

METRÓPOLIS EN LA ENCRUCIJADA

Nuevas amenazas, debilidades estructurales y oportunidades pospandemia



Sonia Vidal-Koppmann
compiladora

Matilde Malizia
María Eugenia Goicoechea
colaboradoras

IMHICIHU



CONICET

METRÓPOLIS EN LA ENCRUCIJADA

Nuevas amenazas, debilidades estructurales y
oportunidades pospandemia

SONIA VIDAL-KOPPMANN

(COMPILADORA)

MATILDE MALIZIA - MARÍA EUGENIA GOICOECHEA

(COLABORADORAS)

METRÓPOLIS EN LA ENCRUCIJADA

Nuevas amenazas, debilidades estructurales y
oportunidades pospandemia



CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS

INSTITUTO MULTIDISCIPLINARIO DE HISTORIA Y CIENCIAS HUMANAS

2021

Vidal-Koppmann, Sonia

Metrópolis en la encrucijada : nuevas amenazas, debilidades estructurales y oportunidades pospandemia / Sonia Vidal-Koppmann ; María Eugenia Goicoechea ; Matilde Malizia ; dirigido por Sonia Vidal-Koppmann. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IMHICIHU - Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, 2021.

458 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-4934-16-1

1. Planificación Urbana. 2. Ordenamiento Territorial. 3. Pandemias. I. Goicoechea, María Eugenia. II. Malizia, Matilde. III. Título.

CDD 307.1216

Revisión técnica: Dra. Matilde Malizia y Dra. María Eugenia Goicoechea

Diseño y diagramación: Juan Pablo Lavagnino

Diseño de tapa: DG Clara Koppmann

Las opiniones expresadas en los trabajos publicados en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU-CONICET)
Saavedra 15, 5to. piso
C1083ACA Buenos Aires, Argentina
Tel.: 4953-2042/8548 • imhicihu@conicet.gov.ar

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

© 2021 Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas
imhicihu@conicet.gov.ar

ISBN 978-987-4934-16-1

COMITÉ CIENTÍFICO

DR. FEDERICO ARENAS VÁSQUEZ
Instituto de Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

DR. AXEL BORSDORF
Instituto de Geografía
Universidad de Innsbruck, Austria

DR. LUIS F. CABRALES BARAJAS
Departamento de Geografía
Universidad de Guadalajara

DRA. ANA M. LIBERALI
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

DR. ADRIANO ROVIRA PINTO
Instituto de Ciencias de la Tierra
Universidad Austral de Chile

ÍNDICE

Comité científico.....	5
Agradecimientos.....	9
Prólogo	11

PARTE I

Áreas metropolitanas en tiempos de pandemia

Buenos Aires: redescubriendo la Región Metropolitana en tiempos de pandemia / SONIA VIDAL-KOPPMANN	15
Los desafíos de la gobernanza metropolitana posPandemia / ARTURO ORELLANA y DANIEL MORENO.....	27
Los servicios públicos urbanos como condicionantes de la dinámica socio-territorial del Área Metropolitana de Caracas (2019-2020) durante la pandemia del COVID-19 / SANDRA ORNÉS VÁSQUEZ.....	55
El impacto de la pandemia en las prácticas cotidianas de los hogares de migrantes en la Villa 20 (Ciudad de Buenos Aires) / MARIELA PAULA DIAZ,	85
La Buenos Aires Metropolitana frente al COVID-19. Una mirada a las pautas de (in)movilidad en contexto de crisis sanitaria / MARÍA EUGENIA GOICOECHEA y ARTEMIO PEDRO ABBA	101
La movilidad urbana durante la crisis sanitaria en la Ciudad de México. Explorando escenarios posibles / GEORGINA ISUNZA VIZUET y MARÍA BERNARDET RODRÍGUEZ VERA	133
Revisión del comportamiento del sistema de transporte público del Área Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la pandemia COVID-19 a partir de la explotación de datos públicos / MAXIMILIANO AUGUSTO VELÁZQUEZ.....	163
El corredor sur-sudeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El caso del Ramal P1 / MARTÍN ORDUNA, CARLOS DE CANDIA, MAXIMILIANO VELÁZQUEZ y DAIANA BUJÁN.....	193

PARTE II

Vulnerabilidad social, ambiente y desarrollo urbano

Los entornos de la vulnerabilidad social en el Área Metropolitana de Guadalajara: reflexiones sobre desarrollo urbano y bienestar objetivo / JOSEFINA LARA GUERRERO	225
Problemas socioterritoriales y conflictividad social: la falta de consenso en la gestión del desarrollo urbano en el municipio de Quilmes (2003-2015) / OCTAVIO FERNÁNDEZ ÁLVAREZ.....	257
Las tomas de tierra en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Guernica: ¿ocupar es usurpar? / JULIA VIRGINIA ROFÉ.....	271
Quilmes, territorio fragmentado: escenarios socio-ambientales frente al cambio climático / PABLO LACABANA CENZANO, CRISTINA CARBALLO y MIGUEL LACABANA	291

PARTE III

Territorios y transformaciones urbanas contemporáneas

Producción del espacio urbano. Cambios de uso del suelo en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (noroeste argentino) durante el periodo 1990-2020 / MATILDE MALIZIA, PAULA BOLDRINI Y DAVID MONTENEGRO	319
La vivienda subsidiada en las conurbaciones litorales. El caso de La Serena-Coquimbo en el norte de Chile / RODRIGO HIDALGO DATTWYLER, CARLOS VERGARA CONSTELA, MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ y ALEX PAULSEN ESPINOZA	347
La movilidad urbana en localidades cabecera del corredor sudoeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires, desde una perspectiva de género / JIMENA DMUCHOWSKY.....	371
Comercios bancarios en la Ciudad de Buenos Aires / VILLY CREUZ	389
Transformaciones contemporáneas de la geografía universitaria en la metrópoli de Buenos Aires / IGNACIO CELIS MARÍN	419
Sobre los autores.....	447

PROBLEMAS SOCIOTERRITORIALES Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL: LA FALTA DE CONSENSO EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN EL MUNICIPIO DE QUILMES (2003-2015)

Octavio Fernández Álvarez
IMHICIHU-CONICET/CETAM-ISU-FADU-UBA

Introducción

Durante las últimas dos décadas vienen produciéndose en el este del municipio de Quilmes¹ ciertas transformaciones socioterritoriales de importancia, entre las que se destacan el sostenido proceso de densificación en el área central y la aparición de megaempredimientos inmobiliarios y barrios cerrados. Asimismo, se verifica el agravamiento de las condiciones habitacionales de miles de familias, por el efecto conjunto de la expansión de los asentamientos informales, la carencia de servicios básicos y la persistencia de fenómenos de contaminación ambiental (Fernández, 2017; Fernández, 2018; Fernández Álvarez, 2019).

Dicho escenario determinó la emergencia de un amplio abanico de demandas ciudadanas al gobierno local y la conformación de un entramado social complejo, compuesto por múltiples actores sociales y asociaciones vecinales conformadas *ad hoc*. El objetivo de este artículo es estudiar dicha conformación entre 2003 y 2015, así como analizar las respuestas que el gobierno local brindó a las demandas de la ciudadanía para resolver los conflictos generados. Nos preguntaremos, así, ¿qué rol tuvieron las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo urbano local? ¿qué instrumentos de planificación y gestión dispuso

¹ Nuestra área de estudio está delimitada por el eje del ferrocarril Roca, el Río de la Plata y los municipios vecinos.

el gobierno local para atender dichas problemáticas y encauzar las demandas? ¿cuán exitosos resultaron dichos instrumentos?

En primer lugar, esbozaremos una síntesis de las principales dinámicas de desarrollo urbano de este sector del territorio quilmeño durante la etapa kirchnerista.² Luego, desarrollaremos la emergencia de los distintos conflictos vinculados a cada una de esas dinámicas, así como la aparición de los diversos actores sociales que los sostuvieron. A continuación, analizaremos el tratamiento del conflicto social por parte del gobierno local así como los dispositivos que utilizó para generar acuerdos. Por último, trazaremos algunas reflexiones finales acerca de la gestión de los conflictos sociales generados por el desarrollo urbano y el tipo de instrumentos utilizados a tal fin.

Las transformaciones socioterritoriales

Una de las principales transformaciones socioterritoriales del este de Quilmes se vincula al proceso de densificación edilicia. El *boom* de la construcción que experimentó la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) a partir de la reactivación económica posterior a la crisis de 2001 se sintió con fuerza en el municipio. La localización de los nuevos emprendimientos resultó muy selectiva, ya que abarcó unas cien manzanas del centro de Quilmes y sus alrededores. Esta circunstancia determinó que la transformación del paisaje urbano fuera muy acuciante, ya que el centro de Quilmes poseía una densificación moderada pese a contar con una zonificación permisiva en su código urbano (Ordenanza n° 4545/79).

Las áreas contiguas al centro, por su parte, presentaban una tipología residencial de casas bajas que se transformó radicalmente. En este caso, además, se destaca el caso de los alrededores de la Plaza Conesa, que transformó su uso residencial tradicional en un polo gastronómico y de servicios para los nuevos residentes, conformando una nueva centralidad que acompañó el proceso de verticalización, destinado principalmente a sectores medio-altos y altos.

Cabe mencionar que estos procesos se dieron con una velocidad inusitada y se sostuvieron a lo largo de todo el período de análisis y sin altibajos —como sí ocurrió en otros barrios de la RMBA—. Análogamente, comenzó a evidenciarse un proceso de valorización del suelo, que llevó a que Quilmes liderara los aumentos de precios de la región durante varios años consecutivos (Fernández, 2018).

² A nivel local, dicha etapa abarcó los gobiernos de Sergio Villordo (2003-2007) y Francisco Gutiérrez (2007-2015), ambos pertenecientes al Frente para la Victoria.

Otra de las dinámicas, en estrecha relación con lo antedicho, tiene que ver con el desarrollo de megaemprendimientos inmobiliarios y barrios cerrados. Por un lado, Quilmes resultó un territorio propicio para el desarrollo de *countries* verticales, una tipología de vivienda multifamiliar sobre grandes parcelas insertas en el tejido urbano más consolidado, pero con cierta pretensión de barrio autosuficiente (diversas amenidades, equipamientos recreativos, oficinas, etc.). Al igual que varios emprendimientos más tradicionales situados en el centro, se trató de "proyectos destinados a inversores financieros".³ Por otro lado, aparecieron asimismo propuestas de barrios cerrados, cuyo caso más paradigmático es Nuevo Quilmes, una urbanización exclusiva y de grandes dimensiones, situada en un humedal contiguo a la Autopista Buenos Aires-La Plata. También en relación a esta vía rápida, comenzó a delinearse un gran proyecto urbano denominado Nueva Costa del Plata. Esta propuesta consiste en la urbanización de una enorme porción de la ribera rioplatense sobre terrenos en desuso y un área de bosques nativos, a partir de una inversión millonaria para la construcción de viviendas, hoteles y comercios, entre otros.

Al tiempo que ocurría toda esta serie de dinámicas asociadas a la valorización inmobiliaria, se producía en los barrios vulnerables de Quilmes Este un agravamiento de las condiciones habitacionales. Las villas y asentamientos precarios localizados en el sector experimentaron un proceso de expansión y de fuerte crecimiento demográfico. Asimismo, en la mayor parte de las variables sociales y habitacionales (características de la vivienda, indicadores laborales, educativos, etc.), los barrios precarios del este de Quilmes se mantuvieron dentro de los peores índices de todo el municipio (Fernández Álvarez, 2019).

Ese crecimiento tuvo lugar además sobre áreas naturalmente poco aptas para la urbanización, por tratarse de terrenos bajos e inundables. Se trató de una expansión precaria, que no fue acompañada por la subsiguiente ampliación de las redes de servicios básicos (agua y saneamiento, gas, pavimentos, etc.). Al mismo tiempo, al incrementarse la población creció también la exposición a numerosos contaminantes, aumentando la vulnerabilidad socioambiental: persistieron los basurales a cielo abierto, el volcado de efluentes industriales y desechos sólidos en ríos y arroyos, entre otras problemáticas.

Los conflictos urbanos

La mayor parte de las dinámicas socioterritoriales señaladas derivó en su problematización por parte de la población. Tanto las transformaciones más aceleradas del paisaje urbano y los grandes proyectos que modificarían la ciudad

³ Sitio Web Plazaverde. Recuperado de: <https://www.plazaverde.com.ar>

como la persistencia y el agravamiento de las condiciones habitacionales más adversas resultaron conflictivos, en caso tanto despertaron la defensa de cierto modelo territorial amenazado, por una parte, y el reclamo por mejoras urgentes en la calidad de vida de la población, por otra. Podría decirse que el aspecto más sobresaliente del caso quilmeño es que estos conflictos fueron tratados de manera organizada antes que atomizada. Además, una buena parte de ellos llevó a la creación de asociaciones de vecinos conformadas *ad hoc*. Revisaremos algunos casos a continuación.

El proceso de densificación edilicia en las áreas centrales de Quilmes y Bernal fue uno de los primeros conflictos urbanos en desatarse. En 2005, aparecieron en el escenario local y con diferencia de pocos meses, dos asociaciones vecinales de orientación similar: Bernal Unido y Quilmes Unido. Ambas agrupaciones cuestionaron fuertemente el proceso de densificación, enumerando una serie de perjuicios y amenazas que el mismo traería a su estilo de vida:

¿Te preocupa la construcción indiscriminada de edificios torre? ¿Te preocupa el colapso de la red cloacal construida en la década del 30? ¿Te preocupa quedarte sin agua? ¿Te preocupa quedarte sin energía eléctrica? ¿Te preocupa el caos vehicular y de estacionamiento? ¿Te preocupa el impacto urbanístico y ambiental? ¿Te preocupa la capacidad colmada de las escuelas públicas y del hospital de Quilmes?.⁴

Asimismo, en este sector, la emergencia de una nueva centralidad en torno a la Plaza Conesa trajo inconvenientes a los vecinos de la misma, que se organizaron colectivamente bajo la denominación Vecinos de la Plaza Conesa para reclamar al municipio un mayor cuidado del espacio público.

La construcción de megaemprendimientos inmobiliarios también resultó problemática. Uno de los casos más significativos es el de los terrenos de la ex fábrica Rhodia. Se trataba de un espacio vacante de amplias dimensiones, cubierto por una densa arboleda, en el cual los vecinos venían proponiendo al municipio desde 1999 la creación de un espacio verde público. En 2008 se anunció la construcción de un barrio cerrado denominado Dorrego Reserva Urbana, al cual los vecinos se opusieron desde el inicio por el impacto ambiental negativo que llevaría a su barrio —pérdida del arbolado, fragmentación urbana, etc.— además de la presencia de supuestas irregularidades en la aprobación de los planos. Esto llevó a la conformación de la asociación Vecinos de la ex Rhodia.

Un caso similar trajo la construcción del barrio cerrado Nuevo Quilmes. En este caso, los principales reclamos provinieron de la Sociedad de Fomento de Villa Alcira, barrio contiguo al emprendimiento. Los vecinos alegaban que el impacto ambiental que produciría la construcción del nuevo barrio sería altamente

⁴Sitio web Quilmes Unido. Recuperado de: <http://quilmesunido.blogspot.com>.

negativo, al rellenar un área de bañados y elevar el nivel del suelo, incrementando el riesgo de inundaciones. Cuestionaron también la legalidad de las obras.

Finalmente, el proyecto urbano de Nueva Costa del Plata tampoco resultó carente de cuestionamientos. En este caso, al tratarse de una propuesta urbanística de escala metropolitana, además de los vecinos de Quilmes se sumaron otros actores en la oposición al proyecto (organizaciones ambientalistas, gremiales, partidos políticos). El principal aspecto problemático resultó la alteración del ecosistema natural, ya que el proyecto se instalaría sobre los últimos reductos de los bosques nativos ribereños. Se cuestionaron tanto el carácter excluyente de la propuesta, destinada a sectores de alto poder adquisitivo, como las supuestas maniobras fraudulentas en la adquisición de los terrenos, cedidos por el Estado a la empresa Techint. En 2008 las distintas organizaciones interesadas decidieron agruparse en un frente único, la Asamblea No a la Entrega de la Costa Avellaneda-Quilmes.

Las problemáticas sociohabitacionales fueron asimismo objeto de demanda por parte de los habitantes de los barrios precarios de Quilmes. En este caso, se conformó en 2008 la Federación de Asentamientos-Villa y Barrios Unidos por las Viviendas de Quilmes, una organización que nucleó a representantes de barrios vulnerables de todo el distrito y de la que participaron referentes de dos barrios del este de Quilmes. El objetivo de la organización fue el de movilizar la construcción de viviendas en el municipio, ante un déficit que estimaban mayor al oficial (El Día, 27/04/2009).

Por su parte, la falta de accesibilidad a los servicios básicos como la red cloacal y la recolección de residuos también despertó las demandas ciudadanas. Uno de los reclamos más frecuentes fue el ascenso de las napas freáticas, una problemática recurrente en todos los barrios de Quilmes Este. Tal es así que resultó uno de los principales puntos que nucleó a los Vecinos Autoconvocados de Ezpeleta. Esta organización cambió su nombre a Ezpeleta Unido tras la difusión de las experiencias de las dos organizaciones homónimas de Bernal y Quilmes. Sin embargo, la mayor cuota de organización derivó de su oposición al proyecto oficial de creación de un parque industrial sobre las costas del Río de la Plata, abarcando una amplia superficie de humedales. La preocupación vecinal radicó fundamentalmente en la cuestión ambiental, ante el temor de la contaminación que generarían las industrias, por un lado, y la pérdida del último "pulmón verde" del municipio y el aumento de la recurrencia de las inundaciones, por otro.⁵

El problema de la contaminación ambiental fue puesto sobre el escenario en varias oportunidades. En ciertos casos, los vecinos directamente afectados iniciaron acciones judiciales contra las empresas contaminantes. Por ejemplo, es

⁵ Sitio Web Ezpeleta Unido. Recuperado de: ezpeletaunida.wordpress.com

el caso de la contaminación hidrocarburífera a raíz de la rotura de un poliducto de Repsol-YPF en Villa Luján (Diario Clarín, 27/01/2009). En otros casos, quizás por tratarse no ya de un accidente sino de procesos rutinarios y permanentes, se conformaron asociaciones de vecinos. Es el caso de Vecinos de Smurfit Kappa y de Vecinos de la Subestación Sobral. Los primeros reclamaban el cese de la contaminación del aire y de las aguas —la papelera Smurfit Kappa contaminaría las aguas de un arroyo cercano— así como de los ruidos molestos. Los segundos, demandaron al municipio la relocalización de una subestación eléctrica que acarrearía severos problemas de salud a los vecinos linderos (indicios de contaminación electromagnética).⁶

Más allá de la diversidad de problemáticas y situaciones puntuales que originaron cada una de las demandas que hemos destacado aquí, cabe señalar algunos puntos en común de las asociaciones vecinales —es decir, de este nuevo actor social que apareció en el escenario local ante las transformaciones del territorio—.

Una de las características principales de las organizaciones sociales fue su trabajo en red. Cada una buscó contactarse con las demás para trabajar de forma articulada. Esto favoreció el intercambio de información, ideas y recursos y permitió que nuevas agrupaciones fueran adquiriendo un *saber hacer* de sus predecesoras, una cierta experiencia organizativa, al tiempo que posibilitó la réplica directa de propuestas nacidas en algunos barrios hacia otros (Bernal Unido actuó de referencia para Quilmes Unido y éste a su vez para Ezpeleta Unido, por ejemplo).

Otra característica bastante extendida en las asociaciones vecinales fue su profesionalización. Por el nivel de organización que se propusieron y por el tenor de los problemas a enfrentar, estos actores fueron dotándose de una experticia profesional y técnica, aportada por la colaboración voluntaria de profesionales especializados en cierta área de interés de la agrupación. La profesionalización también incluyó tareas que pertenecen a la esfera de la gestión estatal, como la difusión de información de interés público o la realización de relevamientos y controles.

En estrecha relación a la profesionalización se encuentra la vocación propositiva general que se deduce de cada una de las asociaciones. En la gran mayoría de los casos primó una actitud no meramente reactiva ante las problemáticas, sino que se partió de la hipótesis de que, en tanto actores centrales de la vida democrática, la sociedad civil estaba en condiciones de aportar sus propias soluciones a los conflictos generados.

⁶Ibidem.

Con respecto a la forma de trabajo de las organizaciones, se destaca la amplia variedad de mecanismos de intervención en la esfera pública. Este aspecto abarcó desde manifestaciones en el espacio público hasta la realización de audiencias con funcionarios, pedidos de informes y una amplia difusión de las propuestas e ideas propias. La capacidad de convocatoria llegó a ser muy amplia, como indican las primeras manifestaciones realizadas en el centro de Quilmes, que lograron convocar a un número importante de sectores políticos y sociales y a representar una gran diversidad de problemáticas urbanas, llegando a tener incluso una fuerte incidencia en la agenda pública municipal, con repercusión en los medios locales (Quilmes a Diario, 20/03/2007).

Por último, cabe destacar que primó en estas organizaciones la búsqueda de consenso, incluso con otros actores sociales a los cuales sus intereses se enfrentaban, al parecer, más directamente (como la industria de la construcción o el mercado inmobiliario). Los vecinos apelaron así a “pergeñar una solución ajustada a las necesidades tanto de los ciudadanos reclamantes, como de quienes pretenden construir invirtiendo y generando trabajo”, a dar “respuestas a las necesidades que los nuevos y los viejos ciudadanos necesitan para compartir un espacio urbano con alegría” (Diario Clarín, 16/03/2007) y a “encauzar por la vía del diálogo, con respeto y consideración los intereses y ambiciones”.⁷

En relación a esta búsqueda es que debemos entender la demanda *de máxima* de todas las organizaciones: la elaboración de un plan urbano ambiental (PUA) que debatiera el modelo de ciudad deseado y que sirviera de referencia para guiar el desarrollo urbano. La idea de confeccionar el PUA permitió intensificar el trabajo en red de las asociaciones vecinales de Quilmes. Tal es así que un amplio número de agrupaciones decidieron conformar el Foro de Asambleas por el PUA. El Foro permitió visibilizar las distintas problemáticas de cada barrio de Quilmes, conectar a vecinos distantes entre sí y solidarizarlos con ciertas demandas ajenas. La asociación Quilmes Unido fue quien lideró las convocatorias.

Las respuestas del Estado y los dispositivos de construcción de acuerdos

Ahora bien, ¿cuál fue la respuesta del Estado ante la problematización creciente de las transformaciones socioterritoriales en el este de Quilmes? En principio, podemos afirmar que la primera reacción fue la inacción. El gobierno local solo reaccionó ante las demandas vecinales con medidas concretas cuando la organización ciudadana ya había copado las calles y las portadas de los medios

⁷ Sitio web Quilmes Unido.

locales. De todos modos, las respuestas otorgadas estuvieron lejos de conformar a la ciudadanía.

En el caso del proceso de densificación en el área central de Quilmes, por ejemplo, el gobierno estableció solo medidas provisionales, aumentando los controles ante la denuncia de irregularidades en las obras y requiriendo a los emprendimientos y por un plazo determinado un “certificado de factibilidad y aptitud técnica” (El Diario de Quilmes, 23/03/2007). El legislativo local, por su parte, creó una comisión para tratar la problemática en el Concejo Deliberante pero no invitó a las organizaciones a formar parte del debate. En ningún caso se dispusieron medidas de fondo, como la suspensión de permisos de obra o la revisión del código urbano.

El gobierno local intentó recuperar de todos modos y ante la presión vecinal un cierto rol de *mediador* entre los intereses de la sociedad civil y el mercado inmobiliario. Esto quedó de manifiesto cuando, en 2008, el municipio pareció dispuesto a abrir el diálogo con las organizaciones, que ya reclamaban el PUA (Perspectiva Sur, 22/04/2008). A pesar de situarse discursivamente en el lugar de la mediación, en los hechos el gobierno local se situó decididamente a favor del desarrollo inmobiliario, entendiendo que la densificación debía producirse, solo mostrándose dispuesto a consensuar algunos límites en su localización:

[Es necesario] discutir no si autorizamos las construcciones o no, sino por el contrario dónde deben estar ubicadas: si en el casco céntrico, si en una llamada zona de recuperación donde justamente permitan recuperar con sus inversiones áreas del distrito que están algo decaídas, o dónde (Secretario de obras públicas; Cinco Días, 27/04/2009).

En 2010, el Concejo Deliberante sancionó una ordenanza que regularizó la situación de las obras que habían construido más m² de los permitidos por la normativa urbanística y las construcciones no declaradas.

Una de las formas de justificar la desatención a ciertas demandas ciudadanas fue su consideración como reclamos de “clase media”. Es decir, el gobierno local se excusó en las urgencias —reales— de la gestión habitacional para con los sectores populares:

sabemos que estas problemáticas representan a sólo una parte de la población de Quilmes, por lo que no podemos dejar de atender las cuestiones referentes a la construcción de viviendas, la instalación de redes de agua potable y cloacas, pavimentación, etc., que son muy necesarias en los distintos puntos del distrito (Secretaria de obras públicas; Cinco Días, 27/04/2009).

Sin embargo, en los hechos, la construcción de vivienda social en el este de Quilmes resultó por demás escasa en relación a la dimensión del problema habitacional (la obra más relevante fue la construcción de 300 viviendas en la

villa El Monte en 2009). Los retrasos en la ejecución de las obras, así como las denuncias por irregularidades en su implementación estuvieron a la orden del día. El propio gobierno reconoció poco antes de terminar su mandato que aún faltaba mucho por hacer (El Día, 23/10/2013).

Para entender la postura estatal ante los distintos conflictos por el territorio es preciso comprender la idea subyacente de desarrollo en el discurso oficial. La administración local vio siempre con buenos ojos la llegada de inversiones inmobiliarias al municipio, más allá de las consecuencias negativas que pudiera acarrear para los vecinos de Quilmes. Tanto a nivel local como a nivel provincial y en municipios vecinos los distintos gobiernos apelaron al *efecto derrame* de las inversiones inmobiliarias como forma de generar un impulso al desarrollo local, por un lado, y a la captación de recursos para el arca municipal, por otro:

Nosotros creemos que es un proyecto sumamente positivo porque compensaría económicamente a Quilmes, porque se utilizaría para el desarrollo total de la costa [...]. Tal como está la situación, hoy nadie puede disfrutar ni de la selva marginal ni de los humedales (Secretario de medio ambiente de Quilmes; La Nación, 09/02/2009).

De hecho, sin formar parte aún de un plan urbano determinado, en 2006 el ejecutivo local había sancionado la Ordenanza n° 10.337/06, que estableció algunas modificaciones normativas de importancia en el código urbano quilmeño y que se encuentran directamente vinculadas a la llegada posterior de las inversiones inmobiliarias. Así, tanto el predio de la ex fábrica Rhodia como el humedal en el que se asentaría Nuevo Quilmes cambiaron su zonificación para admitir la instalación de barrios cerrados. En ambos casos se aplicaron zonificaciones que no existían previamente en el municipio de Quilmes. En el caso de los terrenos de Nueva Costa del Plata, un área destinada en 2003 a su preservación como reserva natural —que nunca había sido reglamentada por el ejecutivo— perdió su carácter de reserva y adquirió usos urbanos, rezonificándose a “zona de urbanización especial de interés ambiental” (Ordenanza n°10.337/06).

Ahora bien, ¿qué dispositivos de planificación utilizó el gobierno local para encauzar las demandas ciudadanas? El primer proceso planificador se remonta al 2006 y tiene que ver con la recolección de propuestas para la modificación de la antedicha ordenanza. El municipio organizó una exigua “jornada de participación ciudadana”, pero la conclusión de los propios vecinos participantes fue que se trató de una propuesta demasiado restringida en cuanto a tiempos y temáticas, por lo que demandaron la realización de un plan estratégico que integrase todas las propuestas.

Tras la presión vecinal —con la participación de numerosas organizaciones en el Foro de Asambleas por el PUA y más de 1000 propuestas presentadas— el gobierno local decidió abrir la discusión de un plan urbano, pero, como men-

cionábamos antes, con ciertas condicionalidades a la hora de establecer ciertas definiciones previas (por ejemplo, la densificación no es puesta en discusión). El municipio cambió poco después el nombre de la propuesta del Plan Urbano Ambiental y decidió encarar un Plan de Ordenamiento Urbano (POU), incluyendo un mecanismo participativo de recolección de propuestas. Sin embargo, las organizaciones criticaron fuertemente la orientación del nuevo plan, que “no es más que un plan de obras públicas [...]. Echamos en falta la presencia del resto de las áreas que obligatoriamente deberían estar pensando nuestra ciudad del futuro (medio ambiente, salud, cultura y educación, derechos humanos, etc.” (Comunicado del Foro de Asambleas por el PUA).⁸ Al mismo tiempo, reclamaron que la instancia participativa sea continua, y que existieran mecanismos participativos al interior de la gestión, más allá de la idea de plan-libro.

En 2009, tras el fracaso del POU, la gestión local relanzó los instrumentos de planificación a partir del Plan Estratégico Quilmes, que se percibe más integral, pero posee numerosas falencias metodológicas y el este de Quilmes no es priorizado en aspectos centrales como la provisión de infraestructura, contaminación o proyectos de urbanización. Más tarde, la gestión lanzó un Plan Quinquenal en 2011, como plan de obra pública de corto y mediano plazo. En 2008 se había presentado un Plan Maestro para la Ribera de Quilmes, atendiendo a la mejora de los espacios públicos e incluso otorgando al área correspondiente el rango de secretaría. Sin embargo, la mayor parte de las obras quedaron inconclusas. Las organizaciones vecinales criticaron la sobreabundancia de planes y el escaso compromiso con la concreción de las obras e iniciaron un camino de desmovilización, que llevó a que en la actualidad la mayor parte de ellas haya dejado de existir:

De Plan Urbano Ambiental [proceso que arrancó a pedido de los vecinos, pero que fue usado sin que ellos participaran] en diciembre del 2007, a Plan de Ordenamiento Urbano hasta febrero del 2009, y de allí a Plan Estratégico Quilmes en noviembre 2009 pero la realidad...sólo cambios de etiquetas [...]. Dos años de la gestión para seguir cambiando el nombre a un supuesto plan que va corriendo su meta hacia adelante indefinidamente [...] Cientos de horas de los vecinos, miles de propuestas a demanda, esfuerzos periodísticos vanos (Comunicado del Foro de Asambleas por el PUA).⁹

⁸ Sitio web Quilmes Unido.

⁹ Ibidem.

Reflexiones finales

El desarrollo urbano se transformó en Quilmes en una cuestión de Estado que tuvo enormes dificultades para erigirse en una política de Estado. El escenario delineado en el municipio durante la etapa kirchnerista, con una amplia participación de actores y sectores sociales diversos, constituyó una oportunidad sumamente desaprovechada para encarar en conjunto las problemáticas comunes.

Como señala Neil Smith, a partir de la emergencia del urbanismo neoliberal el Estado se convierte en un agente (facilitador) del mercado antes que en su regulador. En este contexto, evidentemente, no resultaron demasiados los actores sociales beneficiados por las transformaciones socioterritoriales en Quilmes sino más bien todo lo contrario: tal es así que el desarrollo urbano provocó una alta conflictividad social. Cabe mencionar la diversidad de problemáticas y actores sociales involucrados: todas y cada una de las transformaciones e impactos analizados derivó en algún problema social para cierto sector de la sociedad quilmeña. Así, la aparición de nuevas urbanizaciones cerradas, la expansión comercial sobre Plaza Conesa, el *boom* de la construcción y la densificación edilicia, el déficit socio-habitacional y la falta de servicios, los distintos problemas de contaminación y deterioro ambiental, el tipo de planificación territorial afrontadas; todos estos puntos provocaron la irrupción en la arena pública de diferentes organizaciones vecinales así como el despliegue de movilizaciones en el espacio público para reclamar por el derecho a la ciudad, es decir, el derecho a intervenir y regular el propio proceso de urbanización. En este sentido, las organizaciones sociales que se conformaron en Quilmes en reclamo del derecho a la ciudad demostraron sobradamente su capacidad de organización, movilización e iniciativa.

Lo antedicho nos sirve para arribar a una conclusión fundamental: el gobierno local no solo tuvo que administrar una década de transformaciones socioterritoriales sino que, a raíz de ello, debió gestionar inmerso en un escenario de elevada conflictividad social, rodeada de intereses contrapuestos de distintos actores sociales y económicos. Este es, en resumen, el enorme desafío al que se tuvo que enfrentar la gestión municipal quilmeña; desafío que, no obstante, no pareció dispuesto a dar ninguno de ambos gobiernos, que evidenciaron falencias en aspectos básicos mientras que, a su vez, demostraron cierta eficacia en responder desde la maleabilidad de las normas, el *laissez faire* y la planificación a los intereses del mercado inmobiliario.

Los interrogantes son, de todos modos, más complejos. En definitiva, ¿cuáles son las capacidades de la gestión municipal, depositaria natural de las competencias en materia urbanística, para hacer frente a semejante batería de

transformaciones, así como los conflictos sociales que provocan? En principio, podríamos sostener que en nuestro caso han resultado limitadas, en tanto no se generaron dispositivos para hacer frente al dinamismo de las transformaciones, así como no se vieron desplegados mecanismos de concertación entre los diversos actores involucrados. Esto suele relacionarse con la falta de recursos humanos, económicos y, por supuesto, con la voluntad e intención de las administraciones locales (Reese, 2006; Repetto, 2011), pero también con la propia escala del ámbito local en relación a los problemas de índole metropolitana. Asimismo, la estructura financiera municipal es limitada y, en buena parte, queda subordinada a la discreción con la que los Estados provincial y nacional efectúan el reparto de los recursos. ¿Será entonces que, como plantea De Mattos (2010), la descentralización ha allanado el camino para el mejor desarrollo de los negocios inmobiliarios?

El poder de influencia del urbanismo neoliberal sobre la estructura del Estado municipal parece resultar demasiado potente para garantizar un verdadero poder local en la toma de decisiones. Así, a los problemas de *larga data* de los Estados municipales (administrativos, de recursos humanos y financieros, etc.) se le añaden nuevos, producto de la combinación entre el poder de los actores concentrados del desarrollo urbano y un contexto de expansión económica. Según De Mattos (2010), esto se basa en el supuesto de que los municipios que asuman una postura *empresarial* en relación al desarrollo obtendrán beneficios positivos: por lo general las inversiones inmobiliarias han sido altamente valoradas por las administraciones al considerar su efecto sobre la industria de la construcción y el empleo y así contribuir al crecimiento general de la ciudad, por lo que se ha tendido a establecer condiciones especialmente permisivas para su desarrollo y expansión.

Bibliografía

- De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 81-104.
- Fernández, O. (2017). Accesibilidad y dinamismo inmobiliario: una aproximación al estudio de las transformaciones urbanas recientes en el municipio de Quilmes. En A. Liberali y S. Vidal (comp.), *Movilidad y pobreza. Conectividad y marginación* (pp. 163-189). Buenos Aires, Argentina: FADU-UBA.
- Fernández, O. (2018). Dinámicas metropolitanas, transformaciones locales: el impacto de los procesos metropolitanos recientes en el municipio de Quilmes y los desafíos para la gestión pública local. En S. Vidal Koppmann (comp.), *Di-*

- námica socio-espacial de regiones metropolitanas. Claves para el análisis de un fenómeno complejo* (pp. 197-237). Buenos Aires, Argentina: IMHICIHU-CONICET.
- Fernández Álvarez, O. (2019). "A pasos de la autopista"... pero sin servicios: repensando las barreras físicas y simbólicas en la ribera de Quilmes. En S. Vidal-Koppmann y A. Liberali (comps.), *Movilidad y pobreza. Otras miradas sobre las marginaciones sociales y la planificación territorial* (pp. 149-160). Buenos Aires, Argentina: IMHICIHU-CONICET.
- Frade, A. (23 de marzo de 2007). El HCD acusó el impacto de la agrupación vecinal 'Quilmes Unido'. *El Diario de Quilmes*. Recuperado de: <http://eldiariodequilmes.com.ar>.
- Municipalidad de Quilmes. HCD. Ordenanza n° 10.337/06
- Municipalidad de Quilmes. Secretaría de Planeamiento Estratégico, Obras y Servicios Públicos, Tierras y Viviendas. Plan Estratégico Quilmes.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Desarrollo*, 65, 3-21.
- Repetto, F. (2011). La gestión de la ciudad: retos y capacidades necesarias para una intervención integral. En M. Álvarez (comp.), *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior.
- Rocha, L. (9 de febrero de 2009). Nueva Costa del Plata. Ambiciosa reforma ribereña en Avellaneda y Quilmes. La zona sur tendrá su Puerto Madero. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar>.
- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana: la ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid, España: Traficantes de Sueños.
- S/d (20 de marzo de 2007). Exitoso "autazo" de Quilmes Unido. *Quilmes a Diario*. Recuperado de <http://www.quilmesadiario.com>
- S/d (22 de abril de 2008). El mes próximo comienza a discutirse el Plan Urbano Ambiental. *Perspectiva Sur*. Recuperado de <https://www.perspectivasur.com>
- S/d (27 de abril de 2009). Asociaciones vecinales de Quilmes se reunieron con la Secretaría de Obras de la comuna. *Cinco Días*. Recuperado de <https://www.diario5dias.com.ar>
- S/d (27 de abril de 2009). Denuncian déficit de viviendas en Quilmes. *El Día*. Recuperado de <https://www.eldia.com>.
- Universidad de Quilmes (2006). *Jornadas de Participación Ciudadana "Rezonificación en Quilmes"*. Reporte final. Recuperado de <http://hm.unq.edu.ar>