



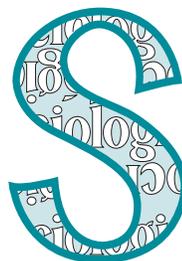
*Sociológica*, año 15, número 42, pp. 37-57  
Enero-abril de 2000

# Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires

*Beatriz Cuenya\**

## RESUMEN

En este artículo se bosquejan algunas transformaciones urbanas que la literatura reciente señala como tendencias en curso en la actual etapa de globalización de la economía. Luego es expuesto el caso de la ciudad de Buenos Aires. Se muestra cómo los procesos de reestructuración económica comenzaron a reflejarse en la configuración de la ciudad. Se sostiene que estos procesos fueron acompañados por las políticas urbanas, las que también experimentaron fuertes cambios. Se postula la hipótesis de que con posterioridad al quiebre de las políticas urbanas del Estado de "semibienestar", y a la crisis de la planificación urbana indicativa, se asiste a la constitución de una nueva política urbana que intenta responder a las demandas de competitividad, pero también a las de calidad de vida.



\* Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET Argentina) y del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), asociado al Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico <beatrizcuenya@ciudad.com.ar>.



## INTRODUCCIÓN

LA REESTRUCTURACIÓN del capitalismo a nivel mundial y las profundas reformas macroeconómicas e institucionales en América Latina han aparejado cambios notables no sólo en la configuración del territorio, sino también en las políticas urbanas, en la planificación urbana y en las concepciones sobre la ciudad. De este conjunto de cuestiones, abordadas por la literatura urbana reciente, algunas están bien documentadas, varias se encuentran en debate y otras no han tenido aún una valoración suficiente y, por lo tanto, se han planteado como hipótesis.

Hay cada vez más evidencias de que las nuevas condiciones macroeconómicas e institucionales están alterando radicalmente la jerarquía de los sistemas económicos territoriales y los espacios urbanos. Se han creado oportunidades para ciertas ciudades, pero simultáneamente se han agudizado las desigualdades inter e intra urbanas. Se presume que los factores que inciden en la división económica y social del espacio están progresivamente fuera de la órbita del Estado. Esto plantea serios interrogantes sobre las posibilidades futuras de las ciudades. Si bien tanto las políticas urbanas de los estados de "semi-bienestar" como la planificación urbana tradicional fueron severamente cuestionadas por sus escasos resultados en términos de desarrollo y equidad socio territorial, hay una pregunta clave aún sin respuesta respecto de las políticas urbanas emergentes: ¿podrán éstas afrontar el doble desafío que el consenso internacional les plantea, es decir, transformar a la ciudad en una estructura eficiente capaz de albergar al sector internacionalizado de la economía y, al mismo tiempo,



desarrollar un entorno social y territorialmente equitativo para reducir la pobreza y la exclusión, garantizando la seguridad urbana y la gobernabilidad?

En este artículo se esbozan estas tendencias y se expone el caso de la ciudad de Buenos Aires como ejemplo de las transformaciones en curso.

### **EL CONTEXTO INTERNACIONAL: GLOBALIZACIÓN Y RECONFIGURACIÓN DE LOS SISTEMAS URBANOS TRANSNACIONALES**

Estudios recientes indican que la globalización ha implicado la emergencia de un nuevo tipo de sistema urbano en el plano transnacional, en el cual un número reducido de ciudades surgen como lugares estratégicos para ciertos circuitos asociados a la mundialización de la economía. Estas ciudades funcionan como nódulos o puntos de mando de la organización de la economía mundial, como lugares y mercados claves para las actividades más importantes de este periodo (finanzas y servicios especializados a las empresas) y como centros generadores de innovaciones para estas industrias. La revolución en las tecnologías de comunicación no ha eliminado aún la necesidad de ciertos entornos edificados y configuraciones urbanas con una vasta concentración de infraestructura y recursos laborales (Friedman, 1986; Sassen 1994, 1996, 1997).

Hay debate respecto de cuántas ciudades de este tipo hay y qué lugar ocupan en la jerarquía internacional. Algunos autores como los recientemente citados, consideran que tal red de lugares estratégicos incluye no sólo algunos centros del mundo industrializado (Nueva York, Londres, Tokio, París, Francfort, Zurich, Amsterdam, entre otros) sino también un núcleo de actividades localizadas en las grandes metrópolis de países en desarrollo. En América Latina, San Pablo, Buenos Aires y la Ciudad de México formarían parte de esta nueva geografía.

La emergencia de tal trama de sitios estratégicos implica que un enorme territorio queda excluido de los principales procesos que nutren la economía global. Al mismo tiempo, en el interior de las ciudades integradas a los circuitos de la economía mundial, la implantación de los actuales sectores en crecimiento, de los nuevos recursos

institucionales de las firmas en ascenso y de las modernas tecnologías están modificando los viejos patrones de centralismo y marginalidad. S. Sassen alude a ellos como una nueva geografía de este centralismo y marginalidad.

Lo que parece estar ocurriendo es una inédita fragmentación del espacio urbano. Se separan, de un lado, sitios especializados, modernizados y competitivos y, del otro, lugares que operan fuera de los subsistemas orientados al mercado mundial y que, por lo tanto, ven aumentadas sus desventajas. Esta reciente segmentación a veces se yuxtapone con los viejos límites económicos y sociales de la ciudad, en virtud de los cuales los territorios han sido segregados a partir de la posición social de los actores urbanos y de la tenencia del suelo.

#### **EL CONTEXTO NACIONAL: PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y CRISIS DE LAS POLÍTICAS URBANAS DEL ESTADO Y DE LA PLANIFICACIÓN URBANA INDICATIVA**

La dinámica de la reorganización tecnológica y económica global no es el único factor explicativo de los fenómenos urbanos en curso. Las estrategias macroeconómicas de ajuste estructural instrumentadas por los gobiernos nacionales en los países en desarrollo y la reforma del Estado también están desempeñando un papel indiscutible.

La apertura de los mercados a inversionistas extranjeros, la desregulación de sectores económicos y la privatización de empresas estatales han sido cambios institucionales decisivos no sólo para la articulación de ciertas áreas del territorio nacional con los circuitos de la economía mundial; también ellas marcaron un punto de inflexión en las políticas urbanas concebidas como intervenciones públicas en la producción y gestión de la ciudad. Los organismos estatales han modificado sus modos de intervención en el conjunto de los soportes físicos urbanos: redes de infraestructura (agua, saneamiento, electricidad, gas, alumbrado público, telefonía) y equipamientos sociales (fundamentalmente, vivienda). Las posibilidades de intervención del Estado en la creación de condiciones para la producción y reproducción social se vieron asimismo limitadas por la contracción de las inversiones sociales.

En consecuencia, las corporaciones multinacionales y nacionales y los capitales extranjeros implantados en diversas áreas económicas, en las compañías de servicios públicos privatizadas y en el sector



inmobiliario comenzaron a tener una progresiva injerencia en los centros de poder político nacional y local para orientar las grandes operaciones de urbanización, para definir la dirección de las inversiones y para modificar la antigua normativa urbana. Así decisiones claves que afectan las condiciones de producción y consumo en la ciudad quedaron fuera de la esfera de los técnicos y sujetas a los imperativos del capital.

Simultáneamente empezó a producirse una progresiva reformulación de la planificación urbana tradicional, concebida como planes sobre usos del suelo y regulaciones urbanas. Sus bases teóricas, sus objetivos, estrategias y gran parte de sus herramientas de política, se desactualizaron. Con esto se aceleró la crisis de un principio reformador antiguo de la planificación urbana, el de la modernización realizada gracias a una planificación racional, instrumentada a través de los planes y de una disciplina ordenadora del territorio llevada adelante por los técnicos.

### PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS POLÍTICAS URBANAS EMERGENTES

Las políticas urbanas emergentes en la década de los noventa en las grandes ciudades de América latina recibieron la influencia de dos principios doctrinarios básicos, que revelan un cambio en las prioridades de la planificación y el ascenso de un estilo más empresarial de gobierno urbano: a) la revalorización de la ciudad como motor económico y b) su reubicación en el ámbito político mediante el protagonismo del gobierno de la ciudad.<sup>1</sup>

Ambos se inscriben en el contexto de una economía progresivamente mundializada y de políticas macroeconómicas nacionales de ajuste estructural. También tienen como sustrato las siguientes evidencias: los escasos resultados de las políticas urbanas y de la planificación urbana de décadas anteriores,<sup>2</sup> el vertiginoso aumento de

<sup>1</sup> Estos principios, emanados de un consenso entre los gobiernos nacionales y las agencias bilaterales y multilaterales, quedaron plasmados en los acuerdos de Hábitat II, Estambul, 1996.

<sup>2</sup> Debe decirse que las políticas urbanas del Estado en las décadas anteriores ya habían sido duramente criticadas por su marcado sesgo hacia los requerimientos del capital privado en detrimento de las necesidades sociales desatendidas. Del mismo modo, la planificación urbana

la población urbana en estos países durante los noventa, el hecho de que tres de las 21 megalópolis del mundo con más de diez millones de habitantes están situadas en la región; el crecimiento de la porción urbana del producto interno bruto (PIB) y el reconocimiento de que cerca de un 30% de la población urbana en estos países está viviendo en estado de pobreza. Los procesos de democratización política y de descentralización del Estado también contribuyeron a la valorización de la ciudad y los gobiernos locales. Finalmente, las reformas reconocen como precedente las experiencias de regeneración urbana emprendidas desde la década anterior en otras ciudades del mundo, particularmente en Europa.

El primer principio doctrinario, de raigambre económica, fue desarrollado por el Banco Mundial y expuesto en su documento *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*. Sostiene la necesidad de comprender los vínculos (fiscal, financiero y de producción) entre la economía urbana y el desempeño macroeconómico con el objeto de asegurar la productividad urbana. Sobre esa base se proponen tres ejes estratégicos de políticas urbanas para la década: a) el incremento de la productividad, que exige eliminar ciertos obstáculos, tales como deficiencias en la infraestructura, normas reguladoras inadecuadas en los mercados de tierra y viviendas, instituciones municipales débiles, servicios financieros que restringen las inversiones y modelos centralizados de planificación urbana que impidan la movilización de recursos privados; b) el alivio de la pobreza urbana, que requiere estimular la demanda de trabajo, asegurar el suministro de servicios sociales e infraestructura y proporcionar una red de seguridad para los más vulnerables, y c) la contención del deterioro al medio ambiente que supone, entre otras medidas, crear conciencia mundial de la crisis ambiental urbana y formular programas para eliminar las consecuencias ambientales más graves de las políticas gubernamentales y las actividades privadas (Banco Mundial, 1995).

tradicional fue severamente cuestionada por sus escasos resultados y por su responsabilidad en la conformación de una ciudad dual: una legal, ajustada a las normas oficiales y una ilegal fuera de ellas. Se ha criticado también la dificultad que enfrentó este modelo de planificación cuando se intentó aplicar a realidades sociales cada vez más complejas, en las cuales sus usuarios y productores actúan de acuerdo a lógicas diferentes y yuxtapuestas (Clichevsky, 1996).

Desde esta perspectiva, la vinculación entre la economía urbana y el desarrollo macroeconómico plantea, en primer lugar, la necesidad de modificar el papel de los gobiernos centrales, que de proveedores directos de servicios e infraestructura pasarán a ser “habilitadores”; o sea, que crearán un medio normativo propicio para que las empresas privadas, las unidades familiares y las agrupaciones comunitarias cumplan un papel cada vez más importante en la satisfacción de sus propias necesidades. Se requiere también de cierta descentralización de la responsabilidad hacia las municipalidades en lo que respecta a las finanzas urbanas y la administración de la infraestructura (Banco Mundial, 1995).

El segundo principio es de naturaleza mas bien política (se conoce como la segunda generación de reformas). Sostiene la importancia de comprender el carácter contradictorio de los procesos en curso, ya que éstos generan, por un lado, oportunidades para que las ciudades se ubiquen mejor en las nuevas relaciones económicas internacionales y, por el otro, efectos centrífugos, desestructurantes y dualizadores sobre el territorio y las sociedades locales. Desde este enfoque, se postula la necesidad de políticas urbanas “promotoras” que den respuestas no sólo a las demandas de competitividad y calidad de vida, sino también a las de gobernabilidad y democratización. Para esto es conveniente también un nuevo tipo de gobierno urbano “con espíritu empresarial”, un “gobierno promotor” que incorpore nuevas responsabilidades, tales como la promoción de la ciudad hacia el exterior, la concertación con otras administraciones públicas y la cooperación público-privada, la innovación político-administrativa para generar múltiples mecanismos de cooperación social y participación ciudadana y la innovación democrática (Borja, 1996; Batley, 1998).

El reconocimiento de que los gobiernos locales, por lo general, carecen de recursos, y de que muchas de las decisiones estratégicas siguen en manos de los gobiernos nacionales y del sector privado, obliga a pensar que la herramienta política clave para hacer viable el liderazgo de los gobiernos locales es la planeación estratégica. El plan estratégico se define como el instrumento que construye un proyecto de ciudad a largo plazo, a partir de un diagnóstico obtenido por consenso, y que establece un marco para la cooperación de los actores sociales urbanos. Su resultado no es una norma o un programa de gobierno, sino un contrato político entre las instituciones públicas y de la sociedad civil (Borja, 1998).

## LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

### REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y URBANA

En la ciudad de Buenos Aires se advierten gran parte de las transformaciones antes enunciadas, las cuales la literatura urbana reciente señala como tendencias en curso. Por un lado, la ciudad alberga ciertos sectores económicos en crecimiento, vinculados a los servicios financieros, los seguros, el turismo, los negocios inmobiliarios, los grandes establecimientos comerciales, las corporaciones multinacionales, los organismos internacionales y las empresas extranjeras que participan en los circuitos económicos nacionales, regionales y mundiales.<sup>3</sup> Por otro, decayó la participación de la industria, aumentó la tasa de desempleo, creció la población en condiciones de pobreza y empeoraron ciertos indicadores de déficit habitacional, como el hacinamiento.

Las condiciones de recuperación de la economía nacional desde principios de 1990<sup>4</sup> y las reformas estructurales puestas en marcha (privatización de empresas públicas, apertura de la economía, progresiva integración comercial con el Mercosur, equilibrio fiscal y gradual desregulación en algunos sectores) crearon un escenario propicio para la captación de inversiones extranjeras vinculadas a los circuitos de la economía global. Se estima que entre 1990 y 1997 en la ciudad de Buenos Aires y su región metropolitana hubo un ingreso masivo de alrededor de 30 mil millones de dólares de capitales extranjeros dirigidos a inversiones directas.

La modalidad de crecimiento económico adoptado en el país, sin embargo, no tuvo efectos expansivos en el mercado de trabajo: hubo una creciente heterogeneidad en la productividad de los distintos tipos de ocupaciones, pesando más las que se caracterizan por productividad e ingresos más bajos y, que por lo tanto, tienen menor capacidad de superar la pobreza (CEPAL, 1998). En consecuencia, el modelo tuvo impactos negativos en el empleo y salarios, lo que se tradujo en un aumento de la desigualdad y la pobreza.

<sup>3</sup> Los servicios (financieros, comerciales y comunales-sociales-personales) representaron el 73% del producto bruto geográfico de la ciudad en 1995. Entre 1980 y 1995 los servicios financieros aumentaron del 26.4% al 32% su participación en el producto bruto geográfico.

<sup>4</sup> Éstas se manifestaron en una reducción de la inflación y un crecimiento del producto interno bruto: la tasa de inflación pasó de 1344% en 1980 al 0.1% en 1996, mientras que el PIB pasó de 0.1 a 4.3% en ese mismo lapso, luego de haber llegado al 8.9% en 1991.

De los de 12 millones de habitantes que tiene el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) hay más de 3 millones de pobres, según datos oficiales de 1998.<sup>5</sup> La tasa de desempleo casi se triplicó en los últimos diez años (pasó del 3.6% en 1988 al 10.3 en 1997). Hubo asimismo una distribución regresiva del ingreso: el 30% más pobre de la población recibe hoy una porción menor del ingreso total que una década atrás, mientras que el 10% más rico percibe más.

Este deterioro social tiene fuertes contrastes, ya que mientras que en la ciudad de Buenos Aires sólo el 5.9% de la población es pobre (unas 180 mil personas), en los municipios metropolitanos la cifra es seis veces mayor: 32.4% (2.9 millones de personas). Sin embargo, aunque la pobreza es un fenómeno de menor escala en la ciudad

#### PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES

|                                      | 1988          |                |              | 1997          |                |              |
|--------------------------------------|---------------|----------------|--------------|---------------|----------------|--------------|
|                                      | 30% más pobre | 60% intermedio | 10% más rico | 30% más pobre | 60% intermedio | 10% más rico |
| Área Metropolitana de Buenos Aires   | 8.8           | 58.5           | 32.4         | 8.2           | 58.0           | 33.8         |
| Ciudad de Buenos Aires               | 5.5           | 50.0           | 44.3         | 3.9           | 47.4           | 48.7         |
| Partidos (municipios) metropolitanos | 11.1          | 64.8           | 24.3         | 11.4          | 65.9           | 22.7         |

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) octubre 1988, octubre 1997.

<sup>5</sup> Se consideran pobres (o que viven por debajo de la línea de pobreza) a los hogares que no llegan a cubrir con sus ingresos totales una canasta de bienes básicos (lo que no incluye esparcimiento) indispensables para cubrir los gastos mínimos de dos adultos y dos niños, estimada por el Ministerio de Economía en 490 dólares por mes. Las cifras sobre evolución de la pobreza en la principal metrópolis del país muestran la siguiente tendencia: en los primeros años de la década de 1990, el control de la inflación permitió disminuir el 47.3% de pobres que se registraron en 1989, cuando la hiperinflación depreció dramáticamente los ingresos del grueso de la población. Hasta 1993 hubo un gradual descenso de la pobreza que luego volvió a subir en estos últimos años. La incidencia actual de la pobreza (fines de los noventa) es superior a la que se registraba en la década de 1970, en gran parte de 1980 (8.9% de pobres en 1980) y también hacia mediados de 1990. En octubre de 1993 los pobres sumaban 1'800,000 en la mayor concentración urbana del país. Seis años más tarde (octubre de 1998) éstos contabilizaban más de 3 millones. Dentro de los pobres también aumentó el número de indigentes (66%), que pasaron de 487,000 en 1993 a casi 810,000 en 1998. Se consideran indigentes a los hogares que viven con menos de 280 dólares mensuales.



capital, la situación de los pobres en esta ciudad ha empeorado, ya que en 1997 perciben menos porcentaje del ingreso total que una década atrás.

Estos procesos de reestructuración económica comenzaron a hacer sentir sus impactos en la configuración urbana.

Estudios recientes muestran que una porción significativa de los beneficios derivados de la reactivación se han concentrado en la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Las inversiones han sido aplicadas en las áreas de transporte y circulación (varios kilómetros de autopistas); se han desarrollado nuevas urbanizaciones privadas (alrededor de 4 millones de metros cuadrados construidos), donde se trasladaron sectores de ingresos altos de la ciudad; se han erigido nuevos equipamientos vinculados al consumo, entretenimiento y espectáculo (80% del capital es externo); se han construido nuevos hoteles de calidad internacional, a la vez que se ampliaron los hoteles existentes también con un fuerte componente de capitales extranjeros. Asimismo, fue significativa la inversión destinada a nuevas sedes empresariales (alrededor de 300 mil metros cuadrados de edificios inteligentes) (Ciccolella, 1997).

Sólo en la ciudad de Buenos Aires las inversiones privadas en infraestructura de servicios privatizados y en edificios de vivienda y comerciales han superado cinco veces las inversiones públicas en obras urbanas.<sup>6</sup> Las tendencias de la inversión inmobiliaria exhibieron también un sustancial incremento con respecto a los valores de la década anterior.

Uno de los cambios notables en el sector inmobiliario fue la aparición de las grandes operaciones de urbanismo, que suponen alta concentración de inversión y producen transformaciones importantes en la imagen de la ciudad y su funcionamiento. Dado que el territorio de Buenos Aires tiene una alta ocupación del suelo y pocas tierras vacantes que permitan desarrollar acciones urbanísticas, la transformación urbana en curso fue realizada esencialmente en tierras de propiedad pública, las cuales fueron liberadas de sus usos originales para permitir nuevos usos derivados de los nuevos requerimientos del capital internacional. Algunos de estos espacios se encontraban en desuso por obsolescencia o porque el Estado había abandonado el ejercicio de las funciones que allí se desarrollaban. Otros espacios,

<sup>6</sup> Las inversiones de los servicios privatizados de agua y saneamiento, gas y telefonía alcanzarán los 1,800 millones de dólares entre 1998 y el 2000.



en cambio, dan lugar a áreas verdes o reservas de áreas verdes que fueron progresivamente avasalladas por los usos rentables. Esto motivó algunos procesos de movilización ciudadana.

Junto a la sostenida revalorización de ciertos distritos, se verificó un aumento de la población residiendo en “villas miseria”. Las villas, que habían sido prácticamente desalojadas de los perímetros de la ciudad durante la década de los setenta, a raíz de políticas compulsivas de erradicación implementadas por el gobierno militar, volvieron a repoblarse en forma sostenida desde comienzos de los ochenta, a pesar de que existen pocas tierras disponibles para su expansión: 37,000 personas en 1980, alrededor de 55,000 hacia 1991 y 70,000 hacia 1997.

Creció la población en inquilinatos y se desarrollaron en forma meteórica las “tomas” u ocupaciones de edificios vacíos en la ciudad, favorecida también por la crisis, por la mayor tolerancia del gobierno democrático y por la existencia de un importante parque habitacional que permanecía desocupado a raíz de la recesión económica de la década anterior. La población en “casas tomadas” fue estimada en alrededor de 200,000 personas a comienzos de los noventa.

Pero en realidad, desde el punto de vista habitacional, el problema principal de la ciudad (al menos en cifras absolutas) no es el volumen de población en condiciones de pobreza habitacional crítica, sino las nuevas formas de la pobreza. Los llamados “nuevos pobres” o pobres por ingreso representan dos terceras partes de los pobres de la ciudad. En su mayoría son hogares que alcanzaron en algún momento ingresos medios y en los últimos años recibieron el impacto del desempleo y la subocupación (gente que trabaja pocas horas aunque desea trabajar más) (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires-Secretaría de Planeamiento Urbano, 1997). Es poco lo que se sabe sobre cómo se expresó en el espacio urbano esta situación social. Un indicador parece ser el leve aumento de la precariedad de las viviendas en los barrios de clase media.

### *LAS POLÍTICAS URBANAS EN LAS DÉCADAS DE 1980 Y 1990*

La reconfiguración de la ciudad fue de algún modo acompañada y, en parte, posibilitada por las políticas urbanas del gobierno local, las que también experimentaron fuertes cambios. La transformación de

las políticas urbanas es un proceso en pleno curso, por lo cual es poco lo que todavía se conoce sobre sus características y consecuencias. No obstante, a modo de hipótesis, pueden identificarse las siguientes tendencias: a) se asistió al quiebre de las políticas urbanas concebidas como intervenciones explícitas del Estado en la producción y gestión de infraestructuras y servicios en la ciudad; b) entró en crisis la planificación urbana indicativa, y c) gradualmente se fue conformando una nueva política urbana que requirió mutaciones en la estructura política local, las nuevas competencias, los nuevos objetivos y los nuevos instrumentos de intervención.

1) El quiebre de las políticas urbanas del Estado de “semibienestar” tuvo varias manifestaciones:

- a) *Disminución sustancial de la inversión pública en infraestructura urbana y vivienda.* La inversión del sector público en materia de infraestructura urbana ha disminuido en un 100% en los últimos 10 años.<sup>7</sup> La amortización de la deuda pública ha contribuido a la reducción de la inversión. Paralelamente, disminuyó el porcentaje anual que el Estado nacional, a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), destina a la ciudad y a su órgano de aplicación (la Comisión Municipal de la Vivienda, CMV). De un promedio histórico cercano al 4.5% del total del FONAVI, a partir de 1989 se redujo al 1.3%. Esto se tradujo en una disminución de las viviendas construidas por año de 500 a menos de 400 unidades<sup>8</sup> (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires-Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, 1998).
- b) *Privatización en la gestión de servicios y equipamientos urbanos.* Además de la privatización de las empresas de servicios públicos, cuya regulación y control recae en el Estado nacional (excepto para los servicios de agua y saneamiento),

<sup>7</sup> Los principales ingresos del Gobierno de la ciudad provienen en un 50% de impuestos a la producción de la ciudad (impuestos sobre los ingresos brutos) y en un 30% de la recaudación por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza. Los fondos que deriva el Gobierno Nacional no son una parte muy significativa (154 millones de dólares anuales)

<sup>8</sup> El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue creado por ley en 1972 para atender las necesidades de vivienda de aquellos sectores de la población cuyos ingresos resultaban insuficientes para pagar el costo y el financiamiento de una vivienda económica. En 1995 se introdujo una reforma institucional por la cual el FONAVI quedaba bajo el amparo del Sistema Federal de la Vivienda, actualmente en vigencia. La nueva normativa establece que los recursos del



fue privatizada la gestión de equipamientos colectivos urbanos, a través de un plan de privatizaciones y concesiones lanzado en 1989. Mediante este plan la municipalidad se propuso resolver las limitaciones del presupuesto municipal recaudando casi 500 millones de dólares de inversión en infraestructura y servicios por parte de las empresas privadas adjudicatarias, en un lapso de diez años. Se concesionó el mantenimiento de plazas y parques, calles y veredas y los controles de estacionamiento y técnico de vehículos, entre otros sectores urbanos.

Un balance de este plan muestra que, desde su inicio, ha sido criticado por diversas razones: por el alto costo que representa para el gobierno de la ciudad; por la dudosa eficacia en el sistema de monitoreo de la gestión de los concesionarios, también privatizado; porque las empresas sólo operan en las zonas más rentables desatendiendo el resto; porque, si bien las empresas han mejorado algunos aspectos organizativos y financieros, no han cumplido sus compromisos de incorporar innovaciones tecnológicas y, lo más importante, porque el sector público tampoco cumplió con sus anuncios de aplicar los fondos recaudados a otras áreas con carencias y cuya gestión no resulta rentable al capital privado (Finkelievich, 1995).

- c) *Proceso sostenido de ventas y concesiones de tierras del dominio público.* El alcance de estas cesiones ha sido fuertemente cuestionado, especialmente en algunos casos en que asumieron ribetes escandalosos. Por ejemplo, la paulatina desaparición de la Costanera Norte por concesión de áreas ganadas al Río de la Plata para la explotación privada (Kullo, 1998). Se han producido movilizaciones de vecinos en defensa de espacios públicos. También el anuncio de cesión del Jardín Botánico motivó una movilización de vecinos y se dio marcha atrás con el proyecto.

FONAVI se integren con un porcentaje de la recaudación del impuesto sobre los combustibles, debiendo proporcionar como mínimo 900 millones de dólares al año, los cuales se distribuyen entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Se dispone también que, cuando las percepciones sean inferiores a tal cifra, el Tesoro Nacional debe hacer los anticipos necesarios para mantener ese nivel de financiamiento. Las oscilaciones en los montos de recaudación y los ajustes presupuestarios que el gobierno nacional necesita realizar para mantener el equilibrio macroeconómico, han impedido mantener los montos fijados por ley para el FONAVI, generando permanentes disputas entre la nación y las provincias.

2) La crisis de la planificación normativa se expresó en la coexistencia de una “planificación urbana formal y otra real”.

De acuerdo con un estudio sobre este tema, la planificación urbana “formal” se instituyó a través del Código de Planeamiento Urbano y la planificación urbana “real” incluyó todas las flexibilizaciones y una gran cantidad de excepciones a dicho instrumento. Es decir, lo que efectivamente se planificó fueron un conjunto de normas particularizadas (para los propietarios de más de 2,500 metros cuadrados) adaptadas al interés específico de determinados grupos económicos (Clichevsky, 1996).

Según dicho estudio, los cambios de usos del suelo y superficies edificables permitidos por el Código de Planeamiento Urbano, así como otras modificaciones y las excepciones mencionadas, “han servido para que pudieran realizarse grandes inversiones, aparecieran consorcios de constructoras, comenzara a actuar la figura del incorporador y los capitales extranjeros dedicados a la construcción llegaran a Buenos Aires. En este aspecto las políticas han arribado a su objetivo de reactivación del sector de la construcción y de facilitador del sector privado” (Clichevsky, 1996: 136)

3) Los signos de la emergencia de las nuevas políticas urbanas son variados:

- a) *Un cambio trascendente en el status jurídico de la ciudad.* Durante más de un siglo la ciudad de Buenos Aires estuvo circunscrita a las decisiones del gobierno nacional. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 le otorgó autonomía, permitiendo una mayor representatividad de su gobierno, cuyo intendente (de aquí en adelante denominado jefe del Gobierno de la Ciudad) pasó a ser elegido por voto directo de los ciudadanos, en lugar de ser nombrado por el presidente de la nación.
- b) *Creación de las bases institucionales para la nueva política urbana del Gobierno de la Ciudad.* La Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires (aprobada el 1 de octubre de 1996) le asignó a la ciudad la responsabilidad de desarrollar “en forma indelegable una política de planeamiento urbano y de gestión del ambiente urbano, integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana.” Le fue asignada, además, la responsabilidad de instrumentar un proceso de ordenación territorial y ambiental participativo.

c) *Formulación de nuevos instrumentos de planificación y de gestión.* Fue creado un Consejo Estratégico que formuló los primeros lineamientos de un *plan estratégico*. Su objetivo es discutir y fijar estrategias para Buenos Aires como parte de la ciudad global y operar, al mismo tiempo, como el instrumento de una política pública participativa.

Asimismo, se elaboró un *Plan Urbano y Ambiental*. Es éste el verdadero instrumento que fija los principios doctrinarios de la política urbana. Establece los lineamientos para la estructuración del territorio y propone un modelo de gestión urbana. El Plan Urbano y Ambiental comprende nueve líneas de intervención en el territorio:

- Transformación de la estructura urbana hacia un modelo policéntrico en forma simultánea a la recuperación urbano-ambiental del área central
- Reconversión de la relación entre la ciudad y la franja costera del Río de La Plata, potenciando nuevas actividades recreativas públicas
- Renovación del área sur de la ciudad
- Recuperación, ampliación y mejoramiento progresivo de los espacios abiertos, del espacio público y de las áreas de calidad ambiental patrimonial de la ciudad
- Mejoramiento de la eficiencia de los sistemas de transporte de pasajeros y carga
- Generación de condiciones para la modernización y diversificación del tejido económico local
- Mejoramiento de las condiciones del hábitat de los sectores de menores ingresos
- Mejora de la calidad ambiental a partir de tres ejes: regulación de las actividades contaminantes, preservación de la calidad ambiental existente y educación y concientización pública
- Creación de nuevos instrumentos de gestión urbana de ámbito interjurisdiccional y local

Las preocupaciones políticas que enmarcaron la redacción tanto del Plan Estratégico como del Plan Urbano Ambiental, destacaron dos grandes objetivos: Buenos Aires como ciudad

competitiva en el plano mundial y, particularmente en el Mercosur, y Buenos Aires como ciudad sustentable. Esto se tradujo en tres estrategias centrales: *i*) la necesidad de captar nuevos elementos de dinamismo para la ciudad, que le asignen posibilidades competitivas en el contexto internacional y en el Mercosur; *ii*) la necesidad de superar los problemas de iniquidad y exclusión territorial y *iii*) la necesidad de construir un marco político de legitimidad y participación a partir del proceso de descentralización.

- d) *Recientemente (abril de 1999) se aprobó, por primera vez por vía legislativa y luego de una larga discusión, una reforma al Código de Planeamiento Urbano, que reúne y corrige los agregados que se hicieron al código original. Éstas serán sometidas a una audiencia pública de vecinos para su sanción definitiva. La nueva normativa tiende a favorecer la construcción (básicamente aumentando las alturas autorizadas para construir en lotes entre medianeras) y las inversiones en la ciudad, aunque también se contemplan medidas para aumentar los espacios verdes.*
- e) *Elaboración y puesta en marcha de un conjunto de programas y proyectos que expresan los objetivos de competitividad, cohesión social y gobernabilidad. Por un lado, son destacables las grandes operaciones de renovación urbana en gran escala. Pueden considerarse como el paradigma de las políticas urbanas dirigidas a estimular la inversión privada.*

Dentro de esta categoría se incluyen una serie de proyectos, algunos de los cuales ya fueron parcialmente ejecutados, mientras otros aparecen anunciados como propuestas que emanan de diferentes actores urbanos, ya sea políticos, empresariales, profesionales o combinaciones de éstos. Por ejemplo, la renovación de la vieja zona portuaria "Puerto Madero"; la Ciudad Judicial; la renovación y transformación de la antigua terminal de trenes (los ferrocarriles que interconectaban Buenos Aires con las ciudades del interior del país fueron desactivados) y la renovación de toda su área aledaña, el "Proyecto Retiro"; la construcción de una "aéroiola" en el Río de La Plata para trasladar el actual Aeroparque, y el Puente Buenos Aires-Colonia (Uruguay).

Por otro lado, se formularon algunos programas que apuntan a aminorar la pobreza habitacional y a favorecer la cohesión

social. Se incluyen aquí: los programas dirigidos a la regularización de la situación dominial de los asentamientos ilegales (el Programa de Radicación e Integración de Villas y Barrios Carenciados de la Ciudad y el Programa Arraigo); la operatoria de créditos hipotecarios para atender las situaciones de desalojo en La Boca y otros barrios de la ciudad; la propuesta de revitalización de la zona sur de la ciudad; los programas de apoyo al movimiento de ocupantes e inquilinos (MOI), y los programas de mejoramiento y renovación de los conjuntos habitacionales construidos con financiamiento estatal y que sufren procesos de degradación.

Estos programas aún no han sido evaluados o bien han tenido una valoración insuficiente. Pero en la medida en que la obtención de financiamiento para su puesta en marcha no resulte una tarea fácil bajo la nueva modalidad de asociación con el sector privado, serán programas no prioritarios en la agenda de las políticas en curso. Su sostén dependerá, en buena medida, de las acciones desplegadas por las organizaciones vecinales y otras organizaciones de apoyo.

### COMENTARIO FINAL

Desde el punto de vista del territorio hay numerosos indicios que muestran las siguientes tendencias:

- a) Se están expandiendo los sitios modernizados y revitalizados, vinculados al proceso de globalización y a su plataforma local de sostenimiento. Los actores urbanos ligados a esta porción de ciudad plantean nuevas demandas (por ejemplo, en cuanto a usos del suelo) que han sido rápidamente atendidas por políticas urbanas.
- b) El grueso de la ciudad, los extensos barrios residenciales de clase media y media-baja, permanecen más ajenos a estos signos de revitalización. Para los usuarios de esta porción de la ciudad una problemática clave es la defensa de los espacios verdes amenazados por el avance de los nuevos usos, en un contexto de escasez de tierras libres y fuerte especulación inmobiliaria. También es un tema importante el control de la gestión defi-



ciente o abusiva de los servicios urbanos concesionados a empresas privadas. Algunas movilizaciones de vecinos en torno a estos temas, así como también el mayor número y presencia de organizaciones ciudadanas en la escena pública, serían indicadores de esta problemática.

- c) El hábitat popular, que no puede extenderse porque no hay sitios libres en la ciudad, en todo caso se densifica y ve incrementados sus niveles de hacinamiento. Pero más que nada, cuando queda encapsulado en las áreas con proyecto, lo que aumenta es su vulnerabilidad frente al avance de la dinámica urbanización capitalista. La pérdida de visibilidad y la aparente disgregación de las organizaciones de base que representan a estos sectores serían una muestra de esto.

Las políticas urbanas parecen haber acompañado y en parte posibilitado estas transformaciones, experimentando ellas mismas un fuerte cambio. Las políticas emergentes estarían relevando un cambio en las prioridades de la planificación y el ascenso de un estilo más empresarial de gobierno urbano. Las políticas urbanas “promotoras” pretenden dar respuesta a las demandas de competitividad, pero también a las de calidad de vida y gobernabilidad. Será necesario incrementar las investigaciones empíricas para conocer en qué medida esas políticas logran dar respuesta a tales desafíos.

En este sentido, el estudio de las políticas urbanas requerirá poner el acento en los nuevos modos de organización político institucional del gobierno de la ciudad y en los instrumentos de política necesarios para echar a andar y mantener las actividades orientadas a los mercados mundiales, y básicamente a toda su plataforma local de sostenimiento.

Pero también será necesario estudiar cómo se manejan los conflictos que acarrea la exacerbación de la fragmentación socioespacial producto de la reestructuración en curso. Para eso, habrá que analizar cómo se manifiestan las demandas de los usuarios de la ciudad, entendiendo que cada momento histórico genera maneras específicas en que se hacen los reclamos. Esto permitirá conocer cuáles son los nuevos alineamientos de poder que emergen a partir de la irrupción en la sociedad local de sectores ligados a la economía global. Del balance de estos alineamientos dependerá en buena medida el destino futuro cada espacio ciudadano.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Banco Mundial  
1995 *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*, Banco Mundial, Washington (segunda impresión) [1a. edición, 1991].
- Batley, Richard  
1998 "Nuevas direcciones en política y gestión urbana", en Eduardo Rojas y Robert Daughters, eds., *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, pp. 13-19.
- Borja, Jordi  
1996 "Ciudades: planeamiento estratégico y gobierno de la ciudad", en Varios autores, *Servicios públicos urbanos. Privatización y responsabilidad social*, Programa de Gestión Urbana.  
1998 *Ciudades en redefinición: lo local y lo global*. Cuaderno del Curso de Posgrado en Gestión y Planificación Urbana, Módulo 4, Mar del Plata.
- Burgess, Rod, Marisa Carmona y Theo Kolstee  
1998 *Neoliberalismo y estrategias urbanas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)  
1998 *Panorama social de América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Ciccolella, Pablo  
1998a "Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires: ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?", trabajo presentado al Seminario de investigación urbana *El nuevo milenio y lo urbano*, noviembre 23 y 24, Buenos Aires (mimeo).  
1998b "Transformaciones macroeconómicas en la Argentina y reestructuración territorial en la región metropolitana de Buenos Aires", en C. de Mattos, D. Hiemaux Nicolás y D. Restrepo Botero, comps., *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*. Pontificia Universidad Católica de Chile/Fondo de Cultura Económica, Santiago, pp. 458-478.
- Pablo Ciccolella, coord.  
1997 Seminario *Territorios en definición. Lugar y mundo en América Latina*, Actas de trabajos presentados, Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora  
1996 *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*, Espacio editorial, Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz  
1993 *Nueva política municipal hacia las villas. Programa de Radicación e Integración de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal*,

- MCBA/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires (mimeo).
- Finquelievich, Susana  
1995 "Privatización de espacios y servicios urbanos: el caso de Buenos Aires", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. XXVIII, núm. 110, abril-junio, pp. 111-121.
- Friedman, J.  
1986 "The global city hypothesis", en *Development and change*, vol. 17.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires  
1997 *Programa Buenos Aires 2000. Plan estratégico consensuado para la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, (mimeo).
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires-Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente  
1997 *Plan Urbano y Ambiental. Buenos Aires, una ciudad para vivir mejor*, Buenos Aires  
1998 *Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Elementos de Diagnóstico*, Documento de Trabajo, Buenos Aires.
- Kullo, David  
1998 "Buenos Aires. Panorama sobre los problemas y expectativas urbanísticas de un área metropolitana", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXX, núm. 117-118, enero-junio, pp. 85-94.
- Mignaqui, Iliana  
1995 "Buenos Aires, ciudad metropolitana. Intervenciones urbanas y políticas de ajuste ¿modernismo sin modernización?", en *Arquis*, núm. 6, Universidad de Palermo, Editorial CP67, Buenos Aires, agosto.
- Mignaqui, Iliana y Liliana Elguezabal  
1997 "Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las relaciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la 'ciudad global' y la 'ciudad excluyente'", en Hilda Herzer, comp., *Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos*, Universidad de Buenos Aires, pp. 219-240.
- Nientied, Peter  
1998 "La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica", en Eduardo Rojas y Robert Daughters, eds., *La ciudad del siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, pp. 33-39.
- Pirez, Pedro  
1996 "Descentralización y gestión de la ciudad de Buenos Aires", en Hilda Herzer, comp., *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, Agencia Española de Cooperación Internacional/Programa de Investigación Ciudad, Buenos Aires, pp. 179-197.



Rodríguez, Arantxa

- 1995 "La revitalización de una vieja ciudad industrial: innovaciones de política urbana en la Bilbao metropolitana", en *Revista de la SIAP*, vol. XXVIII, núm. 110, abril-junio.

Sassen, Saskia

- 1994 *Cities in a world economy*, Pines Forge Press, California  
1996 "Cities and communities in the global economy", en *American Behavioral Scientist*, vol. 39, núm. 5 marzo-abril, pp. 629-639.  
1997 "Las ciudades en la economía global", ponencia presentada al *Seminario La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, 13-15 de marzo.

Torres, Horacio

- 1997 "Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópoli latinoamericana. El caso de la aglomeración del Gran Buenos Aires", en Pablo Ciccolella, coord., *Seminario Territorios en definición. Lugar y mundo en América Latina*, Actas de trabajos presentados, Buenos Aires.