

Transformaciones urbanas y políticas públicas.

Reflexiones para una agenda de investigación en hábitat

Editado por M. Cecilia Marengo

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño –

Secretaría de Investigación - Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB)

Grupo vinculado a al Instituto de Humanidades (IDH-UNC) – CONICET.

Transformaciones urbanas y políticas públicas : reflexiones para una agenda de investigación en hábitat / María Cecilia Marengo ... [et al.] ; editado por María Cecilia Marengo. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, 2021. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8486-13-0

1. Urbanismo . 2. Políticas Públicas. 3. Hábitat Urbano. I. Marengo, María Cecilia, ed.

CDD 711.1

Diseño de portada
María Julia Schiavoni

Edición digital
M. Cecilia Marengo



Zonas de sacrificio ambiental: una mirada desde la producción del espacio	
<i>Fernando Vanoli</i>	105
Turismo, tecnologías digitales y espacios públicos. Debates y propuestas en torno a la turistización en Córdoba	
<i>P. Sebastián Cortez Oviedo</i>	119
Segregación socioterritorial y su dimensión simbólica: la mirada de la prensa gráfica sobre los “barrios-ciudades”	
<i>Ana Laura Elorza</i>	143
Hábitat popular, participación y territorio. Experiencias organizativas para el mejoramiento de viviendas en el AMBA	
<i>Paula Rosa</i>	155
Localización urbana y desigualdad socioespacial. El factor locacional de la vivienda en el acceso a la ciudad	
<i>María Florencia Sosa</i>	171
Dificultades para alquilar en la ciudad de Córdoba desde una perspectiva de género	
<i>Alejandro Brunelli Giorgis</i>	183
La incidencia de la Política Federal de Vivienda en el desarrollo urbano reciente de la ciudad de La Rioja	
<i>Mariel Ávila</i>	195

Comité de referato

- Dr. Miguel Ángel Barreto, Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH) UNNE, CONICET.
- Dra. María Mercedes Di Virgilio, Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) Facultad de Ciencias Sociales UBA, CONICET.
- Dra. María Cristina Cravino, Centro Interdisciplinario De Estudios Sobre Territorio, Economía y Sociedad - Sede Andina -Universidad Nacional De Rio Negro CONICET.
- Dra. Gabriela Pastor, Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Aridas, (IADIZA) CONICET.
- Dra. Claudia Gómez López, Centro de Estudios del Territorio y del Hábitat Popular (CETyHAP) UNT.
- Dra. Laura Alcalá, Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH) UNNE, CONICET.
- Dra. Daniela Gargantini – Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) CONICET.
- Dr. Rubén Sepúlveda, Académico Jornada Completa. Departamento de Arquitectura. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.
- Dr. Ernesto Philibert Petit, Tecnológico de Monterrey, (ITSM) México.
- Dra. Adriana Gelpi, Universidad de Paso Fundo – Laboratorio de Estudios urbanos y Regionales. Brasil.
- Dra. Myriam Ximena Galleguillos Araya-Schübelin, Universidad de Valparaíso Escuela de Arquitectura, Chile.

2

Las dos caras del planeamiento urbano en la producción del espacio estatal

Pablo Elinbaum¹

Las dos caras del planeamiento urbano en la producción del espacio estatal

El “espacio estatal” es aquel que crea el estado para definir su territorialidad. Se trata de un concepto acuñado por Neil Brenner en su libro *New state spaces* de 2004 que se entronca con una línea de investigación más amplia y conocida –la producción del espacio–, iniciada por Henri Lefebvre a mediados de los sesenta y retomada desde los ochenta, en diferentes instancias de revisión epistemológica, a partir de lo que luego se denominó como “giros espaciales”. Autores provenientes del campo de la geografía humana anglosajona, como Edward Soja, Doreen Massey y Neil Smith aportaron elementos fundamentales para cimentar el nuevo corpus teórico de la espacialidad resultante de los procesos de urbanización contemporáneos, específicamente revisando las nociones de territorio, red, lugar y escala.

Pese al enorme avance que supusieron estas teorías para los estudios urbanos, algunas causalidades centrales de los procesos de urbanización, como por ejemplo el papel que juega el planeamiento en la producción del espacio, quedaron al margen de su agenda. Cuando hablamos de planeamiento urbano, debemos entenderlo como

¹ Pablo Elinbaum es arquitecto (UNR), magíster en proyectación urbanística y doctor en urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona. Actualmente es Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) en Buenos Aires, codirector de la Línea Desarrollo Urbano, profesor de urbanismo en la Universidad Torcuato Di Tella y coordinador del taller de tesis doctoral en el Programa de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. En el ámbito profesional, colabora en diversos planes urbanos y de ordenación territorial, asesorando a organismos del sector público y privado. pabloelinbaum@conicet.gov.ar

un tipo específico de política pública, un conjunto de técnicas de gobierno aplicadas al espacio físico de la ciudad, atadas a un estilo normativo, de regulación y de intervención, y a la convergencia de diversos actores –la “comunidad de planeamiento”–, dentro de un mismo proceso de toma de decisiones (Healey, 1997).

En el contexto latinoamericano, el planeamiento urbano no constituye un campo disciplinar consolidado, ni cuenta con el apoyo de líneas de investigación institucionalizadas e influyentes como en los países del Norte. No existe el “*planning*” (noción paraguas que sintetiza la convergencia de diversas tradiciones centenarias, como la urbanística, la regulación del suelo o la aproximación discrecional inglesa) ni los tratadistas que marcan la agenda de los temas de investigación y los debates (como Patsy Healey, Andreas Faludi, Louis Albrechts, Joaquín Farinós, Juli Esteban, solo por mencionar algunos de los más citados), ni los masivos congresos como los que organizan la *Association of European Schools of Planning* (AESOP) o la *Association of Collegiate Schools of Planning* (ACSP), en Estados Unidos.

Como consecuencia de lo anterior, constatamos que el alcance de la bibliografía especializada sobre la planificación urbana en América Latina es aún limitado. Si bien existen diversos estudios de casos aislados, aún no hay trabajos que indaguen en su especificidad. Esa vacancia teórica motivó la realización de un extenso estudio comparado de los sistemas de planeamiento latinoamericanos que involucró los casos de Argentina, México, Chile, Colombia, Uruguay, Brasil y Perú (Galland y Elinbaum, 2018). Publicada en la revista *DISP – The Planning Review*, esta investigación se enfocó en indagar en los procesos de institucionalización de los marcos normativos y en la especificidad de la práctica profesional de lxs planificadorxs, en base a un mismo protocolo de seis preguntas acerca del estado del arte del planeamiento urbano, los grados de articulación entre la teoría y la práctica, los modelos de formación académica de los planificadores y la transferencia de conocimiento, entre otros de los temas abordados. Una de las principales conclusiones que derivó del análisis cruzado de los casos fue que, pese a la inmensa diversidad de marcos institucionales e instrumentales, en todos los países se implementan planes en al menos tres niveles administrativos básicos (municipio, provincia y nación). Incluso, algunos países cuentan con marcos que integran todos los niveles, como el caso de México, con la Ley General de Asentamientos Humanos, o el caso de Brasil, con el *Estatuto da Cidades*.

Después de que esta investigación fue publicada, quedaron obviamente varios temas abiertos. Pero lo más curioso fue que, entre participantes y coordinadores, se instaló un malestar a partir de la impresión general de que el planeamiento urbano “no funciona”. Primeramente, ese consenso se justificó a partir del sesgo en la selección de los autores, todos investigadores formados en Europa, muy cercanos a las

referencias canonizadas del Norte. Aunque, en base a los resultados de investigaciones posteriores, la exploración de la bibliografía latinoamericana y los comentarios recogidos en diversas entrevistas, se pudo constatar que gran parte de lxs planificadorxs locales también razonan del mismo modo: no solo consideran que el planeamiento era ineficiente, sino que en muchos casos lo adjetivaban como “subdesarrollado”. En ese punto surgió naturalmente una nueva pregunta de investigación: ¿por qué los planes urbanos no funcionan? o, precisando el interrogante, ¿por qué tenemos “la sensación” de que los planes no funcionan? Estas preguntas no son del todo novedosas. Se trata de cuestiones que nos interpelan directamente a todxs aquellxs que investigamos estos temas, a lxs que trabajamos como planificadorxs y, sobre todo, a lxs que enseñamos urbanismo.

El malestar disciplinar que se mencionaba más arriba tampoco es nuevo. De hecho, se entronca en una tradición de investigaciones que, desde la década del sesenta, ha intentado dilucidar el “dilema” del planeamiento urbano desde diferentes campos. En este sentido, caben mencionar las críticas a la linealidad entre los procesos de diseño e implementación de los planes (Simon, 1979; Linblon, 1959), los cuestionamientos a la racionalidad administrativista y los “problemas raros” (*wicked problems*) identificados en el corazón de la teoría general del planeamiento (Rittel y Webber, 1973). También podemos incluir en este registro crítico el desdén por los modelos de gran escala y la modelística computacional de la planificación (Douglass, 1973), los cuestionamientos postmodernos al planeamiento racional comprensivo, en particular, la pulsión de lxs tecnócratas a disociar los medios y los fines, tanto como los problemas socioeconómicos y los de diseño (Faludi, 2000). Más recientemente, desde el campo de la teoría de la comunicación, algunos seguidores de Habermas, como Judith Innes, han criticado el hermetismo y la autonomía disciplinar, perforando la carcasa blindada de las instituciones de lxs arquitectxs y urbanistas.

Si bien se produjo muchísima teoría crítica y aplicada acerca de los dilemas del planeamiento urbano, la pregunta aún persiste: ¿por qué los planes no funcionan? En general las respuestas suelen argumentarse en una supuesta crisis instrumental (Cf. Massiris, 2008; Garay, 2020). Aunque, sin embargo, después de tantas décadas de armar y desarmar modelos de gestión, implementar un sinfín de políticas enlatadas y apelar a las sesudas recomendaciones de los autodenominados *think tanks*, deberíamos considerar, quizás, que el problema va por otro lado: no se trata de una cuestión tecnológica, sino epistemológica. El problema radica en la tenaz idealización del planeamiento urbano.

Esta concepción idealizada y abstracta de la disciplina se evidencia en diferentes aspectos. En primer lugar, aparece en los referentes teóricos que aún mantienen una raíz básicamente modernista, propia del planeamiento racional-comprensivo del

siglo pasado, generalmente enfocada en objetivos genéricos que interpelan a la humanidad sin parcialidades, y en horizontes de desarrollo supersticiosos, cerrados y a largo plazo, como si lxs planificadrxes contaran con una bola de cristal. La concepción abstracta de la planificación urbana también proviene del enfoque empresarial del planeamiento estratégico, del voluntarismo de sus “modelos deseados”, tristemente oscurecidos por la cruda realidad de los problemas más acuciantes y por la urgencia de aquellxs que no pueden esperar (Elinbaum, 2020a).

La idealización proviene también de los referentes empíricos que suelen utilizar lxs planificadrxs latinoamericanos. Éstos se evidencian en las “buenas prácticas” que, desde los años de la Alianza para el Progreso, son divulgadas por las Naciones Unidas, tanto como en las adaptaciones de los planes franceses, españoles, alemanes y norteamericanos. La importación mecánica de los métodos utilizados en los países industrializados, poco a poco, forjó en lxs planificadrxs locales una imagen extremadamente formalista de los sistemas de planeamiento. Es notoria, en muchos casos, la obsesión con los enormes marcos institucionales, con las grandes orquestaciones de leyes, instrumentos y escalas subsidiarias, con la imagen purista del planeamiento en cascada y la falacia de las políticas *top-down* que, concebidas en el nivel nacional, supuestamente deberían aterrizar inmaculadas en el nivel local. La abstracción disciplinar también se produce en el proceso de la división gremial de las escalas, por ejemplo, en la separación taxativa entre planeamiento urbano y territorial, como si el “territorio” empezara donde termina la “ciudad” o como si éste fuese algo “más grande” que un municipio (Galland y Elinbaum, 2015).

Esta mirada formalista sobre los sistemas de planeamiento es la misma que los planificadores suelen tener sobre el Estado. Cuando se refieren a él escribiéndolo con mayúsculas, cuando lo consideran como un árbitro neutral y, sobre todo, cuando lo conciben en términos puramente institucionales, no hacen más que soslayar las relaciones históricas y estructurales, tales como la opresión de ciertas clases sociales y la persistente división del trabajo. Para dar un ejemplo, podemos aludir al enfoque neutral que comunican los informes de la CEPAL o del BID, informes en los cuales se cuantifican cientos de indicadores, se mide la pobreza y la corrupción, pero nunca se indaga en las causas. Lo que aún parece más problemático de esta mirada idealizada y formalista de los sistemas de planeamiento es la forma en que se concibe la territorialidad del estado: los ámbitos de intervención, las jurisdicciones, los niveles administrativos, como si el espacio estatal fuese algo dado, una referencia que siempre estuvo ahí, sobre la cual nunca se cuestiona ni cómo ni porqué ni quién la produce.

A partir de las cuestiones planteadas, el objetivo de este capítulo apunta a reflexionar sobre los procesos de producción del espacio estatal para discutir el papel de los

planificadores y de los planes urbanos, más allá de su imagen formalista e idealizada. Este objetivo general se apoya en otros dos más específicos. En primer lugar, se apunta a contribuir a la epistemología de la producción del espacio, articulando diferentes enfoques teóricos. Y, de forma complementaria, a través del segundo objetivo específico, se pretende profundizar en la metodología para el análisis empírico del espacio estatal, sus procesos y formas, en base a una aproximación multidimensional.

A partir de los objetivos planteados, se propuso una metodología de tipo cualitativa y constructivista en la que se combinan etapas exploratorias y descriptivas, teorías generales acerca del Estado y del espacio (basadas, sobre todo, en los postulados de Bob Jessop y Henri Lefebvre), y diversas teorías sustantivas, mencionadas más arriba, que discuten la epistemología del planeamiento urbano.

En cuanto a la evidencia empírica, este trabajo se sustenta en la discusión de los resultados de dos investigaciones recientes y enmarcadas en un proyecto más amplio (Cuenya et al. 2020). En la primera de estas investigaciones se indagó en el particular proceso de estructuración del espacio estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, producido a través de la articulación de los planes generales (implementados para todo el municipio) y los planes especiales (implementados en sectores parciales), problematizando la genealogía del espacio estatal porteño mediante la delimitación y conceptualización de tres episodios clave (Elinbaum, 2020b). En la segunda investigación, se estudió la interrelación entre dos recientes planes especiales –el conjunto de viviendas de la Villa Olímpica y la reurbanización de la Villa 20–, concurrentes en la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La elección de este caso se debe al dinamismo y a la diversidad de los proyectos de regulación e intervención urbanística que concurren en el mismo distrito. La indagación en los cambios del planeamiento urbano apunta a mostrar la particular estructuración histórica de la territorialidad estatal de Buenos Aires que no debe confundirse ni con la evolución del proceso de urbanización ni con un *racconto* histórico de los planes urbanos porteños. La periodización propuesta apunta a construir la genealogía del espacio estatal y, por lo tanto, se enfocará más en los conceptos que en las tramas históricas.

En cuanto a las categorías de análisis, en las dos investigaciones mencionadas, la indagación se centró, por un lado, en el vínculo de dos dimensiones del planeamiento urbano –la institucional y la instrumental– y, por otro, en la consideración de tres escalas de análisis: la municipal, la comunal y la de los distritos especiales. Se optó por esta aproximación multiescalar para evidenciar las causalidades entre las dimensiones y las unidades de análisis, y, sobre todo, para explicitar los sutiles procesos de reescalamiento de las políticas públicas y el carácter estratégico de las intervenciones estatales.

En cuanto a las fuentes, los estudios de caso se apoyaron en el análisis de diversos documentos oficiales (planes, proyectos, normas, convenios, reglamentos, etcétera), en la realización de entrevistas a informantes clave, y en la creación de planos y cartografías *ad hoc* para contribuir con nuevas explicaciones para estos fenómenos y objetos de estudio.

Este capítulo se estructura en cuatro partes. Después de la introducción, en el segundo apartado, se describe el marco conceptual de la investigación. En la tercera parte, se discuten los resultados de los estudios de caso para concluir, por último, con una serie de reflexiones convergentes en los planes analizados.

La producción del espacio estatal

Como ya se ha mencionado, en el marco de esta investigación concurren varias líneas teóricas, tales como el análisis institucionalista, la etnografía de la práctica profesional, la teoría comunicativa y la aproximación estratégica-relacional. Este último enfoque, desarrollado por politólogo inglés Robert Jessop, se basa en la crítica al entendimiento formalista del “Estado”, a su definición como pretexto, a su consideración como si fuese una organización estable y autónoma que opera de forma omnipresente –casi milagrosa– para mantener integrados a la sociedad y al territorio. Lo que aporta la teoría de Jessop es una visión más dinámica del Estado, entendiéndolo no como un sujeto (no es el gobierno haciendo de Estado), sino como un conjunto de relaciones sociales y de poder que, eventualmente, cristalizan en instituciones (Jessop, 2007). Estas instituciones parecen permanentes, pero en realidad son el resultado de continuas luchas sociopolíticas. Por lo tanto, la estabilidad de las instituciones estatales nunca está garantizada.

Esta investigación se centra en tres conceptos clave de la teoría de Jessop, los más oportunos para analizar el planeamiento urbano. El primero se refiere a la idea de “selectividad” que muestra cómo las instituciones del estado privilegian ciertas clases sociales, intereses, actores, territorios y escalas por sobre otros. La noción de “selectividad” no debe entenderse como una forma discrecional de intervenir, sino como la relación dinámica entre las estructuras estatales heredadas y las nuevas iniciativas políticas del estado.

A estas iniciativas, Jessop las separa en dos tipos. Por un lado, define los “proyectos estatales” que son aquellas iniciativas que intentan mantener o modificar la estructura del Estado para darle unidad funcional y coordinación operativa, por ejemplo, a través de los regímenes tributarios, parlamentarios y normativos. Mientras que el segundo tipo de iniciativa política se refiere a las “estrategias estatales” que apuntan a movilizar

el circuito del capital a través de formas específicas y selectivas de intervención socioeconómica. Estas son, por ejemplo, la (des)regulación de los precios, del mercado de divisas o de las leyes salariales.

Ambas nociones, proyectos y estrategias, pueden traducirse en términos espaciales. En este sentido, como lo señalaba Brenner (op. cit.), las instituciones estatales también privilegian algunas geografías por sobre otras. De este modo, los proyectos espaciales determinan la territorialidad "formal" del Estado, delimitando jurisdicciones y estableciendo niveles administrativos, como base para diseñar los sistemas de planeamiento. Así queda conformado el tablero de operaciones que permite coordinar y articular las regulaciones urbanísticas y las inversiones en servicios e infraestructuras. Aunque los proyectos también sirven para modificar el espacio estatal. Por ejemplo, permiten subdividir los municipios en comunas, o bien fundir varios municipios en nuevas comarcas o regiones.

De forma análoga, la traducción espacial de las estrategias estatales alude a las intervenciones del Estado que tienen como fin privilegiar el desarrollo económico y social de algunos territorios por sobre otros. Algunas de las estrategias más comunes son los acuerdos para establecer la división espacial del trabajo, las exenciones impositivas a ciertas actividades productivas y la creación de distritos temáticos. En este sentido, podemos decir que las estrategias diluyen el purismo de la forma espacial del Estado o, dicho de otro modo, anulan la horizontalidad entre las jurisdicciones formalmente autónomas y descentralizadas.

Si bien las estrategias y los proyectos tienen funciones específicas y lógicas autónomas de operación, en la práctica están tenazmente vinculadas. La relación entre ambas iniciativas se puede explicar metafóricamente como las dos caras de un bordado donde la figura del anverso es clara y familiar (el plano proyectual) y la figura del reverso es ininteligible (el plano estratégico). No obstante, pese a ello, ambas caras están atadas y tensadas con el mismo hilo. Podemos decir entonces que los proyectos y las estrategias mantienen una relación dialéctica, en la medida que se ajustan y condicionan mutuamente.

El planeamiento urbano en la producción del espacio estatal porteño

A partir del marco conceptual definido en el apartado anterior, en este punto se discutirán los resultados del estudio de caso del planeamiento urbano en la Ciudad de Buenos Aires. En base a la consideración de los dos momentos de investigación mencionados por sus correspondientes escalas y temporalidades, se pretende ofrecer explicaciones complementarias sobre los modos de concebir y analizar la producción del espacio estatal. La primera instancia de investigación se basó en la construcción de una genealogía capaz de dar cuenta de la singular estructuración histórica del

espacio estatal porteño a lo largo del siglo XX. El segundo momento de investigación se centró en el particular proceso de producción del espacio estatal, acotado a un período reciente y caracterizado por la concurrencia del mismo partido político en la Nación, la Provincia y la Ciudad que le permitió al gobierno porteño establecer un nuevo “estilo de planeamiento”, tal como pudo evidenciarse en la articulación de dos planes de sector emblemáticos como el de la Villa Olímpica y el de la reurbanización de la Villa 20, ambos ubicados en el territorio de la Comuna 8.

Genealogía del espacio estatal de la ciudad de Buenos Aires

El caso del planeamiento urbano porteño y su interrelación con el sector sudoeste (la actual Comuna 8) es un caso productivo no solo para desentrañar la genealogía de su espacio estatal (Elinbaum, 2019), sino también para reflexionar sobre la reciprocidad entre los proyectos y las estrategias estatales (ver figura 1).

En primer lugar, la reinterpretación de la genealogía del planeamiento urbano pone en relieve el carácter dinámico y complementario entre la división espacial del trabajo y los modelos de ordenación urbanística. En ese sentido, el proyecto de ciudad fordista para Buenos Aires, impulsado entre las décadas de los cuarenta y sesenta, puede interpretarse hoy no tanto como un intento por industrializar la ciudad, sino como una serie de simulacros de modernización que desdibujan la continuidad del vector de desarrollo urbano decimonónico dado por la promoción exclusiva de la renta inmobiliaria y la estabilidad del modelo territorial consumista y agroexportador, donde las industrias siempre están en otro lado. En este sentido, los intentos de modernización urbana, representados en el Código de Edificación de 1959 y en el Plan Director de 1962, más que operativos, fueron ideológicos; estuvieron movilizados por el mito de Buenos Aires como ciudad europea e industrial. No obstante, ahora que la economía postfordista impone el modelo urbano terciario, atado a los servicios y al turismo, el nuevo Código Urbano de 2019 puede ofrecer una nueva imagen de Buenos Aires capaz de posicionarse a la par de las capitales del Norte, haciendo gala de la modernización sin haber sido jamás una ciudad industrial. En este sentido, junto con el auge del planeamiento estratégico, basado en criterios *ecofriendly* e indicadores enlatados, el nuevo código calza justo en el esquema de la cultura emprendedora, creativa y *smart* que ya no necesita pensar la ciudad y sus problemas en términos estructurales ni históricos ni urbanísticos.

La segunda reflexión genealógica evidenció los vínculos entre la estructuración histórica del espacio estatal y los desequilibrios territoriales entendidos como causas directas de los proyectos del Estado. La correlación entre estos proyectos permite explicar cómo, cuándo y por qué se producen los espacios estatales selectivos, tal como se evidencia en el suroeste porteño. La primera diferenciación se ve en la delimitación municipal de 1904 que separa “la ciudad” no solo de su hinterland

regional, sino también de ese “afuera” que es el resto del país. En cambio, hacia adentro, las primeras cartografías de Buenos Aires representan la ciudad como un espacio de regulación homogénea. Espacio que soslaya en su interior cualquier particularidad territorial, no solo por la impericia en el relevamiento o la nula sensibilidad paisajística, sino, sobre todo, porque este espacio urbano fue concebido para ofrecer, al menos en teoría, las mismas posibilidades de inversión privada y de renta. Durante el proceso de consolidación de la ciudad, se descubre que obviamente algunos lugares producen deseconomías, ya que son más caros de urbanizar que otros (tal es el caso de los territorios inundables del Sudoeste). Surgen así los espacios de oferta –o “áreas a promover”– que, ante la indiferencia de la inversión privada, devienen en espacios transitorios. Tal como figuran en los planos del Plan Especial Parque Almirante Brown de 1962, las áreas a promover albergan los usos no deseables y poco lucrativos, tales como los vertederos y los grandes conjuntos de vivienda social. Son, en general, los lugares donde los sucesivos gobiernos municipales ubican sistemáticamente a los pobres, eventualmente, flexibilizando la radicación de las villas miseria. Se trata, sin embargo, de un proyecto de ida. A largo plazo, el déficit de inversión acumulado durante varias décadas produce una estructuración histórica cada vez más difícil de revertir. Planes comunales, proyectos de reurbanización de villas miseria, grandes equipamientos, eventos deportivos, distritos económicos y unidades de inclusión social no han logrado hasta la fecha revertir la falta de inversión acumulada durante casi un siglo.

En tercer lugar, la reinterpretación genealógica del espacio estatal porteño también permite reflexionar sobre las estrategias espaciales del Estado. Los episodios analizados muestran dos formas específicas de intervención socioeconómica. Por un lado, podemos mencionar una serie de estrategias “clásicas” que caracterizan el proceso de urbanización capitalista como, por ejemplo, ceder la iniciativa del desarrollo urbano a las inversiones privadas pioneras, concentrar los conjuntos de vivienda social en los terrenos más baratos (ergo, periféricos), cambiar los usos del suelo dejando “fuera de norma” a las actividades menos redituables, revalorizar el suelo urbano mediante el aumento discrecional de la edificabilidad, desagregar los usos del suelo en distritos con programas indefinidos para facilitar las concesiones a medida de las promociones inmobiliarias, etcétera.

La segunda camada de estrategias es más sofisticada. Surge en la década de los noventa, no tanto del campo del urbanismo, sino del mundo empresarial y gerencial. Una de las más relevantes es la creación de nuevas jurisdicciones con competencias urbanísticas descentralizadas como, por ejemplo, las comunas porteñas creadas por ley en 2005. Este proyecto, que a primera vista puede interpretarse como una acción democrática y progresista, sirvió para introducir las diferentes partes de la ciudad en el régimen de los territorios “emprendedores” y autosustentables. La fragmentación comunal instauró nuevos espacios estatales que distorsionan la lectura de los problemas urbanos estructurales o, dicho de otro modo, que van a contra mano del

reequilibrio territorial. La responsabilidad de solucionarlos ya no es del gobierno de la ciudad, sino de cada comuna que, además, formalmente, debe procurar sus propios recursos, creando sus propios negocios. Así, por ejemplo, la reurbanización de las villas miseria depende hoy, en gran parte, de recuperar las plusvalías de las promociones desarrolladas a través de los fideicomisos de los grandes desarrollos inmobiliarios.

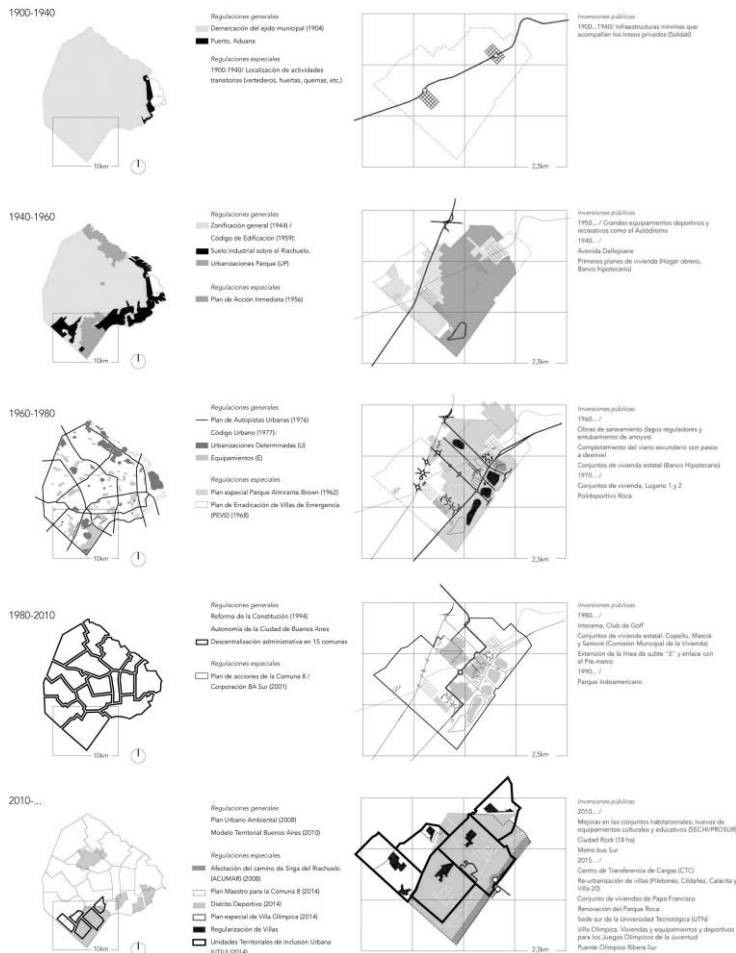


Fig. 1. Síntesis de los cinco episodios que conformaron el espacio estatal de la Ciudad de Buenos Aires
 Fuentes: elaboración propia con base en los planos oficiales del Gobierno de la Ciudad (códigos, planes y reglamentos), planos históricos de Buenos Aires (como el plano del Departamento de Obras Públicas, realizado en 1904 dirigido por Carlos María Morales), digitalizados en la página web del Instituto Geográfico Nacional, y los esquemas realizados por Anabella Roitman (2015).

Dos villas, un territorio: la producción del espacio estatal en la Comuna 8

En línea con la reinterpretación de la genealogía del planeamiento urbano porteño, en este apartado se discutirán los modos de concebir y analizar la producción del espacio estatal en base a los resultados de un estudio comparado de dos planes de sector recientes y concurrentes en la Comuna 8 (Elinbaum, 2021).

Por un lado, se analizó la reurbanización de la Villa 20, una de las políticas públicas surgidas del alineamiento político entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Iniciado en 2015, el Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) se implementó a través de la Ley 5705 con el objetivo de integrar el asentamiento informal al resto de la “ciudad normalizada”, en términos habitacionales y socioeconómicos. En cuanto al enfoque instrumental, el PIRU tiene un alcance amplio, casi omnicompreensivo, que permite desarrollar intervenciones que van desde la construcción y mejora de viviendas a la apertura de calles y la provisión de equipamientos, todo a través de una mesa de gestión participativa que funciona como un espacio de negociación ad hoc (Motta y Almansi, 2017).

Paralelamente, en una parcela contigua, resultante de la afectación de varios polígonos delimitados dentro del perímetro de lo que fuera el Parque de la Ciudad, se desarrolló el conjunto habitacional de la Villa Olímpica que es el segundo caso analizado. Se trata de un espacio dispuesto por la Ley N° 5704 de 2016, concebido para impulsar y promover el desarrollo inmobiliario en la Comuna 8, otorgando indicadores especiales que llevaron a concebir la construcción de las 1400 viviendas en las que se alojaron durante un mes los deportistas como si fuese un “gran proyecto urbano”.

La relevancia de estos casos radica en que evidencian algunas relaciones no tan evidentes, dialécticas y dinámicas, entre diferentes escalas, ciclos de inversión y regulación que suelen ser soslayadas no solo por las investigaciones acotadas a los “enclaves”, sino también por los efectos discursivos de las políticas urbanas pretendidamente “integrales”. Desde esta perspectiva, los casos de las dos “villas” ofrecen una serie de innovaciones en materia de producción del espacio estatal que resulta de la articulación de dos dimensiones básicas del planeamiento urbano, la institucional y la instrumental, a través de las cuales se resuelve la relación entre los proyectos y las estrategias estatales (ver figura 2).

En cuanto a la dimensión institucional, los planes de sector analizados se apoyan, por un lado, en la creación de nuevas organizaciones de actores que pueden ser de dos tipos: instituciones gestoras que movilizan la renovación urbana (por ejemplo, el Instituto de Vivienda de la Ciudad), e instituciones de apoyo que cumplen un rol

legitimador, aunque se presenten como neutrales, tales como el Comité Olímpico Internacional y la Sociedad Central de Arquitectos. Por otro lado, los planes también combinan diferentes fórmulas institucionales, mediante fusiones y desmembramientos de diferentes organismos existentes, para superar la estructura anquilosada de los marcos burocráticos heredados y, al mismo tiempo, para distribuir el poder en el interior del gobierno y, en última instancia, para diluir las responsabilidades y los intereses particulares.

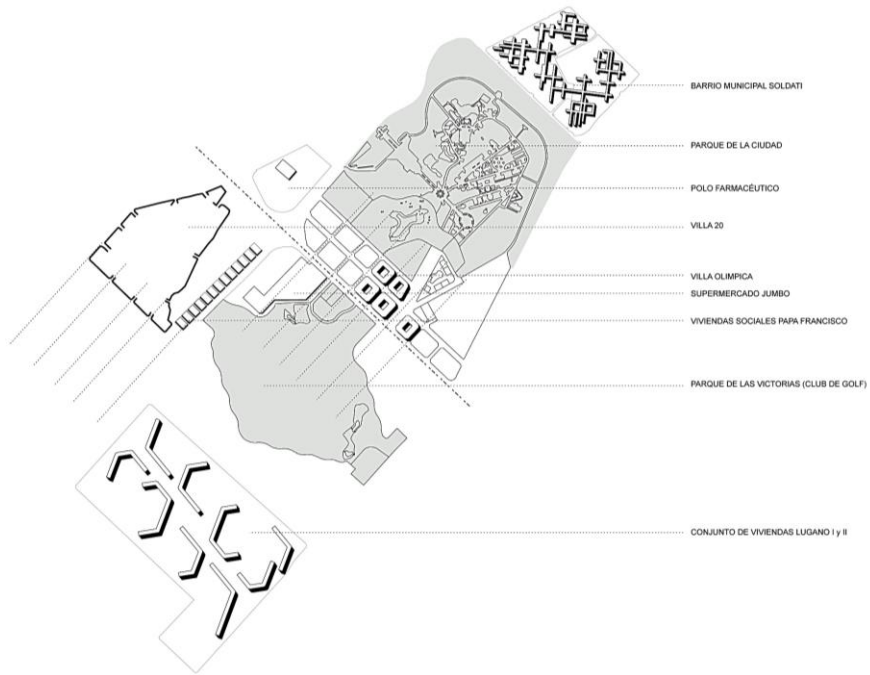


Fig. 2. Bordes y barreras del nuevo espacio estatal que reestructura el territorio de la Comuna 8. Fuente: elaboración propia, con base en la documentación del Gobierno de la Ciudad y el relevamiento de campo.

En cuanto a la dimensión instrumental, los planes de sector de las dos villas evidencian dos modalidades de intervención selectiva. Por un lado, a través del doble proceso de negociación y modulación del espacio, en la Villa 20 se pretende consolidar un marco legal y legitimador para ejecutar las infraestructuras necesarias con miras a fijar la dinámica expansiva de los asentamientos informales. Mientras que, por otro lado, se recurre a formas de intervención diferenciada (indicadores excepcionales, venta de suelo público, inducción de la segregación social-espacial,

etcétera), ya probadas en los grandes proyectos urbanos, para acelerar el desarrollo inmobiliario a través de las reformas territoriales selectivas, tal como se evidencia en el caso de la Villa Olímpica.

Reflexiones finales

Resumiendo, hasta este punto, en este capítulo se ha indagado en el papel que tienen lxs planificadorxs y los planes urbanos en la producción de la territorialidad estatal, intentando ir más allá de su imagen idealizada y formalista. En este sentido, la supuesta falta de operatividad de los planes urbanos no es neutral; no tiene que ver con el subdesarrollo, con la falta de modernización o con la implementación de instrumentos y regulaciones más sofisticadas. No se trata de un problema tecnológico, sino interpretativo.

En base al caso de estudio del planeamiento porteño, analizándolo en dos escalas y temporalidades distintas, en este capítulo se indagó en los entramados de proyectos y estrategias espaciales, entendiéndolos como dos de las nociones fundamentales de la teoría del espacio estatal. Desde este enfoque, se evidenció la forma en que los proyectos garantizan la unidad y la estructura del Estado, mientras que las estrategias apuntan a movilizar el circuito del capital a través de formas selectivas de intervención socioespacial. Dicho de otro modo, se evidenció cómo los proyectos ofrecen una imagen horizontal del territorio, mientras que las estrategias lo inclinan y así sucesivamente.

El análisis multiescalar de estos dos tipos de iniciativas urbanísticas, además de explicar las modalidades e innovaciones en la producción del espacio estatal, también permiten reflexionar sobre la genealogía de los planes urbanos generales y la interrelación entre los planes de sector.

En cuanto a la genealogía, ésta evidencia que la selectividad espacial es un aspecto dinámico y un objetivo tácito e inherente del planeamiento urbano. Las escalas y jurisdicciones retratadas en los planes analizados no existen como entidades ontológicas separadas, sino que en la práctica son intermitentes, o bien, están tenazmente imbricadas por las estrategias de intervención socioeconómica, invisibles en el radar del planeamiento urbano. A través de estas estrategias espaciales y temporales específicas, los ámbitos de regulación general mutan en ámbitos de regulación especial y viceversa. La Reforma de la Constitución de 1994 es un claro ejemplo. Así como la Comuna 8 adquiere –al menos en la ley– cierta autonomía con respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta última ratifica su aislamiento y privilegios con respecto al resto de partidos que conforman el conurbano bonaerense. En este sentido, la idea de “integración” (tan anhelada por lxs planificadorxs

reformistas) adquiere un doble significado. Integración puede aludir a un espacio equilibrado e isótropo en términos de inversión y regulación estatal, pero también puede implicar relaciones de control y dependencia con respecto a otros espacios y a otras escalas estatales.

En cuanto al segundo objeto de estudio, la casuística porteña reciente permite reflexionar sobre la interrelación entre los planes de sector, en este caso, sobre la propia concepción de los grandes proyectos urbanos y las villas miseria, como dos de las heterotopías paradigmáticas del tejido urbano de las ciudades latinoamericanas. En este sentido, se trata de un nuevo esfuerzo técnico y conceptual de lxs planificadorxs por normalizar la ciudad, mediante la legitimización o eliminación de los espacios excepcionales, soslayando, al mismo tiempo, las estrategias de intervención selectiva tras el laberinto de instituciones y los discursos integradores de los proyectos urbanos.

En definitiva, se pudo constatar que el espacio estatal, el espacio producido y sostenido por el planeamiento urbano, es un terreno político e institucional dinámico y en disputa, sobre el cual diversas fuerzas sociales intentan dirigir su capacidad para estructurar el territorio. Esto es importante para mostrar que los desequilibrios territoriales no son errores técnicos, sino que son parte del carácter selectivo e inherente a las políticas públicas y a las instituciones del Estado.

Más allá del anhelo por la modernización de los marcos legislativos y la integración de los niveles administrativos, lo importante es cómo se interpretan los instrumentos y las regulaciones existentes a través de la mutua conformación entre los proyectos, las estrategias y los discursos del planeamiento urbano. Para eso es importante construir una nueva epistemología que sea capaz de superar el hermetismo disciplinar. Además, es primordial revisar la genealogía del planeamiento urbano, por un lado, para evidenciar los cambios en la autonomía de las escalas de intervención y, por otro, como una oportunidad para interpretar las ciudades como el producto de un proyecto estatal específico en términos históricos y espaciales. Asimismo, este enfoque epistemológico y relacional es una nueva ocasión para reivindicar la investigación empírica, sobre todo, los estudios de caso comparado y, de este modo, devolverle un sentido a la formación de lxs urbanistas. Se trata de entender cómo se relacionan las dos caras del planeamiento y de que los proyectos no son autónomos, sino que su operatividad siempre está atada a las estrategias de intervención socioeconómica y viceversa.

Referencias bibliográficas

Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford; New York: Oxford University Press.

- Cuenya, B.; Elinbaum, P.; Ziccardi, A. (2020). Grandes proyectos urbanos. Conceptos clave y casos de estudio. PUEC: Ciudad de México
- Douglass, L. (1973). Requiem for Large-Scale Models. *Journal of the American Institute of Planners*, 39,3: 163-78.
- Elinbaum, P. (2019). La ciudad como proyecto estatal. *PLOT*, (46), 15–19.
- Elinbaum, P. (2020a). Planeamiento metropolitano heterodoxo. La operatividad estratégica de la casuística argentina reciente. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1–19.
- Elinbaum, P. (2020b). El eslabón perdido entre el plan general y los planes especiales. En Cuenya, B.; et al (2020). *Grandes proyectos urbanos. Conceptos clave y casos de estudio*. PUEC: Ciudad de México
- Elinbaum, P. (2021, en prensa). Heterotopías urbanas. Modalidades e innovaciones en la producción del espacio estatal porteño. *Eure*.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299–318.
- Galland, D., & Elinbaum, P. (2018). A “Field” Under Construction: The State of Planning in Latin America and the Southern Turn in Planning. Special Edition in Latin America. *DisP - The Planning Review*, (54).
- Galland, D., & Elinbaum, P. (2015). Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning. *DisP - The Planning Review - Taylor and Francis*, 51(4), 70–88.
- Garay, A. (2020). Agendas de políticas de vivienda e infraestructura en América Latina : diez errores frecuentes en el diseño de la política habitacional (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 8 (15): 21-38.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke, Hampshire; London: Macmillan.
- Jessop, B. (2007). *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge; Malden MA: Polity.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Massiris, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. *Proyección*, 1(4), 1–34.
- Motta, M., & Almansi, F. (2017). Gestión y planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA, 145–168.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Simon, H. A. (1986 [1979]). De la racionalidad sustantiva a la procesal. En F. Hahn & M. Hollis (Eds.), *Filosofía y teoría económica* (pp. 130-171). México: Fondo de Cultura Económica.