

LA CIUDAD SIN CONFINES O EL PARADIGMA DE LA MEGA-REGIÓN URBANA ¿UNA ALTERNATIVA DE CIUDAD POST-CAPITALISTA?

Sonia Vidal-Koppmann

Universidad de Buenos Aires / CONICET

sonia.vidalk@gmail.com

Difícilmente podría concebirse un mundo post-capitalista sin ciudades; pero ¿no son acaso estas ciudades indispensables para que el modelo capitalista encuentre un nicho adecuado para su reproducción?^{1 2}

Las ciudades y las regiones urbanas no desaparecen, pueden transformarse o mutar; pero siempre se va construyendo sobre las huellas que sobreviven al paso del tiempo. Por ende, pensar el ordenamiento urbano-territorial y no contemplar los procesos evolutivos, nos apartaría de la realidad y las propuestas quedarían dentro de un marco de utopías poco factibles.

Entonces, ¿cómo abordar nuevas formas de pensamiento para el hábitat de una sociedad post-capitalista? ¿Sería igual para el universo de los países centrales que para los emergentes o los subdesarrollados? ¿No existen acaso singularidades regionales que marcan derroteros diferentes para la planificación urbana y el ordenamiento territorial?

Mientras algunos países europeos han superado los avatares del capitalismo ortodoxo, nuevamente en los países latinoamericanos se vuelven a implantar los denominados modelos “neoliberales”. Las disparidades saltan a la vista y un criterio posible de análisis podría asentarse en el estudio y la propuesta de estrategias para regiones que denoten patrones similares, a pesar de sus singularidades socio-territoriales. Por este motivo, decidimos trabajar sobre el caso de una potencial mega-región, Buenos Aires, la región metropolitana más austral del continente americano; y en un contexto político y socio-económico, en el que se encuentran en estudio diferentes estrategias para su transformación basadas en la competitividad y en su inserción global.³

El objetivo central que proponemos para este trabajo, consiste en enfocar el debate en la cuestión del crecimiento de las metrópolis y su tendencia a devenir en mega-regiones; para lo cual nos centraremos en el caso de Buenos Aires (Argentina), entendiendo que el mismo representa un paradigma de transformación común a gran parte de las urbes latinoamericanas.

¹ Santos, 1996, p. 55

² Alessandri Carlos, 2011, p. 54

³ Plan Estratégico Territorial de la República Argentina, 2011.

Consideramos que este fenómeno de crecimiento que diluye los límites entre municipios y regiones debe entenderse como una mutación de la ciudad capitalista y que la manera de articulación de esta morfología urbana no escapa de las dinámicas socio-económicas y espaciales. Por ende, para pensar en una ciudad post-capitalista con condiciones de equidad, de calidad de vida y donde todos los ciudadanos, sin excepción, gocen de la plenitud de sus derechos, habrá que comenzar por reconocer y explicar este paradigma, para poder posteriormente elaborar un modelo de crecimiento adecuado. En este sentido, creemos que la sumatoria de ciudades que se van aglomerando de forma espontánea respondiendo a necesidades funcionales, no condice con un orden de integración y de planificación en una escala superior a la metropolitana; sino que es parte de una tendencia que marca la financiarización de lo urbano, por un lado; y por otro, la crisis de los modelos de gestión urbano-territorial vigentes.

¿Qué puede proponerse en consecuencia para encarar el “desorden urbano”, tal como lo han denominado Emilio Duhau y Angela Giglia⁴, o según lo describe Emilio Pradilla Cobos⁵ como los “territorios del neoliberalismo”? Es difícil pensar en recetas adecuadas para diferentes países y regiones; pero sí podemos ensayar nuevos principios de Urbanismo, tal como lo plantea François Ascher⁶; que focalizados en los casos no pierdan el horizonte de un universo planetario donde los límites del crecimiento y las fronteras físicas y virtuales se van volviendo cada vez más difusas⁷, aún a pesar de los nacionalismos emergentes que marcan la impronta de lo local en tensión con lo global. En consecuencia, los pasos a seguir para sostener este planteo serán los siguientes:

- Describir y analizar el concepto de mega-región metropolitana aplicando sobre el caso empírico los modelos teóricos elaborados en el siglo anterior y en el presente, destacando sus fortalezas y debilidades.
- Determinar las variables intervinientes para la propuesta de un modelo de ordenamiento territorial de la mega-región de Buenos Aires orientado según los parámetros de un desarrollo urbano sustentable.
- Elaborar un escenario alternativo basado en una estructura de planificación multi-escalar apoyada en mecanismos de concertación y de participación público-privados.

Anticipos del futuro: los orígenes de la mega-región urbana

¿Cuánto puede crecer una región metropolitana? ¿Existen criterios válidos para limitar su crecimiento? ¿Se absorben o se integran los aglomerados urbanos unos con otros, hasta mutar en una mega-estructura funcional y morfológicamente factible? Estas y muchas otras cuestiones surgen cuando al analizar la evolución de las ciudades metropolitanas, se observan tendencias similares en todas ellas que conllevan un fenómeno común: la expansión sin límites.

⁴ Duhau y Giglia, 2008, p. 65

⁵ Pradilla Cobos, 2009, p. 255

⁶ Ascher, 2004, p. 58

⁷ Dematteis, 1998, p. 19

En la década de los 90, la problemática de la ciudad difusa o dispersa era discutida en los foros académicos⁸ y autores tales como Oriol Nel-lo⁹ remarcaban que las condiciones de esa expansión alcanzaban tanto a las ciudades europeas como a las latinoamericanas, produciendo una mutación profunda en los procesos de urbanización y de metropolización. Veinte años más tarde, es dable observar que no sólo los procesos de crecimiento con límites difusos han sido registrados en la mayoría de las ciudades metropolitanas y sus áreas de influencia, sino que también en las mismas se verifican tendencias de fusión de conurbaciones.

La revisión de los procesos en el contexto latinoamericano pone en evidencia esta situación: Sao Paulo – Río de Janeiro; Santiago de Chile – Valparaíso; Buenos Aires - La Plata – Rosario, son algunos ejemplos del incipiente avance de las mega-regiones urbanas.

Asimismo, en los casos mencionados y teniendo en cuenta el origen colonial de estas ciudades, pueden rastrearse elementos comunes que permiten pensar de manera prospectiva, el desarrollo de los procesos de expansión urbana. En este sentido, la ciudad metropolitana de Buenos Aires servirá como ejemplo de los expuesto.

Resulta interesante encontrar a través de su evolución las pistas que conllevan a la regionalización de lo urbano. Las investigaciones de Horacio Torres¹⁰, Jorge Hardoy y Margarita Gutman¹¹, Luis Ainstein¹² y Pedro Pirez,¹³ entre otros, coinciden en señalar que desde los primeros estudios urbanos realizados alrededor de 1930 y en adelante, ya se advierten las relaciones de funcionalidad entre Buenos Aires y algunas localidades aledañas (Avellaneda, Lomas de Zamora, San Martín) que luego en las décadas siguientes quedaron consolidadas como un primer cordón metropolitano, rodeando a la ciudad central.

Como bien lo señala Odilia Suarez¹⁴, en el Plan de Estética Edilicia (1925-28) se destacaba que las localidades mencionadas “no pueden quedar ajenas a los intereses de Buenos Aires”; lo que en estudios posteriores se remarcará como la necesidad de integración entre la ciudad primada y su región. Aunque la misma autora sostiene que sólo se explicitará la intención de analizar como una unidad la región metropolitana, recién en el Plan Director de Buenos Aires (1958-65) elaborado por un organismo creado *ad hoc* en la Municipalidad de dicha ciudad.

Es importante señalar en este estudio, que si bien las competencias de la Oficina del Plan Director no sobrepasaban los límites jurisdiccionales de la ciudad central, se dejaba en claro que a principios de la década del 60, Buenos Aires traspasaba esas fronteras conformando un sistema metropolitano.

Así como alrededor de 1930 se marcaba el primer anticipo de expansión, mostrando la vinculación con las localidades vecinas; treinta años después un segundo anticipo del futuro, extendía los límites a un radio de casi 100 km medidos desde el centro de Buenos Aires, alcanzando las localidades de Pilar, Cañuelas, Chascomús, Lobos y Brandsen.

⁸ Monclús, 1998, p.7

⁹ Nel-lo, 1998, p. 35

¹⁰ Torres, 1993, p. 35

¹¹ Hardoy & Gutman, 2007, p. 192

¹² Ainstein, 1995, p. 28

¹³ Pirez, 1994, p. 19

¹⁴ Suárez, 2005, p. 18

Esta visión del avance de los límites hacia una región metropolitana ha podido comprobarse en los inicios del presente siglo. En efecto, en los *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*¹⁵ se definen los límites de la misma englobando la ciudad homónima y 40 municipios de su entorno.

Cabe señalar que el antiguo Plan Director remarcaba la necesidad de controlar el crecimiento a escala regional, para ello proponía un esquema de micro-descentralización. Evidentemente, la problemática de la urbanización sin límites ya estaba presente en estos estudios, y terminó de definirse unos años después en el planteo del Esquema Director para el año 2000 (1967-1969) elaborado por la Oficina Regional del Área Metropolitana (ORDAM).

Inicialmente la traza de canales de comunicación vial, unida a las mejoras en el sistema de transporte público de pasajeros, fueron factores relevantes para incorporar nuevos territorios a la ciudad.

En 1932 fue aprobada la Ley Nacional de Vialidad y creada la Dirección Nacional de Vialidad. Su labor en la pavimentación de rutas entre pueblos vecinos y la ciudad de Buenos Aires preparó y facilitó la gran expansión urbana del Área Metropolitana en las décadas de 1940 y 1950¹⁶.

Con el paso del tiempo, la expansión sin límites de la mayor región urbana del país arrastraría un problema estructural jamás resuelto: el déficit crónico de las infraestructuras básicas, de servicios y de vivienda. Esta situación se vislumbraba a fines 1930, cuando el urbanista Carlos Della Paolera destacaba que el desarrollo de la aglomeración del Gran Buenos Aires, sin discriminar usos del suelo y sin control de la edificación, avanzaba extendiendo barriadas “en la que la provisión de los servicios públicos elementales recargará en forma prohibitiva los presupuestos de las comunas suburbanas”¹⁷. Indudablemente, estas apreciaciones se adelantaban en décadas a la problemática del hábitat en la región, que a partir de 1940 en adelante comenzaría a poblarse con asentamientos precarios y villas de emergencia¹⁸, que han continuado hasta el presente formando parte del paisaje suburbano.

Asimismo, la expansión desordenada de la urbanización que cobra un impulso vertiginoso entre 1940 y 1960, se produce en un contexto de industrialización de la región, enmarcada por la política nacional de sustitución de las importaciones. La industrialización y la reactivación del crecimiento demográfico sustentado en las corrientes migratorias de las provincias del interior del país y de los países limítrofes, va forjando esta condición de metropolización apoyada en un sistema de transporte público subsidiado por el Estado.¹⁹

Tampoco debe olvidarse que en este período se produce un masivo acceso a la propiedad de la vivienda de los estratos medio-bajos y medios de la población. En el caso de la población de menores recursos económicos, a través de los loteos populares en los barrios periféricos; en tanto que las clases medias, se vieron favorecidas por el sistema de créditos hipotecarios y por la construcción de edificios de propiedad horizontal, principalmente en la ciudad de Buenos

¹⁵ Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2006, p. 10

¹⁶ Hardoy & Gutman, 2007, p. 172

¹⁷ Hardoy y Gutman, 2007, p. 173

¹⁸ Asentamientos informales de población de escasos recursos económicos.

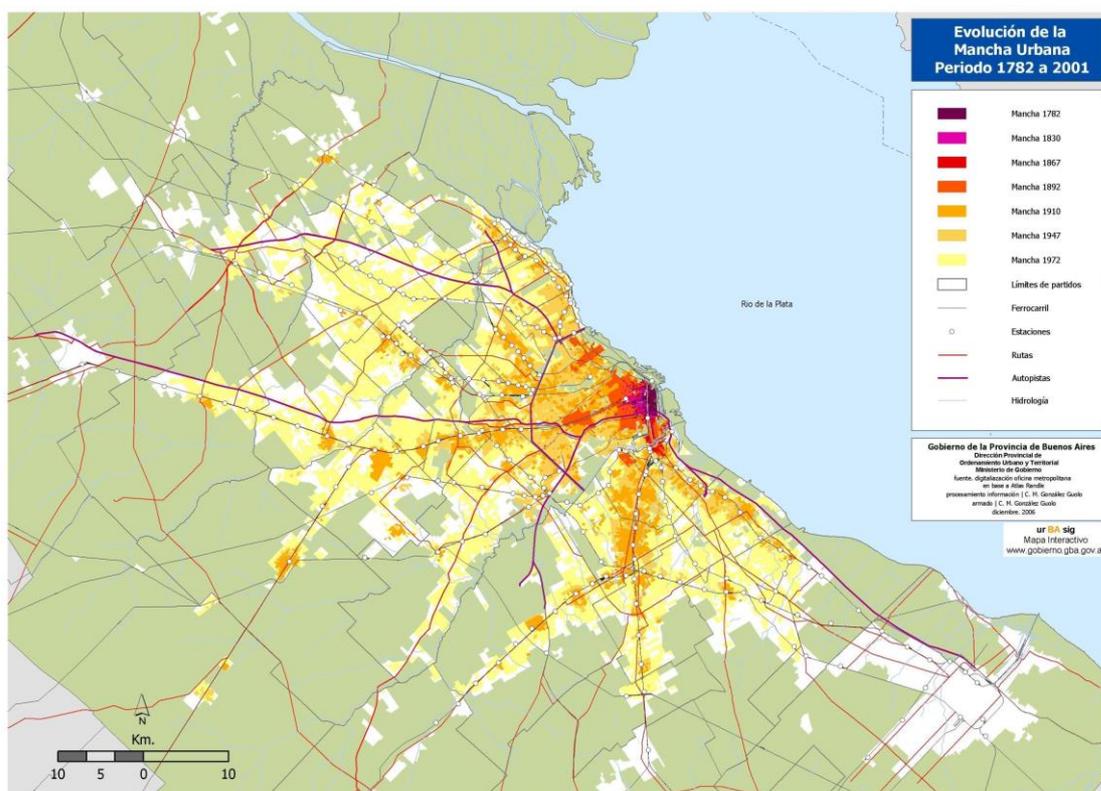
¹⁹ Torres, 1993, p. 43

Aires. Por último, los habitantes de los estratos más pobres generaron procesos fuera de mercado con su asentamiento en las denominadas “villas miseria” (villas de emergencia).²⁰

Hacia finales de los 60, Buenos Aires constituía la región metropolitana más poblada de la Argentina (casi 7 millones de habitantes, equivalente a un tercio de la población total del país), expandiéndose hacia un segundo cordón de municipios, con límites difusos entre lo urbano y las zonas rurales. Esta transformación del territorio seguirá afianzándose en los siguientes decenios, mostrando la ineludible condición de hipertrofia y planteando uno de los mayores desafíos para pensar un posible ordenamiento espacial post-capitalista.

Sosteniendo lo manifestado por los urbanistas pioneros de la Argentina (C. Della Paolera, E. Vautier, entre otros), el investigador L. Ainstein afirma a mediados de 1990 que la mixtura de usos del suelo, sin planificación, ha ido creando una condición conflictiva tanto en lo que se refiere a aspectos funcionales como ambientales, que se traducen en mecanismos de segregación social interna.²¹ Asimismo coincide en remarcar que la estructura física regional quedó condicionada desde un principio, por un esquema radio-concéntrico asimétrico, diseñado por la impronta de la traza ferroviaria conformando corredores de circulación con nodos urbanos de expansión y servicios. A este esquema se sumó el reforzamiento en el mismo sentido de las líneas de transporte automotor de pasajeros (Figura 1).

Figura1. Crecimiento de la RMBA



Fuente: Gobierno de la Prov. de Buenos Aires, www.gobierno.gba.gov.ar, 2011

²⁰ Yujnovsky, 2000, p. 444

²¹ Ainstein, 1995, p. 30.

La expansión de “tentáculos urbanizados” a lo largo de los corredores de comunicación (vial y ferroviaria), se manifiesta en la década de los 80 como el resultado visible de una crisis estructural entre el centro y la periferia. Se refuerza la tendencia de deterioro en los bordes periurbanos y en determinadas zonas de las áreas centrales. Y es hacia finales de este decenio, cuando se produce el fenómeno inédito del surgimiento de fragmentos urbanos, bajo el formato de urbanizaciones privadas en un radio entre los 30 y 100 km del centro de Buenos Aires.²²

El proceso de suburbanización insular no sólo acrecienta las condiciones de segregación social insinuadas a principios de los 80, sino que incorpora nuevos municipios como integrantes de la región metropolitana. Según puede constatarse en un informe de diagnóstico, elaborado por la Secretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires²³. En el presente siglo, la tercera y cuarta corona metropolitanas forman parte de esta unidad funcional.

Por otra parte, puede afirmarse que la profundización de la fragmentación territorial y de la segregación social están en relación directa con la expansión acelerada y sin límites y con las políticas de ordenamiento que mantienen la centralidad de Buenos Aires y acrecientan su área de influencia, mediadas por las tecnologías de comunicación. En efecto, la región sigue creciendo físicamente apoyándose en la conectividad entre centros urbanos, y en los sistemas de transporte que reducen las distancias medidas en tiempos de viaje. De tal forma que la expansión presenta como características:

- a) La incorporación de fragmentos urbanos discontinuos.
- b) La generación de una estructura reticular que articula centros urbanos independientemente de sus jerarquías.
- c) El desdibujamiento de los límites inter-jurisdiccionales.
- d) La incorporación del mercado como agente de planificación.

Esta síntesis de la evolución de una mega-región metropolitana nos ayuda a extraer algunos elementos que han conllevado a la situación actual, los cuales también se observan en una gran cantidad de regiones urbanizadas, no sólo en Latinoamérica. Tal vez sí estas regiones sobredimensionadas, en América latina ponen en evidencia las lógicas más extremas del capitalismo, mostrando desigualdades tajantes y vulnerabilidad y riesgo ambiental en medio de la expansión sin confines.

El ordenamiento planificado y los logros obtenidos

Como se señaló en el apartado anterior, la unidad funcional entre la ciudad metropolitana y los municipios de su área de influencia se evidencia desde los albores del siglo pasado y se va consolidando con un crecimiento territorial continuo. El aglomerado metropolitano además de sumar municipios, aumenta su población por efecto de flujos migratorios internos e internacionales, configurando el más fuerte fenómeno de hipertrofia urbana del país.

²² Vidal, 2014, p. 57

²³ Lineamientos estratégicos para la RMBA, 2006, p.15

Esta situación de desequilibrio, si bien fue detectada en los sucesivos planes para la región, no pudo ser superada como desafío del ordenamiento territorial. Por el contrario, puede afirmarse que las propuestas diseñadas respaldaron esa expansión, delimitando ejes de crecimiento basados en las tendencias de continuidad de la urbanización. Un ejemplo de ello, es el Esquema Director del Año 2000, elaborado por la Oficina Regional del Área Metropolitana (1967-1969), que constituyó el primer estudio para la región. El mismo admitía la expansión ilimitada en dirección noroeste – sudeste, sustentada por una movilidad regional a lo largo de tres autopistas y un tren de alta velocidad enlazando determinados sub-centros.

La articulación entre la planificación de los usos del suelo y de los sistemas de transporte generaba una franja costera de urbanización de 20 km. de ancho, a lo largo del Río de la Plata. La misma unía la conurbación de la ciudad de La Plata por el sur, y la ciudad de Rosario y su aglomerado por el norte. En este último caso, se traspasaban los límites político-administrativos provinciales.

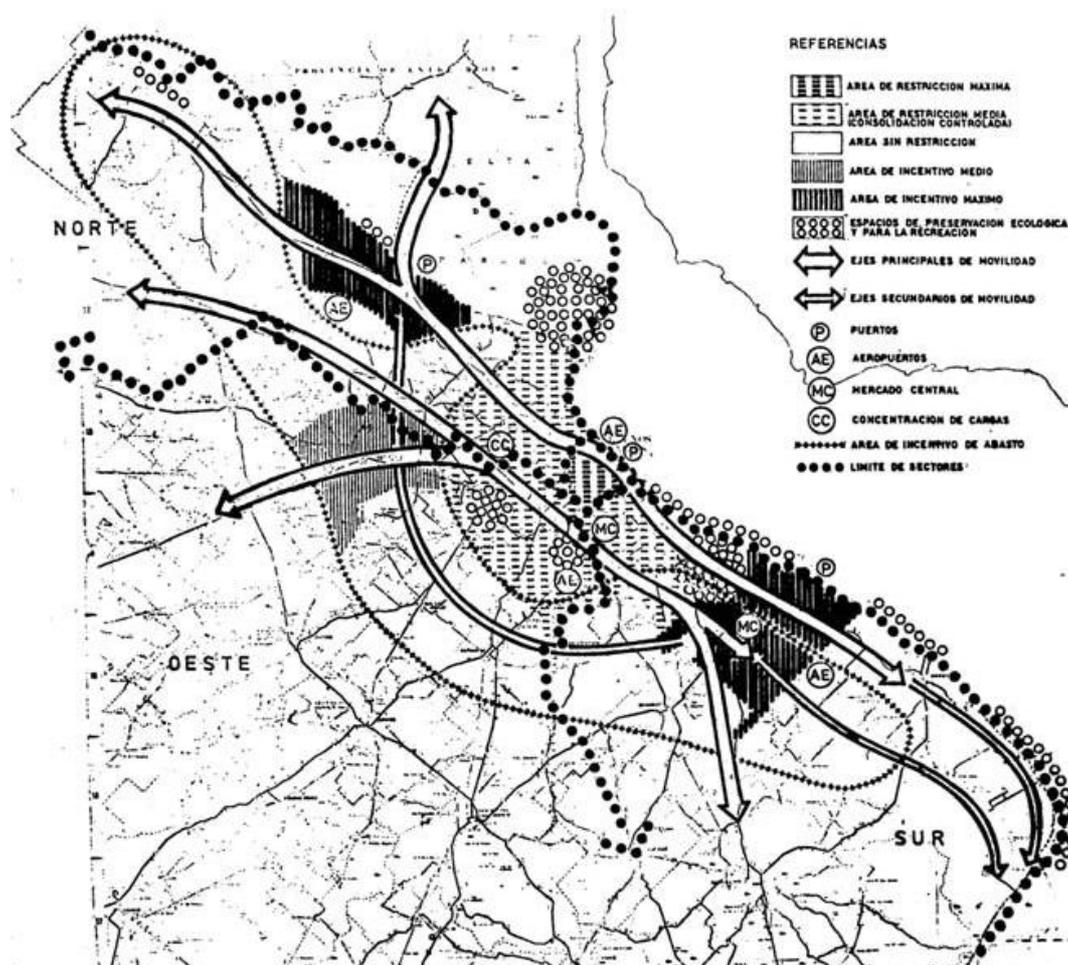
Cabe destacar que el plan mencionado no es ajeno al contexto histórico político en el que fue concebido: el gobierno militar del Gral. Onganía, en donde la doctrina del control de los territorios, se plasmaba en la unificación de una de las regiones de mayor nivel de conflictividad. Curiosamente, el criterio de planificar una mega-región ha reaparecido con características muy similares a este esquema en la actual gestión de gobierno.

El Esquema Director del Año 2000, no llegó a implementarse empíricamente. No obstante, expone dos cuestiones que merecen señalarse; en primer lugar, aparece claramente definido el esquema de mega-región con la incorporación de las conurbaciones del Gran Rosario y Gran La Plata; y en segundo lugar, basa la expansión metropolitana en la combinación de dos sistemas de transporte interurbano (viales y ferroviarios, todos con dirección noroeste – sudeste). Puede agregarse además que este estudio, es el antecedente de otro plan que tampoco se concretó: el Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB).

Este último comenzó con la firma de un convenio entre el Gobierno Nacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1974. Al igual que su antecesor engloba en este esquema de ordenamiento metropolitano a las tres grandes ciudades portuarias: Rosario, Buenos Aires y La Plata. Refuerza la idea rectora de un eje fluvial-industrial y apunta a la diversificación multipolar, “desconcentrando las áreas saturadas y ordenando la dispersión del centro a la periferia”, proponiendo además la creación de un ente de gobierno metropolitano (Figura 2).²⁴

²⁴ Pirez, 1994, p. 119.

Figura 2. Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB)



Fuente: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana, 2006.

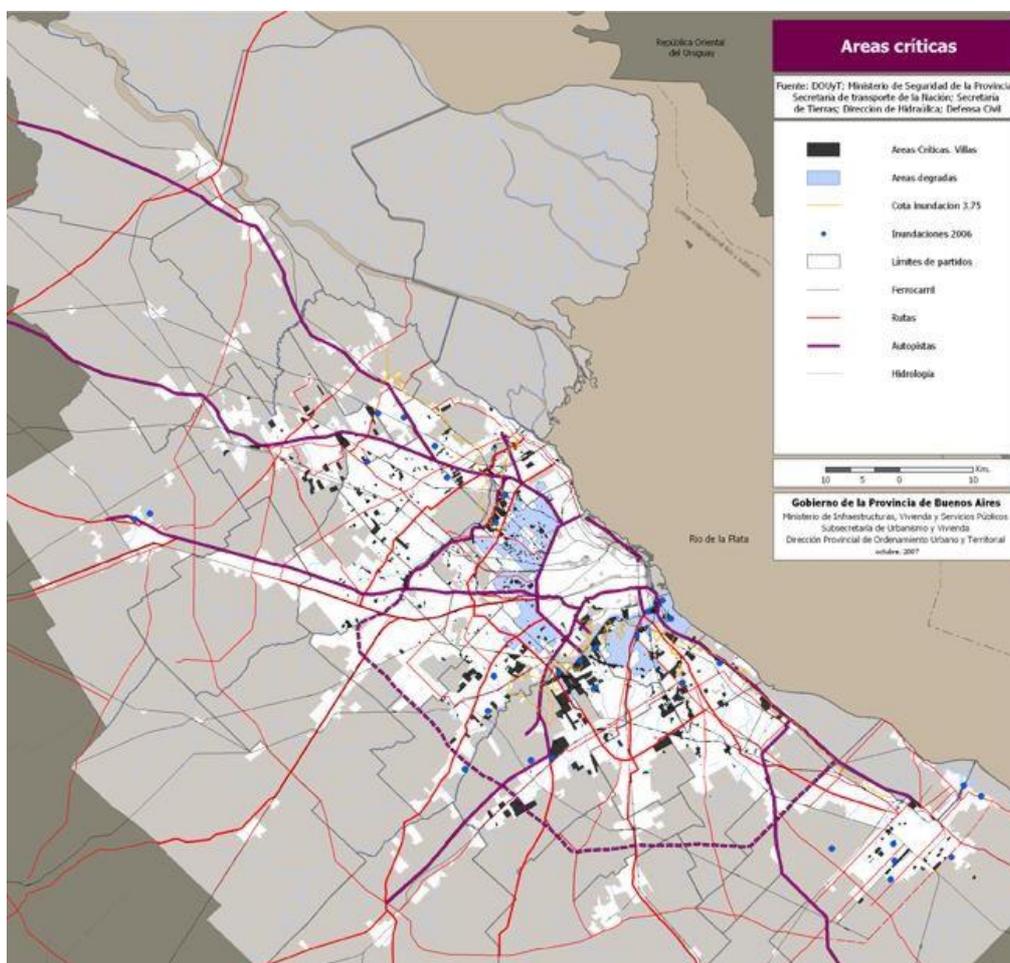
La problemática de limitar el crecimiento metropolitano desbordado, a pesar de constituir una de las preocupaciones esbozadas en los estudios y planes desde mediados del siglo pasado hasta el presente, nunca encontró una solución empírica factible. Por el contrario, la ciudad estallada²⁵ esparce sus fragmentos en el territorio materializando un desarrollo urbano desigual. Este fenómeno se pone en evidencia con el aumento de áreas de criticidad ambiental; el creciente déficit de infraestructura y el crecimiento del hábitat subnormal.

La metropolización desbordada, incentivada por la extensión en los sistemas de comunicación y transporte, se completa con los procesos de crecimiento urbana liderados por el mercado inmobiliario; que además como consecuencia negativa, añaden tejido de baja calidad con

²⁵ Chiozza, 2000, p. 413

carencia de equipamientos y servicios. Como bien lo define Daniela Szajnberg²⁶, constituyen una muestra cabal de “la cristalización del proceso de urbanización capitalista” (Figura 3).

Figura 3. RMBA: áreas de criticidad y asentamientos informales



Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA, 2006.

Más cercano en el tiempo e insertado en el contexto del retorno a la democracia en la Argentina, el Plan Trienal de Gobierno (1987-1991) reconoce la extensión de la región hacia el oeste, y propone el funcionamiento de un anillo de circulación perimetral, fortaleciendo la estructura de centros y subcentros, y articulándose con los corredores radiales. Al igual que en los casos anteriores, lo que se observa no es una planificación que se adelanta a la problemática socio-territorial, sino a la inversa; es decir, que se buscan soluciones al crecimiento cuando éste ya se ha traducido en conflictos territoriales y ambientales.

Haciendo un balance de propuestas y logros es dable afirmar que entre los 60 y los 70, los esquemas de ordenamiento estaban influenciados por las teorías de la megalópolis²⁷; y este enfoque era coherentes con un contexto político de dictaduras militares que esgrimían la doctrina de la “seguridad nacional”, para lo cual era preciso el control del territorio desde el

²⁶ Szajnberg, 2005, p. 46

²⁷ Gottman, 1961, p. 32

nivel central de gobierno. Sin embargo, pocos fueron sus logros traducidos en acciones y obras; salvo las infraestructuras de envergadura (puentes, autopistas, etc.) y se remarca que los criterios para descentralizar y descongestionar las ciudades de mayor rango jerárquico no alcanzaron su cometido. Por otra parte, la ausencia de mecanismos de participación ciudadana en los planes fue indudablemente uno de los factores más relevantes para impedir su implementación.

Las principales debilidades del sistema mega-regional no fueron superadas por las diferentes propuestas de la planificación oficial. La ciudad metropolitana ha mantenido durante el transcurso de los siglos, la máxima jerarquía de centralidad, en tanto que los centros organizados alrededor de las estaciones ferroviarias, han sido un factor de peso en la expansión metropolitana mediante su articulación con el transporte de superficie.²⁸

A lo expuesto en los párrafos anteriores habría que agregar otro tipo de planificación que siendo ejercida por agentes privados, tuvo efectos sobre el territorio mucho más impactantes que los planes estatales. Nos estamos refiriendo a las acciones de planificación del mercado inmobiliario y a sus consecuencias socio-territoriales. Las investigaciones de H. Torres (1993), Hardoy y Gutman (2007) y P. Ciccolella (2015) dan cuenta de lo que podemos denominar primera oleada de suburbanización entre 1940 y 1970; en donde los agentes del mercado inmobiliario, ampliaron los suburbios con un proceso de loteos indiscriminado, sin contemplar infraestructuras y equipamientos básicos; y un avance de la auto-construcción de viviendas por parte de los sectores de menores recursos. Esta suburbanización definida como “tentacular”²⁹ conforma la base territorial, sobre la que a fines de los 80 en adelante se superpondrá, una segunda oleada de suburbanización, difusa y fragmentada, denominada “insular”.³⁰

En esta segunda instancia también los protagonistas son los agentes inmobiliarios. Nuevamente y con más fuerza los procesos de mercado definen el crecimiento y la morfología de una metrópolis, que muestra un patrón de expansión diferente, basado en la superposición de “capas” urbanas y en una estructura territorial híbrida que combina redes y lugares³¹. De tal forma que cuando hablamos de la metrópolis sin confines, estamos aludiendo a una mega-región abarcada por un fenómeno de mutación urbana³².

¿Qué tienen en común ambos procesos? En principio, que ensanchan los límites metropolitanos en forma no planificada acrecentando la mancha urbana, sin desconcentrar las actividades de orden superior. En segundo, lugar la expansión descontrolada va reproduciendo un desarrollo urbano geográfico desigual que fragmenta territorios y crea situaciones de exclusión social. Y, por último, revela la ineficacia de las acciones estatales para encauzar el crecimiento y generar condiciones de equidad socio-territorial. Es más, podría afirmarse que en esta lógica capitalista de planificar ciudades y regiones, el Estado ha

²⁸ Ainstein, 1995, p. 35

²⁹ Prévot-Schapira, 2000, p. 14

³⁰ De Mattos, 2004, p.

³¹ Ciccolella, 2015, p. 17

³² Cuervo González, 2011, p. 18

favorecido el auge de “zonas luminosas”³³ y ha dejado librado al azar el destino de las áreas más postergadas.

Hacia un nuevo paradigma urbano con final abierto

La cuestión de las fronteras de lo urbano parece ser una de las claves para entender cómo se va dibujando el planeta en el siglo XXI, donde nuevos paradigmas hacen caer los modelos que nos llevaron a formas de ordenamiento socio-territorial que empiezan a ser obsoletas o por lo menos inadecuadas e injustas.

Los análisis críticos de destacados investigadores profundizan en los aspectos teóricos sobre los cuales se asientan las transformaciones metropolitanas³⁴; describiendo conceptos como “post-metrópolis”³⁵, “metápolis”³⁶, “cosmópolis”³⁷ o simplemente ciudades sin confines³⁸.

Una perspectiva de grandes extensiones urbanizadas revitaliza el concepto de megalópolis acuñado por Jean Gottman en los 60. Mientras Paul Virilio³⁹ nos intenta convencer acerca de la desaparición de las distancias geográficas, enfatizando la importancia de la dimensión temporal; la cartografía divulgada en los medios de comunicación masiva⁴⁰ presenta mega-regiones urbanas esparcidas por todo el planeta, que se siguen multiplicando.

El capitalismo ha cerrado un ciclo impactando en lo urbano con una mutación que atraviesa diferentes dimensiones (económica, social, política, ambiental, territorial) y cuyo modelo se visibiliza no sólo en los países centrales sino también en los periféricos. Se ha pasado de lo urbano a lo metropolitano, pero esta última categoría ya evidencia su tendencia a la aglomeración y a la formación de redes de mega-regiones urbanas, que en una nueva estructura mundial compiten o se complementan. Tal es el caso de la mega-región Buenos Aires-La Plata-Rosario, y en forma similar la de Sao Paulo – Río de Janeiro⁴¹, o la de Santiago-Valparaíso en Chile⁴², ejemplos en los que hemos trabajado en los últimos años.

El caso de la mega-región de Buenos Aires, expuesto en los apartados precedentes, nos ha llevado al replanteo de cuestiones tanto de orden territorial como social, porque dentro de este nuevo paradigma subyace el tema de fondo de las desigualdades urbanas y de la exclusión social.⁴³

¿Cuántos pueden decir que han transitado todas las rutas, andado todas las calles, explorado todos los senderos del centenar de trazas que se ensamblan como un gigantesco rompecabezas, para integrar el mapa de un Buenos Aires que crece desbordando todos los límites, englobando

³³ Santos, 2004, p. 294

³⁴ Cuervo González, 2011, p. 13

³⁵ Soja, 2008, p. 219

³⁶ Ascher, 1995, p. 12

³⁷ Capel, 2003, p. 211

³⁸ Nel-lo, 1998, p. 39

³⁹ Virilio, 1997, p. 153

⁴⁰ Le Monde Diplomatique, 2014

⁴¹ Lencioni, 2017, p. 211

⁴² Hidalgo Dattwyler, 2015, p. 281

⁴³ Harvey, 2007, p. 16

en un acelerado proceso de metropolización a ciudades y pueblos que hasta ayer tenían entidad física propia, bien enmarcada por una orla de quintas, chacras y estancias? [...] Nadie puede ya sentirse ciudadano, con lo que ello significa, en cuanto a arraigo, solidaridad e identificación, de una ciudad cuya magnitud excede la posibilidad de conocimiento para la gran mayoría de sus habitantes.⁴⁴

La cita anterior posee un doble valor: científico y vivencial, ya que su autora la eminente geógrafa argentina Elena Chiozza, en el momento en que la escribió había habitado la ciudad por más de setenta años y pudo ser una protagonista crítica de todas las transformaciones que describió en sus trabajos. Así pudo afirmar con total conocimiento del caso, que la hipertrofia y la anomia de la mega-región superaba las posibilidades de auto-identificación de los habitantes con su territorio. Esto agrega un componente más a considerar, cuando se está intentando planificar una región urbana, sobre la base de las condiciones de movilidad y transporte facilitadoras de su expansión ilimitada.

La complejidad de una mega-región que tiende a fusionar conurbaciones demanda una propuesta que contemple tres aspectos primordiales: el soporte ambiental; el soporte productivo y el soporte territorial definido por la expansión y la densificación. Pero además de ellos, requerirá de un planteo inicial político y social, y no meramente tecnocrático y económico, como sucedió con las propuestas que describimos sintéticamente. En este sentido, si bien los principios del Nuevo Urbanismo⁴⁵ insisten en pautas de planificación y de diseño urbano que protejan tanto el medio natural como el patrimonio arquitectónico; que permitan configurar ciudades con bordes definidos; y que las mismas tengan una escala peatonal; no profundizan en la cuestión multi-escalar que atraviesa los niveles de ordenamiento territorial y de gestión urbana.

Una propuesta acorde con la realidad actual de las regiones metropolitanas debería definir qué es una sociedad metropolitana y determinar qué actores intervienen en los procesos de transformación y de gestión. Por otra parte, al reconocer que estas regiones están conformadas por conjuntos de centros de distintas jerarquías y diferentes grados de desarrollo, habría que determinar en cada caso mecanismos para cualificar, potenciar o desarrollar las condiciones socio-económicas, territoriales y ambientales de los mismos.

Planificar un nuevo paradigma de ordenamiento urbano territorial demanda el reconocimiento de procesos multi-escalares, multi-actorales y multi-sectoriales. De tal manera que las decisiones urbanas estructurales y estratégicas, deberían ser abordadas desde una escala metropolitana; pero a la vez, sincrónicamente el desarrollo urbano local debería ser tratado en las agendas de los municipios. Mientras que cuestiones tales como la movilidad y accesibilidad urbana, el manejo de las cuencas hídricas, la disposición de los residuos o la preservación de los recursos ambientales (sólo por citar algunos de los problemas metropolitanos de actualidad) requieren de un estudio y de propuestas integrales a escala de la región; la conectividad intra-urbana, la protección y diseño de áreas verdes, la erradicación de basurales clandestinos, entre otros aspectos, demanda estrategias específicas locales que se inserten en un marco de planificación regional multi-escalar.

⁴⁴ Chiozza, 1980, 411

⁴⁵ The Charter of New Urbanism, 1993.

A su vez, el diseño y manejo de escenarios que han quebrado con la tradicional estructura campo-ciudad y local-global plantea el desafío de incorporar un universo muy diversificado de actores con requerimientos específicos y contrapuestos. De ahí que resulte más viable trabajar en dispositivos para incorporar procedimientos consultivos y deliberativos que probablemente a nivel local demanden la relación directa con los ciudadanos, pero que a nivel metropolitano requieran de formas democráticas representativas⁴⁶. Nos preguntamos, entonces, si los organismos técnicos y políticos competentes en estas cuestiones se encuentran debidamente preparados para enfrentar los nuevos desafíos con propuestas estratégicas, en lugar de planificaciones rígidas que jamás llegan a implementarse.

No se trata de una tarea sencilla, por el contrario será preciso de-construir formas de pensar y actuar sobre lo urbano y lo metropolitano que se han anquilosado y que no han podido reconvertirse en un siglo dominado por fuertes crisis políticas, sociales y económicas. Significa volver a pensar la relación Política-Urbanismo como unívoca e insoluble, significa también incorporar la participación activa de los ciudadanos en las instancias previas, paralelas y posteriores a cualquier propuesta que involucre su hábitat; y finalmente trabajar sobre los dispositivos adecuados para que ello pueda concretarse realmente y no quede en el discurso, tal como ha venido sucediendo durante todo este tiempo.

Bibliografía

AINSTEIN, L. *Mega-ciudad Buenos Aires: ¿profundización de la segmentación?* Buenos Aires: SICYT, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UBA, 1995.

ALESSANDRI CARLOS, A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. En: ALESSANDRI CARLOS, A. et al. (Orgs.) *A produção do espaço urbano*. Sao Paulo: Editora Contexto, 2011.

ASCHER, F. *Metápolis où l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob Editions, 1995.

ASCHER, F. *Los principios del nuevo urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

CAPEL, H. *La cosmópolis y la ciudad*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2003.

CICCOLELLA, P. Crisis del capitalismo e hibridación de los territorios en las metrópolis latinoamericanas. Ponencia presentada en el II Congreso de la Red Latinoamericana de Teoría Urbana (RELATEUR), Mesa 40, Buenos Aires 2015, www.observatoriodasmetropoles.net/obs/images/abook_file/relateur3_ciccolella.pdf

CHIOZZA, E. La integración del Gran Buenos Aires. En: ROMERO J.L. y ROMERO L.A. (Dir.) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Editorial Altamira, 2000, pp. 411- 434.

⁴⁶ Ascher, 2004, p. 80

DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En: MONCLÚS, F. (Ed.) *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB), 1998, pp. 17-34.

DUHAU, E. y GIGLIA, A. *Las reglas del desorden*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2008.

GOTTMAN, J. *Megalopolis. The urbanized northeastern seaboard of the United States*. New York: XXth Century Fund, 1961.

GUTMAN, M. y HARDOY, E. *Buenos Aires 1536-2006*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2007.

HARVEY, D. *Urbanismo y desigualdad social*. 7ª Edición en español. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2007.

HIDALGO, R. La reestructuración de las áreas centrales y las transformaciones socio-espaciales. Dinámicas residenciales y comerciales en Santiago, Valparaíso y Viña del Mar. En: VIDAL-KOPPMANN, S. (Dir.) *Metrópolis en mutación*. Buenos Aires; Editorial Café de las Ciudades, 2015, pp. 267-292.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. *El Atlas de las ciudades. El Mundo a través de sus grandes conglomerados urbanos*. Edición en español. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual, 2014.

LENCIONI, S. *Metropole, metropolização e regionalização*. Río de Janeiro: Consequencia Editora, 2017.

MONCLÚS, F. Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. En: MONCLÚS, F. (Ed.) *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea (CCCB), 1998, p. 5-16.

NEL-LO, O. Los confines de la ciudad sin confines. En: MONCLÚS, F. (Ed.) *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea (CCCB), 1998, p.35-58.

PIREZ, P. *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994.

PRADILLA COBOS, E. *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Ciudad de México: UAM-Xochimilco – A. Porrúa Editores, 2009.

PRÉVOT-SCHAPIRA, M. y CATTANEO, R. Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. EURE, v.34 n.103 Santiago dic. 2008, pp.73-92

REPÚBLICA ARGENTINA, Ministerio Federal de Planificación, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial. *Plan estratégico territorial. Argentina Urbana*, tomo III. Buenos Aires: Autor, 2011.

REPÚBLICA ARGENTINA, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Secretaría de Vivienda y Urbanismo. *Lineamiento estratégico para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Autor, 2006.

SANTOS, M. *La metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: editorial Oikos-Tau, 1996.

SANTOS, M. *A Natureça do Espaço*. 4ª Edición. Sao Paulo: Edusp, 2004.

SOJA, E. *Posmetrópolis. Estudio sobre las ciudades y regiones*. 1ª. Edición en español. Barcelona: Traficantes de Sueños, 2008.

SUÁREZ, O. *Planes y códigos para Buenos Aires 1925 - 1985*. Buenos Aires: Ediciones FADU, 2005.

SZAJNBERG, D. *La suburbanización. Partidarios y detractores*. Buenos Aires: Ediciones FADU, 2005.

THE CHARTER OF NEW URBANISM, 1993 <<http://newurbanism.org>>

TORRES, H. *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Secretaría de Investigación y Posgrado, FADU-UBA, 1993.

VIDAL-KOPPMANN, S. *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Dunken, 2014.

VIRILIO, P. *La velocidad de liberación*. Buenos Aires: Editorial Manantial, 1997.

YUJNOVSKY, O. Del conventillo a la “villa miseria”. En: ROMERO J.L. y ROMERO L.A. (Dir.) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Editorial Altamira, 2000, pp. 435-460.