano plazo.

Los escenarios 1 y 2, sesgo “pesimista” y “optimista” respectivamente, reflejan las tendencias posibles agrupadas en cuatro grandes areas tematicas en que pueden organizarse las cuestiones urbanas. Ambos escenarios reconocen “escalas” de accion: la escala global asumida por los paises centrales y la escala subregional (MERCOSUR + Chile) o local (nacional)..

En la escala mundial no se observan diferencias notables entre ambos escenarios, lo que nos indica una evolucion relativamente mas estable y previsible, que por otro lado acota mas los margenes de maniobra de los actores publicos y privados. Los paises centrales, aunque sujetos tambien a sacudones coyunturales, enfrentan el futuro con una mayor capacidad de autoregulacion como unidades independientes y, sobre todo, como regiones mas avanzadas en los procesos de integracion. Contrariamente, en la escala subregional o nacional se observa una mayor apertura de las alternativas futuras, especialmente en materia social, urbanistica y ambiental, lo que tambien indica un mayor grado de incertidumbre.

La importancia de los cambios que proponen este conjunto de fenomenos es percibido por los actores regionales publicos y privados. El reclamo de un marco estrategico para el desarrollo fisico y las multiples transformaciones institucionales propuestas en el ambito publico son prueba de ello. Sin embargo, esta percepcion no ha logrado todavia dar vida al marco institucional que encamine un conjunto de ideas fuerza, basadas en la identificacion de “amenazas”, pero tambien de las “oportunidades”(que deberian ser consensuadas) que sirvan de marco a las estrategias sectoriales y de caracter local.

En las reflexiones que siguen se intenta situar cuales son las tendencias reconocibles actualmente y su posible evolucion en el mediano plazo en el caso particular del AMBA.

Los cambios económicos

La globalización y la fuerte inserción del país en este proceso incide en la estructura productiva regional, modificando el perfil productivo e incluso la lógica de radicación de las actividades productivas y de servicios. El nuevo contexto económico abre para la metrópolis nuevos problemas y también nuevos estímulos a su reorganización.

La creación del MERCOSUR al disminuir el peso de lo “nacional” potencia fuertemente lo regional. Observando este proceso a la luz de la experiencia europea es posible prever que su impacto se sentirá muy especialmente en las ciudades, las que deberán prepararse para competir con sus pares en el Mercado, ofreciendo para ello no solo su potencial como lugar de consumo sino sus capacidades para producir con eficiencia. Así, la calidad de las infraestructuras, la accesibilidad, la capacitación de la mano de obra se agregan como elementos a ofrecer, en la captación de nuevos inversores.

La economía urbana de Buenos Aires presenta nuevas modalidades de inversión inmobiliaria que se caracteriza por grandes unidades espaciales (en materia residencial, comercial o establecimientos productivos). Este cambio está operado por nuevos actores gerenciales que relacionan la gran escala de los emprendimientos con la incorporación de tecnologías de punta, manifestación cualitativamente dominante en la presente etapa de evolución de la ciudad. Sin embargo, este proceso coexiste con modalidades tradicionales de “hacer ciudad” las que, aunque en retroceso, siguen siendo cuantitativamente predominante en Buenos Aires. Los pequeños comercios, la vivienda individual, las pequeñas y medianas empresas de servicios o manufactureras no agrupadas que se instalan o se reciclan en la ciudad sigue siendo un paisaje de fondo del sector descripto.

La privatización de los servicios, anteriormente a cargo de empresas públicas nacionales, es otro elemento nuevo que seguramente producirá fuertes cambios en el futuro. Interesa en este caso, más que la evalua-

ción de los procesos de privatización desde una perspectiva política (discusión aun en curso), observarlos como parte de un proceso de reversión de las tendencias de desinversión que, en esta materia, se estaba operando en el AMBA.

La transformación es significativa si se observan los cambios ya operados en algunos rubros de las comunicaciones: mejora en la telefonía por cable, aparición de la telefonía celular, correos privados, etc., y en gas por red, o los planes de inversión previstos, por ejemplo, en agua potable y desagües cloacales. Debe destacarse que este punto de inflexión en las tendencias de inversión se está realizando con recursos originados en la recaudación tarifaria, es decir que son producto del esfuerzo interno de la región, lo que garantiza en principio su continuidad. Si a esto se suma la masa de recursos manejada por el Fondo Provincial de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (que más allá de las circunstancias políticas refleja una necesidad ya advertida por gobiernos precedentes), se vislumbra una modificación de las tendencias aún más fuerte.

Por otra parte, y como una cara no deseada del modelo emergente, se incrementa de manera significativa la presencia de un sector marginal que queda fuera del soporte urbano consolidado. El desempleo creciente, las diversas formas que adopta la precariedad habitacional, los indicadores de condiciones de vida extrema registrados en bolsos o cordones de pobreza urbana abren un interrogante sobre la capacidad del modelo para integrarlos en el futuro.

Las demandas sociales

A pesar de que la tendencia en el crecimiento poblacional del AMBA haya pasado de tasas crecientes a tasas decrecientes en los últimos 20 años, todavía su crecimiento absoluto, 150 mil habitantes por año, es muy elevado. Esto significa, poniendo una imagen simplificadora, que cada 7 años se agregan a la población del Área una equivalente a la de las ciudades de Córdoba o Rosario.

Las demandas de esa nueva realidad se suman a la ya existentes en el área, con el agravante que la nueva población se localiza, de manera dispersa, fundamentalmente en la interface rural-urbana. A la dispersión debe agregarse el hecho de que se asienta sobre un soporte físico generalmente no apto desde el punto de vista del soporte natural y de lo construido, lo que vuelve hacer más costoso el asentamiento y la consolidación de la nueva población.

Un estudio encargado por la CONAMBA a un equipo de demógrafos² efectuó la proyección de la población del área hasta el año 2000 por partido, ver Cuadro N° 1.

A los fines de ponderar las demandas en un período mayor, se consideró como hipótesis que la tendencia de crecimiento, tal como se consideró en el período 1991-2000, se mantendría en la década siguiente.

El resultado obtenido se expresa en el Cuadro N° 2, en el cual se observa un crecimiento hasta casi 3 nuevos millones de habitantes para el 2010. Esta estimación se desgrega en: los 19 partidos tradicionales del Gran Buenos Aires, 5 nuevos partidos que se integran en más del 50 % de su población, y el Gran La Plata que presenta una fuerte integración funcional con el Gran Buenos Aires.

De la estimación surge que el mayor impacto lo sufrirán los partidos del GBA, y que en su interior se encuentran diferentes situaciones. Observando el Cuadro N° 1 pueden identificarse tres tipos de partidos: una primera corona muy estable (Avellaneda, San Martín, Lanús, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López), una segunda corona de crecimiento medio (Berazategui, Berisso, Ensenada, La Plata, Lomas de Zamora, La Matanza³, Morón, Quilmes, San Fernando y Tigre), y una tercera corona de crecimiento

acelerado (Almirante Brown, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral Sarmiento, Merlo, Moreno, Escobar, Pilar, San Vicente, Gral. Rodríguez y Marcos Paz). A este cálculo debería agregarse el crecimiento del cordón de ciudades sobre la ruta N° 6 (Campana, Lujan, Cañuelas, San Vicente).

Una manera de dimensionar las demandas futuras en materia social es estimar lo que implica en el crecimiento de la ciudad las cifras estimadas de población futura. En términos de vivienda, la demanda anual superaría las 37.5 mil viviendas (Cuadro No3). Si, como hasta ahora, el 60% de las mismas se localiza en la periferia, con un hipótesis de densidad de 30 viviendas por hectárea, tal como la proponen las normas vigentes para urbanizaciones sin servicios completos, esto significa 750 ha. por año y cerca de 12.000 ha. hasta el 2010, lo que equivale a más de la mitad de la superficie de la Capital Federal.

Si se valora en términos económicos, y agregando un valor estimado para infraestructura y terrenos, la inversión necesaria por año rondaría los 910 millones de pesos. El acumulado para los próximos 15 años es algo más de 14.000 mil millones de pesos que deberán formarse por la convergencia de la inversión pública y privada.

Si bien el desarrollo habitacional y urbano plantea una problemática de difícil resolución, debido a los procesos de segmentación social ya comentados y el empeoramiento de las condiciones de segregación de la población de escasos recursos, un punto clave a tener en cuenta en los próximos 15 años es el de la generación de empleos y la de formación adecuada de la población para acceder a ellos. Se estima que la demanda de empleo por parte de la población a incorporar rondará los 60 mil por año.

Marco Institucional

Tradicionalmente, han sido cuatro los actores gubernamentales en la región: el gobierno nacional, el gobierno municipal porteño,

² Acta Acuerdo, junio de 1991

³ Este partido atraviesa las tres coronas, siendo el valor de crecimiento un promedio de zonas muy diferenciadas dentro del partido que presentan comportamientos diferentes.

el gobierno provincia y los gobiernos locales del área provincial.

Los cambios institucionales en curso permiten prever un importante cambio en los roles con que los mismos seguirán operando.

El logro de la autonomía de la Capital, cualquiera sea el alcance con que se defina en el corto plazo, cambia la relación política de dependencia entre el intendente y el Gobierno nacional, transformando al primero en una personalidad política con poder propio y proyección nacional.

En el caso de la provincia, el peso cada vez mayor del conurbano en el conjunto regional, por población, por producción, por área urbanizada, ha ido progresivamente transformando al gobierno provincial en un actor principal.

El reconocimiento de esta circunstancia ha ido generando, gobierno a gobierno, instancias cada vez mas importantes de organización política regional. Desde los acuerdos del AMBA y la creación de la Dirección de Conurbano en el gobierno radical hasta el Fondo de Reparación Histórica, cuya actividad se hizo efectiva en el gobierno del Dr. Duhalde pero fue prefigurada en el gobierno anterior.

Esta tendencia, si continuara su desarrollo esperable, debería abordar problemáticas encaminadas al accionar del Fondo, desde una primera etapa principalmente correctiva hacia otra donde la evaluación del impacto de las obras en curso y el planeamiento de mediano y largo plazo pueda articular el diseño de otro conjunto de medidas estructurales que configuren una estrategia regional.

Desde una perspectiva similar debe observarse la división de municipios en curso, puesto que dicho proceso, al adecuar a escala local la estructura de gobierno aleja lo regional acentuando la necesidad de políticas supramunicipales.

Por ultimo, el rol del gobierno nacional que tiende a disminuir ante el crecimiento de las otras unidades y orienta su inserción hacia

organismos de carácter regional como el ATAM, o los organismos de control de servicios que delegará en estructuras de consenso poderes interjurisdiccionales.

El rol del Estado

La economía de la región se va transformando para adecuarse al nuevo contexto, y las actividades y empresas buscan las oportunidades del mercado que le permitan un desarrollo en el futuro.

El AMBA debe revalidar sus ventajas a nivel nacional e internacional, en virtud de la integración económica con los países vecinos. Tiempo atrás el predominio mercadointernista y el cierre de las fronteras económicas nacionales creaban condiciones estables para el crecimiento de la aglomeración; actualmente debería adecuar su oferta de infraestructura y equipamiento a los niveles internacionales, a la par que el país ofrece condiciones de estabilidad política y jurídicas para la radicación de capitales externos. Para el cumplimiento de este objetivo el rol del Estado es insustituible; el mercado no organiza por si solo el soporte urbano necesario para las actividades económicas. La ausencia del Estado en esa función significa un retroceso económico de la región.

Por otra parte, el conjunto económico no garantiza el pleno empleo y genera una fractura social estructural con exclusión de ciertos sectores de la población de los beneficios del desarrollo. La segmentación social derivada tiene su reflejo físico en la segregación social del espacio urbano. Los casi 3 millones de habitantes nuevos no tiene posibilidades de obtener su hábitat propio si no existe una mejora en la gestión de los recursos que oriente la inversión de los mismos maximizando su impacto social positivo.

Los procesos antes mencionados que por un lado: a) marcan un punto de inflexión en lo que aparece como el comienzo de un nuevo período de grandes inversiones en infraestructura regional operadas por las empresas adjudicatarias de los servicios públicos pri-

vatizados, y b) realizan cambios en el orden institucional que apuntan a mejorar los mecanismos de capitación, distribución y aplicación de los recursos regionales, a pesar de tener aspectos ampliamente positivos no resuelven la especificidad de la problemática de la gestión metropolitana.

En el primer caso hay una mejora en los procesos de gestión de los servicios con un alcance interjurisdiccional pero con una lógica sectorial, y en el segundo caso apunta a una mejora de las condiciones de la gestión pero con un alcance intrajurisdiccional (nivel nacional, provincial o municipal).

Es preciso una articulación transversal de los procesos de gestión donde la función del Estado es insustituible. Este avance imprescindible que requiere, sin embargo, procesos de coordinación interjurisdiccional que históricamente tuvo, y tiene hoy, dificultades para su concreción porque generalmente implican algún grado de cesión de soberanía de las partes. Esa limitación fue reemplazada de hecho por el liderazgo, según la correlación de fuerzas e intereses coyunturales de las partes en cada etapa.

Esta coordinación en los hechos alcanzada en la región a través de sucesivos liderazgos si bien tuvo una virtud integradora al interior de cada período, no fue eficaz en lograr la continuidad en el tiempo de las políticas. A una gestión que apelaba al control normativo del crecimiento urbano, liderazgo nacional, le sucedió un énfasis en la consolidación periférica mediante la regularización dominial, liderazgo provincial actual; la falta de compatibilización de las sucesivas políticas genera conflictos no resueltos en la política habitacional y urbana. Algo parecido pasó con la política de transporte que pasó de un énfasis al transporte colectivo, al estímulo del automotor privado, con grandes inversiones en autopistas y playas de estacionamiento subterráneas, sin solución de continuidad.

Aparece como necesidad el ensayo de nuevas formas de coordinación en la cual la

presencia mas permanente de las partes involucradas garantice el consenso y la implementación de estrategias para la región. La oportunidad parece propicia en materia de los cambios institucionales en curso :

- la ciudad de Buenos Aires ha alcanzado su autonomía y sus autoridades futuras tendrán mayor capacidad de negociación de los intereses locales.
- la Provincia de Buenos Aires está jugando un rol protagónico y será fundamental su voluntad de coordinación interjurisdiccional.
- la Nación que despues de las privatizaciones de los servicios en el área debería concentrarse mas en las funciones estratégicas de planificación y control.
- los Municipios del conurbano que han ascendido como actores insustituibles para la coordinación de políticas a nivel local.

En síntesis

Todo apunta a poner énfasis en la cuestión la gobernabilidad de una región que no ha encontrado históricamente mecanismos de gestión eficaces y continuos.

Para los próximos años es previsible un marco de crecimiento económico lento pero sostenido; la inversión en infraestructura acompañara este proceso, sin embargo también parece inevitable un nivel de exclusión social importante.

Con estos datos pareciera aumentar la importancia de la presencia de un Estado activo y eficaz en todos los niveles; un Estado que pueda remontar el bajo nivel que hoy demuestra; un Estado que deberá garantizar las mejores condiciones para la producción, incluso involucrándose activamente en emprendimientos públicos y privados (?)de desarrollo; un Estado que debiera realizar un importante esfuerzo en atenuar las malas condiciones de vida de los sectores mas postergados; un Estado que debiera asumir el papel regional con gran impulso. Esta coordinacion en los hechos alcanzada en la region a travez de sucesivos liderazgos

Como un primer paso orientado a formular hipótesis sobre las alternativas probables que se presentaran en la region, identificamos aquellos ejes de cambio previsible en dos escalas, la mundial y la supra regional (Mercosur + Chile) y local. La informacion del Cuadro No1 presenta 2 escenarios, uno “optimista”y otro “pesimista”, realizado en tres areas: la economica, la social y la urbanistica ambiental, con diferentes niveles de ???

Paralelamente a estos estan los procesos intraregionales: la transformacion del aparato productivo, los cambios en el “management” y organizacional laboral, la reasignacion de inversion en infraestructura, la consolidacion de un modelo social con exclusiones e importantes cambios institucionales.

Este conjunto interactivo de factores impacta tambien en la estructura espacial donde se observan fenómenos de crecimiento, consolidación y densificación donde se manifiestan, de manera creciente, pautas que no son las que tradicionalmente guiaron la región.

Debemos ademas integrar todos estos datos con el crecimiento de la region, tanto en poblacion como en ciudad construida, temas donde la pregunta principal no es sólo cuanto sino “como”. La importancia de los cambios en curso es percibida por los distintos actores regionales tanto publicos como privados. El reclamo de un marco estrategico para el desarrollo físico de la ciudad o las transformaciones institucionales propuestas en el ambito publico son prueba de ello.

La ciudad de Buenos Aires por el peso de su influencia en la aglomeración fue la que comando la organización regional desde su federalización hasta los años 50. A partir de esa década se empiezan a producir algunos cambios en la composición de la región que se reflejan en modificaciones de las actitudes de los actores institucionales (por un lado la población aglomerada de los partidos del Conurbano equilibra la de Capital Federal, y por el otro la población conurbana supera la población del resto de la provincia

de Buenos Aires). La Nación a través de la nacionalización de los servicios públicos en las décadas del 50 y 60, la ejecución de un plan para la región denominado Esquema Director Año 2000 (Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires), etc, comienza a cumplir un rol de liderazgo en el AMBA, que de alguna manera refleja el nuevo equilibrio alcanzado por los actores institucionales de la Región.

Los 80 y los 90 marcan la emergencia cada vez mas marcada de nuevos liderazgos en el AMBA; por un lado algunos municipios alcanzan una importancia creciente (basada en aspectos cuantitativos o cualitativos de su gestión), pero principalmente la Provincia de Buenos Aires asigna una importancia creciente la gestión del conurbano. Se observa una paulatina preocupación por la problemática regional que se manifiesta, con mas claridad a partir de la apertura democrática.

¹ Pedro Pirez, *Buenos Aires Metropolitana/Política y Gestión de la ciudad*, Centro Editor de America Latina y Centro de Estudios Sociales y Ambientales, 1994.

³ Alberto Delucchi, Mónica Bankiner y Cristina Massa, *Estimación de la población de los partidos del Area Metropolitana de Buenos Aires y el Gran La Plata 1991-2000*, CONAMBA, mimeo.

⁴ Este partido atraviesa las tres coronas y el valor estimado es un promedio de los correspondientes a las diferentes zonas al interior del partido que presentan comportamientos muy distintos

3

Caracterización sector noroeste del AMBA

Alfredo M Garay

¿Que está pasando? ¿Cuales son los cambios que surgen a partir de la globalización?

En el contexto de la globalización, un conjunto de nuevas condiciones económicas induce procesos de transformación de la estructura territorial. Observamos que el capital se propone actuar con mayor autonomía de la acción estatal y se despliega sobre el espacio aprovechando las ventajas diferenciales que ofrecen los diferentes territorios.

En un mundo donde el acceso al trabajo se ha transformado en la principal condición de la gobernabilidad, los gobiernos locales (nacionales provinciales y municipales) compiten generando condiciones que vuelvan a sus territorios atractivos para la radicación de estas inversiones.

Esta reorganización global de la economía que implica una redistribución internacional del trabajo y consecuentemente una modificación de los flujos de distribución de cargas, se manifiesta a través de un repentino proceso de modernización de las condiciones generales de la producción, del crecimiento de modernos centros logísticos en los puntos de articulación entre medios de transporte, de la importancia que toman las concentraciones de potenciales consumidores y por lo tanto a través del predominio de las ciudades en la organización del territorio.

Del mismo modo que estos procesos determinan cambios en la estructura territorial desencadenan transformaciones en la conformación del espacio urbano. Buscaremos por lo tanto constatar cuál es la influencia de estos procesos que percibimos que atraviesan por el Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

¿Cómo podemos observarlo?

Partiremos de la hipótesis que toda localización¹ en medio urbano se implanta sobre la estructura parcelaria, lo que nos lleva identificar a la parcela como resultado de un proceso² de producción que transforma el medio en suelo urbano³. Puede por lo tanto identificarse un producto (parcela) inserto en un mercado (de suelo urbano) como condición necesaria para la localización de cualquier actividad sobre el espacio urbano.

En tanto actividad productiva, la transformación del territorio para obtener suelo urbanizado, da lugar a un proceso de incorporación de valor, cuya realización se concreta a través de transacciones inmobiliarias, pero a la vez da lugar a la paulatina destrucción de ese valor a través del consumo.

La identificación de este producto y de este mercado nos permite recortar áreas en transición, entendiendo que hay algunas que experimentan profundo procesos de transformación, y otras que permanecen mas o menos inalteradas pese a la dinámica que se desarrolla entorno suyo.

De acuerdo con lo señalado, en algunos casos, en función de su aptitud para albergar las nuevas inversiones, las áreas en

¹ Sea par el desarrollo de actividades industriales, comerciales o como residencia.

² Por mas elemental que fuera

³ En rigor la estructura parcelaria traslada sobre el territorio una relación social que es la propiedad de la tierra, pero tanto el proceso de transformación del medio natural en rural, como de medios rural en urbano implica un trabajo de acondicionamiento cuyo resultado es un producto (parcela rural o parcela urbana) que se comercializa en un mercado de bienes raíces.

transición son expresión de procesos de valorización, pero en otros pueden ser también expresión de proceso de pérdida de valor. Esta pérdida de valor puede en algunos casos ser resultado del desgaste (agotamiento, colapso) del sistema de soportes materiales que posibilitaron una localización y en otros del abandono de los antiguos usos, que encuentran en otras localizaciones mejores condiciones para su desarrollo..

Como hipótesis (transitoria) partiremos de la suposición que las transformaciones que se están produciendo en algunos sectores del AMBA son resultado de procesos de incorporación o pérdida de valor y por lo tanto expresión de la dinámica del capital y por lo tanto de sus nuevos comportamientos. Sin embargo, al observar estas tendencias sobre nuestra *formación económico-social* concreta, esta lógica dominante que aspira a expandirse sobre toda la realidad, solo llega a concretarse sobre una porción de la realidad: aquella en la que se verifica la existencia de ciertas condiciones. Existen por lo tanto amplios espacios (tan vastos como periférico sea el territorio que analizamos) donde el desarrollo de las fuerzas productivas obedece a otras lógicas que, según el caso, demuestran mayor eficacia para dar respuesta a las necesidades de cada sociedad concreta.

Como segunda hipótesis puede por lo tanto afirmarse que la transformación del territorio obedecen también a otras lógicas que coexisten, compiten o se articulan con la racionalidad de esta tendencia (llamémosla) global que reconocemos como dominante.

Para hacer una caracterización de la problemática de una parte (región, zona, fragmento, subsistema) del AMBA nos interesa por lo tanto identificar estos espacios (mas o menos delimitados) en los que se pueden reconocer las diferentes dimensiones de estos procesos. Interesa asimismo identificar los vínculos que articulan estos subsistemas entre si, permitiendo que la realidad del AMBA pueda seguir siendo comprendida como una unidad.

Criterios de delimitación.

Para avanzar en este análisis una primera observación puede dirigirse a constatar que existen cambios en los procesos de expansión del área metropolitana.

Como ha sido analizado en numerosos trabajos⁴, durante el siglo XX la aglomeración experimentó un fuerte crecimiento pasando de cuatro a trece millones de habitantes.

La expansión del área urbana se organizó entorno a la traza de las principales líneas de ferrocarril que en forma radial penetraban el espacio rural produciendo un fuerte proceso de valorización del suelo. La expansión de los límites de la ciudad siguió por lo tanto dos tendencias, una prolongando la el eje de las vías de penetración (en general acortando el tiempo de recorrido mediante la electrificación de las principales líneas) y otra engrosando el área de influencia de cada estación, definiendo un *interland* de territorios accesibles a través de un cada vez mas complejo sistema de transporte colectivo.

La producción de suelo urbanizado se desencadenaba a través de un procedimiento simple, dado que el marco normativo permitía la subdivisión del suelo con bajísimos estándares de urbanización. La transformación de este asentamiento precario en un barrio correctamente urbanizado nos sumerge en una compleja red de practicas sociales. Al estudiar la historia de los diferentes barrios reconocemos la actividad del capital y del Estado, pero también del vecindario que a través de diferentes formas asociativas, impulsó el mejoramiento de su hábitat, contribuyendo (incluso con su propio trabajo) a producir el espacio urbano.

De modo que la periferia de la ciudad se comportaba como una gigantesca área en transición, que en un primer momento expandía los límites de la parcelaria, y posteriormente mejoraba sus condiciones hasta

⁴ El Conurbano Bonaerense relevamiento y análisis CFI comisión Nacional Area Metropolitana de Bs. As. 1995.

volverlas aptas para la localización de las diferentes actividades urbanas.

En este marco la estructura de la ciudad se adaptó para albergar el desarrollo industrial durante el periodo sustitutivo, configurando un modelo territorial, en el que las áreas mas valiosas (mas equipadas, mas cuidadas) se concentraron entorno al centro, estratificando la estructura social hacia las periferias.

La valorización del centro determinó su densificación, y por lo tanto la demolición y acondicionamiento de la ciudad existente para adecuarla a los nuevos productos. Extensión, consolidación y densificación fueron tres manifestaciones simultaneas del crecimiento de esta ciudad que se construía y demolía en nombre del progreso.

El crecimiento de las ciudades era percibido como un problema del desarrollo pero también de gobernabilidad. Las demandas entorno a las condiciones de vida, generó una nueva cultura que indujo una profunda transformación de la vida política e institucional.

A mediados de la década del 70, en el marco de la dictadura militar se implementaron políticas tendientes a controlar el crecimiento del AMBA, entre las que se destacan el cambio de la normativa urbana⁵ y las políticas de fomento industrial⁶. En este mismo contexto se comenzaron a posicionar algunos de los factores que determinarían un nuevo cuadro de situación. Tal es el caso del inicio de las obras de la autopista Buenos Aires Rosario, de la construcción del puente Zárate - Brazo Largo, que a comienzos de la década del 80 ya permitían señalar al municipio de Tigre como el de mayor crecimiento del PBI en el AMBA. Se introduce asimismo la concesión de obra publica por

peaje, como en el plan de autopistas de accesos a la capital y el camino del Buen Aire.

En la segunda mitad de la década del 80 comienzan a observarse cambios. La localización de nuevas condiciones generales determinaba aparición de nuevos patrones de localización, que finalmente se consolidan en el contexto de la convertibilidad modificando sustancialmente las características del crecimiento periférico.

Una rápida enumeración nos permite trazar un perfil de las nuevas condiciones:

- 1- el proceso de globalización indujo una nueva dinámica en los procesos de distribución, promoviendo una nueva corriente de inversión orientada al mejoramiento (construcción, refuncionalización) de ciertas condiciones generales de la producción. Puertos, aeropuertos, puentes, rutas, autopistas, canales, gasoductos, líneas de alta tensión, redes de comunicación, etc, experimentaron una nueva dinámica de crecimiento, incrementando con enorme velocidad los flujos que atraviesan por algunas partes del territorio.
- 2- En el marco de los acuerdos del Mercosur, el puente Zárate- Brazo Largo pasa a ser un punto substancial de la organización de los flujos de cargas, ordenando la circulación de los espacios circundantes en función de la importancia económica del principal nudo de articulación del comercio internacional.
- 3- A la terminación de las obras de la autopista a Rosario (acceso norte o panamericano) se agrega la construcción de dos ramales (uno a Tigre y otro a Pilar). Sin embargo adquiere especial interés⁷ el análisis de las obras de ampliación y ensanche (autopista del sol) que forma-

⁵ En 1976 se sanciona la ley 8912 que modifica substancialmente las condiciones para admitir nuevas urbanizaciones.

⁶ Que asignaban ventajas impositivas a la radicación en ciertas provincias y prohibían la radicación de nuevas industrias y la ampliación o modernización de las existentes en un radio de 70 km. entorno a la Cap Fed.

⁷ Interesa especialmente por la velocidad de su realización, que implicó un despliegue tecnológico desconocido hasta la fecha que nos habla de la envergadura de los recursos financieros afectados y por lo tanto de la rentabilidad del emprendimiento

- ron parte de la concesión por peaje adjudicada en la década del 90.
- 4- Con igual criterio, fueron concesionadas las tanto tiempo postergadas obras del Acceso Oeste (av Gaona) modificando en muy poco tiempo las condiciones de acceso a la Capital Federal.
 - 5- La implementación de políticas generales de desregulación levanta las restricciones sobre el AMBA . Simultáneamente la perspectiva de un nuevo flujo exportador pone en crisis las condiciones de localización del parque industrial existente. Ambos factores introducen cambios en los criterios de implantación de las plantas industriales, surgiendo repentinamente una demanda de empresas en busca de condiciones adecuadas. Es justo señalar que lo nuevo no era la existencia de parques industriales (de hecho el Parque Industrial de Pilar tenía mas de 20 años de existencia) sino la aparición de esta demanda que señala cambios en los criterios de implantación de los procesos productivos.
 - 6- El abaratamiento de los costos internos⁸ y la recuperación del crédito determinaron un rápido crecimiento del parque automotor. La expansión del mercado de vehículos 0 Km induce un desplazamiento del mercado del usado, difundiendo el uso del automóvil entre los sectores populares.
 - 7- La influencia de los medios de comunicación construye nuevos imaginarios, que incentivan el deseo de acceder a un conjunto de nuevos productos. La paulatina incorporación de estos bienes y servicios en la cotidianidad induce profundos cambios culturales, difundiendo un modo de vida homogéneo característico de la sociedad global .
 - 8- Entre estos nuevos productos se observa la aparición de nuevas formas de desarrollo residencial, que como consecuencia del crecimiento de nuevas modalidades de residencia secundaria (Clubes de campo) en el nuevo contexto (fácil acceso, crédito, abaratamiento del automóvil) tienden a convertirse en vivien-

da permanente. La aparición de una demanda, que aspira a acceder a estos nuevos condominios suburbanos, consolida una febril actividad inmobiliaria dirigida a la habilitación de nuevas urbanizaciones periféricas.

- 9- Los cambios en los patrones de localización incrementan la complejidad de la oferta de bienes y servicios en esta nueva periferia, construyéndose supermercados, hipermercados, paseos de compras, núcleos de oficinas parque, centros de cines y entretenimientos y una amplia gama de nuevos productos. Este conjunto de nuevas condiciones sirve de marco al desarrollo de un nuevo modo de vida suburbano, dirigido a los sectores medios y altos, que en términos culturales tiende a reproducir los parámetros de vida cotidiana del suburbio norteamericano.

10- frente a este proceso de valorización del suelo disponible, la expectativa de los propietarios del suelo tiende a trasladar la actividad rural hacia otras zonas. Esta expectativa de valorización vuelca sobre el mercado una oferta notablemente superior que la demanda de emprendimientos concretos, conformando una amplia faja de suelo vacante, que pasa a constituir el uso predominante en el borde periurbano.

Puede por lo tanto concluirse que sobre el **borde periurbano** se despliega un frente productivo que transforma el espacio rural en suelo urbano. Las pautas del mercado definen un amplio abanico (aunque acotado) de nuevos posibles productos inmobiliarios. La expectativa de valorización impacta sobre la actividad agropecuaria, disponiendo a los propietarios a realizar (convertir en efectivo) esa parte de la renta del suelo generada por el mejoramiento de las condiciones generales de la producción.(infraestructuras, equipamientos, etc).⁹

⁸ Fuertemente apoyados por la implementación de políticas de protección del sector automotriz

⁹ Como todo proceso social, esta dinámica económico-cultural se despliega dialécticamente tensando un campo de relaciones de poder en el que juega un papel preponderante el Estado.

Se trata por lo tanto de lo que denominamos un **área en transición**, por la que atraviesa un proceso que supuestamente incorpora valor al territorio acondicionándolo para implantar nuevas actividades, pero a la vez como un proceso de cambio cultural¹⁰ que se expresa (entre otras cosas) como una modificación de los patrones de asentamiento¹¹.

Se reconoce asimismo un claro retroceso de la actividad agropecuaria y la aparición de vastos espacios de tierra vacante, donde la expectativa de valorización no se realiza.

Surge por lo tanto una primera duda respecto de la eficacia de esta incorporación de valor, considerando que el mayor valor inmobiliario no corresponde con el desarrollo de una actividad productiva sino con la expectativa de incremento del valor en el mercado, duda que se profundiza cuando analizamos que esta expectativa destruye la rentabilidad de la actividad agropecuaria, transformando establecimientos rurales en suelo vacante.

Constatamos sin embargo que en estos mismos espacios, existen sectores que continúan desarrollando una actividad agropecuaria. Queda claro que se trata de sectores que no reconocen la tierra como capital sino como la única posibilidad a su alcance de mantener un trabajo, que le permita reconstruir diariamente sus condiciones de subsistencia.

El mismo análisis, aplicado a la producción de los nuevos productos inmobiliarios, no siempre nos presenta la actividad de los grupos más concentrados que desarrollan su actividad aplicando tecnologías de punta. Por el contrario, nos muestra una madeja de inversores, empresas y pequeños contratistas, en la que solo un pequeño sector calcula

una tasa de ganancia¹² que garantice su rentabilidad: Mientras otras logran mantener su competitividad achicando su margen de ganancia. Como en el caso de la producción rural, predomina en la racionalidad de estas empresas la necesidad de realizar el trabajo a pesar de contar con una tecnología más precaria, de no tener acceso al crédito, y de trabajar con un margen muy estrecho que frecuentemente implica pérdidas, porque el acceso al trabajo es la condición fundamental para poder reproducir sus condiciones de subsistencia.

El borde periurbano se nos presenta por lo tanto como un espacio atravesado por una dinámica de transformación, expresión de las prácticas de diferentes actores sociales que responden a diferentes racionalidades. Se puede por lo tanto identificar los rasgos del modo de producción dominante, pero a la vez, la articulación de otras lógicas que expresan la necesidad de los sectores populares de desplegar estrategias que hagan posible su subsistencia.

Cabe señalar que la mayor parte de estas iniciativas, que conforman un sector de la economía al que identificamos como *economía popular*¹³, dista mucho de ser marginal en tanto constituye una parte del proceso productivo, inscribiéndose en la mayoría de los casos dentro de lo que habitualmente se caracteriza como el sector formal de la economía.

En muchas ciudades latinoamericanas el desarrollo de este nuevo tipo de suburbio, se vuelve atractivo para localizar una gran parte de las actividades centrales, vaciando de contenidos el casco céntrico de la ciudad, que en la mayoría de los casos pasa a experimentar un serio proceso de deterioro.

No ha sido sin embargo este el caso de la ciudad de Buenos Aires, que desde comien-

¹⁰ cuya influencia sobre los mercados define la aceptación o no de los nuevos productos.

¹¹ Entendidos como una triplicación de los comportamientos que relacionan una sociedad y su territorio

¹² Entendemos como tasa de ganancia aquella en la que incorpora como costo el valor futuro del dinero a un tasa de descuento determinada

¹³ Coraggio José Luis Economía Popular urbana, una nueva propuesta para el desarrollo local. Cartillas 1 Ed UNGS

zos de siglo¹⁴ se dedicó a demoler sistemáticamente una parte la ciudad existente para construir en su lugar una ciudad densa. Durante mucho tiempo la densificación del tejido urbano fue expresión del incremento del valor del suelo, obligando a prorratear este mayor costo entre un número cada vez más numeroso de unidades funcionales dentro de un mismo edificio.¹⁵

La idea de la ciudad jardín confrontó desde principios de siglo con la ciudad densa, la hegemonía del imaginario de las clases medias, que desarrollaron a la vez un tejido denso como el del Barrio Norte, y uno poco denso como el de Devoto o Villa Urquiza.

Pese a que los nuevos patrones de asentamiento marcan el predominio de la ciudad jardín en el nuevo imaginario que define las tendencias del mercado, pueden todavía identificarse en la actualidad como áreas en transición a aquellas que siguen siendo atravesadas por estos procesos de valorización del suelo vinculados con la densificación.

Pese al contexto de crisis puede reconocerse esta tendencia en algunos barrios de la Capital, constatando que algunos barrios (como en sectores de Palermo, Belgrano o Caballito) la demolición y construcción de torres de propiedad horizontal se desarrolla con enorme vehemencia. Cabe destacar que como resultado de condiciones parecidas se observan procesos de densificación (sobre todo de construcción en altura) en torno a los cascos céntricos de antiguas localidades suburbanas (San Isidro, Morón, San Martín, San Miguel, etc.)

Como en el caso del borde periurbano puede identificarse una línea que marca el límite del sector por donde atraviesan estos procesos, delimitación que muchas veces cobra carácter normativo cuando los códigos urbanos recortan zonas para los que regulan usos e intensidades de ocupación del suelo.

¹⁴ El proceso comienza con la construcción de edificios en altura entorno a la Avenida de Mayo

¹⁵ Modificando la noción de costo del suelo por la de incidencia del costo del suelo por metro cuadrado construido.

A diferencia del borde periurbano, no se tiene en este sector la sensación de intervenir sobre un vacío. Por el contrario, la presencia de un conjunto de elementos preexistentes, condiciona las posibilidades de intervención definiendo restricciones que dificultan los emprendimientos.

Incorporar al proceso de valorización la renta proveniente de el esfuerzo acumulado de una sociedad a los largo de los siglos, o por el contrario valorar la libertad de producir un espacio nuevo libre de todas esas determinaciones, es el dilema que se presenta al capital en el momento de evaluar la rentabilidad de diferentes localizaciones.

Todo indica que en la actualidad la balanza se inclina hacia la periferia, sobre todo cuando se constata que el paso de rural a urbano multiplica por diez el valor del suelo mientras la densificación en el mejor de los casos llega a triplicarlo.

Cabe sin embargo señalar que en el contexto de la densificación los grandes procesos de valorización no dependen en general de la construcción de nuevas condiciones generales (que en general ya están construidas) sino de cambios en los atributos del sector.

Pueden considerarse por lo tanto que ciertos procesos de desplazamiento de población (p/ej. cambio del perfil social de sus habitantes), cambios en la conformación del entorno inmediato (p/ej. creación de un parque), cambios en los patrones de localización (p/ej. aparición de nuevas actividades comerciales o desaparición de ciertas actividades industriales) o cambios normativos (cambios en el cuadro de usos, modificación de los índices de constructibilidad) cumplen un papel decisivo en la conformación del valor.

Si bien es cierto que existe de un proceso de valorización que atraviesa por sectores del tejido urbano consolidado, también lo es la existencia de otros sectores que experimentan el proceso opuesto, es decir la pérdida del valor del espacio construido. esta desca-

pitalización es en general resultado de un proceso prolongado de consumo que no es compensado por una inversión sostenida en mantenimiento o reposición, produciendo una sistemática pérdida de valor del patrimonio existente.

La tendencia del capital a priorizar la actividad de un frente dinámico en el que se localizan los nuevos productos acelera los procesos de desplazamiento de personas y actividades en las áreas consolidadas, sobre todo cuando la oferta innovadora induce el desplazamiento de los sectores con mayor poder adquisitivo, dejando atrás un "mercado del usado" que promueve el relevo de los antiguos pobladores por otros con menores recursos.

Sin embargo la existencia de un mercado de segunda (o tercera) mano, permite reconocer una situación intermedia, donde los procesos de deterioro son detenidos (o compensados) por un tipo de inversión mas modesta, que adecua las viejas construcciones a las necesidades de su nuevos clientes. La remodelación, (adecuación, restauración, rehabilitación, puesta en valor, etc.) también implica el desarrollo de una dinámica productiva sobre le tejido urbano, que le incorpora valor, reposicionando fracciones del espacio urbano frente a diferentes segmentos del mercado.

Por último puede afirmarse que estos procesos de valorización o de desvalorización no se producen homogéneamente en las diferentes sectores del tejido urbano, pudiendo identificar algunos donde el proceso se presenta sumamente dinámico (áreas en transición) y otros donde no se experimentan modificaciones (áreas estancas). Puede asimismo observarse que en este último caso, el tejido urbano tiende a ser sumamente homogéneo, manteniendo dentro de limites claramente identificables, tipos e intensidades de usos, condiciones ambientales, tipologías constructivas, estándares de urbanización sumamente homogéneos, pudiéndose incluso constatar la homogeneidad del perfil social de sus habitantes.

Como en el caso del borde periurbano, el análisis de las áreas consolidadas nos refiere a procesos de producción sumamente complejos, en los que coexiste la racionalidad del modo de producción dominante y un amplio espectro de otras formas de producción (manufactureras, artesanales, autoproducción) en las que predominan sobre la realización de la tasa de ganancia la lógica de la reproducción de la vida.

Entre el desarrollo periurbano caracterizado por la expansión de los limites de la ciudad, y los procesos de densificación o remodelación de las áreas céntricas, no puede dejar de analizarse el inmenso espacio conformado por los barrios que no han alcanzado aun los niveles básico de urbanización (según la ley pavimento, agua, cloaca y electricidad)

Si bien se trata de áreas en las que la progresividad de las obras de construcción de las diferentes infraestructuras de prolonga en el tiempo, y por lo tanto la incorporación de valor es mas lenta, no deja de ser interesante observar la dinámica de este proceso.

Resultado de los tiempos en que la normativa urbana exigía bajos estándares de urbanización, los habitantes de estos barrios han debido financiar con su esfuerzo la construcción de las diferentes infraestructuras. Carentes de otros mecanismos de financiamiento la contribución por mejoras vinculó el esfuerzo de los frentistas con la limitada capacidad de financiera del Estado, en el marco de una dinámica que articula diferentes racionalidades, vemos converger empresas constructoras dispuestas a realizar la tasa de ganancia con expresiones de la economía popular, como las sociedades de fomento, las cooperativas de servicios, los sistemas de esfuerzo propio y ayuda mutua así como otras experiencias de desarrollo solidario.

Es asimismo el ámbito sobre el que se desplegaron estrategias que le permitieron a las diferentes unidades domesticas ir construyendo su vivienda, completando las infraestructuras, y en muchos casos acondicionando un ámbito de trabajo (comercio, taller)

que se transformó en la alternativa principal para procurarse el sustento.

Se trata por lo tanto de áreas en transición, que aunque de evolución mas lenta también expresan procesos de incremento y de pérdida de valor.

En el marco de las nuevas condiciones estas áreas despiertan en alguna medida el interés de nuevos inversores claramente inscriptos en la economiza global. Es el caso de las empresas de servicios (agua, gas, electricidad, telefonía, videocable, etc) administradas luego del proceso privatizador por grandes firmas nacionales e internacionales.

Como en los casos anteriores también existen áreas que han perdido dinámica, quedando detenidas en el estado de desarrollo que alcanzaron en algún momento de este proceso.

La existencia de líneas de tensión interna (p/ej un pavimento por el que circulan medios de transporte) que tensan la trama asignando centralidad, vuelve este tejido sumamente sensible a las nuevas inversiones. Pequeñas alteraciones de los flujos de circulación, de las centralidades barriales (p/ej luego de la construcción de una nueva escuela), producen cambios en las tendencias de localización de los diferentes usos, llegando incluso a impulsar la de densificación del tejido existente, por el comportamiento de las parcelas vacantes (en general numerosas) o por el incremento de los niveles de hacinamiento a partir de la construcción de nuevas viviendas (destinadas a nuevos miembros o familias de una misma unidad domestica originaria) en la misma parcela.

Interesa destacar que sobre un mismo sector pueden desplegarse a la vez varios de estos procesos. El abandono de la actividad industrial, por ejemplo, en un tejido que combina estos usos con los residenciales, lejos de implicar un incremento del valor, implica una pérdida del poder adquisitivo de los habitantes del barrio (que antes trabajaban o eran propietarios de los talleres o las fabricas), un crecimiento de los niveles de per-

turbación (por la transformación de los talleres en depósitos, con el consecuente incremento del transito de camiones), determinando una pérdida de la vocación¹⁶ del barrio, que impone a corto plazo la migración de sus habitantes más dinámicos.

Existe por último el caso en que los procesos de pérdida de valor definen una pendiente casi irreversible, reproduciendo el destino que la sociedad le asigna a la mayoría de los productos que a través del consumo han perdido su valor.

La noción de residuo, con que habitualmente se denomina a los restos degradados de materia resultantes del proceso de producción y consumo, se extiende para denominar a maquinarias, medios de producción que superan su condición de obsoletos, fabricas, edificios, pudiendo extenderse esta denominación a algunos sectores del tejido urbano.

Existen por lo tanto algunas partes de la ciudad que son tratadas como residuos. Fragmentos en los que vive parte de la población, expresando a veces los mismos signos de degradación que su entorno. Sectores que la sociedad tiende a desechar, esperando (sin decirlo) que se los traslade hacia algún ámbito de disposición final (cárcel, manicomio, asilo, etc).

Nos preocupa seriamente que el predominio de esta mentalidad, cuando el fenómeno alcanza grandes dimensiones y se pierde la esperanza de contener multitudes dentro en un marco institucional que las aisle, tiende a recortar sectores de la ciudad convirtiéndolos en verdaderos campos de concentración donde se recluye a estos sectores emergentes, efectos no deseados del desarrollo económico.

Es quizás el momento de señalar que entendemos como desarrollo una dinámica que relaciona capacidades y necesidades de una sociedad, reconociendo una profunda dife-

¹⁶ muchas veces esa vocación se expresa como la concentración de un cierto tipo de actividad productiva que genera ventajas de aglomeración para el desarrollo de determinadas capacidades.

rencia entre el modelo cultural que subyace en el desarrollo de la ciudad tradicional respecto del que reconocemos tras estos nuevos patrones de urbanización.

En la ciudad tradicional prevalece una noción del arraigo. El sitio (la localización) es considerado en si mismo como un valor, que justifica la transformación del soporte construido para adecuarlo a las nuevas necesidades, desplegando un proceso permanente de readecuación (reacondicionamiento, remodelación) del espacio existente. En la ciudad tradicional por lo tanto el proceso de valorización induce la realización de un trabajo de reposición y mejoramiento de la ciudad construida, que se presenta como una obra siempre inacabada, sobre la que permanentemente se están implementando nuevos, mas complejos y por lo tanto mas costosos trabajos de reacondicionamiento.

Los nuevos patrones en cambio tienden a producir una ciudad que se descompromete del territorio. Dirigidos a un usuario dispuesto a cambiar de barrio para acceder a los nuevos productos que le propone el mercado inmobiliario, cambia su contexto urbano al ritmo que transforma sus modos de vida y su imaginario. Es una sociedad que necesita cambiar permanentemente para regenerar las necesidades de consumo de un mercado que tiende a ser pequeño frente a la capacidad productiva. El espacio urbano pasa por lo tanto a ser efímero, construido y consumido con velocidad, para ser luego reemplazado por otro mas adecuado a las nuevas necesidades de la época.

Productos inmobiliarios dirigidos un mercado consumidor de alta capacidad adquisitiva, tienen rápida rotación ingresando (aunque con cierto nivel de deterioro) al mercado del usado, donde encuentra un nuevo comprador que lo utilizará durante el tiempo que necesita para reunir los recursos necesarios para reemplazarlo por otro que en ese momento considere mejor.

La producción de ciudad, bajo estos patrones de consumo y localización, se presenta como un frente productivo que va transfor-

mando el territorio para dirigirse a un mercado interesado en adquirir nuevos productos. Deja tras de si mercados de segunda y tercera mano hasta que , al final del proceso, deja un espacio degradado. Puede concluirse que desde un punto de vista territorial se trata de un modelo depredador que además consume mucha tierra porque afecta grandes predios con bajísima densidad.

¿Como se presentan estos proceso sobre el territorio?

Sobre la base de estas observaciones intentaremos identificar la existencia de áreas en transición, en el sector noroeste del área metropolitana. Partiremos de la hipótesis que esta suerte de zonificación (o despiece) nos permite caracterizar la problemática de este sector de la ciudad y por lo tanto orientar nuestra búsqueda de una estrategia de desarrollo.

Area de análisis.

Partiendo de un primer recorte del área metropolitana en tres sectores (noroeste, centro y sur) consideraremos que el sector centro diferencia dos sub-sectores: el área delimitada por la av. General Paz y el Riachuelo (Capital Federal) y el área que siguiendo el eje de la ruta 3 queda comprendida dentro de la cuenca del Río Matanza.(La Matanza).

Sobre la base de esta delimitación (netamente operativa) nos abocaremos al análisis del sector noroeste.

Se trata por lo tanto de un conglomerado de 21 municipios (ver cuadro) atravesado por las cuencas de los ríos Reconquista y Luján en el que vive un... de la población.

Un territorio cuya primera ocupación estuvo marcada por el camino real que a partir de Luján se bifurcaba hacia Cuyo, hacia el Alto Perú y hacia el litoral (asumiendo que este ultimo vínculo priorizaba el transporte fluvial). Después de 1860 el trazado ferroviario multiplicó los asentamientos suburbanos hasta que durante el siglo XX la expansión de la ciudad de Buenos Aires fusionó la mayor parte de estos municipios dentro de un único gran conglomerado urbano.

En los últimos años se experimenta un corrimiento de los flujos de transporte, constatando que el puente Zárate - Brazo Largo se ha convertido en un punto de concentración de estos flujos, desplegando entorno suyo nuevos ejes de crecimiento y centralidad.

Puede por lo tanto afirmarse que dentro del sistema metropolitano de Buenos Aires existe un subsistema, tensando por la atracción de dos grandes polos, el del antiguo puerto y el del nuevo puente.

Se trata del área que experimenta mayor crecimiento económico y poblacional. Sin embargo este crecimiento no se manifiesta de manera homogénea pudiendo identificar un conjunto de subsistemas que expresan la existencia de problemáticas mas diversas.

Se trata asimismo del área donde se desarrolla la actividad de nuestras universidades ¹⁷

1- Borde periurbano

Una primera observación sobre el área elegida nos permite identificar una franja de borde periurbano. Es el sector que mas claramente expresa la presencia de los nuevos ejes de organización del territorio. No se trata ya de líneas ferroviarias sino de vías de tránsito rápido (autopistas) entre las que destacamos el Acceso Norte (con sus ramales a tigre y Pilar) el Acceso Oeste y la Ruta 6 . Es mas fácil reconocer el proceso que precisar sus limites. Se presenta como un área en transición y se caracteriza por el paulatino retroceso del frente agropecuario y la implantación de una amplia gama de nuevos productos inmobiliarios.

Se trata de un área económicamente dinámica, en la que se localizan nuevas fábricas (parques industriales), centros comerciales y administrativos, y nuevas formas residenciales, desplegando una febril actividad entorno a la construcción. Las necesidades de los nuevos pobladores incrementan la actividad del sector servicios presentando profundas

¹⁷ Nos referimos a las universidades nacionales de Luján, Tres de Febrero y General Sarmiento y de la Universidad Tecnológica Nacional (Pacheco).

diferencias con el espacio urbano preexistente alrededor.

Las proliferación de nuevas implantaciones tiene como efecto un fuerte crecimiento del flujo migratorio, una parte con alto poder adquisitivo, y otra atraída por las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo.

Esta bipolaridad no encuentra los mecanismos de amortiguación que caracteriza a la ciudad tradicional, de modo que la convivencia entre sectores sociales tan diversos genera problemas de convivencia que profundizan la segregación.

La estructura política administrativa también da cuentas de esta transición. Se trata de municipios que intentan evitar la reproducción de los patrones de urbanización anteriores a la década del 80. En ese marco no aceptan la determinación que los obliga a hacerse cargo de los emergentes de una sociedad injusta que condena a los mas pobres a vivir en la periferia, y a los gobiernos locales a contenerlos, responsabilizándolos de la implementación de políticas sociales compensatorias. Consientes de estar localizados en un area especial, donde confluyen condiciones generales que los vuelven atractivos a las nuevas inversiones, los gobiernos locales proponen objetivos mas ambiciosos, sintiéndose con capacidad para concebir un futuro diferente.

La experiencia no ha sido siempre exitosa, lo que pone en discusión los efectos de este modelo, planteando la necesidad de consensuar con la población líneas de acción tendientes a garantizar la distribución de los beneficios de este desarrollo.

En el caso concreto del area que nos proponemos estudiar, constatamos que los municipios que conforman el borde periurbano ¹⁸ se han propuesto conformar una región, estableciendo un marco institucional novedoso para el tratamiento de los problemas comunes.

¹⁸ Se trata de los municipios de Zárate, Campana, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, Luján, Gral Rodríguez y Moreno

Como nuevos ejes de penetración las autopistas reorganizan (de la periferia al centro) los espacios de tierra vacante (intersticios) dejados durante la etapa anterior por encontrarse alejados del área de influencia de las estaciones.

2- Ejes ferroviarios:

Como contracara de lo anterior los antiguos ejes ferroviarios siguen siendo grandes distribuidores de las actividades en el espacio consolidado. Si bien todos responden a un esquema de ciudad lineal, algunos ejes adquirieron mayor desarrollo como efecto de la electrificación. En la actualidad conforman áreas consolidadas, desarrollando entorno de las estaciones pequeñas áreas en transición.

Si bien presentan características comunes debe señalarse que las áreas vinculadas a la traza ferroviaria en los municipios vinculados por el Ferrocarril Mitre (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) presentan mejores condiciones socioeconómicas que sus equivalentes vinculadas a través del ferrocarril Sarmiento (Morón, Ituzaingo, Merlo y Moreno) y Urquiza (San Martín, Hurlingham, San Miguel).

La privatización del servicio ferroviario promete dinamizar las obras de electrificación de las líneas postergadas, anunciando asimismo un mejoramiento general de los niveles de servicio.

Consientes que los sectores populares son una clientela cautiva, la ampliación del mercado apunta a mejorar las condiciones del servicio para convocar sectores medios, promoviendo la remodelación de los centros de transbordo, la habilitación de servicios diferenciales o la separación de vagones de primera y segunda clase.

Sin embargo la actividad económica que se desarrolla entorno a estos espacios no expresa hoy los procesos mas dinámicos, ni presenta condiciones adecuadas para la localización de los nuevos productos.

En el marco de las nuevas condiciones se dirigen al mismo sector y mantienen el mismo tipo de actividad económica que en el periodo sustitutivo. Son por lo tanto expresión de la inercia de la etapa anterior, convocando a sectores dispuestos a recortar su rentabilidad si es esa la condición para seguir existiendo.

Aceptando que convocan a sectores diferentes, en algún caso (FC Mitre) de alto poder adquisitivo, se caracterizan por que la mayor parte de los bienes y servicios que se ofrecen son producto de racionalidades productivas que englobamos bajo la denominación de economía popular.

En rigor los pequeños comercios o artesanos, las líneas de colectivos locales, los taxis o remises, los vendedores ambulantes, son parte de la actividad económica que define el movimiento de estos sectores, compartiendo a veces el espacio con grandes cadenas de provisión de electrodomésticos, música, supermercados, etc.

Es justo sin embargo mencionar que en torno a las principales estaciones se pueden identificar algunas áreas en transición. La confluencia de medios de transporte induce un gran movimiento comercial que altera significativamente la tranquilidad de los antiguos barrios residenciales. En su lugar, el incremento del valor del suelo promueve la construcción en altura, tendencia que en general los códigos tienden a consagrar. Si bien se observa un incremento del valor del suelo, las nuevas construcciones reproducen tipologías consolidadas durante la etapa anterior, de modo que su actual transformación también expresa la inercia de viejos patrones de urbanización.

3- Areas consolidadas próximas a los ejes ferroviarios.

El resto de las áreas consolidadas próximas a los ejes ferroviarios, tienden a estabilizarse como barrios residenciales. Son en general zonas quietas que no incorporan pero tampoco pierden valor. La actividad en su interior se especializa en los usos residenciales atravesadas por áreas comerciales mas o menos dinámicas.

El sector social que habita en estos barrios es en general homogéneo, pudiendo identificar a través de las viviendas ciertos rasgos distintivos que diferencian entre si segmentos mas finos, como en el caso de conjuntos habitacionales construidos por el Estado, por algún gremio, planes del banco hipotecario, o barrios autoconstruidos que en la actualidad presentan buenos niveles de terminación.

En otros tiempos existía un mercado de clases medias interesado en comprar estas viviendas. En la actualidad la oferta de nuevos productos inmobiliarios se presenta mucho mas seductora para los sectores medios de modo que no se produce ya el proceso

4- Periferia no consolidada.

A medida que nos alejamos de las estaciones, penetramos un espacio barrial mas precario.

La carencia de las principales infraestructuras es el rasgo dominante de un espacio doméstico en permanente construcción.

Son áreas en transición pero de desarrollo sumamente lento. La valorización depende de la capacidad de ahorro de trabajadores con una situación laboral en general precaria. No son áreas interesantes para la localización de los nuevos productos inmobiliarios, tampoco para la radicación de emprendimientos productivos.

La lenta densificación que resulta de la paulatina ocupación de las parcelas disponibles incrementa los problemas ambientales de estas barriadas sin infraestructuras. La acción de diversas asociaciones vecinales presiona permanentemente sobre el poder local buscando priorizar la realización de las obras publicas indispensables.

5- Antiguas áreas consolidadas

Como expresión de las primeras etapas de crecimiento, el tejido urbano ocupó la mayor parte del territorio disponible en los municipios que conforman el primer anillo

metropolitano.(San Martín, Tres de Febrero, Morón)

Se trata de un espacio suburbano donde se desplegó la actividad industrial durante el periodo sustitutivo. Un espacio que integró en la cotidianidad barrial la residencia y la fabrica, vinculando entorno al paradigma del progreso la historia familiar y la social. Sobre un trazado de geometrías simples, la superposición de intervenciones dio resultados diversos: barrios consolidados entorno a la actividad residencial que con los años han sido en parte adquiridos por sectores medios (Santos Lugares, Ciudad Jardín, Villa Ballester) y zonas deterioradas por el desarrollo de la actividad industrial.

En el contexto actual algunas de estas condiciones han cambiado. Tras experimentar el desplazamientos de algunos de sus antiguos pobladores por otros de mayor poder adquisitivo, la mayor parte de estos barrios tienden a permanecer estancados con poblaciones envejecidas que han perdido expectativa de progreso,

En el contexto de la relocalización de las actividades productivas, las firmas mas dinámicas tienden a abandonar establecimientos insertos en la trama barrial buscando mejores condiciones en las nuevas periferias.

La otra parte de la actividad industrial, aquella que enfrenta las nuevas condiciones con dificultad, cierra sus puertas dejando tras de si un tendal de problemas, o continua intentando mantener su actividad a costa de la realización de la tasa de ganancia.

Antiguos establecimientos, forzados a utilizar tecnología obsoleta, agudizan los problemas ambientales, profundizando una tendencia de perdida de valor que lentamente se transfiere a su entorno urbano.

Zonas estancadas que tienden a la pérdida de valor, medios de producción obsoletos en espera de la disposición final.

Partes de la ciudad con un dotación de infraestructura aceptable, que en otro contexto

podrían ser visualizadas como áreas de oportunidad. Areas desafectadas en medio de un tejido consolidado. Piezas que se podrían reprogramar para volverlas a insertar con efectos dinamizadores

6- Zonas críticas

Por último se reconoce un conjunto de zonas críticas. Coinciden con los últimos frentes de urbanización, con áreas desechadas por no reunir las condiciones básicas: zonas bajas, (inundables) zonas degradadas (tosqueras, basurales, líneas de alta tensión), tierras fiscales desafectadas o simplemente áreas alejadas de los sistemas de transporte público que no son atravesadas por los nuevos ejes de crecimiento suburbano. Conforman en general bolsones de urbanización precaria, cuya población no reúne las condiciones mínimas para mejorar su hábitat.

No existe en estas áreas perspectiva de inversión, mas allá de las estrategias que despliegan sus habitantes, que encuentran como principal interlocutor a las oficinas responsables de la implementación de políticas sociales compensatorias.

Ambito del desempleo estructural, porque no hay trabajo en el lugar, porque son el lugar donde tienden a llegar los desempleados y por las dificultades de sus habitantes para salir de estas zonas a buscar un empleo, tienden a quedar aisladas del resto de la ciudad, satanizadas por la reputación de ser áreas violentas.

Son en el contexto de nuestra región enormes bolsones de desesperanza.

¿Cómo se presentan estos procesos sobre el territorio?

Sobre la base de esta tipología volcamos sobre un mapa las diferentes áreas. La superposición de procesos claramente diferenciados da cuenta de la compleja dinámica que los articula.

Areas en transición que expresan procesos de valoración o pérdida de valor, áreas inalteradas pese a las modificaciones del contexto, áreas que se transforman con distinta

velocidad, áreas que sirven de depósito y áreas degradadas que esperan su disposición final.

Desde su creación el Instituto del Conurbano trabajamos sobre la idea que esta ciudad no puede continuar sin rumbo y lo que es mas serio, que sus habitantes no pueden seguir resignando la posibilidad de adjudicarle alguno. Liberados al juego de las fuerzas del mercado la ciudad avanza hacia un modelo de economías de enclave, que autonomiza los nexos entre el capital global y la sociedad local. De mas está señalar que no es ésta una estrategia de desarrollo, si coincidimos en definirlo como una dinámica que relaciona capacidades y necesidades.

Quizás la constatación mas fuerte que surge de esta caracterización del *sector noroeste* de la aglomeración, es que por el momento no predominan las economías de enclave, Por el contrario constatamos que la mayor parte de estos procesos articulan sofisticados procesos productivos con distintas expresiones de la economía popular, De modo que la inercia de las realidades preexistentes diluye los efectos de las nuevas tendencias, conformando un nuevo campo de relaciones sociales cuya conflictualidad cuestiona los términos de la relación entre desarrollo y gobernabilidad.

Como afirma el rector de esta Universidad ¹⁹ *Sin utopías movilizadoras, sin paradigmas creíbles, debemos buscar en este campo de contradicciones un nuevo rumbo para nuestras ciudades, que no puede ya ser el que fuera deseable bajo el modo de desarrollo industrial capitalista protagonizado por la acción combinada de Estado y Mercado. Se requieren proyectos sociales que – aceptando responsablemente la fuerza y perduración previsible de las tendencias a la globalización- tiendan a desarrollar desde el Estado y desde la sociedad- el espacio de lo posible. Ampliación que debe priorizar el interés por mejorar las condi-*

¹⁹ Coraggio José Luis, Economía popular urbana Una nueva perspectiva para el desarrollo local cartillas N°1 Colección extensión Ed UNGS Nov 98

ciones de vida de las mayorías urbanas, un espectro amplio que no se limita a los espacios de pobreza absoluta.

No se trata entonces de negar la realidad, ni de ubicarse fuera del sistema global o del espacio de ideas que el mismo admite, sino

de ampliar el espacio de lo posible desde la perspectiva del interés de las mayorías