

## **Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires\***

PABLO CICCOLELLA\*\*

ILIANA MIGNAQUI\*\*\*

pp. 47-68

### **Resumen**

Se plantea un aporte a la discusión sobre la nueva naturaleza de la ciudad latinoamericana, partiendo de las transformaciones estructurales de las últimas décadas y precisando los rasgos comunes y singularidades en las grandes metrópolis. Se discuten las nuevas tensiones en evidencia en estos escenarios, con base en el caso de Buenos Aires: las dificultades del Estado local para comprender los cambios y desarrollar formas eficaces de intervención en el espacio urbano, el avance de un proyecto urbano hegemónico corporizado principalmente por el capital financiero e inmobiliario, uno de los factores de transformación urbana más decisivos, el surgimiento y fortalecimiento de movimientos sociales, mecanismos de participación, y formulación de proyectos alternativos como reacción de la ciudadanía a ese avance.

### **Palabras clave**

Metrópolis latinoamericanas / Buenos Aires / Demandas ciudadanas / Desarrollo urbano / Dinámica inmobiliaria

### **Abstract**

This article discusses the new nature of the Latin-American cities, starting with the structural transformations of the last decades, and identifying common features and singularities in the main metropolis. The new tensions observed in those scenarios are analyzed based on the Buenos Aires case: the difficulties of local government to understand the changes and develop more efficient policies for the urban space, the advance of an hegemonic project represented by the real estate and financial capital, one of the main factors in urban transformations, the emergence and strengthening of social movements, organized citizens, NGOs, participations instruments and alternative projects from different social actors.

### **Key words**

Latin-American metropolis / Buenos Aires / Citizens demands / Urban development / Real estate dynamics

\* Resultados parciales de este trabajo fueron presentadas en el 42nd. Isocarp Congress «Urban Dialogues: Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects», septiembre de 2007, Amberes, y en el Encuentro del Grupo de Trabajo de Desarrollo Urbano de Clasco en octubre de 2007, Quito.

\*\* Profesor e investigador en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: pablocicolella@arnet.com.ar

\*\*\* Profesora e investigadora en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: ilianamignaqui@arnet.com.ar

## Introducción

La globalización de la economía ha alterado las jerarquías urbanas vigentes hasta principios de los años ochenta y ha producido un re-escalamiento de las estructuras espaciales al interior de cada país. El Estado nacional ha cambiado sus funciones, su estructura burocrática y sus escalas de actuación. A su vez, la adaptación de los gobiernos locales a la dinámica de los procesos globales ha requerido un conjunto de transformaciones administrativas, jurídicas, fiscales, económicas y urbanísticas para enfrentar la competitividad creciente entre países, regiones y ciudades.

Incertidumbre, imprevisibilidad de los cambios, dificultades en prefigurar escenarios de desarrollo a largo plazo, complejidad creciente de las dinámicas urbanas, selectividad del capital inmobiliario en sus estrategias de localización territorial, inversores y desarrolladores actuando en un mercado global de bienes raíces, son características y desafíos que la gestión de las grandes metrópolis debe encarar en este siglo.

En el caso de América Latina, aunque con matices, las grandes metrópolis enfrentan procesos de inversión y modernización selectivos, que agudizan las desigualdades históricas y las formas de polarización social y segregación socioterritorial. Viejas y nuevas demandas insatisfechas plantean problemas de gobernabilidad que no siempre pueden ser resueltos con los procedimientos e instrumentos vigentes.

Los cambios tecnológicos y la revolución en las tecnologías de la información y comunicación han permitido al capital global circular con mayor fluidez, modificando no solo el concepto de *distancia*, tal como era concebido por la teoría de la planificación clásica (años cincuenta y sesenta del siglo pasado), sino también el concepto de *espacio-tiempo*. La reconfiguración territorial a partir de entonces y el uso de la telemática han impactado sobre la *centralidad urbana*, en particular sobre la localización de los espacios de comando y *servicios avanzados* sobre los que opera la economía mundial.

Las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones han generado la posibilidad de modernizar y hacer más eficientes los procesos administrativos de los gobiernos locales, han facilitado el acceso a la información pública, y también han permitido a millones de personas comunicarse y agruparse en redes, organizarse en torno a demandas ciudadanas (temáticas o territoriales) y enfrentar al poder establecido. El *empoderamiento* de la sociedad civil y el surgimiento de nuevas organizaciones sociales y formas innovadoras de accionar son otras características de esta etapa del capitalismo global.

Estas transformaciones han puesto en debate los enfoques e instrumentos de la planificación reglamentaria y prospectiva y han difundido, entre otras, las metodologías de la planificación estratégica y participativa. Más allá de las variadas experiencias de planificación urbana, más allá de sus éxitos y fracasos, podríamos afirmar que uno de los

actuales desafíos de la planificación urbana es intervenir territorios cada vez más inestables y complejos, sujetos a dinámicas multiescalares y multiterritoriales.

Así, tanto actores locales como globales (movimientos sociales, ciudadanos organizados, organizaciones no gubernamentales, inversores, desarrolladores, agencias profesionales, corporaciones, redes transgubernamentales) compiten por imponer sus lógicas e intereses y establecen nuevos límites a la planificación urbana. Algunos de estos actores tienen un papel fundamental en la producción de los proyectos urbanos hegemónicos, y otros en la promoción de proyectos urbanos alternativos. Resulta fundamental, entonces, analizar la inserción territorial e institucional de la economía global en cada país y las formas de reorganización del Estado.

El objetivo de este trabajo es, por un lado, aportar a la discusión sobre la nueva naturaleza de la ciudad latinoamericana, en particular a partir de las transformaciones estructurales que han sufrido en las últimas décadas, intentando señalar rasgos comunes y singularidades que se observan en los procesos que se han desarrollado en las grandes metrópolis latinoamericanas. Por otro lado, también se propone discutir las nuevas tensiones que se están evidenciando en esos escenarios metropolitanos:

- Las dificultades del Estado local para comprender dichos cambios y desarrollar formas eficaces de intervención sobre el espacio urbano.
- El avance de un proyecto urbano hegemónico corporizado principalmente por el capital financiero e inmobiliario, que se va revelando como el factor de transformación urbana más decisivo.
- Como consecuencia de este avance, del agravamiento de una estructura socio-económica-territorial históricamente desigual, y de la ineficacia estatal, aparecen y se fortalecen movimientos sociales, mecanismos de participación y formulación de proyectos alternativos por parte de distintos sectores de la ciudadanía.

Las preguntas que actúan como telón de fondo del trabajo son: ¿cómo se articulan las distintas lógicas e intereses de los actores públicos y privados en la producción del espacio urbano, en la localización de las inversiones y en la definición de los proyectos urbanos prioritarios? ¿Cuál es su capacidad de negociación y control sobre el poder público? ¿Cómo se perciben y construyen las normas urbanísticas desde los distintos actores?

### **Revisitando la ciudad latinoamericana**

El sistema capitalista actual se ha transformado en un tipo de capitalismo que podríamos denominar *capitalismo metropolitano* (Ciccolella, 2006), en tanto que el capital se realiza a través del territorio urbano-metropolitano, y en la medida en que el capital privado aparece como ordenador territorial preponderante basándose en los múltiples recursos o ventajas competitivas de cada porción del territorio, extrayendo las plusvalías más cuantiosas

precisamente de las singularidades y especificidades que hacen de cada territorio el lugar óptimo para cada tipo de producción. Por otra parte, como sostiene David Harvey (2007), el capitalismo actual compra influencia política y es constitutivamente corrupto y corruptor en términos políticos. Precisamente, el factor central de los cambios económicos, sociales, políticos, culturales y territoriales parece ser una convergencia entre los avances científico-tecnológicos, una nueva fase de explotación extrema de la fuerza de trabajo y la capacidad del capital para comprar influencia política. En algún sentido, este *capitalismo metropolitano* se parece a las formas más primitivas del capitalismo del siglo XVIII.

La transformación de grandes ciudades en centros financieros globales como Nueva York, Londres, Tokio, Frankfurt y, en un futuro próximo seguramente también San Pablo, 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. Esta es ya una realidad tangible en Nueva York y Londres y una tendencia cierta en las principales ciudades del mundo y de América Latina.

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.

Las metrópolis se han ido transformando en espacios de gran magnitud y complejidad que el poder del capital de gran escala desmonta en fragmentos de ciudad o de barrios. La lógica del capital fragmenta una vez más el territorio, pero esta vez de un modo hiperselectivo, agravando la ya histórica relación contradictoria con el espacio, destruyendo viejos órdenes y construyendo otros cada vez más aceleradamente, priorizando demandas completamente apartadas de los intereses populares.

Uno de los resultados del creciente protagonismo de la economía –y particularmente del capital transnacional– es la generación de nuevas realidades territoriales de escala, que se han tornado sumamente lábiles y mutantes. Como ya advertía hace tiempo Milton Santos (1993), la *aceleración contemporánea* genera la sensación de que el presente huye, y con él las referencias que conocemos, las certezas que las estructuran; entre ellas, la de un territorio conocido y estable. Es decir, que la nueva condición geográfica que emerge es la de unos *territorios inestables*, o de unos escenarios geográficos que cambian rápidamente. La velocidad de los cambios y la aceleración de las transformaciones está en la base explicativa de dicha *inestabilidad* de los territorios, ya se trate de los construidos políticamente

(Estados-nación, por ejemplo) o económicamente (mercados comunes, uniones aduaneras, regiones económicas, etc.).

Al lado de la ciudad exitosa continúa estando la otra ciudad, la popular, la que busca salidas que garanticen la supervivencia. Una ciudad que está viva y necesita soluciones. Lo realmente importante es que nuestras ciudades sean buenos lugares para vivir. Ello no parecería depender obsesivamente, necesariamente, del capital global y las inversiones extranjeras directas. Más bien depende de la historia de nuestras ciudades, del tipo de gestión que en ellas se realice, del lugar que el ciudadano común ocupe en las políticas públicas. ¿Vamos a continuar negando que al lado de los barrios exitosos de la ciudad ha crecido también la ciudad popular, alternativa, la economía informal, incluso a veces competitiva?

Estas transformaciones generan una gran confusión, quizá por su velocidad y violencia plasmada en la dificultad de denominar los productos urbanos de tales transformaciones, y quizá por una excesiva tendencia a generar «imágenes» más que reflexiones profundas sobre las nuevas condiciones de lo urbano, de lo metropolitano.

La *ciudad global* en América Latina sólo está representada por ciertos fragmentos privilegiados de la ciudad, que el discurso político, el de los *media*, y aun a veces el propio discurso académico, mistifica por el conjunto de la ciudad.

Nuestras ciudades se parecen en sus problemas, lo cual es una fortaleza para una posible lucha común en el futuro, pero también, desgraciadamente, se parecen en sus fragmentos más globalizados: los barrios privados, los distritos de comando, los grandes centros comerciales y de ocio, etc. Nuestras ciudades se empobrecen con ese tipo de similitudes. Su potencialidad y fortaleza está precisamente en los problemas que nos unen, en nuestra historia común, en el marco de nuestra diversidad cultural y de nuestros movimientos sociales.

Estas evidencias mueven a replantear los supuestos, las estrategias, las políticas y las herramientas o acciones del desarrollo urbano, en el marco de una etapa del capitalismo dominada por tendencias a un mayor incremento de la fractura social y territorial, a un divorcio entre el espacio de las empresas y el de la gente, entre las élites y las mayorías, entre los segmentos modernizados, competitivos y globalizados de las ciudades y los nuevos arrabales degradados, caracterizados por el deterioro del hábitat y la precariedad.

Se trata de repensar la ciudad como un ámbito de socialización, de convivencia de sectores sociales, de distintos niveles de formación profesional y cultural, como un ámbito de producción y de trabajo, donde la actividad industrial y la extensa gama de servicios a la producción y al consumo pueden constituir una nueva base económica para la ciudad, a partir de la incorporación intensiva de conocimiento, creatividad, tecnología e inteligencia, no sólo a la producción, sino a la propia gestión del espacio urbano.

Las transformaciones aludidas, que nos fuerzan a considerar las grandes ciudades latinoamericanas como *ciudades mestizas*, más que nada devienen de la resolución (o no

resolución) traumática y parcial de la antítesis desarrollismo/neoliberalismo, o lo que sería lo mismo: la no resolución de las tendencias hacia *metrópolis sustitutivas* o hacia metrópolis en proceso de globalización. Analizando los diferentes casos metropolitanos podría decirse que, en algunos, los cambios recientes son simplemente una aceleración de tendencias presentes en la etapa desarrollista. En este sentido, los cambios podrían ser profundos, pero no estructurantes de una realidad metropolitana completamente nueva, haciendo que la ciudad desarrollista evolucione y se reproduzca, pero sin transformarse radicalmente en una ciudad diferente. Quizá Montevideo, Lima, Buenos Aires, Río o Bogotá representarían bastante bien esta hipótesis. Otros casos sugieren transformaciones territoriales metropolitanas suficientemente profundas y estructurales como para pensar en una ruptura radical con las características de la ciudad desarrollista latinoamericana. Es decir, un proceso de cambio en el cual la globalización arrasa formas y estructuras espaciales preexistentes y moldea una nueva metrópolis: la ciudad del capitalismo global. Santiago de Chile, San Pablo y México bien podrían ilustrar esta segunda hipótesis.

Los cambios económicos, sociales y territoriales no deben ser «naturalizados». Valdría la pena estudiar la posibilidad de la construcción de una ciudad y una sociedad más equitativas y solidarias. Buena parte de la sociedad así lo está demandando de diversas formas. Ya sea la formación creciente de economías alternativas y creativas, o la formación y resistencia de nuevos movimientos sociales urbanos, parecen exigir otro orden, y más allá de cualquier posicionamiento ideológico se debería prestar atención a estos fenómenos.

Se trata básicamente de centrar el desarrollo urbano en la regeneración del tejido socio-productivo bajo condiciones de modernización, capacitación de recursos humanos, incorporación de tecnología, más que el desarrollo de servicios banales y las operaciones cosméticas de *marketing urbano*. El objetivo central de las acciones debería ser la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y de sus capacidades, priorizando el fortalecimiento de las redes solidarias, tanto en el ámbito de los ciudadanos como en el de las empresas y las instituciones, mejorando paralelamente a estas últimas. En síntesis, más *redes solidarias* y menos parques temáticos, *shopping centers* y centros de ocio, es decir menos *artefactos de la globalización* y de la banalidad y más aplicación de creatividad e inteligencia transformadoras.

Los territorios urbanos actuales representan un lugar y un momento donde esos actores no hegemónicos pueden emerger, lo que va a obligar a repensar y visitar el contenido y las herramientas futuras de la gestión urbana, incluyéndolos e integrándolos. Parafraseando a García Canclini, podemos imaginar a las ciudades latinoamericanas saliendo y entrando convenientemente de la globalización. Tomando de ella lo que puede servir, pero sin involucrarse dependientemente en la misma.

Buenos Aires es una ciudad bastante singular en el marco de las grandes metrópolis latinoamericanas. Allí, la vanguardia en materia de movimientos y organizaciones sociales

no está solamente, ni principalmente, representada por sectores populares, sino por ciertos sectores de clase media que vienen comportándose como los más eficaces luchadores contra la especulación inmobiliaria en algunos barrios de la ciudad, aunque con una argumentación y un discurso que podría ser catalogado como burgués: mantener la identidad arquitectónica y urbanística del barrio.

Argentina es asimismo un país curioso: de un lado es evidente la sensación de un gran progreso económico y social en los últimos cuatro años: el desempleo, la pobreza, la indigencia cayeron a la mitad en sólo tres años. Pero las «villas miseria» han crecido como nunca en este período y los «cartoneros» aparecidos en 2002 no salieron aún de la escena, como en otras crisis anteriores. Algo no cierra en este panorama. La pobreza y las condiciones extremas de trabajo están ahí, en la glamorosa y elegante Buenos Aires, a la vista de todo el mundo.

## El caso de Buenos Aires

### Debilidad institucional y fragilidad de las políticas territoriales

La reforma y «modernización» del Estado argentino iniciada en la década de los noventa no solo no ha hecho más eficiente el aparato burocrático estatal, sino que ha reducido su patrimonio público y ha fracasado en su experiencia privatizadora. La reciente reestatización de Aguas Argentinas (ex Obras Sanitarias de la Nación) en manos de Lyonnaise des Eaux y Aguas de Barcelona, y con ella la mayoría de las empresas provinciales de agua concesionadas, es un ejemplo de ello. A partir de entonces, la reorganización de los distintos niveles de gobierno del Estado ha seguido caminos dispares. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, y luego de adquirir su autonomía,<sup>1</sup> la incorporación de tecnologías de gestión e información permitió mejorar los circuitos internos de las rutinas administrativas, difundir las acciones de gobierno a través de las páginas oficiales (accesibles por Internet) e informar a los ciudadanos sobre esas acciones. También se inicia el proceso de descentralización, paso previo a la organización del territorio en comunas.<sup>2</sup> En la gestión 1996-2000, se lleva adelante la primera etapa de la descentralización administrativa y territorial, creándose dieciséis Centros de Gestión y Participación Ciudadana (CGP). En ellos se realizan trámites de registro civil, de documentación de las personas, pago de tasas municipales y patentes, recepción de demandas de carácter barrial, entre otras funciones. Desde entonces, la organización comunal avanzó con lentitud y debate en torno a los criterios de descentralización

<sup>1</sup> Con la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 1996, y la elección directa de su jefe de Gobierno, se inicia la autonomía del distrito, que concentra además las funciones de capital del país.

<sup>2</sup> Artículos 127 a 131 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

territorial (número de comunas, población, criterios de delimitación geográfica o electoral de las comunas). La fragmentación de los partidos políticos tradicionales y su falta de representatividad contribuyeron a este retraso.

En el año 2002, luego de la crisis económica, política e institucional del año 2001, se buscó acercar el gobierno local a los ciudadanos. Para ello, se pone en marcha el Presupuesto Participativo.<sup>3</sup> Esta iniciativa tuvo como objetivo implementar un sistema de participación ciudadana directa y semidirecta, abierto a todos los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, buscando la ampliación del control democrático de la gestión pública. Esta experiencia —que ha tenido dispares resultados según el grado de participación convocada por cada CGP— no ha logrado incorporar en la agenda pública los problemas centrales del desarrollo de la ciudad. En el año 2006, y a casi diez años del inicio de su autonomía, la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires aprobó la reforma política y la creación de comunas.<sup>4</sup> La nueva estructura comunal (quince comunas) todavía no ha sido instrumentada.

En materia de políticas territoriales, si bien la Constitución establece que la ciudad debe desarrollar de manera indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano, definir un plan estratégico (PE), un plan urbano ambiental (PUA) y formular de manera jerárquica los instrumentos de planificación a través de un proceso participativo (PE, PUA, Códigos de Planeamiento, de Edificación, Ambiental), la realidad ha marchado en un sentido inverso. Primero se hicieron actualizaciones al Código de Planeamiento urbano<sup>5</sup> (año 2000 y 2006) y luego se aprobó el Plan Estratégico (año 2004). Este último sólo contiene un conjunto de propuestas y criterios muy generales sobre el futuro de la ciudad en su contexto metropolitano, consensuados por las distintas ONG y asociaciones civiles y vecinales convocadas para tal fin. La propuesta del PUA, presentada para su tratamiento legislativo en el año 2000 y actualizada en marzo de 2007, sigue sin aprobación. Vale decir que la ciudad no tiene ningún plan urbano que oriente su desarrollo, regule su ordenamiento económico-territorial y prefigure un modelo de ciudad deseable. Las aparentes contradicciones y comportamientos erráticos de las políticas formuladas por el Estado local expresarían en realidad las formas que encuentra el Estado para resolver internamente sus propios conflictos (Brown y Erie, 1984).

Como se puede observar en el cuadro de la página siguiente, los continuos cambios en las unidades organizativas del organigrama del gobierno local expresarían la toma de posición estatal respecto a una cuestión socialmente problematizada (el ambiente, los usos del suelo, la vivienda), generando «repercusiones verticales y produciendo a su vez

<sup>3</sup> Nos referimos a la Ley N° 70 que reglamenta los Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público.

<sup>4</sup> Nos referimos a la Ley 1.777 / 06.

<sup>5</sup> El Código de Planeamiento Urbano en rigor es un Código de Usos del Suelo que regula la distribución de las actividades en el territorio y la intensidad de ocupación en cada distrito urbanístico, entre otros aspectos.

«cristalizaciones institucionales», entre ellas, la creación y modificación de los aparatos burocráticos (Oszlak y O'Donell, 1982).

Podríamos concluir que luego de diez años de autonomía, la falta de reglamentación de la Ley de Comunas, de aprobación del PUA, los continuos cambios en las misiones y funciones del área de planeamiento urbano y ambiente (ocho en diez años), sumados a la fragmentación y concurrencia entre los diversos organismos del gobierno local con competencia territorial, estarían definiendo un *régimen de gestión urbana* marcado por la debilidad institucional y el escaso poder para regir los procesos urbanos. Como sostiene Oscar Oszlak (1984), el aparato institucional del Estado condensa así las contradicciones subyacentes en el orden social.

#### **Cambio en las unidades organizativas con competencia urbano-ambiental del GCBA\***

<b>Año</b>	<b>Denominación de las unidades organizativas</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Jefe de Gobierno</b>
1996	Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente Consejo Asesor de Planeamiento Urbano	Ley 19.967- Decreto N° 12 Ley 71/98	F. de la Rúa
1999	Secretaría de Planeamiento Urbano Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional Unidad para la Organización de la Corporación de Desarrollo Sur	Decreto 339	F. de la Rúa
2000	Secretaría de Planeamiento Urbano - Subsecretaría de Desarrollo Urbano Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Corporación Buenos Aires Sur	Decreto 1.361 Decreto 1.988 Ley 470	A. Ibarra
2001	Eliminación y fusión de unidades organizativas	Decreto 654	A. Ibarra
2002	Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano	Decreto 1.981 Decreto 430	A. Ibarra
2003	Secretaría de Infraestructura y Planificación Urbana Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable	Decreto 2.696 Decreto 2.720	A. Ibarra
2006	Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas Ministerio de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable Ministerio de Medio Ambiente	Decreto 350 Ley 1.925	J. Telerman

\* Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Programa Urbanismo y Ciudad, FADU -UBA, a partir de datos del Boletín Oficial del GCBA.

Asimismo, como veremos en los dos próximos apartados, la dinámica del mercado inmobiliario y el reclamo de las asociaciones vecinales han puesto de manifiesto, por un lado, la ineficiencia del gobierno local frente a estas demandas y la inadecuación de los

instrumentos urbanísticos reglamentarios vigentes; y por otro, la ausencia de voluntad política para regular y poner límites al avance del capital inmobiliario local y global en sus estrategias de valorización selectiva del territorio. El mismo que alimenta la burbuja inmobiliaria de buena parte de las metrópolis mundiales y continúa acentuando los procesos de segregación y exclusión socioterritoriales.

### **Dinámica inmobiliaria y proyecto hegemónico**

Los procesos de reforma y ajuste estructural del Estado argentino, así como la desregulación de la economía, iniciados en la década de los noventa facilitaron la llegada y radicación de un conjunto de agentes y actores vinculados al mercado global de bienes raíces,<sup>6</sup> que encontraron en Buenos Aires nichos atractivos para la realización del capital.

Las escalas y estrategias de intervención de estos actores en el territorio a través de la construcción de sedes hoteleras y empresarias internacionales, centros de compras, hipermercados, urbanizaciones privadas en la periferia metropolitana, emprendimientos residenciales de alto estándar (edificio El Porteño Building, Torre El Faro, entre otros), o las inversiones realizadas en el proyecto de renovación del área del antiguo Puerto Madero en Buenos Aires, promovieron un proceso de valorización selectiva del territorio metropolitano y el aumento de la demanda de los productos inmobiliarios orientados a segmentos sociales identificados como ABC1. Esta tendencia comienza a declinar hacia fines de los años noventa y se detiene en un breve periodo comprendido entre 2001 y el primer trimestre de 2003.

Las reformas al Código de Planeamiento Urbano (CPU) de la ciudad de Buenos Aires, la de 1989 primero y la del año 2000 después, obraron como disparador de una segunda y tercera etapa de densificación vertical del tejido residencial.<sup>7</sup> En el primer caso, el incremento global de la edificabilidad en los distritos urbanísticos residenciales y su mayor diversificación (distritos de media y alta densidad), así como la posibilidad de solicitar normas especiales para propietarios de predios iguales o mayores a 2.500 m<sup>2</sup>, reactivaron el mercado inmobiliario casi paralizado desde 1985. En el segundo caso, la reforma al CPU se centró en el aumento de edificabilidad de distritos centrales barriales,<sup>8</sup> profundizando el proceso de sustitución del tejido edilicio residencial tradicional y aumentando la presión inmobiliaria sobre los pocos lotes vacantes. Los procesos de densificación, ya sea la *densificación horizontal* o la *vertical*,<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Entre ellos: Richard Ellis, Bovis & Lend properties, Ernst & Young, Cushman & Wakefield.

<sup>7</sup> El primer proceso de densificación está vinculado a la aprobación del Código de Planeamiento de 1977 (Ordenanza MCBA 333867/77), el segundo a la modificación del Código producida en 1989 (Ordenanzas MCBA 44092 / 89; 44094 / 89; 44095 /89) y el tercero a la actualización del año 2000 (Ley GCBA 449/00 y anexos Decreto GCBA 844/03).

<sup>8</sup> Nos referimos a los distritos urbanísticos C3II del Código de Planeamiento Urbano.

<sup>9</sup> La densificación horizontal puede darse por el reemplazo del stock de viviendas existentes por otras nuevas, por expansión hacia el suburbio, reconvirtiendo suelo rural a urbano. La densificación vertical se da por sustitución tipológica e intensificación del uso del suelo.

tienen como factor común la escasez del recurso suelo, por lo tanto el principal objetivo del capital inmobiliario es multiplicarlo.

Como sostiene Edward Soja (1985), la producción de la espacialidad capitalista, sin embargo, no es un acontecimiento que se produce de una vez y dura para siempre. Debe ser reforzada y reestructurada cada vez que sea necesario, es decir, la espacialidad debe ser reproducida socialmente, y este proceso de reproducción presenta una fuente continua de lucha, conflicto y contradicciones.

Para evaluar el impacto que estas medidas tuvieron sobre el tejido edilicio de la ciudad, vale señalar el porcentaje de aumento de la edificabilidad que tuvieron los distritos residenciales entre las dos modificaciones mencionadas. Para los distritos de alta densidad<sup>10</sup> hubo un incremento del 20 por ciento al 160 por ciento de la edificabilidad potencial máxima según las tipologías edilicias que se adopten. Para los distritos urbanísticos de densidad media<sup>11</sup> este incremento osciló entre el 20 por ciento y el 60 por ciento (Szajnborg, 2007).

En cuanto al impacto sobre los precios inmobiliarios, el mayor aumento relativo recayó, en primera instancia, sobre los barrios con pocos lotes vacantes, buena oferta de equipamientos, calidad del tejido edilicio y prestigio, donde reside la población de mayores ingresos.<sup>12</sup> Estos son los barrios que concentran la mayor oferta de nuevos emprendimientos residenciales multivivienda y mayor demanda.

En la década 1990-2000, la superficie construida en la ciudad de Buenos Aires destinada a emprendimientos residenciales multivivienda (en torre) llegó a los 10.273.665 m<sup>2</sup>, esto equivale a más de 100.000 viviendas de 100 m<sup>2</sup> cada una (Szajnborg, 2007). Si bien la distribución territorial de esta oferta reforzó las tendencias históricas (corredores norte y oeste), sólo seis barrios de la ciudad concentraron el mayor número de emprendimientos: Belgrano, Palermo, Villa Urquiza, Núñez, Caballito, sumándose luego del año 2003 el nuevo barrio de Puerto Madero.

El precio promedio del suelo urbano pasó de 558 US\$/m<sup>2</sup> en diciembre de 2001 a 1.014 US\$/m<sup>2</sup> en diciembre de 2006, luego de superar una abrupta caída en el mes de junio de 2002, donde los valores promedio bajaron a 214 US\$/m<sup>2</sup>. Esta evolución de los precios inmobiliarios muestra no solo una rápida recuperación sino la duplicación, en algunos barrios, de los valores record alcanzados en la década de los noventa (Baer, 2007).

La misma evolución siguieron las unidades residenciales a estrenar en edificios multivivienda de alto estándar. Con valores promedio de 1.200 US\$/m<sup>2</sup> en 1.995, se pasa a

<sup>10</sup> Nos referimos a los distritos residenciales «R2a» de densidad alta (Código de 1977) modificados luego como «R2a1» (Código de 1989).

<sup>11</sup> Nos referimos a los Distritos R2b (Código de 1977) modificados luego como «R2B1» y «R2B11» (Código de 1989).

<sup>12</sup> Entre estos barrios incluimos: Belgrano, Núñez, Palermo, Coghlan, Recoleta, Caballito y, desde 2003, Puerto Madero.

2.000 US\$/m<sup>2</sup> en el 2005, llegando en la actualidad a valores superiores los 4.000 US\$/m<sup>2</sup> en edificios y localizaciones privilegiadas de la ciudad, como es el caso de Puerto Madero, Av. Figueroa Alcorta y Av. del Libertador.

La fractura socioterritorial también se expresa en los precios inmobiliarios: el valor del m<sup>2</sup> de vivienda a estrenar en el barrio de Palermo es diez veces más alto que en el barrio de La Boca y en general en el conjunto de los barrios del área sur de la ciudad. Si consideramos que en octubre de 2007 el salario mínimo dentro del mercado de trabajo formal ascendía a 310 US\$, el acceso a una vivienda a estrenar de 50 m<sup>2</sup> insumiría un mínimo de 200 salarios mínimos, lo que hace evidente la imposibilidad de acceder a un inmueble modesto, para una franja considerable de la población. Si tomamos en cuenta el valor del salario promedio, en diciembre de 2001 se necesitaban 43 para comprar un departamento de un dormitorio en el barrio de Palermo y 28 para el barrio de La Boca. Para junio de 2006 esa relación había aumentado a 182 salarios y 87 salarios promedio respectivamente (Baer, 2007).

Los procesos de densificación y verticalización de la ciudad de Buenos Aires asumen así una doble dinámica. Por un lado hay una densificación, modernización y ampliación del espacio de oficinas en el área central de la ciudad de Buenos Aires (Ciccolella y Lucioni, 2005), y por otro la densificación y verticalización del espacio residencial dirigido a los sectores de más altos ingresos en los distritos urbanísticos ya mencionados (Mignaqui y Szajnberg, 2003).

Pero paralelamente a este proceso, desde 1991 hasta hoy también se densificaron y consolidaron las «villas miseria»<sup>13</sup> de la ciudad, que en algunos casos, como la Villa 31,<sup>14</sup> duplicaron su población entre 2003 y 2007. Dentro de las villas, y en particular en esta última, se ha desarrollado un mercado inmobiliario informal, pues su ubicación geográfica central (proximidad a la Av. del Libertador, Puerto Madero, estación terminal de ómnibus, estaciones ferroviarias y área portuaria) las hacen una de las áreas más demandadas dentro de este particular submercado.<sup>15</sup> Estudios recientes muestran que aquí se ha desarrollado un submercado de compra-venta y alquiler que permite a algunos residentes obtener una renta por las habitaciones o viviendas que ofrecen. La densificación dentro de las villas también responde a la escasez del suelo, y es a través de la construcción en altura (verticalización) que absorben la llegada de más población buscando donde vivir (Cravino, 2006).

<sup>13</sup> Es la denominación adoptada para los asentamientos precarios, equivalentes a las favelas, barriadas o callampas en otros países de América Latina.

<sup>14</sup> Actualmente se estima que esta villa, dividida por la autopista A. Illia en Villa 31 y Villa 31 bis, alcanza los 25.000 habitantes. Su origen data de la década de los treinta.

<sup>15</sup> Las veinticinco hectáreas que ocupan la Villa 31 y 31 bis son consideradas por los «desarrolladores» las reservas de tierra de mayor valor inmobiliario en la ciudad, con un estimado de US\$ 3.000/m<sup>2</sup>.

Según estimaciones recientes, las villas y asentamientos precarios albergan una población de más de 170.000 habitantes. Esta población, sumada a la que habita en hoteles, inquilinatos, pensiones y otros asentamientos similares, arroja una cifra de casi 500.000 personas viviendo en condiciones de precariedad (Mignaqui, 2006).

A través de la densificación y verticalización de los distritos urbanísticos residenciales y comerciales el proyecto hegemónico ha encontrado una herramienta, no sólo para la realización del capital en un espacio-tiempo limitado (De Souza, 1994), sino también para reconfigurar la ciudad haciéndola cada vez más inaccesible para la mayoría de la población. La elitización de algunos fragmentos de la ciudad, los proyectos en carpeta para las pocas reservas de tierras vacantes e inmuebles públicos que esperan una definición respecto de sus usos futuros y asignación social, reafirman la debilidad institucional y fragilidad de las políticas territoriales para orientar el desarrollo futuro de la ciudad.<sup>16</sup>

## **Participación y demandas ciudadanas**

### **La experiencia del Movimiento de Asambleas Vecinales**

La crisis institucional y de gobernabilidad de diciembre de 2001 dio lugar al surgimiento espontáneo de un conjunto de asambleas barriales movilizadas por su necesidad de ruptura con el conjunto de la clase política. El rechazo absoluto a las instituciones vigentes y a los actores que las expresan es su fundamento y base de apoyo. El protagonista de este movimiento es el vecino, es decir el ciudadano común situado territorialmente en su barrio de pertenencia. La consigna que promovieron entonces fue «que se vayan todos, que no quede ni uno solo».

Para comprender la evolución de estas organizaciones, en particular de aquellas con base territorial barrial y con demandas vinculadas a las políticas territoriales y de planificación urbana, debemos remontarnos a los primeros días del año 2002, cuando los distintos barrios de la ciudad se organizaron alrededor de doscientas setenta asambleas barriales.

En este contexto, la agenda de las asambleas comienza siendo muy vasta e incluye tanto temas de ayuda solidaria entre vecinos como preocupaciones de orden nacional e internacional. Su dinámica era de una reunión semanal, y luego se estableció una asamblea interbarrial donde confluían representantes de todas las asambleas barriales para consensuar acciones y estrategias comunes. La falta de una metodología de trabajo y experiencia en la práctica política, sumada a la profundización de los problemas laborales, económicos

<sup>16</sup> El destino de las playas ferroviarias desactivadas, las veinticinco hectáreas de la Villa 31, el borde de la avenida Pedro de Mendoza en el barrio de La Boca, la Reserva ecológica, entre otras de la ciudad, son «áreas de oportunidad urbanística» para grupos inmobiliarios locales e internacionales.

y a las presiones externas por parte de los partidos políticos que querían capitalizar esta experiencia, y en muchos casos imponer su ideología, fueron desgastando y reduciendo esta práctica (Bergel, 2003). No obstante, muchas asambleas lograron mantenerse en el tiempo y fueron evolucionando en su organización y práctica participativa hacia asociaciones vecinales, modificando paulatinamente su relación con el gobierno local e incidiendo en las formas de gestionar la ciudad.

Estas asambleas, que se organizaron en comisiones para discutir los temas de su interés, fueron definiendo y reforzando su pertenencia territorial y acotando la agenda a los problemas barriales, iniciando el diálogo con los distintos organismos del gobierno de la ciudad. El Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (Cenoc) ha relevado más de 40.000 organizaciones comunitarias en todo el país. En la ciudad de Buenos Aires hay alrededor de 1.500, dentro de las cuales más de 100 son asociaciones vecinales y ONG cuya participación se focaliza en problemáticas de planificación urbana, acceso a la vivienda, demandas de espacios verdes, protección del patrimonio arquitectónico y cultural, ambiente, desarrollo sustentable y control de gestión, entre otros temas. Este crecimiento ha sido facilitado por las posibilidades de acceso y uso a las tecnologías de información y comunicación. Como sostiene Saskia Sassen (2007), para comprender las imbricaciones entre la digitalización y los procesos político-económicos resulta necesario reconocer la articulación del espacio digital con otros espacios.

Además de los ámbitos para la participación ciudadana creados dentro de la estructura organizativa de la ciudad, mencionados anteriormente, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires incluyó procedimientos como el *referéndum*, la *iniciativa legislativa popular* y la *revocatoria* con la intención de facilitar la opinión y el sentir del ciudadano de una manera directa.<sup>17</sup> A pesar de este avance en materia de ámbitos y procedimientos vinculados a la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, se han ido ampliando y perfeccionando colectivos civiles como asociaciones barriales, fundaciones y ONG que han cumplido y cumplen un papel protagónico en el armado y discusión de la agenda pública de la ciudad. También deben mencionarse los periódicos, radios barriales y sitios web creados y sostenidos por estas asociaciones, que les permiten vincularse entre sí y difundir sus acciones.

En el apartado siguiente se analizará de qué manera tres organizaciones sociales surgidas de las asambleas vecinales y los movimientos de trabajadores desocupados luego de la crisis de 2001 lograron, a través de prácticas participativas, imponer sus demandas y concretar sus proyectos.

<sup>17</sup> Además de estas figuras, incluye también la «consulta popular» y la posibilidad de someter a «juicio político» al Jefe de Gobierno.

### **El proyecto de la Asociación Protocomuna de Caballito**

La actividad de esta asociación vecinal (asamblea vecinal del Barrio Caballito) tiene su origen en el Movimiento de Asambleas Barriales surgido a inicios de 2002. Denominada actualmente «Asociación Protocomuna de Caballito», cobró protagonismo en noviembre de 2006, cuando mediante la presentación de un amparo judicial logró frenar un conjunto de obras nuevas destinadas a la construcción de edificios de vivienda multifamiliar en torre en distintas localizaciones del barrio. La destrucción indiscriminada del valioso patrimonio arquitectónico del barrio, resultado del aumento de edificabilidad y altura de construcción otorgada a los distritos residenciales de media y alta densidad luego de las reformas al Código de Planeamiento Urbano ya citadas (años 1989 y 2000), provocó la reacción de estos vecinos. Asimismo, hicieron planteos ante las autoridades tras las reiteradas postergaciones de tratamiento del PUA, instrumento donde deberían establecerse los criterios de densificación, instancia previa a la reforma del Código de Planeamiento Urbano. Es por ello que a estos reclamos se sumaron nuevas asociaciones barriales afectadas por iguales procesos, provocando un efecto en cascada de amparos judiciales y paralizaciones de obras en seis barrios de la ciudad (Villa Urquiza, Coghlan, Núñez, Palermo, Villa Pueyrredón y Caballito).

De manera resumida, los intereses en conflicto se expresaron en los siguientes términos:

- *Los vecinos* manifestaron su preocupación por el posible colapso de las infraestructuras de servicios (agua, gas, electricidad), el aumento del tránsito y la polución ambiental y la pérdida de la identidad barrial. Al mismo tiempo, exigieron la adopción de nuevos criterios de aprobación de las obras nuevas y el inmediato tratamiento del Plan Urbano Ambiental.
- *La justicia* agregó a estos argumentos la necesidad de prevenir eventuales daños futuros, solicitando para ello la realización de estudios de impacto ambiental previo a la autorización de nuevos permisos de obra.
- *Los inversores*, empresas constructoras y desarrolladores inmobiliarios esgrimieron la legalidad de sus obras y el derecho a continuar con las mismas, ya que estaban en el marco de lo permitido por el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad. Asimismo, iniciaron acciones contra la asociación vecinal solicitando el resarcimiento económico por la postergación de las obras en curso.
- El *gobierno de la ciudad*, y a pedido de la Justicia, suspendió por noventa días los trámites de permisos de obra nueva o ampliación en seis barrios de la ciudad,<sup>18</sup> incluido el barrio de Caballito, pidiendo a la Legislatura del GCBA que acelerara el tratamiento del proyecto del PUA.

<sup>18</sup> Nos referimos a la Ley 1.929 / 06.

El papel desempeñado por la Asociación Procomunera de Caballito en este debate, aun reconociendo que subyacen intereses sectoriales de *clase media*, fue fundamental. A partir de su sitio web y de múltiples movilizaciones barriales, asistencia a foros de debate y los medios televisivos y escritos logró colocar en el centro de la agenda pública la ausencia de una política de planificación urbana, de instrumentos que orienten el desarrollo urbano y la insuficiencia de inversiones en materia de infraestructura de servicios y de transporte conforme a las actuales dinámicas urbanas.

También puso en evidencia cómo el gobierno local, a través de los organismos de planificación urbana, facilitó y generó las condiciones urbanísticas para favorecer la rentabilidad extraordinaria de los inversores y desarrolladores inmobiliarios. En ese barrio, los cambios en los indicadores de edificabilidad de los distritos residenciales triplicaron en promedio la capacidad constructiva de los lotes respecto de la normativa urbanística vigente en 1977.

### **El Programa de Rehabilitación Integral del Barrio de La Boca: la Asociación Vecinal de la Calle Irala y la Asociación de Vecinos por el Resurgimiento de La Boca**

El barrio de La Boca, uno de los circuitos turísticos internacionales más importantes de la ciudad, retiene aún sus rasgos de un pasado obrero y de inmigrantes italianos vinculados a la actividad del puerto del Riachuelo. Al mismo tiempo, es uno de los barrios más degradados y con mayor déficit sociohabitacional de la ciudad. En el año 1999, un conjunto de vecinos preocupados por el deterioro creciente del espacio público, la falta de regulación del tránsito de cargas, la falta de espacios verdes y las barreras urbanísticas existentes en el barrio (predio de Casa Amarilla, Club Boca Juniors, traza ferroviaria, entre otros) constituye la «Comisión de Vecinos de la Calle Irala».

Luego de varios años de trabajo logran juntar más de 17.000 firmas y presentan el primer proyecto surgido por *iniciativa popular* a la Legislatura del GCBA. Es el proyecto de creación del Parque de la Flora Nativa en un terreno de 3,5 hectáreas perteneciente al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, el cual lo cede en tenencia precaria al GCBA. En el año 2004 se sanciona la ley de creación del Parque, que se concreta en el marco del Programa «Diseño Participativo del Paisaje», cuya construcción estuvo a cargo de la Corporación Buenos Aires Sur.

A partir de entonces se suman más vecinos y nuevas organizaciones barriales, preocupados por el proyecto del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC),<sup>19</sup> que preveía localizar en un predio de su propiedad (Casa Amarilla) 1.231 viviendas, en un conjunto de torres de alta densidad, para hacer frente al déficit habitacional del barrio.

<sup>19</sup> El IVC es el organismo responsable de la política de vivienda del gobierno de la ciudad de Buenos Aires y el encargado de la urbanización de las «villas de emergencia».

Los vecinos presentan un amparo judicial aduciendo que este emprendimiento podría generar problemas en las infraestructuras de servicios, y solicitan se haga una evaluación de impacto ambiental; el GCBA reacciona planteando la inconstitucionalidad de este amparo en el año 2004.

A su vez, los preadjudicatarios de las viviendas de «Casa Amarilla» se agrupan en la «Asociación vecinal Casa Amarilla», y pelean por su derecho a una vivienda digna. El Tribunal Superior de Justicia resolvió en el año 2006 hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad planteado por el gobierno de la ciudad, revocar la sentencia recurrida y declarar abstracto el proceso. El resultado del Estudio de Impacto Ambiental solicitado por los vecinos fue favorable al proyecto del IVC. Desde entonces, y a pesar de varias audiencias públicas entre las distintas asociaciones vecinales y el GCBA, no se ha logrado aún resolver el conflicto.

Como reacción a ese proyecto, surge la «Asociación Vecinal para el Resurgimiento de La Boca», que conjuntamente con la Asociación de Vecinos de la Calle Irala y más de setenta organizaciones trabajan para redireccionar este proyecto de nuevas viviendas, al que consideran inapropiado. En su lugar proponen que en ese terreno se haga un nuevo parque, atento al déficit de espacios verdes. La propuesta de esta asociación, denominada el «Proyecto alternativo para el resurgimiento de La Boca», contó con el apoyo de la Universidad de Morón y fue impulsada en la Legislatura por distintos legisladores. La Legislatura aprueba este proyecto en 2007<sup>20</sup> y se inicia así al trabajo conjunto entre los vecinos, el Centro de Gestión y Participación barrial (CGP 3) y los distintos organismos del GCBA con competencia territorial.

El «Proyecto alternativo para el resurgimiento de La Boca» se centra en una estrategia de rehabilitación integral cuyas principales características son:

- La construcción de viviendas nuevas en inmuebles ociosos propiedad del GCBA y de particulares, mediante diversos sistemas productivos con preferencia por PyMES, cooperativas, y autoconstrucción, fomentando la integración y el intercambio social y económico.
- La creación de un nuevo parque en el área de Casa Amarilla.
- Estudiar las áreas de protección históricas (APH) existentes y ampliarlas a efectos de preservar el singular patrimonio histórico-cultural de La Boca.

El proyecto contempla una mayor diversificación de soluciones habitacionales, evitando la concentración de población supuestamente carenciada en un único terreno y complejo habitacional, y generar de esta manera una mayor integración social y espacial al barrio. También busca una distribución de la inversión pública más eficiente en el conjunto de La Boca

<sup>20</sup> Nos referimos a la Ley 2.240/07. En diciembre de 2006 y en relación con este proyecto, la Legislatura aprueba la creación del Fondo de Emergencia en Infraestructura y Saneamiento de la Zona Sur (Ley 2.281).

y atraer inversión privada. Pero el proyecto pretende, además, redireccionar los fondos del Plan Federal de Viviendas asignado al Instituto de la Vivienda de la ciudad para el proyecto de viviendas en Casa Amarilla.

La presentación de amparos y la judicialización de la disputa vuelven a mostrar los límites y la dificultad del gobierno local para hacer frente a estos conflictos de intereses a través de los instrumentos vigentes. También muestra el grado de organización de estas asociaciones y el uso de instrumentos de la democracia participativa, como es la *iniciativa legislativa popular*, para encauzar sus proyectos.

### **La construcción del barrio «piquetero» Monteagudo**

El Movimiento Territorial de Liberación (MTL) es uno de los movimientos *piqueteros* surgidos a mediados de la década de los noventa como resultado de las políticas de privatización de empresas públicas y reestructuración del Estado nacional. Organizados en cooperativa y con el apoyo de profesionales arquitectos que elaboraron el proyecto arquitectónico, en el marco de la Ley 341/00 implementada por el IVC logran acceder al financiamiento público para la compra de un terreno y construcción del barrio. El monto otorgado para tal fin fue de \$16 millones (aproximadamente 5 millones US\$) con un costo de 15.000 US\$ para cada vivienda, incluido el costo de la tierra.

Sobre un terreno de 14.000 m<sup>2</sup>, localizado en el barrio de Parque Patricios y que pertenecía a una antigua fábrica de pinturas, se construyeron 326 unidades de viviendas de uno, dos y tres dormitorios, distribuidas en diez edificios. El programa edilicio incluyó también un salón de usos múltiples, locales comerciales y una guardería para los niños. Parte de la antigua fábrica fue conservada y reciclada para albergar otras tipologías de viviendas. El conjunto se integra así a un barrio de baja densidad y altura de edificación, donde predominan sectores de ingresos medios-bajos.

La participación y organización de este Movimiento no sólo puso en debate los criterios de asignación social de la tierra pública, sino también las operatorias vigentes del IVC para dar solución al déficit de vivienda en la ciudad de Buenos Aires.

Este movimiento, a diferencia de las asociaciones promotoras de los proyectos antes descritos, es una organización civil con formación y pertenencia política (Partido Comunista) y ha definido claramente su objetivo de lucha: demanda de vivienda y trabajo para sus integrantes. Esta acción incluyó un proceso previo de capacitación de la mano de obra (más de trescientos integrantes del MTL, incluidas las mujeres) que luego de la finalización del barrio Monteagudo continuó como empresa constructora cooperativa. En la actualidad construyen bajo la misma operatoria y financiamiento otras setecientas viviendas en el sur de la ciudad, proyecto conocido como Monteagudo II.

## Reflexiones finales

El caso de Buenos Aires expuesto en las páginas precedentes muestra el triángulo dramático entre los proyectos hegemónicos de ciudad impulsados por el capital financiero-inmobiliario, la fragilidad (y complicidad) del Estado local frente a aquellos y la aparición de posicionamientos y proyectos alternativos, así como la apropiación de instrumentos constitucionales por parte de sectores de la ciudadanía, para poder plantear sus demandas y enfrentarse efectivamente a las tendencias dominantes.

El proyecto hegemónico parece corporizarse en la demanda sucesiva de densificación y apropiación de sitios privilegiados de la ciudad, expresada en las reformas al Código de Planeamiento Urbano (CPU), que evidentemente ha recogido esa presión por parte de los inversores y desarrolladores inmobiliarios. Lo que en los años ochenta y principios de los noventa se realizaba por medio de escandalosas y corruptas «excepciones al Código», se legitima luego de las reformas de 1989 y 2000, convirtiendo al CPU en una virtual «carpeta de negocios inmobiliarios», imponiendo un modelo de ciudad hedónica, banal, elitista y excluyente, cuya materialidad se expresa en la verticalización y densificación extrema de algunos barrios y, culturalmente, en la disolución de identidades barriales preexistentes, así como en la adopción de un estilo de vida *country* en medio de la ciudad. La brecha entre elites y sectores populares siempre existió en Buenos Aires, pero nunca se había llevado a una situación tan abrupta.

El Estado local permanece inerte o cómplice en esta operación de transformación urbana. En este contexto, ¿resulta casual la reestructuración permanente del organigrama de gobierno que parece ensañarse particularmente con las áreas de planeamiento urbano y ambiente? ¿Qué podría decirse del despilfarro de autonomía y de implementación de una Constitución que es una de las más avanzadas del mundo en materia de participación ciudadana, descentralización, ambiente y derechos humanos? Resulta evidente que la falta de un «modelo territorial» enfocado en una ciudad deseable para todos, y de los instrumentos que del mismo se desprendan, no constituye una casualidad. Más bien resulta una evidencia de fragilidad institucional, funcional a los intereses corporativos e inmobiliarios, lo que se parece bastante a un «régimen de gestión urbana» deliberado que expresa las pujas y contradicciones de la sociedad porteña, y cuya resultante parece ser la incapacidad y/o falta de voluntad política para poner límites a la producción y valorización selectiva de la ciudad por parte del capital.

Frente a este panorama, la buena noticia es que la prosa progresista de la nueva Constitución de la ciudad de Buenos Aires, desechada o postergada pendularmente por los poderes Ejecutivo y Legislativo, ha sido apropiada por nuevos movimientos sociales, surgidos de la última gran crisis institucional, social, política y económica de la Argentina. Estas transformaciones recientes muestran más una profundización de la estructura

socio-territorial desigual heredada, que fenómenos estrictamente nuevos. Sin embargo, los movimientos y organizaciones sociales paridos o fortalecidos por aquel contexto de crisis de comienzos del milenio se han hecho cargo de utilizar diversos mecanismos de participación y de democracia directa, a partir de los cuales han logrado enfrentarse con relativo éxito a las dinámicas hegemónicas, ocupando parcialmente el lugar que le competiría al Estado local. Estas iniciativas han logrado visibilidad en la opinión pública y materialidad porque han logrado respuestas alternativas a sus demandas habitacionales y de espacio público. Pero también han adquirido un considerable valor simbólico, por cuanto se trata de las primeras iniciativas populares concretas y de cierta escala que muestran que «otra ciudad» es posible. Finalmente, la acción de estos movimientos ha tenido un logro adicional no menor: ha cambiado la agenda y las prioridades en el ámbito de la política territorial y urbanística de la ciudad, papel que el gobierno local tampoco quiso asumir. Hacia fines de los años noventa, los vecinos de la ciudad estaban preocupados casi exclusivamente por problemas de seguridad, espacios verdes y alumbrado, barrido y limpieza. Hoy el debate pasa por densificación vs. identidad barrial; proyectos hegemónicos vs. proyectos populares; asignación discrecional vs. asignación social de la tierra pública; propuestas habitacionales del tipo *ghetto* vs. propuestas integradoras e imaginativas; usos productivos vs. usos especulativos; etc. En fin, podría decirse que, más allá de sus concreciones materiales, los movimientos sociales en Buenos Aires han forzado un debate vacante sobre el *modelo* de ciudad.

En Buenos Aires, como en otras metrópolis latinoamericanas, se presentan dos tipos de problemas: la comprensión de la naturaleza de los cambios y de la propia naturaleza de la ciudad actual; y cómo rediseñar políticas de intervención en unos sistemas socioterritoriales metropolitanos tan complejos y cambiantes. En la medida en que el Estado no retome el comando de los procesos socioterritoriales y oriente las tendencias de desarrollo urbano con un sesgo integrador y solidario, apuntalando tanto a los gobiernos locales como a las demandas que la sociedad civil expresa a través de los nuevos movimientos sociales, no resulta posible imaginar un futuro con justicia social y equidad para nuestras ciudades. Los vigorosos rumbos trazados por el capital hegemónico en la edad de oro del neoliberalismo en América Latina sólo podrán ser desandados a través de un proceso de convergencia entre las mayorías populares y un proyecto político que integre las escalas nacional y local.

Deberemos discutir el rol del Estado y su necesario reescalamiento en materia de intervención urbano-metropolitana para propender a unas ciudades territorialmente equilibradas y socialmente integradoras. Algunas de las realidades descritas nos obligan a definir nuevos senderos metodológicos y a replantearnos nuestro compromiso militante como científicos, como académicos, pero también como ciudadanos de unas ciudades cada vez más hostiles con los pobres y los oprimidos.

Nuestra hipótesis admite la existencia de otros caminos y alternativas de desarrollo y progreso urbano en el mejor y más amplio sentido de estas expresiones. El desafío es construir discursos, conceptos e instrumentos analíticos y operativos alternativos, que eludan el *canto de sirena* del pensamiento único sobre la ciudad y la planificación urbana. En fin, identificar las problemáticas comunes y también las potencialidades que articulan el futuro de nuestras ciudades en el marco de la diversidad cultural latinoamericana.

## Referencias bibliográficas

**Baer, Luis** (2007). «Valorización inmobiliaria y dificultades para acceder a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002», Documentos del Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), Buenos Aires, Instituto de Geografía-UBA.

**Bergel, Pablo** (2003). «Nuevas formas asociativas: asambleas vecinales y Movimiento de Trabajadores Desocupados», en Inés González Pombal, comp., *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*, Buenos Aires, Cedes.

**Brown, M. y S. Erie** (1984). «Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática», en Oscar Oszlak, comp., *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

**Ciccolella, Pablo** (1999). «Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa», *Revista EURE*, vol. XXV, n° 76, Santiago.

**Ciccolella, Pablo** (2006). «Metrópolis latinoamericanas: ¿territorios subregulados, espacios del capital?», en Adrián G. Aguilar, coord., *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*, México, Conacyt-HCD-IG/UNAM-M.A., Porrúa Editor.

**Ciccolella, Pablo y Nora Lucioni** (2005). «La ciudad corporativa. Nueva arquitectura empresarial, redefinición de la centralidad y surgimiento de una red de distritos de comando en la Región Metropolitana de Buenos Aires», en Carlos de Mattos y otros, eds., *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Colección Rideal/EURE libros.

**Cravino, María Cristina** (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano.

**Da Souza, Maria Adelia Aparecida** (1994). *A Identidade da Metrópole. A verticalização em São Paulo*, São Paulo, Editora Hucitec-Edusp.

**Harvey, David** (2007). «Los espacios del capitalismo global», *Revista Espacios*, n° 35, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

**Mignaqui, Iliana** (2006). «Los asentamientos precarios de la ciudad de Buenos Aires: otra cara de la modernización excluyente», Documentos de Investigación PUC, agosto, Buenos Aires, SI-FADU-UBA.

**Mignaqui, Iliana y Daniela Szajnberg** (2003). «Tendencias en la organización del espacio residencial en la región metropolitana de Buenos Aires en los noventa», en Rodolfo Bertoncello, Carlos Alessandri y Ana Fani, comps., *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía.

**Oszlak, Oscar** (1984). «Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal», en O. Oszlak, comp., *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

**Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell** (1982). «Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación», *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, n° 1, Caracas.

**Santos, Milton** (1993). «A aceleração contemporânea: tempo-mundo e espaço-mundo», en M. Santos y otros, *O novo mapa do mundo. Fim de século e globalização*, São Paulo, Hucitec-Anpur.

**Sassen, Saskia** (2007). *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, KATZ Editor.

**Soja, Edward** (1985). «The Spatiality of Social Life: Towards a Transformative Rethorisation”, en Gregory Derek y John Urry, eds., *Social Relations and Spatial Structures*, Londres, Macmillan.

**Szajnberg, Daniela** (2007). «Los procesos de densificación en la ciudad de Buenos Aires», tesis de Maestría, Buenos Aires, Profur/FADU-UBA.