

GRANDES PROYECTOS URBANOS Y SU IMPACTO EN EL MERCADO DE SUELO URBANO

Arantxa RODRIGUEZ y Pedro ABRAMO

Índice

- 1. Grandes Proyectos Urbanos y Nuevas Tendencias en la Política Urbana**
- 2. La Urbanización Neoliberal en Europa: Grandes Proyectos y Nuevas Políticas Urbanas**
- 3. El “modelo Bilbao”: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao**

1. Grandes Proyectos Urbanos y Nuevas Tendencias en la Política Urbana

Las grandes operaciones de renovación urbana se sitúan en el contexto y son, al mismo tiempo, parte integral de los procesos de reestructuración y de globalización que han transformado la fortuna de ciudades y regiones en todo el mundo. Para las áreas metropolitanas de todo el mundo, la reorganización de las condiciones globales de la producción y la demanda ha traído consigo cambios socioeconómicos y políticos de gran alcance: recomposición de la jerarquía de sectores y localizaciones, declive industrial, aumento del paro y la pobreza, nuevas formas de segmentación social y territorial, fuerte deterioro medioambiental, etc. Pero las nuevas realidades económicas globales y la generalización de las políticas de ajuste y competitividad sitúan sólo en parte el marco de la transformación urbana. La dinámica de cambio urbano se inserta, además, en las respuestas y estrategias que las propias ciudades han puesto en marcha durante las últimas dos décadas realineándose con los imperativos de la reestructuración competitiva global. Estas estrategias se articulan en el marco de tres tendencias interdependientes de cambio en la política urbana:

- a) el desplazamiento de las prioridades de la intervención urbana hacia la crecimiento y la reestructuración competitiva
- b) la reorientación del enfoque predominantemente gestor y regulador de la política urbana hacia un enfoque proactivo y empresarial, y
- c) los cambios en la instrumentación de la intervención y la aparición de un nuevo modo de *gobernanza* urbana

1.1. Las nuevas prioridades de la agenda política urbana: crecimiento y competitividad

Los desafíos planteados por los procesos de reestructuración económica y los cambios en las condiciones globales de la competencia han tenido importantes consecuencias para la formulación y gestión de la política urbana. El fin de la dinámica expansiva del Fordismo y la transición hacia un nuevo modelo de acumulación flexible globalizada ha alterado,

en buena medida, la naturaleza de los problemas urbanos y ha forzado una redefinición de las prioridades y objetivos de la intervención pública en la ciudad. En las sociedades industriales más avanzadas, la política urbana ha pasado de ocuparse mayoritariamente de la provisión de servicios, la gestión del crecimiento y el control de las externalidades negativas provocadas por los procesos de expansión urbana, a intervenir para impulsar el crecimiento económico y apoyar el desarrollo de nuevas funcionalidades urbanas (Hall, 1988). Pero, en la medida en que la fortuna de las ciudades se considera, cada vez más, dependiente del modo como éstas se articulen a la nueva economía global, el objetivo de la política urbana va a consistir básicamente en reforzar la capacidad local para enfrentar con éxito la competencia global. La búsqueda de la competitividad urbana se transforma así en el principal argumento de las políticas urbanas en la globalización y la política urbana en un instrumento clave de la gestión local de la economía global (Borja & Castells, 1997).

En este marco, el enfoque de la gestión urbana, característico del urbanismo Fordista-Keynesiano, basado en la asignación de inversiones públicas, mediante estructuras de organización burocráticas y formales, a partir de un marco regulador y normativo determinado y orientado por un sesgo redistributivo, deja paso -aunque de forma gradual y desigual- a un enfoque productivista, guiado por la búsqueda del crecimiento y la competitividad, con un énfasis manifiesto en la atracción de inversiones y actividades generadoras de empleo, basado en formas y estructuras de intervención más flexibles, menos formalizadas, y con una retórica de competitividad y eficiencia. De modo que los cambios en las prioridades de la agenda política urbana reflejan los límites del urbanismo desarrollista de grandes planes de expansión pero también la desconfianza en los instrumentos tradicionales del urbanismo, en particular, los Planes urbanísticos. La crisis del Plan urbanístico cede el paso a una etapa marcada por la valorización estratégica del Proyecto y las Operaciones Urbanísticas a gran escala que, desde mediados de los 80 se confirman como una alternativa que combina las ventajas de la flexibilidad con la eficacia de la gestión selectiva y focalizada así como una extraordinaria capacidad de significación simbólica.

1.2. De la gestión y la provisión a la promoción urbana: la ciudad emprendedora

La nueva agenda urbana incorpora no sólo el objetivo prioritario del crecimiento y la competitividad sino la movilización, además, de la política local para la regeneración económica. El creciente protagonismo de los gobiernos locales y urbanos se asimila así a una mayor implicación de éstos en la promoción económica tanto en términos cuantitativos como cualitativos, adoptando un estilo dinámico, proactivo y empresarial (Judd & Ready, 1986; Harvey, 1989; Leitner, 1990; Fainstein, 1991). El enfoque empresarial en la intervención pública local remite a una orientación "emprendedora", en el sentido schumpeteriano de crear/identificar oportunidades innovadoras de inversión y la asimilación por parte del sector público de los modos de funcionamiento del sector privado. La noción de proactividad sugiere que el liderazgo del mercado y el sector privado es sostenido activamente por el sector público local a través de formas más directas de apoyo a la participación del sector privado. De este modo, la descentralización de responsabilidades a nivel local y las prioridades del crecimiento caminan de la mano de la substitución paulatina del enfoque de la regulación y gestión urbanística, dominante durante las décadas de los 60 y 70, por una política urbana proactiva y empresarial orientada hacia el crecimiento económico y la movilización de recursos y actores locales para maximizar la capacidad de atracción de la ciudad. Ya no se trata tanto de minimizar las consecuencias negativas del crecimiento urbano mediante mecanismos de redistribución; se trata de maximizar las oportunidades en un contexto de recursos reducidos y en condiciones de creciente competencia inter-urbana (Albrechts, 1992).

El "empresarialismo urbano" se ha convertido en el paradigma dominante de respuesta a los problemas urbanos que comparten orientaciones estratégicas por demás muy dispares. De acuerdo con Jessop (1997) el común denominador es el objetivo de crear "nuevas combinaciones" de factores económicos y/o extra-económicos que avancen la competitividad urbana (o regional). Estas "nuevas combinaciones", pueden bien contribuir a asegurar ventajas competitivas dinámicas para una ciudad (o región) o, en un sentido más débil, reforzar

las ventajas competitivas estáticas (Jessop, 1997:31). Específicamente, la búsqueda de la competitividad incluye, para Harvey (1989), cuatro estrategias básicas de *empresarialismo urbano*: i) la búsqueda de ventajas competitivas respecto a la producción, mediante inversiones públicas y privadas en infraestructuras físicas y sociales que refuercen la base económica y la atracción de la región urbana; ii) la mejora de la posición competitiva respecto a la distribución espacial del consumo, a través de inversiones dirigidas a atraer consumidores que se centran cada vez más en la calidad de vida como la innovación cultural, los eventos e infraestructuras de ocio y la mejora física del medio ambiente urbano, que son un componente clave de las estrategias de regeneración urbana. iii) la competencia para captar funciones estratégicas de control y decisión en las finanzas, administración pública o en sectores de las comunicaciones e información, funciones que requieren infraestructuras específicas y, muy costosas que garanticen la eficiencia y centralidad de la región urbana en un contexto globalizado; y iv) la búsqueda de ventajas competitivas en la captación de excedentes del sector público que, a pesar de los cambios en las prioridades del gasto público, sigue siendo un mecanismo importante de redistribución. En cada uno de los casos, el objetivo es asegurar la formación de ventajas competitivas (ver Porter, 1995) y, por ende, el crecimiento.

1.3. De la gestión urbana a la gobernanza urbana: fragmentación, pluralidad y concertación

La reorientación empresarial de la política urbana viene acompañada de innovaciones radicales en la instrumentación de la política urbana que se manifiestan en el desarrollo de nuevas formas de *gobernanza urbana*, un aspecto clave de la reestructuración de la intervención pública en las ciudades (Stoker & Young, 1993; Le Galès, 1995; Newman & Thornley, 1996; Healey, 1997). El término "gobernanza urbana" ha sustituido, a lo largo de los últimos años, al de "gobierno urbano" para referirse a la creciente complejidad de la intervención pública en la ciudad. El concepto de gobernanza urbana incorpora a las instituciones formales de los gobiernos locales, la participación de un conjunto de instituciones informales en el gobierno de la ciudad,

incluyendo el sector privado, el sector voluntario y el ámbito doméstico. Esta expansión de la esfera de la acción política local implica la fragmentación de las decisiones de intervención local entre un abanico de agencias públicas, semi-públicas y privadas. Pero esto supone, además, que los gobiernos locales han dejado de ser el núcleo central de la integración material e ideológica de las relaciones urbanas y se han convertido en uno entre los muchos actores que intervienen en la gobernanza compitiendo, a menudo, por el control de la agenda urbana y el acceso a recursos (Mayer, 1994; Healey, 1995).

Los cambios en las estructuras de gobierno incluyen procesos de descentralización y fragmentación de responsabilidades en la gestión urbana combinando la participación de distintas agencias locales, regionales, nacionales y supranacionales así como de una mayor implicación directa del sector privado y, en ocasiones, de la sociedad civil (Mayer, 1994). La dinámica de descentralización y transferencia de responsabilidades a nivel local forma parte de la reestructuración del estado nacional Fordista-Keynesiano. Al mismo tiempo, la reestructuración del estado local incorpora una reorientación productivista orientada por criterios de eficiencia en la provisión de servicios y la subordinación de los objetivos sociales redistributivos a los imperativos de la competitividad y la promoción del crecimiento económico (Jessop, 1994; Gaffikin & Warf, 1993). Y, tanto en la esfera social como en la económica, las formas de provisión y gestión pública de servicios se descentraliza y complementa (o sustituye) con una variedad de agencias e iniciativas semi-públicas, privadas o voluntarias mediadas por nuevas estructuras de coordinación (Mayer, 1994). El gobierno local reestructurado, se convierte así en uno más de los múltiples agentes que intervienen en la política local, con un nuevo papel como facilitador estratégico y promotor de iniciativas en coordinación con otros actores locales (Stoker & Young, 1993).

La sustitución progresiva del estado nacional Keynesiano por el estado empresarial local ha llevado a un aumento del peso y la importancia de las coaliciones de crecimiento, las redes multi-agentes, los consorcios público-privados y la externalización de servicios públicos a agencias privadas (Moulaert et al, 1988; Swyngedouw, 1997b; Preteceille, 1997).

El resultado ha sido la fragmentación de la responsabilidad y la creciente participación del sector privado y, en menor medida, de las organizaciones civiles, en la definición, planificación e implementación de la política urbana (Healey et al, 1995). La gobernanza urbana se difumina entre una multiplicidad de agentes y relaciones sociales que acompaña el "desembarco" de responsabilidades que previamente detentaba el gobierno hacia el sector privado, el sector voluntario y hacia los hogares (Healey, 1997). El patrón institucional que emerge se caracteriza por la proliferación de instituciones y organizaciones pero también de estructuras paralelas de coordinación. En efecto, la fragmentación y la extensión de la esfera política local introduce la exigencia de coordinación que se manifiesta en la tendencia a la formación de consorcios de colaboración y partenariados público-privados y público-públicos (Newman & Thornley, 1996).

En resumen, puede decirse que a lo largo de las dos últimas décadas, la reestructuración urbana ha venido acompañada de cambios profundos en las prioridades, en la orientación y en la instrumentación que han redefinido el papel y el ámbito de la política urbana. En términos generales, las nuevas políticas urbanas reflejan la prioridad de la búsqueda del crecimiento y la regeneración urbana, subordinando los objetivos sociales a la lógica de la competitividad. En un contexto marcado por la transferencia de poderes y responsabilidades a nivel local, las prioridades del crecimiento caminan de la mano de la substitución paulatina del enfoque de la gestión urbanística por una política urbana proactiva y *empresarial* orientada hacia el crecimiento económico y la movilización de recursos y actores locales para la regeneración económica. Pero la instrumentación de la política urbana se desarrolla en el marco de una profunda reconsideración de la forma, funciones y alcance de la política urbana y en paralelo al surgimiento de un nuevo modo de gobernanza urbana en el que la fragmentación de responsabilidades entre múltiples agentes locales redefine drásticamente el papel del gobierno local.

Las estrategias de revitalización, punta de lanza de las Nuevas Políticas Urbanas, se desarrollan en un marco de progresiva flexibilidad y desregulación en la intervención urbana que combina la eliminación de barreras normativas,

reguladoras y extra-económicas con formas más directas de apoyo público al capital privado, incluyendo el uso de subvenciones directas, partenariados público-privados, fondos palanca, etc., con el fin de crear un entorno más atractivo para la inversión privada. De acuerdo con Hall (1988), esta tendencia ha llevado a la "colonización" de la agenda urbana por criterios emprendedores y a una creciente autonomización de la revitalización respecto del conjunto de la planificación urbana. La regeneración urbana se define entonces como la respuesta empresarial y flexible a nuevas oportunidades de desarrollo, segregada del cuerpo básico de la planificación urbana estatutaria que se orienta básicamente a la codificación o normativización de cambios incrementales (Hall, 1988:409).

Puede decirse, entonces, que las estrategias de revitalización urbana no son solo la punta de lanza de las políticas urbanas sino la expresión material de una reorientación radical de la agenda política de las ciudades. Y, aunque el espectro de estilos y modos de intervención es muy amplio, la regeneración urbana viene cada vez más envuelta en un lenguaje común de flexibilidad, proactividad, eficiencia, competitividad, empresarialismo y concertación (Healey, 1997; Jessop, 1998; Oatley, 1998).

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XIV, núm. 331 (25), 1 de agosto de 2010

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

DEL URBANISMO REGLAMENTARIO A LAS NUEVAS CONCEPCIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

María Elina Gudiño.

Universidad Nacional de Cuyo

marilyngudino@yahoo.com.ar

Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial (Resumen)

El urbanismo reglamentarista no funciona debido a que el Estado se encuentra debilitado. Esta afirmación se sustenta en los resultados de investigaciones referidas a las transformaciones territoriales y los impactos que generan. La complejidad de la ciudad actual debe ser abordada de una manera integral y participativa teniendo en cuenta la necesidad de planificar y articular acciones entre el sector público, el privado y la sociedad. Frente a este contexto surge como respuesta la visión holística del ordenamiento territorial urbano que plantea la necesidad de fortalecer y hacer más eficiente la gestión. Tal como se ha podido comprobar en los desarrollos implementados a nivel gubernativo una manera de lograrlo es contar al menos con dos instrumentos: uno normativo, la Ley de Ordenamiento Territorial y otro tecnológico, los Sistemas de Información Geográfica. La clave del éxito está en el grado de transformación que se logre en el Estado.

Palabras clave: urbanismo reglamentario, ordenamiento territorial urbano, gestión, gobernanza, instrumentos normativos y tecnológicos.

Regulatory planning of the new conceptions of land management (Abstract)

Regulatory urbanism does not work because the State is debilitated. This affirmation sustains in the research's results referred to the territorial transformations and the impacts that they generate. The complexity of the present city must be boarded in an integral and participating way considering the necessity to plan and articulate actions between the public and private sector, and the society. Opposite to this context, the holistic vision of the urban territorial management is a response to the necessity of fortifying and making the management more efficient. As it has been possible to verify in the developments implemented at governmental level, a way to obtain it is to count at least on two instruments: one normative, the Law of Territorial Management,

and another technological, the GIS. The key of the success depends on the degree of transformation that will be obtained in the State.

Key words: regulatory urbanism, urban territorial management, management, governance, regulatory and technological instruments.

Vivimos en un mundo de ciudades y las proyecciones muestran que esta tendencia se acentúa. Según las previsiones realizadas la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65% en el 2050. En la actualidad 300 conurbaciones han accedido a la categoría de urbes millonarias y se espera 650 en el 2025 (FNUAP, 1991 a y b). Un número considerable de estas ciudades supera los 10 millones de habitantes y los primeros lugares pasan a ser ocupados por mega-ciudades como Ciudad de México y San Pablo en Brasil.

Actualmente la población urbana de América Latina supera el 75%. El crecimiento se produce a través de diferentes modalidades. La ciudad compacta da paso a una expansión descontrolada hacia la periferia, ocupando zonas propensas a amenazas naturales y aumentando la vulnerabilidad frente a riesgos naturales y tecnológicos. Aparecen dificultades para la provisión de infraestructuras y equipamientos, lo que provoca además un aumento de las externalidades y costos de urbanización. Surgen nuevas tipologías urbanas y los llamados *artefactos urbanos*, grandes megaproyectos inmobiliarios comerciales y residenciales que producen un fraccionamiento del tejido urbano con la consecuente disminución del espacio público y un mayor deterioro de las condiciones de seguridad y calidad de vida de la población.

Las transformaciones producidas generan desequilibrios territoriales y disparidades socioeconómicas, no solo al interior de la ciudad, sino entre ciudades. Las grandes metrópolis consideradas estratégicas por su ubicación o sus funciones captan fuertes inversiones mientras otras quedan sumidas en el olvido. En las favorecidas la consigna es la explotación competitiva del suelo, lo que agudiza la segregación social.

Este proceso responde por un lado a la *disminución del rol del Estado en la gestión urbana y por otro a la revalorización del capital privado en el negocio inmobiliario que surge con fuerza* entre los años '80 y los '90 y que, si bien se desacelera a principios del siglo XXI debido a la crisis económica internacional, sigue siendo el principal actor en la producción de la ciudad.

Frente a esta realidad es evidente que *el urbanismo reglamentarista no funciona*. El Estado se encuentra debilitado, actúa acompañando el proceso, da concesiones y no controla. Sigue aplicando instrumentos que ya no son válidos y una clara demostración de ello es que las zonificaciones de usos de suelo no son respetadas como tampoco lo son las normas que regulan las subdivisiones y fraccionamientos urbanos.

Como una forma de respuesta surge la visión de la *ordenación urbana u ordenamiento territorial urbano* que replantea el paradigma del crecimiento sin finalidad humana y el rol que debe cumplir el Estado y la Sociedad. Aborda la complejidad de la ciudad desde un enfoque holístico que contempla no solo la morfología y la dinámica urbana sino las condiciones económicas que las potencian o limitan, los agentes y el juego de

poderes que participan en su construcción y los condicionantes ambientales que influyen en la calidad de vida de la población.

Un poco de historia

Para poder entender lo que está pasando es necesario mirar hacia atrás y recordar en qué contexto tuvo éxito el urbanismo reglamentarista.

Es indudable que el documento del urbanismo del Siglo XX fue la carta de Atenas (1928) siendo el representante más representativo Le Corbusier. Las consignas eran que la ciudad debía ser:

- Habitable, lo que tenía que ver con las características de diseño de la vivienda.
- Un lugar de trabajo, por lo que era importante conocer el lugar donde se asentaban las actividades económicas.
- Un lugar de recreo, ciudad del ocio, por lo que había que considerar la prestación de algunos servicios.
- Una ciudad de fácil y rápida circulación.

El modelo de ciudad se organizaba a partir de las funciones mencionadas, separando las zonas industriales y comerciales, de las viviendas y zonas verdes, las calles y avenidas. Este es el primer antecedente de subdivisión funcional o *zonificación* de la ciudad.

Luego viene la crisis del '30 y la gran depresión mundial que llevó a una mayor intervención del Estado para garantizar que el ciclo producción-consumo funcionara. El objetivo era *sostener la demanda efectiva* y para ello era necesario instituir el *Estado de Bienestar* que proclamó un conjunto de derechos ciudadanos e instrumentó el universalismo de las coberturas sociales. En este contexto las políticas sociales se desarrollaron en un sistema de en tres dimensiones:

- La *política del trabajo*. Regulaciones sobre los contratos de trabajo, garantías ante las irregularidades del ciclo económico (desempleo), y los riesgos individuales de la vida laboral activa (accidentes, enfermedad, vejez y muerte).
- La *política de servicios universales*. Los *sistemas educativos*, es decir la socialización cultural e instrucción técnica al servicio del sistema productivo y los *sistemas de salud pública* cuya función era garantizar la higiene pública y la prevención de epidemias, mediante un mínimo accesible de prestaciones y cuidados sanitarios.
- La *política de provisión pública de infraestructura social* (vivienda, abastecimiento de agua potable, saneamiento, transporte y seguridad).

Conjuntamente en esta época comienza a dominar la planificación normativa que se sustenta en la teoría keynesiana y neoclásica y en técnicas de programación económica. Se trata de una planificación sin oponentes, solo planifica el Estado que trabaja sistemáticamente con *sectores* y solo parcialmente con *problemas*. Se conforman sistemas de información estadística y se mejoran los niveles técnicos. Las dificultades aparecen en el diseño de programas sociales al separar los organismos de planificación de las unidades de decisión-operación.

En este contexto fordista-keynesiano el urbanismo se desarrolló en forma vertiginosa al intervenir el Estado en las condiciones de acceso a la vivienda. Pero hacia fines de la década de 1960 la orientación del urbanismo fue más allá al considerar además aspectos relacionados con temas de reglamentación social, económica y política.

El documento básico del urbanismo pasa a ser el *plan* que se traduce en una serie de documentos legales (controles, regulaciones de las subdivisiones, así como códigos de construcción y vivienda) que estipulan los criterios de utilización del terreno y la calidad de la construcción. La ciudad aparece dividida en zonas en las que se permiten por derecho ciertos usos del terreno y se especifican las restricciones generales en lo relativo a la altura, tamaño y uso de la construcción. La reglamentación urbanística determina cómo puede utilizarse el terreno, así como el tamaño, tipo y número de estructuras que pueden ser construidas en él.

Esta forma de planificación tecnocrática es una actividad revestida de neutralidad, capaz de establecer parámetros normativos sobre el *deber ser* a largo y mediano plazo. Está en manos de una elite técnica de planificadores apolíticos-neutros que consideran que la realidad es un sistema controlable desde una posición externa.

Con el paso del tiempo la situación fue cambiando y el Estado de Bienestar desaparece. Se produce una redistribución regresiva de la riqueza generada, aumento del desempleo y el subempleo, recrudescimiento de la precarización y la explotación laboral. El fin de la seguridad social provoca aumento de la indigencia y la pobreza estructural, vulnerabilidad y descenso de los sectores medios (nuevos pobres), cambios en la condición de ciudadanía, fragmentación socioespacial en las ciudades.

Las oficinas de planificación son relegadas a un segundo lugar. Sin embargo siguen con las mismas funciones y utilizando los mismos instrumentos, pero las zonificaciones de usos del suelo no son respetadas y los controles sobre la aplicación de reglamentación son muy débiles y a veces inexistentes. En sintonía con el mercado y la necesidad de marketing pasan a adquirir importancia las oficinas de desarrollo económico y es el mercado el que define los destinos de la ciudad.

Cómo son hoy las ciudades

Las ciudades constituyen territorios liberados de regulaciones. El poder del libre mercado provoca una redistribución espacial de las actividades, una mayor sinergia de las redes y flujos y la reducción del espacio y el tiempo, lo que lleva a aumentar la centralidad en ciertos lugares mientras otros cada vez son más excluidos de los beneficios del progreso.

El mercado inmobiliario modela lo nuevo y se desarrollan grandes proyectos urbanos. Surgen barrios privados y amurallados en las periferias urbanas. Este fenómeno de fuga de las clases medias-altas hacia las áreas suburbanas se produce debido a la inseguridad, los efectos ambientales de la contaminación e isla de calor, la búsqueda de condiciones de habitabilidad más sana y tranquila o por moda, al considerarse que da más estatus social el vivir en estos lugares.

Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. Se producen mayores niveles de concentración de renta y de poder mientras

que aumenta la pobreza y exclusión, lo que contribuye al deterioro del ambiente y a la aceleración de los procesos de urbanización, como también a la privatización de bienes comunes y del espacio público. La expresión espacial de la segregación social es la aparición de barrios ricos dotados de todo tipo de servicios, tales como escuelas exclusivas, campos de golf y de tenis y servicios privados de seguridad que patrullan el área de modo permanente; junto a asentamientos ilegales en los que no hay agua potable ni cloacas y donde la electricidad es pirateada por unos pocos privilegiados.

Son las empresas y sobre todo la Empresa Transnacional (ET), muchas veces asociada a capitales regionales, la que emplea estrategias espaciales que repercuten en los procesos de concentración y en los desequilibrios resultantes. El inversor privado modela la ciudad, se densifican algunos sectores y colapsan los servicios, aparecen nuevas tipologías en altura que alteran las vistas y privacidad del entorno modificando así el perfil urbano. Fuera de las zonas consolidadas, la lógica que sigue el capital inmobiliario es la búsqueda de nuevos lugares, de bajo precio para obtener mayores ganancias, pero de fácil acceso a través de autopistas y corredores con las metrópolis principales. Este fenómeno genera impactos ambientales negativos y aumento de la vulnerabilidad y el riesgo para la población que reside en estos lugares. El slogan del mercado inmobiliario es ofertar lugares para vivir en un ambiente sano, agradable y seguro ¿pero realmente es así?

La dispersión lleva a ocupar espacios intersticiales con serias limitantes naturales para el asentamiento humano, zonas de gran fragilidad natural, debido a la presencia de fallas sísmicas, pendientes pronunciadas, zonas de riesgos por erosión, aluviones, presencia de volcanes, etc. En otros casos, la expansión se produce hacia tierras fértiles donde la fuerte presión especulativa inmobiliaria termina por provocar el avance urbano.

El tema de las transformaciones territoriales producidas por efecto del mercado se viene investigando desde el año 2003 en dos proyectos, uno titulado *Transformaciones metropolitanas en el Cono Sur. Santiago de Chile y Mendoza, Argentina*. (Gudiño, M.E., Reyes, S. y otros, 2003-2005) y el otro *Amenazas naturales de origen hídrico en el centro-oeste árido de Argentina* (Vich A., Gudiño M.E y otros, 2005-2008).

El *primero* tuvo como objetivo comparar los cambios morfológicos producidos frente al influjo de la globalización en una ciudad capital nacional y global como Santiago de Chile y en una metrópoli regional del oeste argentino, Mendoza, la que recepta importantes inversiones de capitales regionales e internacionales que provocan alteraciones en su estructura y forma de funcionamiento al ser parte de la estrategia internacional de vinculación Atlántico-Pacífico.

La investigación profundiza en el área de expansión de ambas ciudades entre 1991 y 2000 identificando distintos usos del suelo y tipologías a partir de la localización, el tamaño de lotes y viviendas, la disposición de calles, áreas verdes y equipamiento asociado.

El análisis comparativo permite verificar que este proceso no es reciente pero si lo son, los cambios producidos en la morfología ante el influjo de la internacionalización de la economía. Los patrones de distribución de las actividades económicas señalan una mayor diferenciación y fragmentación en Santiago de Chile por lo que las disparidades

y tensiones son mayores que en Mendoza. Algunas pautas de comportamiento son homogéneas y otras diferenciadas pero la lógica del capital es la misma. Lo que varía es la magnitud con respecto a la cantidad y el tipo de inversiones que se realizan en una y otra ciudad.

En ambos casos se comprueba que los niveles de concentración económica y espacial no son compactos sino difusos y que existen usos del suelo que no respetan las zonificaciones vigentes. Las nuevas tipologías alteran la estructura urbana provocando una disminución del espacio público. La expansión es anárquica y lleva a ocupar zonas con amenazas naturales que representan un riesgo para la población o son marginadas de la inversión en infraestructura y equipamiento público. La consigna es captar la plusvalía urbana.

En el *segundo* se profundiza en la expansión del Gran Mendoza hacia el piedemonte (oeste). Zona con escasa disponibilidad hídrica, peligrosidad sísmica y probabilidad de ocurrencia de aluviones. Uno de los propósitos es analizar el grado de riesgo y vulnerabilidad a que se ve sometida la población ante la falta de planificación por parte del Estado y de respeto por las normativas existentes.

En este escenario conviven actualmente barrios privados, barrios sociales construidos por operatorias estatales y asentamientos inestables debido a la falta de cumplimiento de una serie de leyes provinciales, decretos reglamentarios, y ordenanzas municipales que regulan el uso de suelo. La coexistencia de reglamentaciones diferentes entre los municipios con competencia en el lugar y de otras jurisdicciones como la Secretaría de Medio Ambiente, la Comisión Reguladora del Piedemonte, etc. y el abuso de las excepciones otorgadas por los Consejos Deliberantes, han provocado el desorden actual, el que es aprovechado por especuladores inmobiliarios.

Las características físico-naturales no sean tenidas en cuenta en la resolución formal de los distintos barrios, lo que produce grandes cambios en la topografía natural. Literalmente se cortan o eliminan cerros para hacer barrios, lo cual genera importantes problemas de erosión y remoción en masa debido a los grandes movimientos de tierra para nivelar el terreno, el diseño de la trama en sentido longitudinal a la pendiente natural del terreno y la presencia de calles muy largas perpendiculares a la pendiente. Tampoco asegura la provisión de servicios e infraestructuras básicas, lo que demuestra la brecha cada vez más marcada entre clases sociales y la existencia de diferentes niveles de vulnerabilidad. Aparecen además usos del suelo incompatibles entre sí (criaderos de cerdos, basurales, cementerios parque y usos residenciales) que se presentan de manera desordenada provocando un fuerte impacto negativo y la aparición de áreas ambientalmente degradadas.

Se comprueba que uno de los problemas que contribuyen a elevar el nivel de amenaza aluvional es el crecimiento de manera sostenida de la superficie de uso residencial (representa el 60%) y en contrapartida la notable disminución de parques y plazas que actúan como superficies de atenuación de las crecidas pluviales. El elevado nivel de urbanización facilita el escurrimiento de las aguas e impide su infiltración con el consecuente aumento de los aportes de agua en volumen y velocidad hacia las zonas más bajas. Los índices reglamentarios de ocupación del suelo FOS (Factor de ocupación del suelo) como el FOT (Factor de ocupación total) son elevados. En las zonas urbanas, el

8% de los barrios registran entre el 20 y 35% de ocupación del suelo y un 2,7 % entre un 35 y 46%.

El incremento de la superficie impermeabilizada, incluyendo calles y veredas, aumenta los problemas de riesgo aluvional. En consecuencia las condiciones del hábitat se deterioran y aumenta la segregación social y la vulnerabilidad de los más débiles frente a un Estado que permanece ausente.

El problema de la gestión urbana actual

Al pasar de una Economía del Bienestar a una Economía de Mercado, la actuación del Estado es prescindente y deja de ser protagonista de los procesos económicos cediendo su rol a los mercados y al sector privado. Acompaña el proceso, busca factores de atracción para atraer inversiones hacia lugares competitivos que le permita disminuir las disparidades socioeconómicas y tener mayores posibilidades de empleos. Aplica regímenes de incentivos y flexibiliza las legislaciones vigentes.

Esta situación ha dado lugar a improvisaciones y a tomar decisiones con un gran nivel de incertidumbre. Los vacíos de gestión y la falta de control, debido a la superposición de competencias y funciones o de asignación de recursos, generan inequidades y un uso del territorio no planificado ni acorde con las potencialidades y limitaciones que el mismo presenta. La gestión sigue siendo verticalista, compartimentada y rígida, además de actuar a destiempo y trabajar en la coyuntura sin tener en cuenta el corto, mediano y largo plazo. No se planifica y cuando se intenta hacerlo se pone el acento en técnicas de programación económica. Se sigue trabajando sistemáticamente con *sectores* y solo asistemática, parcial y secundariamente con *problemas*.

Con respecto a las *zonificaciones* y *código de normas urbanísticas*, instrumentos utilizados a escala de la planificación urbana, se siguen utilizando de la misma forma sin considerar que los mismos deben ser adaptados conforme a las exigencias actuales.

Se trata de instrumentos técnicos y legales que debido a su concepción rígida propia de una época en que el Estado tenía mayor poder, actualmente no es respetada. La zonificación de usos ha pasado a ser una operación que se realiza sobre un plano con el fin de asignar a cada espacio una función determinada según las actividades humanas que se practican.

Estas como otras dificultades han llevado a fracasos que exigen un cambio en la concepción, máxime si se tiene en cuenta que muchos de los problemas actuales se relacionan directamente con el territorio, lo local y ambiental.

Esto ha sido posible comprobarlo en el proyecto anteriormente mencionado como en los trabajos sobre zonificación, microzonificación urbana y ordenamiento comercial elaborados para las municipalidades de la provincia de Mendoza,

Si bien en la Provincia de Mendoza existe una vasta legislación referida a los temas ambientales (Ley de Aguas y Ley de Medio Ambiente), hasta la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Ley n°8051/09), solo existían reglamentaciones parciales que han contribuido a que el avance urbano se hiciera en

forma descontrolada aumentando el deterioro ambiental y generando externalidades negativas.

Las estructuras del Estado no cambian y existe en consecuencia una fuerte tensión entre roles del Estado y el Mercado. Prueba de ello es la aparición de movimientos mundiales en busca de los derechos y garantías perdidas tales como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en la que se definen entre otras cosas la función social de la ciudad y de la propiedad urbana.

Tal como se señalara en el año 2003,

“(…) nos encontramos en un momento de inflexión donde coexisten la necesidad de reformas para dar respuesta a la sociedad, la presión que ejercen las grandes empresas y ciertos grupos con poder y el enquistamiento de una estructura administrativa y legal que puja por mantener esquemas tradicionales ya perimidos” (Gudiño, M.E. 2003).

(…)

Conclusiones

La ciudad ya no es un organismo independiente que resuelve sus problemas dentro de los límites urbanos, forma parte de un territorio mayor en el que interactúan diferentes actores sociales movilizados por intereses diversos. Tampoco la producción de la ciudad se limita a la construcción de viviendas sino que debe considerarse el hábitat en el que las mismas se ubican, es decir su entorno social, económico y ambiental.

El Estado ya no es el único actor que decide dónde construir y cómo hacerlo. Las reglas del juego han cambiando y es el mercado el protagonista relevante de esta escena. El urbanismo reglamentario no funciona debido a que el Estado se encuentra debilitado, sin embargo y tal como expresa Hildenbrand (Massiris, A. 2007), hay tres cuestiones fundamentales que la lógica del mercado no resuelve y que son deberes del Estado a los que debe responder:

En primer lugar, las decisiones de localización de las actividades que toman los agentes privados en función de sus intereses no conducen a ocupar el espacio y los usos del suelo que corresponden al interés colectivo. Boisier (1997) menciona al respecto que el mercado no incluye categorías territoriales sino que opera sobre la base de rentabilidades microeconómicas relativas.

En segundo lugar existen determinados bienes colectivos que requieren una gestión eficaz sin que deban estar sometidos a los mecanismos de dirección y regulación del mercado, porque dichos bienes no son posibles a precios de mercado, caso las distribución geográfica de infraestructuras (rutas, agua, energía) o los equipamientos y servicios de salud y educación, o la preservación y desarrollo de espacios libres y públicos.

Por último el autor menciona las consecuencias negativas de las decisiones de los agentes económicos privados expresadas en impactos ambientales, económicos y sociales adversos y conflictivos que exigen la actuación de los poderes públicos.

En este contexto se hace necesario el Ordenamiento Territorial. Sin embargo y tal como reconoce Angel Massiris (2007) hay una contradicción en la lógica espacial de la economía de mercado, lo que plantea la necesidad de diseñar nuevas estrategias de gestión territorial y planificación que hagan posible el éxito.

El ordenamiento territorial urbano permite adoptar nuevos criterios sistémicos, integrales y flexibles que faciliten la coordinación institucional y gobernanza.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza (Ley nº8051/09) propone nuevas pautas para definir un modelo de gestión integral y participativo e incorpora una serie de *instrumentos fiscales para la corrección de las distorsiones y otros para promover la inversión*.

En general los instrumentos más utilizados han sido los fiscales, en forma de tributos en todas sus modalidades, impuestos, tasas y contribuciones; pero existen instrumentos regulatorios que algunos países ya los están aplicando tales como, la participación en plusvalías, la bonificación por zonificación o bonos de densidad, la zonificación inclusiva, la venta de derechos sobre edificios o suelo creado, los certificados de un derecho potencial a construir, la transferencia de derechos de construcción, las cesiones obligatorias, la expropiación, las iniciativas de reajuste de tierras y las acciones público/privadas.

Esto no significa que la aplicación de estos instrumentos necesariamente sean la proyección espacial de la política económica sino parte de una alternativa y estrategia de desarrollo sostenible para las ciudades bajo cuya concepción se defina la política económica (A. Massiris, 2007).

Sin lugar a dudas la clave del éxito está en el grado de transformación que se logre en la estructura del Estado, lo que depende de la voluntad política, del consenso entre diferentes actores que pugnan para que nada cambie y del nivel de concientización y capacitación para funcionar dentro del desorden y la complejidad presente.

Bibliografía

BORJA, J. y CASTELLS, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 2001. 416 p.

BOISIER, S. La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios. *Estudios territoriales*, nº XXIX (111), 1997, p. 82-99.

FARINÓS, J y ROMERO, J. (eds). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia: Universidad de Valencia, 2007. 258 p.



Centro-h

ISSN: 1390-4361

centro-h@olacchi.org

Organización Latinoamericana y del Caribe de

Centros Históricos - OLACCHI

Organismo Internacional

Ciccolella, Pablo; Mignaqui, Iliana
Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires
Centro-h, núm. 3, abril, 2009, pp. 91-101
Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos - OLACCHI
Quito, Organismo Internacional

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115112536008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Fuente: Archivo personal, 2001.



Figura 4: Catalinas Norte en 2001

De este modo, Catalinas Norte implicó una decisión que fortaleció las tendencias a la expansión del Área Central hacia el norte¹³ y, a la vez, significó un hito importante en el proceso de modernización y verticalización de la misma, siendo además la concreción más relevante de una segunda fase de internacionalización de la centralidad histórica, vinculada esta vez a la fase desarrollista de la economía argentina.

En 1989, en un contexto de apertura y desregulación de la economía,¹⁴ se inició un nuevo gobierno municipal. A través de un convenio suscrito entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, la Secretaría General de la Presidencia y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima (CAPM S.A.), con el objetivo de formular un Plan Maestro¹⁵ para la reconversión y desarrollo de las tierras desafectadas del uso portuario dentro

13 El Plan de Renovación de la Zona Sur (1970-1971) y el anteproyecto de Ensanche del Área Central (1982) también plantearon la necesidad de expansión del Área Central hacia el Río, este último proponiendo el relleno de 400 ha.

14 A través de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el Estado nacional desafectó de sus usos específicos valiosas reservas de tierras e inmuebles públicos declarados innecesarios; entre ellos, las tierras portuarias y ferroviarias, y dispuso su venta, alquiler o concesión.

15 A través de un acuerdo de cooperación entre el Municipio y el Ayuntamiento de Barcelona, se formuló el Plan Estratégico para Puerto Madero, coordinado por Joan Busquets y Joan Alemany, y por el equipo local, Alfredo Garay y Jorge Moscato.

de Puerto Madero (Mignaqui, 1993: 2). Esta iniciativa se enmarca en las grandes operaciones de *rehabilitación urbana* y de centros históricos promovidas por el mercado internacional de bienes raíces (Mignaqui, 2000: 23).

El polígono de actuación de la CAPM ocupa 170 ha localizadas junto al Área Central de la ciudad, frente a la Casa de Gobierno y la Plaza de

Mayo. Este nuevo sector urbano, que continúa con el trazado ortogonal de la ciudad, incorporó en su programa urbanístico usos terciarios y de servicios,¹⁶ y usos mixtos que alternan residencias de media y alta densidad con usos comerciales, recreativos y nuevos espacios verdes públicos (Busquets, 2000: 20).

Un siglo después de haber sido construido el Puerto, se concretó su reconversión y buena parte de los proyectos para el Área Central pensados y discutidos a lo largo del siglo XX en los distintos planes y proyectos elaborados para la ciudad. Con la rehabilitación del área del antiguo Puerto Madero, se reafirmó la centralidad histórica poniéndose en valor el patrimonio portuario de los siglos XIX y XX.

Puerto Madero simboliza, en más de un sentido, una tercera fase de modernización e internacionalización de la centralidad histórica de Buenos Aires, expandiendo notablemente la misma hacia el este y sur. Paralelamente, también significa la recualificación del Área Central al incorporar viviendas de alto estándar¹⁷ y tres

16 El Plan Estratégico elaborado por los catalanes preveía 1.660.000 m² de oficinas y alrededor de 1.000.000 m² para viviendas (aproximadamente 2.842.100 m² edificables). En 1991, se realizó un concurso de ideas urbanísticas para elaborar un nuevo Plan Maestro, cuyo proyecto ganador, luego ejecutado, redujo la superficie edificable total prevista por los catalanes a casi la mitad.

17 En Puerto Madero hoy habitan más de 8 mil personas y se ha incorporado como un nuevo barrio a la ciudad. Su desarrollo inmobiliario está vinculado con inversiones locales y extranjeras, especialmente

nuevos parques urbanos públicos. Este proceso de modernización y “residencialización” difiere de lo sucedido en la mayoría de los centros históricos que han expulsado la vivienda, se han deteriorado o se han tugurizado, según los casos. El *boom* inmobiliario empresarial de Puerto Madero y su entorno simboliza, además, un tipo de internacionalización fuertemente vinculado a la estrategia de desarrollo neoliberal de la Argentina de los años noventa¹⁸ y al proceso de globalización.

La expansión reciente de la centralidad

Desde inicios de la década de los años noventa, se ha producido en la ciudad de Buenos Aires y su entorno metropolitano un proceso de cambio en la implantación territorial de las sedes de las grandes empresas, basado en el uso de nuevas tecnologías constructivas y de sistemas centralizados de control edilicio, orientados a satisfacer las nuevas necesidades de ese tipo de empresas. Un nuevo tipo de producto arquitectónico, el *edificio inteligente*, ha contribuido a alimentar dos fenómenos: por un lado, la *modernización del espacio de gestión empresarial* y de las funciones de comando de la economía, y por otro lado, la *reorganización espacial del poder económico* y su significación en la evolución de la centralidad histórica y en la aparición de una red de subcentros de negocios en la periferia metropolitana.

Estos procesos han sido particularmente intensos y veloces debido a un importante desarrollo del submercado inmobiliario de oficinas de alta gama, y a la confluencia de inversiones locales y extranjeras en dicho sector, las que superaron los \$4.500 millones entre 1990 y 2008, la mitad de ellas, de origen extranjero. Paralelo a este proceso, se ha registrado una evolución considerable de la hotelería internacional, estimulada no solo por un incremento del turismo convencional sino precisamente por el turismo de negocios. Al mismo tiempo, se ha formado una constelación de empresas de servicios avanzados a la producción, especialmente

de empresas de *real estate* internacionales y grupos corporativos.

¹⁸ Estas tendencias han continuado inercialmente en el período expansivo 2003-2008, aunque, en términos económicos y políticos, este período representa una cierta discontinuidad con el de los años noventa.

en el campo de la informática y la consultoría, que ha hecho más rico y complejo el tejido de la nueva centralidad porteña.

Estos procesos no han sido ajenos a los cambios político-institucionales y al rumbo de la política económica en la Argentina de los años noventa, cuyo marcado sesgo neoliberal ha cambiado las reglas de juego y ha generado nuevos espacios de realización del capital privado. Las reformas estructurales¹⁹ generaron un ciclo económico expansivo entre 1991 y 1998,²⁰ pero también una profunda crisis recesiva y de gobernabilidad en 2001 y 2002, luego de la cual se abrió otro proceso expansivo (2003-2008), aunque de un sesgo algo diferente.²¹ El saldo de casi dos décadas de expansión económica resulta ser un vigoroso proceso de transnacionalización de la economía argentina, tanto en lo referente a la desestatización de la producción, como en lo relacionado con el poder económico de los grandes grupos empresariales de capital privado nacional.²²

En términos de centralidad, la estructura funcional de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) ha estado históricamente conformada hasta los años ochenta sobre la base de un único nodo central metropolitano. El Área Central de Buenos Aires era, hacia principios de la década de los años noventa, un espacio de alrededor de 100 ha, superficie que luego de la expansión señalada (Catalinas Norte, Puerto Madero) se duplicó, razón por la cual en adelante hablaremos de Área Central Expandida (ACE).²³

¹⁹ Particularmente privatizaciones, concesiones, desregulación y política monetaria de convertibilidad 1 a 1 con el dólar estadounidense.

²⁰ Únicamente interrumpido en 1995 por la crisis del llamado “efecto tequila”.

²¹ El proceso que se abre en 2003 también se basa en la estabilidad de tipo de cambio, pero con el peso devaluado (3 a 1 frente al dólar), lo que produce un efecto de competitividad de la producción argentina, generando crecimiento de la producción y empleo, particularmente en las empresas pequeñas y medianas, y tanto en el sector externo como en el interno.

²² Sin embargo, estos procesos parecen estar en cuestión y revisión, al menos desde 2006, cuando comenzó un cierto proceso de reestatizaciones.

²³ Allí se concentran los tres poderes del Gobierno nacional, la sede del gobierno de la ciudad, la cúpula del sistema financiero y las oficinas centrales de las

Fuente: Elaboración propia con base en suplementos semanales de inmuebles comerciales del diario *La Nación*, período 1999-2008.

Tabla 1: Distribución territorial de edificios inteligentes de oficinas en la RMBA sobre grandes zonas, período 1990-2010*

Segmento territorial	Cantidad	Cantidad %	Superficie m ²	Superficie %
Área Central Expandida (ACE)	265	58,0	2.405.000	71,0
Resto ciudad de Buenos Aires	60	13,2	320.000	9,5
Subtotal ciudad de Buenos Aires	325	71,2	2.725.000	80,5
Resto Región Metropolitana de Buenos Aires	130	28,8	640.000	19,5
Total	455	100,0	3.365.000	100,0

*Se han incluido aquí las obras en ejecución que se prevé concluir en 2010

A partir de la década de los años noventa, el crecimiento económico en Argentina determina una mayor demanda de infraestructura para las actividades de las grandes corporaciones transnacionales, de las grandes empresas nacionales y de las multinacionales argentinas. Por otra parte, se ha incrementado también la oferta en equipamientos de hotelería internacional (Videla, 2001: 87), centros de espectáculo, comercio, gastronomía sofisticada y servicios avanzados,²⁴ actividades que tienden a concentrarse en el ACE.

Si bien por primera vez en su historia territorial la RMBA registra la formación de centros empresariales fuera del Área Central y -lo que es más innovador- fuera de la ciudad; estos núcleos y corredores en formación no parecen insinuar el traslado del centro corporativo porteño fuera de la ciudad, sino más bien generar lugares alternativos y complementarios, que han adoptado algunas empresas medianas (solo muy pocas de gran envergadura) para relocalizar sus sedes fuera del ACE, sin constituir distritos densos y caracterizándose por su dispersión y falta de compacidad. De momento, estos incipientes corredores corporativos, si bien muestran un mayor dinamismo que el ACE, no muestran una envergadura capaz de reemplazarlo. La tabla 1 demuestra que el ACE continúa siendo el área de mayor envergadura en la localización de oficinas de alta gama y ha experimentado, de un

grandes empresas de producción y servicios.

²⁴ Informática, servicios gráficos, publicidad, consultorías diversas.

lado, un proceso de modernización, densificación y verticalización muy acelerado. Ello implicó tanto la construcción de más de alrededor de 100 nuevos edificios²⁵ como la puesta en valor y refuncionalización de otros 150 edificios de valor patrimonial, que fueron construidos en el Área Central entre las décadas de 1920 y 1960. La densificación y verticalización, observable

especialmente en la zona de Puerto Madero y sus áreas de contacto, han definido un nuevo *skyline* para la ciudad percibida desde el Río de la Plata. En ese nuevo paisaje urbano se conjugan los nuevos símbolos del prestigio y del poder económico de las ciudades globales: edificios de gran porte²⁶ y vanguardia arquitectónica, algunos de los cuales son “edificios de autor”.²⁷

Las subcentralidades emergentes en los años noventa en la periferia no disputan la revitalizada monocentralidad de la ciudad. Sin embargo, en términos relativos, la dinámica de construcción de oficinas de alta gama es más acelerada en la periferia norte que en el ACE. Hacia finales de la década pasada significaban el 25% del total de los emprendimientos construidos; actualmente, esa proporción ha subido al 28,8%, como puede observarse en la tabla 1. En términos de superficie, esos porcentajes significan el 13% y 19%, respectivamente de la superficie total, lo que indica que la media de los emprendimientos periféricos es considerablemente menor a aquellos del ACE.

Este proceso podría constituir la base del surgimiento de una red o sistema de distritos de

²⁵ Unos 30 de ellos con una superficie edificada de entre 20 mil y 80 mil m².

²⁶ En Buenos Aires ya hay -entre edificios de oficinas y residenciales en el ACE- no menos de 30 edificios de entre 120 m y 170 m de altura.

²⁷ Hay tres edificios diseñados por César Pelli, proyectos de Phillippe Starck y Norman Foster, así como el Puente de la Mujer en Puerto Madero, diseñado por Santiago Calatrava.

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XIV, núm. 331 (2), 1 de agosto de 2010

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

METROPOLIS Y DESARROLLO URBANO MÁS ALLÁ DE LA GLOBALIZACIÓN. HACIA UNA GEOGRAFÍA CRÍTICA DE LA CIUDAD LATINOAMERICANA

Pablo Ciccolella

Universidad de Buenos Aires

En las últimas décadas el urbanismo y la planificación urbana ingresaron en una crisis y en un debate que aún no parece haber concluido ni desembocado en un paradigma urbanístico comparable a los que se desarrollaron entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, en las brillantes ciudades redesarrolladas por Ildefonso Cerdá o el Barón de Hausmann), o en los intentos de los urbanistas del movimiento moderno y organicista que tuvieron como referentes a Le Corbusier, Garnier, o Wrigth.

Los tópicos urbanísticos se volvieron fragmentarios en el último cuarto del siglo veinte y transcurrieron en torno de la protección y rescate del patrimonio urbano, la protección del ambiente, el reciclaje de infraestructuras obsoletas, la revalorización de la arquitectura de escala, la monumentalidad y la planificación estratégica. Pero estas visiones del urbanismo han sido hasta ahora, sin embargo fragmentarias y no parecen estar delineando una nueva concepción integral de la ciudad, ni construyendo una nueva realidad urbana.

Queda claro que el modelo de desarrollo urbano neoliberal ha fracasado rotundamente para solucionar los problemas de la ciudad. La *Planificación Estratégica*, si bien es de origen progresista y promueve contenidos y modalidades de planificación participativa, termina volviéndose a menudo reaccionaria, elitista y excluyente, sino ineficaz. Lamentablemente hay mas casos de asociación de la planificación estratégica con el *marketing urbano* y la *gentrification* que con una genuina democratización de los usos del suelo urbano y el desarrollo urbano integral e integrador. En algunos casos, especialmente en el ámbito latinoamericano, la planificación estratégica ha fortalecido la posición del capital especulativo y ha permitido al decir de Otilia Arantes, una convergencia entre especuladores, funcionarios y desarrolladores urbanos, al promover un tipo de gestión del espacio urbano que termina estando al servicio predominantemente de las élites.

Paralelamente, y también como lógica respuesta a los límites y a la fragilidad de la acción estatal, también se han revitalizado algunos movimientos y organizaciones sociales y mecanismos de participación que comienzan a plantear territorialidades diferentes y formulación de proyectos y visiones de la ciudad (o de barrios) alternativos a aquel del poder económico y de sus proyectos hegemónicos, mostrando una inusitada vitalidad de la sociedad civil.

Frente a estas transformaciones, es necesario retomar la discusión sobre la naturaleza de la ciudad y particularmente de los grandes espacios metropolitanos. y la Geográfica puede y *debe* aportar elementos para la construcción de una nueva Geografía Crítica de la ciudad latinoamericana.

Como trasfondo de estas tensiones, aparecen interrogantes significativos: ¿Es posible pensar en una ciudad latinoamericana competitiva, productiva y a su vez socialmente justa y territorialmente integradora?

De un lado, se ubican los problemas de la comprensión de la naturaleza de los cambios en las formas, en la estructura, en las dinámicas, en las tendencias urbanas y de otro lado, los problemas referentes a las formas más adecuadas para intervenir y gestionar los sistemas socio-territoriales metropolitanos heredados de sucesivos procesos recientes de reestructuración.

El propio discurso académico parece estar en un callejón sin salida. Las reflexiones se han estancado en torno al discurso y a los relatos de la globalización y de la competitividad de nuestras ciudades. Es necesaria una reflexión desde el sur, que vaya más allá de estos “chalecos de fuerza”, profundizando sobre las nuevas formas de fractura socio-territorial, desmitificando la narrativa política, mediática y científica falaz que extiende al conjunto de nuestras metrópolis, la experiencia “exitosa” de algunos fragmentos de nuestras ciudades.

La transformación de grandes ciudades en centros financieros globales como Nueva York, Londres, Tokio, Frankfurt, y, en un futuro próximo, seguramente también Sao Paulo, Santiago, México, Buenos Aires, Shangai, Mumbai, El Cairo, etc., va haciendo progresivamente imposible a los sectores populares y ciertas clases medias vivir en los núcleos centrales de las grandes conurbaciones. El dinero especulativo financiero-inmobiliario está “comprando” los mejores lugares de las ciudades y convirtiéndolas en gigantescos condominios cerrados y desplazando hacia las periferias más hostiles no sólo a los pobres sino también a los sectores medios. Las clases medias altas y altas se han ido apropiando a la vez de los mejores lugares del suburbio y a la vez están volviendo al centro, apropiándose también de los mejores lugares para el consumo de objetos y bienes culturales, en las burbujas internacionales y turistificadas de las áreas centrales de la ciudad, de donde también están expulsando a los pobres en esos obcenos procesos que tanto hemos estudiado bajo el benévolo y neutro eufemismo de la *gentrification*...

Esto representa un gran problema y desafío intelectual, político y metodológico. Ya no es sólo la clase trabajadora, en términos clásicos, la que está siendo desposeída y desplazada. Las izquierdas políticas y académicas deberían prestar más atención a estos nuevos fenómenos, relativizando los conceptos clásicos e intentando acumular energía para unificar los diferentes movimientos sociales y las formas de resistencia y lucha.

Lo realmente importante es que nuestras ciudades sean buenos lugares para vivir. Sin duda, tenemos un compromiso ético con la realidad, con la búsqueda de la mejor aproximación a la verdad desde los métodos científicos, pero estos, a veces están condicionados por nuestros posicionamientos ideológicos y pertenencia de clase conscientes o inconscientes. Pero, por otro lado, también como intelectuales, pensadores o científicos, tenemos otro compromiso ético y moral e ideológico, que es el compromiso con el *derecho a la ciudad*, con una ciudad para todos, con la búsqueda de propuestas para ayudar, aún modestamente a construir ciudades cada vez más democráticas, integradoras solidarias e inclusivas.

La *ciudad global* en América latina está sólo representada por ciertos fragmentos privilegiados de la ciudad, que el discurso político, el de los medios, y aún a veces, el propio discurso académico mistifican por el conjunto de la ciudad.

Al lado de la “ciudad-éxito”, siempre está aquella otra ciudad, la ciudad popular, la que procura soluciones que garanticen la supervivencia y los valores que las mayorías buscan preservar, ya sean identidades, arquitecturas, estilos de vida o simplemente el cotidiano elegido y amado. Esa ciudad, a pesar de todo está viva y demanda soluciones y respeto, cosa que el capital y la pasividad y permisividad del Estado ignoran o atropellan.

Nuestras ciudades latinoamericanas se parecen en sus problemas y ello representa una *fortaleza* de las mismas, no en el sentido de *la planificación estratégica* sino en el sentido de una articulación para la lucha común en el futuro cercano.

Pero también, desgraciadamente, nuestras ciudades se parecen en sus fragmentos más globalizados: los barrios cerrados, los monumentales y pavorosos distritos de comando, los patéticos centros comerciales y de ocio. Todas monstruosidades arquitectónicas y urbanísticas procedentes de otra cultura, de otra realidad, de otras necesidades que no son las de América latina. Este es el gran triunfo cultural del estilo de vida norteamericano.

Es necesaria más que nunca una Geografía Urbana Crítica que no sólo cuantifique y describa aquellos artefactos. Es necesaria una Geografía Urbana Crítica que no quede sólo fascinada y sorprendida por esos fenómenos. A veces, leyendo decenas de artículos sobre la ciudad latinoamericana, da la sensación de que muchos autores vuelven a dejar entrar por la puerta grande a la vieja Geografía descriptiva, inventarista y catalogadora que había sido supuestamente expulsada por la ventana. De pronto, esa Geografía pretérita parece salir del letargo y de su estado residual, de esa especie de hibernación, para reaparecer reina de nuestros razonamientos territoriales, travestida de marcos teóricos y categorías conceptuales sumamente sofisticadas (y a veces distanciada de la realidad), de técnicas muy avanzadas de análisis cuantitativo y de representación cartográfica digitalizada, de

narrativas políticamente correctas, pero sin comprender lo que acontece y sin propuestas serias para lo que debería suceder con nuestras ciudades.

Podemos pensar así, en una ciudad latinoamericana, que tiene un gigantesco capital cultural, simbólico, humano, moral, natural y material; que hace aún de nuestras ciudades lugares no irremediamente destruidos, corrompidos, corroídos, erosionados, por el avance de un tipo de modernidad y de modernización desestructuradora, agresiva y desterritorializadora. Felizmente, la modernización neoliberal-posmoderna, esa modernidad líquida de Bauman, no llegó a todos los lugares de la ciudad latinoamericana.

Barrios enteros de la ciudad, a la vez han sido marginados por ese tipo de modernización y en algún sentido son el germen de la resistencia a la misma y el testimonio de que algo funciona muy mal en nuestras ciudades y en el crecimiento económico de nuestros países, por cuanto los procesos de fragmentación, segregación y marginación urbana no sólo no se solucionan con ese tipo de crecimiento sino que la brecha entre distintos lugares de la ciudad están en aumento.

Las transformaciones estructurales, morfológicas, tecnológicas, productivas, culturales, urbanísticas y socioterritoriales experimentadas por las grandes metrópolis latinoamericanas no deben ser “naturalizadas” ni consideradas una fatalidad o algo irreversible, necesario e inevitable. La ciudad siempre es un espacio vivo y mutante cuyas concreciones deben apuntar a mejorar la calidad de vida del conjunto de la comunidad que en ella habita, y ello puede implicar ajustes y cambios de rumbo considerables en el modelo territorial, en el proyecto de ciudad y en los principales elementos de infraestructura que le dan materialidad.

El gran desafío intelectual es reconceptualizar y proponer acciones desde nuestra disciplina para la construcción de un modelo de ciudad y de un proyecto político socialmente justos, genuinamente democráticos y participativos y territorialmente integradores.

Muchas voces están admitiendo desde el propio corazón del primer mundo sobre el deterioro alarmante de la calidad de las democracias occidentales y su vaciamiento de contenidos igualitarios y de los propios derechos ciudadanos. Lo mismo acontece con la calidad de vida de crecientes sectores de esas sociedades satisfechas. Es un buen espejo donde no mirarse.

El desafío es cómo construir un discurso, conceptos e instrumentos analíticos y operativos alternativos que puedan evitar el “canto de sirena” del llamado “pensamiento único” sobre la ciudad y la planificación urbana.

Sabemos que en nuestras ciudades tenemos un capital evidente de conocimiento, de creatividad, de inteligencia, de sensibilidad, de esa condición que hace vino del agua y multiplica panes y peces; ese milagro no bíblico sino real, concreto, contemporáneo y cotidiano: aquel que todos los días hace renacer el orden del caos, la vida de la muerte, la solidaridad de la violencia, la fuerza de la fragilidad, la unidad de la fractura. La ciudad latinoamericana no es ciertamente una ciudad idílica sino contradictoria, enferma pero maravillosamente viva, dinámica aunque desordenada, inmensamente pobre, pero también inmensamente rica...

Dichas “ventajas competitivas” no se consiguen fácilmente en los elegantes centros o suburbios satisfechos de las élites de nuestras ciudades y de aquellas del primer mundo. Ese es un patrimonio del barrio y de las comunidades populares de la periferia de nuestras ciudades latinoamericanas. Esas que no acaso, como tan bien canta Chico Buarque, no figuran en el mapa...

© Copyright Pablo Ciccolella, 2010

© Copyright *Scripta Nova*, 2010

Ficha bibliográfica:

CICCOLELLA, Pablo. Metropolis y desarrollo urbano más allá de la globalización. Hacia una geografía crítica de la ciudad latinoamericana. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (2).