

Geografía y Democracia

Revisando cuarenta años de políticas urbanas para construir una nueva agenda

Natalia Lerena Rongvaux

Entrevista realizada el 8 de agosto de 2023.

lerenar.natalia@gmail.com

Pablo, muchas gracias por este tiempo que te tomaste. La idea es poder hacer un repaso, en los tiempos breves que permite una entrevista, sobre los cuarenta años de políticas urbanas en democracia, tratando de focalizar en la región metropolitana y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gracias por la invitación.

Para poder hablar de los cuarenta años de democracia necesitamos un punto de partida, ir un poquito para atrás. ¿Querés repasar brevemente cuáles son los rasgos generales, cuáles son las principales características de las políticas urbanas durante la dictadura y qué improntas quedaron de esas políticas?

Correcto, yo creo que para “empezar por el principio” como se dice habitualmente, quizá tenemos que ir un poquito más atrás, porque hubo algunos antecedentes que alimentaron, no sé si las políticas, pero sí la concepción general del desarrollo territorial que después tuvo la dictadura, como el plan del CONADE, el Consejo Nacional de Desarrollo de 1966 a 1970, la dictadura de la Revolución Argentina, el gobierno de Onganía sobre todo. ¿De dónde surgieron? Bueno, del esquema Director 2000,¹ que fue una primera mirada territorial orgánica de la región metropolitana, que en ese momento se pensaba como la Capital Federal y los veinticinco partidos, más o menos, de lo que después fue el AMBA. Y también una referencia territorial mayor desde La Plata hasta Rosario, que era más bien un eje de

1. Oficina Regional Metropolitana (ORM)-CONADE (1968). Esquema Directo Año 2000. La organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

desarrollo sobre la ribera Paraná-de la Plata. Se pensaba en esa región como un territorio de desarrollo de vías de circulación, de articulaciones, de ejes de crecimiento, etc. Y durante el breve período democrático 1973-1976, se abre la Oficina para el Desarrollo del Plan del AMBA; ahí es donde se empieza a manejar el concepto de AMBA, se empieza a dar más importancia, a pensar el territorio como una continuidad urbana, que es el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Se elaboró también un informe que se llamó SIMEB (Sistema Metropolitano Bonaerense),² que fue retomado después por la dictadura. Y se comenzó con grandes proyectos de desarrollo urbano —desarrollo urbanístico más que urbano— como el caso de Catalinas Norte, el conjunto corporativo que se acaba de completar recién ahora, pero que venía desde los años setenta, comenzando su desarrollo más específicamente en la última dictadura militar.

Yo destacaría cinco políticas urbanas muy fuertes, que marcaron y dejaron rasgos en el territorio. A nivel provincial, el decreto Ley 8.912 de 1977 marcó y sigue marcando todavía el ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires. Y, por lo tanto, también de alguna forma genera un contexto para la propia Ciudad de Buenos Aires y la región metropolitana, obviamente. En segundo lugar, también de ese mismo año, el Código de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires que después fue modificado varias veces, pero que perduró hasta 2018. Después veremos cuáles son las consecuencias de estas normas. Por otro lado, estuvo La Ley de Alquileres 21.342 de 1976, una ley de liberalización de los alquileres. En cuarto lugar, se conformó el Programa de Autopistas Urbanas, que no se completó, que se desarrolló parcialmente, construyendo las autopistas Perito Moreno y 25 de Mayo. Quedó trunca la AU3, sobre la que recientemente se desarrolló el proyecto Donado Holmberg.³ Y en quinto lugar estuvo el plan de erradicación violenta de villas, con una expulsión de población estimada más o menos en 200.000 personas; prácticamente las villas quedaron absolutamente despobladas, erradicadas en su sentido más estricto, y 200.000 personas fueron literalmente expulsadas al AMBA. Básicamente estas serían los cinco programas, planes y normativas más significativos y que dejaron marcas en el territorio durante y después de la dictadura.

Podemos hablar de otras acciones en la dictadura; por ejemplo la prohibición que se impuso a la radicación industrial en la Ciudad de Buenos Aires, después alimentada por regímenes de promoción industrial de aplicación provincial que generaron un traslado masivo de industrias fuera de la Ciudad de Buenos Aires, despoblándola desde el punto de vista industrial.

2. CONHABIT. Proyecto AURI SIMEB (1979). Estudio Especial del Sistema Metropolitano de Buenos Aires.

3. La AU3 fue parte del proyecto de autopistas urbanas desplegado durante la última dictadura. Implicó el desalojo de una gran cantidad de viviendas que estaban emplazadas sobre la traza por la que pasaría la vía. La autopista nunca se concretó, dejando un vacío urbano de viviendas y lotes, que se fueron repoblando informalmente durante las décadas posteriores, en muchos casos por parte de las mismas familias que habían sido desalojadas para realizar la obra. Desde 2007, se llevó adelante un plan de renovación urbana, con edificios para sectores medios y también viviendas nuevas para las familias afectadas.

Eso generó entonces, obviamente, un proceso de fuerte desindustrialización de la ciudad y una recepción en primer término del Área Metropolitana de Buenos Aires, de otras localidades de la provincia, Mar del Plata, Tandil, Bahía Blanca y después de las provincias beneficiarias de regímenes de promoción industrial.

Se construyeron también durante la dictadura algunas infraestructuras e instituciones importantes que perduran, como el CEAMSE en 1977 y el Mercado Central que tuvo un largo periodo de concreción que arrancó durante la dictadura anterior, en los años 1970 y terminó por habilitarse de manera completa en 1984, ya en el gobierno de Alfonsín. Y por último, grandes conjuntos habitacionales que también venían en parte de la dictadura anterior (Onganía), pero que tuvieron una impronta muy fuerte durante el "Proceso".

La producción de esos grandes conjuntos habitacionales es muy polémica desde el punto de vista de la concepción de un hábitat digno, por el tamaño, en algunos casos, por la precariedad de los materiales, en fin, por distintas razones. No fue una buena experiencia. Entre los complejos más grandes se encuentran los llamados Lugano 1 y 2 o General Savio y también Soldati. También sobre la autopista Ricchieri, por ejemplo, se desarrollaron otros grandes conjuntos habitacionales.

Y también hubo una mirada supuestamente modernizadora haciéndose cargo del cambio tecnológico de los años setenta y de ejes de desarrollo metropolitano, que así lo llamaron en la provincia de Buenos Aires. Una mirada particular del gabinete que tuvo Ibérico Saint-Jean como Gobernador de la provincia de Buenos Aires, bastante avanzado en términos de lo que se discutía en planificación, especialmente de planificación del desarrollo económico. Ahí incorporan la variable económica y los ejes de desarrollo metropolitano, mediterráneo y pampeano en la provincia de Buenos Aires.

¿Qué improntas dejaron todas estas medidas? Tanto la Ley 8.912, la Ley de Alquileres como el Código de Planeamiento Urbano de 1977 de la Ciudad de Buenos Aires lo que hicieron fue encarecer el suelo, la tierra, y por lo tanto generaron restricciones en el acceso al suelo y en el acceso a la vivienda. También hubo restricción para poder alquilar vivienda, es decir, no solamente para llegar a la vivienda propia, al suelo propio, sino incluso para alquilar. Hoy diríamos, que se negaba el acceso a la ciudad. Un poco como está sucediendo ahora en un contexto completamente distinto.

Del otro lado, lo que generaron estos cuerpos normativos fueron ventajas importantes para los sectores de clase media, sobre todo para la clase media alta y la clase alta, de altos ingresos, porque se generó lo que podríamos

llamar un urbanismo del automóvil y de la segunda residencia. En esa época durante la dictadura empezaron a proliferar los *countries*, pero *country* en el sentido clásico, no en el sentido que hoy entendemos los barrios privados o los barrios cerrados, sino como segunda residencia estrictamente de fines de semana o vacacionales, que entonces se llamaban *country clubs*, previstos en el Decreto-Ley 8.912.

Comenzó el desarrollo de autopistas, también de grandes playas de estacionamiento. Allí se empezó a pensar la ciudad para el transporte privado más que para el transporte público, y para las elites o para una clase media acomodada. Y la contracara de esto fue una ruptura de las políticas que habían imperado hasta los años setenta de acceso al suelo a través de lotes populares, de la configuración de verdaderos barrios populares a veces autoconstruidos, a veces construidos de manera más formal. Sin duda todo eso contribuyó a la expansión de la segunda corona y el inicio de la tercera corona metropolitana en los años setenta. Grandes barriadas, obreras o de clase media popular, tanto en el sur del AMBA como en el oeste —el norte siempre ha estado más cooptado por la clase media alta y la clase alta—. Y esta tendencia se retoma y se va a profundizar en los noventa durante los gobiernos de Menem. Las autopistas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires que, como decía, se construyeron parcialmente, también generaron una menor pero significativa expulsión de gente porque prácticamente se arrasaron manzanas a lo largo de más o menos 15 km de la ciudad.

Y después quedó la cicatriz de la AU3, que también por muchos años significó, o bien la expulsión de gente, o bien la constitución de un hábitat realmente precario. Y se generó también a partir de las autopistas urbanas, curiosamente, lo que yo llamaría un subproducto singular, no previsto, que es la Reserva Ecológica, que si bien fue inaugurada en 1986, bajo el gobierno de Alfonsín, se fue generando por la conjunción de los terraplenes formados por los escombros de la construcción de las autopistas durante la dictadura y por crecientes extraordinarias del río Paraná que depositaron simientes de flora y fauna subtropicales. La erradicación de villas dejó una marca muy fuerte en la ciudad, uno de los vacíos de población que en democracia inmediatamente se fue regenerando, apareciendo nuevos asentamientos que no habían existido antes. Se generaron grandes conjuntos de viviendas y esa política continuó en los ochenta.

Por otro lado, el proceso de desindustrialización de CABA, de lo que entonces era la Capital Federal, llevó a la formación o al refuerzo de grandes conjuntos industriales en la periferia norte de la región metropolitana, y

también en menor medida en las periferias sur y oeste de la región. Y por último, también hubo un rediseño de la logística de comercialización, y sobre todo de la de distribución de alimentos, a partir de la apertura del Mercado Central, el reemplazo del Mercado de Abasto en el barrio del Once.

Antes de seguir, para ordenar un poco: antes hablábamos de una periodización, y trajiste las marcas de la dictadura, pero también ya vas trayendo algunas cosas de los noventa. Entonces, ¿qué periodización te ayuda a vos a ordenar estos cuarenta años?

Antes quizá habría que hacer una mención de lo que podrían ser las continuidades y las rupturas entre el período dictatorial y el período democrático. En ese sentido, como decíamos recién, el Decreto Ley 8.912 perduró y siguió marcando hasta hoy las líneas maestras del ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires. El proyecto de Alfonsín de traslado de la Capital Federal yo lo miro como una continuidad de cierto tipo de pensamiento muy duro, espacialista, propio de la época, porque en los años sesenta varios países construyeron sus capitales en otros territorios más excéntricos o fuera de las áreas de mayor concentración poblacional.

Incluso todavía hoy persiste entre quienes estudian y toman decisiones sobre el territorio una mirada de esa naturaleza, a veces inconscientemente, una visión geopolítica y espacialista del territorio con estos supuestos de que moviendo cosas en el tablero, moviendo objetos, grandes objetos en el tablero geográfico, cambian las relaciones sociales, las condiciones de producción y reproducción social.

¿Estás pensando en Brasilia?

En Brasilia por ejemplo, en Camberra... Era una época en que se hacían estas cosas. Y también como continuidad. Otra iniciativa, fallida en parte, anterior a la dictadura, pero que corresponde a esa visión del espacio, a una visión muy dura del urbanismo, fue la idea de crear una aeroisla en el lecho del Río de la Plata para hacer un Aeroparque más eficiente o con más capacidad, durante el Gobierno de Menem. Cosa que han practicado algunos países, algunas grandes ciudades, Tokio tiene un aeropuerto de esa naturaleza. Entonces, se trataba de un urbanismo duro con esas ideas de desarrollo de grandes infraestructuras y también de desarrollo inmobiliario que después terminó, por ejemplo, concretándose en la operación de Puerto Madero.

Y también otros procesos que no se concretaron, por ejemplo, el proyecto Retiro en parte de la parrilla ferroviaria, y en conflicto con el Barrio Padre

Mugica. Porque ahí había una tensión, no se sabía hasta qué punto no iba a haber un nuevo proceso de erradicación de esa villa. Continúa ese proceso también en este tiempo, en los primeros períodos democráticos, la política de grandes conjuntos de vivienda colectiva: el Barrio Copello, el Comandante Espora, Samoré, la tercera etapa de Lugano, el Ramón Carrillo; una enorme cantidad de grandes complejos de vivienda como continuidad en democracia de esa forma de solución habitacional que venía de la dictadura.

También continúa el FONAVI, que empieza en los setenta, sigue en los ochenta, va cambiando un poco, pero tiene una impronta. Tal vez es más notoria en otras provincias o en otras ciudades de la Argentina, pero también es una política que, con cambios, continúa.

Y esto no es una continuidad, pero hay que decir que en los primeros períodos democráticos, se produce todo el repoblamiento de las villas erradicadas, aparecen nuevos asentamientos informales que no existían. Y yo no sé si esto puede ser una continuidad, pero sí es algo que fue muy indeseable desde el punto de vista de la política urbana, implícita, no explícita, que fueron las llamadas excepciones al Código de Planeamiento Urbano. Sobre todo en el período en que operó el Concejo Deliberante hasta la autonomización de la Ciudad en 1996 cuando se constituye la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ese fue un largo período, en democracia, de producción de excepciones, tanto en los gobiernos radicales como en los gobiernos peronistas, que generaba mayor constructividad fuera del marco normativo vigente.

Como rupturas podemos hablar de la autonomización de CABA en 1996, y de algunos proyectos de leyes de ordenamiento territorial a nivel provincial en Mendoza, Chaco, Córdoba, varias provincias en ese período. Ahora hay en tratamiento leyes de ordenamiento territorial en Santa Fe y Entre Ríos. Es todo un largo período en el cual empiezan a aparecer cuerpos normativos a nivel provincial de ordenamiento territorial. En CABA se desarrolla el PUA (Plan Urbano Ambiental), y en la provincia de Buenos Aires aparece una ley muy interesante, la 14.449 de 2012, la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que también va a modificar y complementar en algunos aspectos la 8.912, generando otras condiciones para el desarrollo del hábitat popular. También hay un decreto, el 27/98, que tiende a regular los barrios privados que ya no son aquellos *countries* de la dictadura, sino que es la proliferación de las urbanizaciones cerradas, privadas, que finalmente comienzan a ser reguladas

a través del Decreto 27/98, cuando ya en el mercado habían aparecido más de cuatrocientas urbanizaciones de esta naturaleza no regularizadas. Hay programas de regularización dominial, de urbanización de villas en este período, como ruptura frente a lo que venía de la dictadura; producción de conjuntos urbanos, pero de mediana envergadura bajo modalidad cooperativa, por ejemplo, el caso del Barrio Monteagudo, desarrollado por el Movimiento Territorial de Liberación, y algunas otras experiencias por el estilo. Después la aparición de una cantidad de instrumentos (Protierra, Procasa), el Fondo del Conurbano durante el gobierno de Menem, y más tarde el PROCREAR. Y empieza a desarrollarse en Buenos Aires, pero también en Córdoba, incluso antes en Córdoba y en Rosario, comienzan procesos de participación ciudadana; esto es una fuerte ruptura en las políticas urbanas, y primeras experiencias, también de presupuesto participativo, sobre todo en Rosario, en 1996 y en Buenos Aires a partir de 2000.

Con esto que decís hay como un pasaje de pensar esta planificación más dura, más fiscalista de la que vos hablabas desde los modelos más desarrollistas o de la dictadura, a una forma de planificación más blanda, que algunos llaman estratégica, otros participativa, o pueden ser distintas, pero la esencia es un poco esa idea de planificación blanda.

Es un urbanismo ciudadano, más ciudadano, más vinculado a generar espacios de poder de la sociedad civil. Y como decía, comienzan los procesos de descentralización en la gestión en Córdoba en 1991, con los Centros de Participación Ciudadana (CPC). En Buenos Aires aparecieron en 1996 los CGP (Centros de Gestión y Participación), y en 2005 se instituyeron las comunas pero recién en 2011 se eligieron los primeros comuneros; es decir que fue un largo período de proceso de descentralización y de incremento de poder ciudadano en la gestión de la Ciudad.

Respecto de la periodización sobre la que me preguntabas, me veo obligado a ejemplificar sobre Ciudad de Buenos Aires mayormente, aunque puedo hacer algunos vínculos con Córdoba y Rosario. Pero podríamos decir que en todo este largo proceso democrático se destacan seis períodos en estos cuarenta años. Podríamos hacer una periodización distinta, pero bueno, a mí se me ocurrió esta.

En primer lugar, el período del gobierno de Alfonsín 1983-1989, que podríamos llamar —porque no tiene una identidad muy fuerte, es justamente una transición— de “urbanismo democrático” y sobre todo de recuperación

del papel del Estado en el desarrollo urbano. No porque no lo hubiera habido durante la dictadura, sino porque de todas maneras en la dictadura, más allá de esa suerte de desarrollismo militar, también se generaron grandes espacios de negocios inmobiliarios. Entonces acá hay una recuperación del papel del Estado, más volcado a mirar la sociedad en su conjunto. Por eso digo urbanismo democrático a diferencia del desarrollismo militar. ¿Y en qué se expresa esto? En la reestatización de espacios públicos, por ejemplo, el Parque Interama que era un gran parque urbano de juegos mecánicos a gran escala, una especie de Disney porteño, una superación de lo que había sido el Itaipark en la zona de Retiro. Y eso era manejado de manera privada y el Gobierno de Alfonsín lo reestatizó. En realidad, no fue el Gobierno de Alfonsín, no fue un proyecto nacional, sino un proyecto de la intendencia de Buenos Aires. Se creó la Reserva Ecológica en ese período también, que significa un gran espacio público nuevo. Y también en las cuestiones que tienen que ver con el transporte hubo un fuerte intento de recuperación del transporte público, a diferencia de la etapa en que se crearon las autopistas: se extendieron líneas de subte, se construyó el premetro. Ahí hay entonces un regreso del Estado, en este caso el Estado local, al desarrollo de formas públicas de transporte colectivo y público.

Paralelamente —esto no tiene que ver con lo urbanístico estrictamente pero no se puede dejar de destacar— hubo una muy fuerte política de desarrollo cultural popular. También en esta etapa se estableció el concurso de las veinte ideas para Buenos Aires que tendían a generar una nueva visión sobre la estructura urbana de Buenos Aires y de la identidad arquitectónica y urbanística de la ciudad. Y también como resultado de esto, una revalorización de la escala local.

Un segundo momento, ya durante el gobierno de Menem (1989-1995), básicamente la gestión de Carlos Grosso durante el primer gobierno de Menem, que podríamos denominar como de desarrollo de grandes proyectos y de un “urbanismo fragmentario”, porque empieza a tener cada vez más fuerza una mirada sobre la planificación y la gestión urbanas, sobre la ciudad como un conjunto de piezas urbanísticas. Y la culminación de eso, el modelo más acabado, es Puerto Madero, que justamente tiene su etapa inicial en este período, aunque el proyecto es anterior. Entonces, el desarrollo de Puerto Madero, proyectos de rehabilitación urbana, puesta en valor de fragmentos urbanos —por ejemplo, el plan de puesta en valor de la avenida de Mayo—. Fue la etapa también de la rehabilitación del edificio del Abasto que había dejado de funcionar ya hacía algunos años atrás, y de la

formulación del proyecto de Retiro que abortó, que no se llevó adelante. También había un proyecto para la zona de Dársena Norte como continuidad con Puerto Madero, pero tampoco funcionó. Y asimismo en esta etapa se realizó una obra importante, que fue la contención de inundaciones en la ribera del Riachuelo. Se inició en esta etapa pero finalmente la inauguró De la Rúa como Jefe de Gobierno porteño.

El tercer momento podríamos ubicarlo entre 1996 y 2000. Es una etapa en la que lo que predominó fue lo que podríamos llamar “urbanismo del espacio público”, de cualificación del espacio público, y de comienzo de un urbanismo más ciudadano. Y eso se vinculó fuertemente a la autonomización de la ciudad, y estuvo fuertemente volcado a las políticas de recuperación y de rehabilitación del espacio público. Por ejemplo, la rehabilitación de las veredas de la avenida Corrientes, el ensanche de veredas de varias avenidas, también la recuperación de la ribera del Río de La Plata.

Estaría bueno tener una lectura de cómo te parece que funcionó esa cuestión de la participación ciudadana, cuánto se avanzó realmente, más allá de la estructura jurídica y normativa.

El tema es que el resultado de esos procesos de participación ciudadana además se conjugan o se articulan con procesos de descentralización de la gestión. Institucionalmente fue un avance importante. Visto desde los usuarios o visto desde el ciudadano fueron lugares más que nada de facilitación de trámites. No parecen haber sido realmente lugares de participación. La participación y la acción ciudadana se van a dar de una manera más efectiva, más espontánea y fuera del marco institucional, con la crisis de 2001, con la constitución de las asambleas populares y la pervivencia de algunas de ellas, las de San Telmo, sobre todo la proto Comuna de Caballito, que todavía influyen en la resistencia a grandes proyectos inmobiliarios, como por ejemplo el de IRSA para la playa ferroviaria de Caballito.

La política en sí generó el ámbito de descentralización de gestión, generó el ámbito de facilitación de trámites, pero yo no veo que los resultados hayan sido efectivamente de constitución de gobiernos barriales, de democracia barrial al estilo de lo que uno puede ver en París. Lo que pasa es que de alguna manera la sociedad civil fue tomando control en algunos sentidos y en algunos aspectos del proceso de producción de la ciudad ya sea por la vía del repoblamiento de villas, el impulso a ciertas operaciones dentro de estos barrios populares o la resistencia a grandes proyectos o el impulso, por ejemplo, a proyectos de saneamiento de gran escala como la

causa Mendoza, que obligó a la constitución de la ACUMAR. Entonces ahí hay un juego doble, de un lado se abrieron canales institucionales, pero por otro lado la sociedad pasó por encima de esos canales institucionales, y las propias crisis económicas y políticas de la Argentina pasaron por encima de esas estructuras. Estas instancias respondieron entonces a un primer momento de democratización, pero después fueron avasalladas por períodos largos de neoliberalización. Entonces allí quedaron cáscaras, aunque hay que rescatar algunos procesos de mejora, por ejemplo, en el hábitat.

¿Qué sobrevino a esto? Un cuarto período que podríamos llamar de “planificación estratégica o de desarrollo económico y territorial”; una especie de desarrollismo porteño con participación ciudadana. Es el período de 2000-2007, es decir el Gobierno de Ibarra y un poco más, los dos períodos de la experiencia del Frente Grande-Alianza en la Ciudad.

¿Y en qué políticas estás pensando?

Básicamente el desarrollo de la zona sur, la creación de la corporación Buenos Aires Sur; eso fue una política que al principio costó mucho, hubo mucha resistencia, incluso al interior del propio gobierno de Ibarra, de la estructura municipal, de la vieja estructura municipal, todo fue muy costoso. Que la Ciudad se autonomizara costó mucho y que se generara una institución que estaba pensada para equilibrar el Norte y el Sur de la Ciudad, era un nuevo espacio dentro del organigrama institucional y todos los otros espacios, en el contexto supuestamente progresista, fueron muy conservadores y resistieron fenomenalmente la creación y la captación de funciones por parte de la corporación Buenos Aires Sur. Esa fue una marca fuerte. Hubo otros programas, como la rehabilitación de La Boca, de Constitución, la instauración del presupuesto participativo en la Ciudad, la ampliación de atribuciones de los CGP, una intensa política cultural también en este Gobierno, el traslado del Mercado de las Flores, etc.

¿Cuál es? ¿El que está atrás de la ex estación Buenos Aires?

Está en Corrientes al cuatro mil y pico. Allí estuvo el Mercado de Las Flores (hoy es un gran templo evangélico) hasta hace unos diez o quince años. Ahora están en la autopista Buenos Aires-La Plata, a la altura de Villa Domínico. También en esa época se planteó el traslado del Mercado de Hacienda, que recién ahora se está implementando y la recuperación del Puerto de Buenos Aires bajo la órbita de la ciudad, lo que no se logró, pero que se discutió largamente. Y hubo también unas primeras experiencias de

desarrollo tecnológico, de incubación de empresas. Había un enfoque que llevamos adelante gente de aquí, nosotros con un grupo de geógrafos en el Gobierno de la ciudad, en la primera gestión de Ibarra, y se desarrolló una especie de incubadora de empresas tecnológicas “BAITEC” en la zona de la avenida Huergo, frente a Puerto Madero, y el Centro Metropolitano de Diseño, donde estaba el viejo Mercado Central del Pescado que se fue transformando en un Centro Metropolitano de Diseño, que aloja e incuba pequeñas empresas de diseño. Y finalmente se instituyó y se promulgó la Ley de Comunas en 2005.

Después entramos en el doble período neoliberal; un largo estadio de urbanismo neoliberal, pero que yo me sentí obligado a desdoblarlo en un “urbanismo neoliberal de valorización inmobiliaria”, que son los dos primeros gobiernos de Macri, 2007-2015, cuando básicamente lo que sucede en términos de política es la tendencia a la valorización del área Sur de la Ciudad; aunque también hubo operaciones de “saneamiento urbano”, por ejemplo, la operación de la avenida Patricios, que generó una mejora sustancial en la calidad de vida de los vecinos de esa frontera entre los barrios de La Boca y de Barracas. Pero sobre todo lo que hubo fue un proceso de valorización. También se crearon en esta época los distritos económicos y los culturales. Hay algunos desarrollos inmobiliarios que datan de esta época: la Villa Olímpica, El Do-Ho (el corredor Donado-Holmberg). Y una cantidad importante de operaciones de venta de inmuebles públicos; del dominio privado, pero públicos.

Y una segunda etapa que podemos continuar denominando como de “urbanismo neoliberal, pero con algo de integración sociourbana”. Entre 2015-2023, que se correspondería con las dos gestiones de Larreta, que ahora están terminando. Ahí se generan algunas grandes obras heroicas de infraestructura entre Nación y Ciudad —el Paseo del Bajo, sobre todo—; hay una gran ampliación de los espacios públicos, creación de algunas plazas. Y comienza a hacerse cada vez más fuerte el proceso de urbanización de villas y de políticas de accesibilidad: bicisendas, Metrobús, etc. Es una etapa en que deja de haber un Ministerio de Planificación de Desarrollo Humano, pero sí hay un Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Ahí hay unas políticas, después veremos qué éxito tuvieron, pero políticas muy fuertes, muy agresivas, respecto de urbanizar el hábitat precario, generar políticas bastante fuertes de transporte público. Y es la etapa en la que se actualizó el PUA y se sancionó el Código Urbanístico en 2018, que reforzó el carácter neoliberal de la producción del espacio urbano de la Ciudad de Buenos

Aires. Acá hay una mezcla de urbanismo neoliberal con políticas que mejoran la integración sociourbana, por lo menos en teoría; es decir, que afectan a la calidad de vida positivamente dentro de los espacios del ámbito popular. Que eso signifique integración a la ciudad sería discutible.

Es interesante cómo a la política hacia las villas, a la cuestión de la formalización, le encuentran una vuelta a través del proceso de reurbanización que efectivamente mejora las condiciones de vida de las personas de esos barrios, pero que también se engancha con las políticas neoliberales, en el sentido de que también la titularización de la tierra en esas zonas de la ciudad habilita procesos de desplazamiento potencial. Puede ser un debate, pero yo creo que como hipótesis es interesante pensar que de alguna manera la política logra generar mucho consenso en los barrios populares y también destraba brechas de renta, porque de alguna manera inserta, agrega suelo, formaliza suelo que antes estaba por fuera de la lógica del gran capital. Esa tensión me parece que es una novedad y que de alguna manera Larreta o esta gestión logra enganchar. Digo esto pensando en estos sectores estratégicos de la ciudad, porque la reurbanización se da en algunos barrios específicos, lo que yo creo que tiene que ver con ese potencial de renta: Fraga, Rodrigo Bueno, la Villa 31. Creo que tiene esa contradicción y que es interesante, porque tiene esas dos caras: no deja de ser un proyecto que a largo plazo es un proyecto que habilita negocios inmobiliarios, pero que hoy en día da respuesta a una necesidad muy genuina de acceso a la vivienda.

Acuerdo con la existencia de esa tensión. Y probablemente cada una de estas unidades de barrios populares yo creo que puede tener suertes distintas. Sin duda Rodrigo Bueno es un caso extremo, en ese sentido, o Fraga, son casos extremos porque prácticamente quedó una porción muy pequeña del asentamiento precario que no termina de solucionarse. Pero si en algún momento terminaran por desaparecer los aspectos precarios de ese hábitat, sí Rodrigo Bueno o Fraga podrían ser objeto de reapropiación por sectores medios, por ejemplo; podría suceder. En la Villa 31 o en Barracas, en la villa 21-24, me costaría bastante más creer que eso pueda suceder porque comenzó un proceso de inversión importante y de equipamiento, dentro de la villa. Se construyó vivienda social dentro de la villa, pero todavía sigue siendo un territorio minoritario frente a la extensión de la parte que

era informal y que sigue siendo informal desde el punto de vista visual. Pero empezó a tener servicios y vías de acceso. Sin embargo, el grueso de estas dos villas es paradigmático, se avanzó mucho, e incluso metieron un Ministerio de Educación. Pero sigue habiendo un enorme territorio impenetrable.

Y lo que me parece más inamovible es que hay una comunidad local barrial que veo que no se va a desmontar muy fácilmente. Rodrigo Bueno o Fraga quizás sean más pasibles de que dejen de ser hábitats populares, incluso por la calidad de lo que se construyó, que es excepcional.

En esta doble etapa de urbanismo neoliberal otro hito importante fue la descentralización de las principales funciones administrativas del Gobierno de la Ciudad, sacándolas del Centro de la ciudad y trasladándolas a Parque Patricios. Ese fue un hito y un gesto importantes, del mismo modo que lo fue el traslado del Ministerio de Educación al Barrio Padre Mugica. Fueron dos gestos significativos de descentralización y de intentos de revalorización de esos espacios, sobre todo en el caso de Parque Patricios, más claramente que en el del barrio Padre Mugica.

En ambos casos, está esta idea del Estado pionero en el proceso de renovación, el Estado generando un gesto también de dar el primer paso —y asumir los costos— en ese proceso de renovación. Y lo de Parque Patricios claramente tuvo ese rol; después las empresas se fueron sumando, pero hay ahí ese gesto, que me hace acordar un poco a la planificación estratégica, o es uno de los puntos de la planificación estratégica. Tratemos ahora de cambiar de escala, más allá de esta periodización que pensaste sobre todo para la Ciudad de Buenos Aires. Comentanos brevemente cuáles son los procesos urbanos a nivel metropolitano y qué tensiones se dan en este proceso democrático, pero también neoliberal. Está bien destacar los cuarenta años de democracia, pero también es una democracia con un capitalismo cada vez más salvaje, y eso también se traduce en el territorio.

Exacto. Justamente es lo que hay que decir de ese período, sobre todo de su momento paradigmático en los años noventa. Después continuó aun bajo los gobiernos populares, no tan neoliberales. Hubo un período de transición en la crisis de 2001-2003, pero después la inercia continuó más allá del cambio de signo político y de la orientación política general macroeconómica. Lo que uno puede decir es que, más allá de la existencia de

normas muy fuertes como la 8.912 o la Ley de Acceso Justo al Hábitat, *lo que determina la producción del espacio metropolitano, más que las normas, va a ser la dinámica económica*. Va a ser la evolución macroeconómica de la Argentina en general y la dinámica económica que se desprende de esas políticas macroeconómicas. Estamos hablando de la convertibilidad, de un período de estabilidad económica, un período de generación de un marco económico artificial, pero que fue eficiente durante esos años y que traccionó muchísima inversión extranjera directa, sobre todo al conurbano. La ciudad fue más democrática, conservó rasgos más democráticos y dio inicio a procesos de participación, donde el Estado parecía tener más presencia, más capacidad de definir qué sucedía en la Ciudad en términos de dinámica general e incluso inmobiliaria.

La región metropolitana era el territorio del capital o de los sectores populares que hacen lo que pueden. Ahí hay alguna doble dinámica: por un lado, una determinada por la proliferación del hábitat privado, de las elites, de las clases medias altas y el formidable desarrollo de este tipo de hábitat —barrio privado, barrio cerrado, urbanizaciones cerradas en general—; y esto acompañado por una gran cantidad de decisiones que tuvieron que ver con lo macroeconómico, con lo nacional y con las inversiones extranjeras: el rediseño y la ampliación de la red de autopistas metropolitanas, el desembarco de cadenas de distribución y comercialización nacionales y extranjeras (Carrefour, Walmart), que rediseñaron el espacio de consumo en la región metropolitana, generando centros comerciales, de entretenimiento, complejos cinematográficos, centros empresariales que empezaban a competir con el centro tradicional de Buenos Aires en términos de capacidad de atraer funciones de comando; y parques industriales y logísticos que empiezan a desarrollarse. Y todo ese conjunto de piezas metropolitanas —las autopistas, los barrios privados, los centros comerciales, los parques temáticos, los centros de entretenimiento— van a generar un nuevo suburbio, van a rediseñar por completo —y yo creo que por mucho tiempo—, la naturaleza y la estructura del suburbio de la Ciudad de Buenos Aires y de la región Metropolitana de Buenos Aires. Entonces, de un lado, la privatización y liberalización que genera este marco de la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica, del comienzo del gobierno de Menem, va a generar este enorme espacio de negocios que permiten la privatización y la liberalización del desarrollo de mercado inmobiliario reconfigurando el suburbio y dándole esta impronta, donde converge la producción de este nuevo tipo de suburbio, produciendo un salto de escala en la forma de la

metrópolis, en la extensión de la metrópolis, generando una tercera y hasta una cuarta corona metropolitana, y alimentando el proceso de megalopolización de lo que era el AMBA anteriormente, generando, como en muchos otros lugares de América Latina —México, San Pablo, Río, Santiago— verdaderas ciudades-región.

Y, en segundo lugar, la otra cara de la dinámica es el incremento de la segregación socioespacial. De un lado, los barrios y ciudades privadas que son segregaciones autodefinidas, y un incremento también fenomenal del hábitat popular en la región metropolitana. El Gobierno militar justamente había expulsado 200.000 personas de la ciudad a la región Metropolitana, y, en esta etapa, hay un nuevo proceso de ampliación y de multiplicación del espacio del hábitat popular y del hábitat precario en la región metropolitana. Entonces, se dan estos dos procesos: las nuevas infraestructuras de consumo, de circulación, empresariales, los barrios privados, y del otro lado la segregación residual, que solo es donde el hábitat popular podía desarrollarse.

Por otra parte, el hábitat popular también se desarrolla por otra vía, en este proceso de pauperización de la vida en general y en la no política de acceso al hábitat. Aparece la toma de tierras y la ocupación o la densificación de los loteos populares por las familias, como la única forma de acceder.

Yo no diría que no hay política, sino que hay políticas muy insuficientes. Y de un lado, como bien decís, ¿qué es lo que alimenta este proceso de multiplicación y ampliación del hábitat popular precario, las villas del conurbano? De un lado, el empobrecimiento general de la población, el empobrecimiento de amplios sectores de las clases medias, las clases medias populares, sobre todo; y los procesos migratorios que todavía siguen ocurriendo, aunque en una dinámica menor. ¿Por qué una dinámica menor? Porque ciertamente, si bien en las regiones del norte del país podemos decir que hay un mercado de trabajo muy limitado, sobre todo limitado al empleo público, sin embargo, es básicamente en esos lugares del país, en el NEA, el NOA, en menor medida en Cuyo, algo en La Pampa, algo en la Patagonia donde se desarrollan amplios programas de vivienda social. El FONAVI está muy presente, así como los institutos provinciales de vivienda. Allí sí se desarrolló una política de descentralización o de reconfiguración del sistema urbano nacional. Si bien el proyecto del traslado de la capital abortó inmediatamente, y también fracasó el proyecto de desmembramiento del AMBA

—dividir el área Metropolitana Buenos Aires en dos o tres partes, según ciertas conveniencias electorales—, ambos proyectos del gobierno de Alfonsín, hay que destacar que tuvieron un muy fuerte impacto en los programas de vivienda social en las provincias del Norte y la Patagonia, y eso retuvo población. Entonces las migraciones ya no fueron tan intensas. Pero lo que sí siguió produciendo el hábitat precario fue el empobrecimiento general, paulatino y progresivo de la población.

Entonces se da todo este proceso en la Región Metropolitana de Buenos Aires: la ampliación de sus bordes, la modificación de su estructura, la generación de nuevos suburbios y, a la vez, la generación de una enorme cantidad de urbanizaciones privadas y una ampliación del hábitat precario.

Vayamos a la agenda urbana actual. Después de este recorrido por estas grandes tendencias, ¿cuáles te parece que son actualmente los principales desafíos en materia de políticas públicas urbanas y también ambientales de la región metropolitana? ¿Dónde ves que están los principales puntos de la agenda?

Yo creo que antes de definir la agenda hay que decir que más allá de los intentos formales de descentralización y de participación que se generaron en varios lugares del país, sobre todo en Córdoba, Rosario y Buenos Aires, un poco por ese proceso institucional, otro poco por la propia reacción y apropiación de la sociedad civil sobre algunos aspectos de la vida comunitaria, se va desarrollando un nuevo mapa de actores. Y esto tanto por el lado popular como por el lado empresarial: aparecen grandes desarrolladoras, aparecen inmobiliarias globales, que no existían, sobre todo en los últimos años —no era algo que estuviera muy presente durante los primeros veinte o veinticinco años de estos cuarenta de proceso democrático—. Pero sí en los últimos diez años empiezan a aparecer inmobiliarias y otros actores globales en desarrollo inmobiliario. Pero también aparecen ONG y movimientos sociales; y aparece esta cosa que todavía no tiene una forma definida, pero que genéricamente empezamos a llamar “economía popular”.

Entonces, si de un lado se da el proceso de globalización y liberalización extrema de la producción de la ciudad, también hay un proceso subyacente de organización social, el surgimiento de organizaciones sociales y populares, que de alguna manera resisten a este proceso de globalización y neoliberalización. Y en el medio de eso hay como un desacople de la capacidad reguladora del Estado, que se observa sobre todo en la provincia de Buenos Aires.

En la ciudad de Buenos Aires no se produjo en ese momento un proceso de privatización extrema porque ahí ya teníamos un desarrollo inmobiliario privado, con una impronta fuerte de construcción por la vía de proyectos de barrios de distintas colectividades, pero sobre todo de los sindicatos, que generó, no una vivienda popular, pero sí una vivienda de clase media durante los años 1960-1970; y después en los noventa se empezaron a construir en distintos barrios complejos de torres.

Más allá de ese proceso, ha habido un desacople de la capacidad reguladora del Estado en lo territorial y también en lo ambiental. Pero lo que va a marcar la aparición de la sociedad civil con más fuerza, es la crisis de 2001. Esa crisis es la que determina la generación de asambleas populares y la aparición de procesos como la Causa Mendoza y otras cuestiones, que van a darle más presencia a la sociedad civil que al Estado, tanto en la Ciudad como en la región metropolitana. Partiendo de este contexto de modificación del mapa de actores, de un lado con la aparición de actores globales, de grandes desarrolladoras nacionales o globales; pero también con la irrupción de la sociedad civil, se generan unas tensiones que obligan a pensar una agenda urbana muy tensa para los próximos años. Y complica mucho pensar esa agenda urbana en el contexto de los interrogantes de la política nacional; cuesta mucho imaginar que aun los gobiernos populares recientes, de alguna manera han sido fuertemente erosionados por el neoliberalismo y pervive el neoliberalismo; pero vive en modelos de desarrollo que siguen activos, sobre todo el extractivismo minero, agrícola, energético, que hace un efecto de dualización fuerte de estos gobiernos recientes que hemos tenido de signo popular. Inclusive el llamado “extractivismo urbano”.

Entonces, cómo *construir una agenda urbana* para los próximos años que de alguna manera conjugue las problemáticas urbanas clásicas —el hábitat, la vivienda, el transporte, los mercados de trabajo— con los desafíos ambientales. Hay que meter también la agenda ambiental dentro de la agenda urbana, cada vez con más fuerza. Entonces, las políticas territoriales y ambientales para pensar en la región metropolitana como un conjunto testigo de los cambios en las políticas urbanas en la Argentina van a depender del modelo de desarrollo territorial que adopten los futuros gobiernos.

La idea es recuperar los antecedentes y los consensos logrados en distintos ámbitos institucionales que se fueron generando desde 2004 en adelante: el COFEPLAN, el COHIFE, el COFEMA;⁴ los distintos consejos relativos a las cuestiones de la planificación, del medio ambiente, la problemática hídrica. Sería deseable que un primer macromodelo territorial que afecte fuertemente la

4. COFEPLAN (Consejo Federal de Planificación), COHIFE (Consejo Hídrico Federal), COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente).

agenda urbana tenga que ver con estos acuerdos y con estas instituciones, con estas institucionalidades, y con la proliferación, la continuidad y el impulso que han tenido las leyes de ordenamiento territorial a nivel provincial.

Otra expectativa que se genera a nivel de la agenda local tiene que ver con la aprobación reciente del Programa Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio, de 2023, en el marco del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sustentable. Y, por otro lado, en 2022, en el ámbito del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, se coloca la cuestión ambiental como un tema fuerte en la agenda del desarrollo urbano en la región metropolitana. El Programa Nacional de Suelo es otro instrumento importante que preservar en la agenda futura. Es decir, la agenda futura habría que construirla pensando en aquellas institucionalidades y normativas recientes que no han tenido impacto todavía. En este sentido, apelamos a una expectativa casi conservadora; es decir que estos instrumentos se mantengan y se fortalezcan, y fructifiquen, porque son buenos instrumentos. También hay que mirar las políticas relativas a la asistencia técnica en los municipios, que se han desarrollado en el marco del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial. Son todas políticas que deberían estar en la futura agenda urbana y consolidarse: el fortalecimiento de los municipios, el apoyo a la gestión municipal, al desarrollo de planes directores a nivel departamental y municipal.

Lo importante sería que haya una continuidad de estas políticas llamadas de integración sociourbana, tanto en la provincia de Buenos Aires como en la ciudad de Buenos Aires. Son políticas que se desarrollaron en la provincia en determinados momentos y se desarrollan en la ciudad en los últimos veinte años en el contexto de gobiernos neoliberales pero que, sin embargo, han intentado desarrollar estas políticas. Son políticas que están en tensión, entre un modelo predominantemente privatizador y globalizador, pero que han generado efectos concretos en el hábitat popular y que han mejorado la calidad de vida.

Y también a nivel nacional. Pienso en el ReNaBaP —Registro Nacional de Barrios Populares— y en otras políticas del Ministerio más a nivel nacional, que no tienen la última palabra, pero que plantean ciertos lineamientos para regularizar estos barrios populares a nivel nacional, ya no solamente en ciudad y provincia. Pero bueno, es un poco correr atrás de lo que ya está sucediendo.

Por último, yo creo que no se puede soslayar, dándole mayor contenido ambiental a las políticas urbanas, la necesidad de focalizar en acciones que

tengan en cuenta fuertemente, de manera vigorosa, la problemática del cambio climático. Sobre todo, teniendo a la vista los fenómenos que se han dado recientemente, la sequía que ha atravesado todo el Cono Sur y el riesgo que están corriendo algunas grandes ciudades como Montevideo en cuanto a la provisión de agua. Entonces, me parece que, en esta agenda urbana, más allá de las cuestiones clásicas de transporte, de vivienda, de hábitat, de integración sociourbana, de fortalecimiento institucional, etc., me parece que la agenda ambiental, y sobre todo en lo que tiene que ver con las variaciones en las condiciones generales del clima del planeta, tiene que estar presente, porque evidentemente genera riesgos. No solamente como lo que está aconteciendo en Montevideo sino también con esta secuencia cada vez más frecuente de sequías prolongadas e inundaciones catastróficas. Justamente Buenos Aires, en todo este período democrático, atravesó por lo menos dos grandes eventos de inundaciones catastróficas, en 1985 y en 2013.

Yo personalmente no soy muy amigo de los paquetes importados: la ciudad de los quince minutos, la súper manzana... Son paquetes tecnológicos de gestión urbana que difícilmente, a mi manera de ver, se adaptan bien a la realidad latinoamericana en general, a las grandes ciudades de la región, por distintas razones. Si bien hay que reconocer que la política de bicisendas, por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, está, en contexto de crisis sobre todo, funcionando muy bien; lo mismo que el Metrobús, que realmente criticamos mucho desde ámbitos progresistas, pero le está funcionando a la gente. La verdad es que han sido políticas acertadas y de impacto rápido e inmediato.

Las políticas ambientales tienen esa cosa transversal. Las ciudades son las que consumen más cantidad de energía, las que consumen más cantidad de recursos. Entonces, también para mí está bueno pensar las políticas urbanas desde una perspectiva ambiental. Y eso es algo más cultural, más de la educación ambiental; es decir, también se pueden desplegar algunos ejes de transversalización de las políticas ambientales con impacto claramente en la ciudad.

En ese sentido hubo políticas, por ejemplo, toda la política de reciclaje y recuperación, pero que evidentemente han mostrado fragilidad porque no han terminado de organizarse, en la ciudad no se separan los residuos, no hay separación. Hay algunas experiencias, hay una política, pero no es la escala deseable ni ha sido una política agresiva y radical.

Está bien; pero también me refiero, por ejemplo, a las discusiones actuales sobre la energía y los tarifazos. Y es verdad que muchas veces uno tiene un consumo eléctrico innecesario. Hay para pensar algunas cosas con respecto al uso de los recursos: tener un aire acondicionado en cada cuarto, u otras líneas que creo que se podrían pensar desde las políticas urbanas que pueden tener un impacto significativo, sobre todo cuando estamos hablando de grandes metrópolis y de las áreas urbanas que tienen más alto consumo.

Sí y, además, se ha permitido la construcción de una gran cantidad de edificios, ni qué hablar de los barrios privados, donde ha desaparecido el gas, justamente en un país que tiene gas; y se han electrificado todas las formas de consumo energético: hornos eléctricos, anafes eléctricos, sistemas de climatización eléctrica; el paroxismo son las losas radiantes eléctricas de consumo descomunal y además, impagable.

Bueno, Pablo. Creo que pasamos por todo, muchas gracias por este tiempo.

Pablo Ciccolella

Licenciado en Geografía (UBA) y Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial y Urbanismo (Université de la Sorbonne Nouvelle-París III, 2003). Ha sido Director del Instituto de Geografía y Profesor Titular Regular de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Dirige actualmente el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), con sede en el Instituto de Geografía. Es director de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales.