

**XI Jornadas de Sociología de la UNLP**  
**Sociologías de las emergencias en un mundo incierto**  
**5, 6 y 7 de diciembre de 2022**

MESA 28 - La cuestión urbana interrogada. Producción de la ciudad, actores y conflictos, una mirada desde los estudios urbanos y territoriales

***Política urbana y producción de suelo. Una revisión conceptual en las ciudades intermedias de Provincia de Buenos Aires***

Arq. Jose Manuel Breide

Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos (CIEC-FAU-UNLP)

jose.breide@gmail.com

## **INTRODUCCIÓN**

El trabajo se propone reflexionar en términos teóricos y metodológicos en torno al concepto de política urbana aplicado particularmente a las políticas de producción y regulación del suelo urbano en ciudades intermedias de la Provincia de Buenos Aires. ¿Son estas un tipo específico de políticas urbanas? ¿Cuándo constituyen acciones directas y cuando indirectas? ¿Qué temporalidades implican? ¿Qué objetivos persiguen? ¿Son políticas intencionadas y explícitas o son más bien implícitas? ¿Qué intereses y actores intervienen?

En estas ciudades, se combinan algunos elementos que son interesantes para el análisis: una estructura administrativa que en general cuenta con recursos limitados, una estructura económica dependiente en gran parte del entorno rural inmediato o de alguna empresa o institución en particular, la existencia de tierra disponible en los alrededores de la ciudad susceptible de ser urbanizada y códigos de regulación en general bastante desactualizados o en lentos procesos de actualización. Esto vinculado a una creciente demanda habitacional, hacen que sea útil revisar el concepto de políticas urbanas desde una mirada que contemple los distintos intereses, actores, objetivos y temporalidades que intervienen.

La presentación se organiza en tres apartados que buscan reconstruir desde una mirada amplia la cuestión de la política urbana en general y la producción de suelo en particular. En un

primer apartado se realiza una reconstrucción posible de la trayectoria del concepto de política urbana, sus orígenes, perspectivas y transformaciones. Esta búsqueda de carácter conceptual intenta dar un contexto para pensar y clasificar la política urbana y entender cómo esta se vincula con la producción de suelo urbano en la provincia de Buenos Aires. Si bien no pretende ser un desarrollo exhaustivo y se trata solo de una mirada sobre la cuestión, entiendo que configura un marco para analizar la política urbana en las ciudades intermedias (CI) de la Provincia de Buenos Aires (PBA).

En un segundo apartado, se hace un recorrido contextual del desarrollo residencial en el área más urbanizada del país: la Ciudad de Buenos Aires y el Área Metropolitana. Si bien no se trata del área de estudio, es un sector que por el recorrido histórico cuenta con un gran volumen de material para comprender la evolución de las políticas urbanas a lo largo del siglo XX. Esto nos permite acercarnos a comprender las transformaciones que de un modo u otro se cristalizaron en la normativa provincial y dieron origen a la normativa vigente hoy en día. En ese sentido, el Decreto-Ley 8912/77 se configura como el hecho normativo que condensa la regulación sobre el uso del suelo provincial y que por lo tanto es base de cualquier otra política, incluso la Ley 14449/13 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH).

En un tercer apartado, nos acercamos a ciertas particularidades de las ciudades intermedias de la PBA y buscamos profundizar sobre la definición de un concepto de políticas públicas urbanas que pueda aplicarse al estudio de dichas ciudades. En ese marco se reconstruye el concepto y se propone una clasificación a partir de los planteos de Pirez (2009) y Torres (1993) acercándose a algunos ejemplos de cómo esta clasificación podría observarse en las CI de la PBA. En este sentido, el trabajo no plantea una conclusión cerrada sino un puntapié para comenzar a pensar algunos conceptos, dimensiones y variables para el análisis y acercarnos a su posible operacionalización.

## **¿QUÉ ES LA POLÍTICA URBANA?**

El concepto de política urbana fue abordado por múltiples autores de distintas tradiciones y disciplinas, que con diferentes enfoques y matices, intentan dar cuenta del mismo. Partimos de la idea de que son acciones del Estado que influyen sobre la vida urbana produciendo o no espacio construido, más allá del nivel de gobierno que lleva adelante la intervención, y que no se limitan solo al diseño material sino también a la vida urbana (Marques, 2017). Siguiendo a

Pirez (2009), este conjunto de acciones pueden ser directas (obras, construcciones, prestación de servicios, etc. que afectan inmediatamente el medio urbano), e indirectas (regulaciones, planes, normas, etc. que inciden sobre el comportamiento de los productores y usuarios de ciudad). En cualquier caso se trata de acciones y decisiones que, sea de manera intencionada o persiguiendo otros objetivos, inciden sobre el medio urbano y la configuración de la ciudad.

La ciudad entendida como espacio social y material tiene una serie de características que dialogan con el concepto de política urbana. Por un lado tenemos que el territorio no es un escenario pasivo sino que es producto, proceso y productor de relaciones sociales (Menazzi, 2022). Por otro lado, el carácter material de la ciudad hace que sea caro (en dinero), costoso (en tiempo) y difícil de ser transformada. El carácter material y socialmente dinámico de las ciudades hace que en ellas convivan diferentes temporalidades, con procesos socio-urbanos y políticos con distinto grado de cristalización, y con intereses, objetivos y resultados que muchas veces pueden ser contradictorios. Por supuesto que el concepto de política urbana no se encuentra exento de esta dinámica y contradicciones

Ahora bien, no es el Estado el único actor que acciona sobre la ciudad y muchas veces ni siquiera es el más importante o de mayor peso. También existen desarrolladores inmobiliarios, grandes empresas productivas, medios de comunicación, colectivos sociales organizados, organizaciones de la sociedad civil, que dependiendo el contexto tienen mayor o menor peso relativo para instalar una determinada cuestión, que se problematice y entre en agenda. Sin embargo, entiendo que la toma de postura del Estado no es un reflejo aislado sino un conjunto de iniciativas o respuestas frente a una cuestión problematizada que atañe a un conjunto importante de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1981). Es centralmente relevante porque implica el peso de la legalidad y cierta capacidad de coacción para imponerse, a la vez que influye sobre el reposicionamiento de otros actores y sobre el conjunto de la sociedad, en términos generales, más que un posicionamiento de un privado

Ya en un texto de 1981, Oszlak y O'Donnell planteaban que los estados latinoamericanos a la hora de desarrollar políticas no solo tenían que lidiar con las burguesías nacionales sino también con empresas multinacionales que escapan de su poder de regulación y a su vez dirigen sus remesas a mercados externos. Esto se acentúa aún más en las ciudades más pequeñas, porque en general muchos de estos conglomerados tienen hasta mayor poder e influencia que los propios Estados Nacionales, y muchísimo más que un gobierno municipal. Sin embargo, es en la esfera de lo local donde se radican la mayoría de las decisiones de

política urbana que buscan incidir de manera directa sobre la ciudad. En este punto es donde radican las mayores asimetrías a la hora de decidir sobre la ciudad: el “Estado” es un actor heterogéneo donde conviven distintas visiones e intereses e incluso no es el único actor ni el más poderoso. O en términos de Oszlak, el Estado como arena de conflictos, con tensiones y contradicciones, con luchas intraburocráticas y procesos de articulación y dominación en horizontal y vertical.

Retomando la idea enunciada en el párrafo anterior: es en la esfera de lo local donde se radican la mayoría de las decisiones de política urbana que buscan incidir de manera directa sobre la ciudad. Esto puede vincularse con la teoría anglosajona, donde el concepto de *urban politics* o *urban policies* hace referencia al ámbito de decisión y no necesariamente al ámbito de aplicación u objeto de intervención de la política (Menazzi, 2022). Esto es que el concepto *urban* hace referencia a las políticas municipales, diferenciando a su vez entre las *urban politics* y las *urban policies*. Mientras que las primeras hacen referencia a la política en términos de distribución de poder, las segundas refieren a la política pública en sí. Es decir que las *urban policies* serían las políticas públicas municipales, tengan que ver estas con cuestiones urbanas o no. En este trabajo entendemos por políticas públicas urbanas a aquellas que de forma explícita o no (Torres) inciden de manera directa o indirecta (Pirez, 2009) sobre la ciudad, sea el ámbito de decisión el municipio o una jerarquía mayor del estado (provincial o nacional). Sin embargo, entendemos, como decíamos al principio del párrafo, que es en el ámbito de lo local donde radican la mayoría de las decisiones de política urbana.

En este trabajo tomaremos las clasificaciones propuestas por Torres y Pirez (2009), que se desarrollan a continuación y en el último apartado se hace un cruce de las mismas. Torres distingue entre políticas urbanas explícitas e implícitas. En el caso de las primeras, el objetivo directo es transformar la ciudad, mientras que las segundas tienen otros objetivos (como reactivar la economía) pero impactan sobre la ciudad. En general, y en términos teóricos, las políticas explícitas suelen tener un anclaje más local, es decir que son políticas municipales urbanas, mientras que las implícitas pueden ser políticas provinciales o nacionales con objetivos territoriales, o políticas de cualquier nivel con otros objetivos (sociales, económicos, educativos, etc.) pero que impactan sobre la ciudad. Pirez (2009) a su vez distingue entre las acciones directas (obras, construcciones, prestación de servicios, etc. que afectan inmediatamente el medio urbano), e indirectas (regulaciones, planes, normas, etc. que inciden sobre el comportamiento de los productores y usuarios de ciudad)

Entonces, tenemos que la política pública urbana se define por un conjunto de acciones directas o indirectas (Pirez, 2009) del Estado que influyen de manera explícita o implícita (Torres) sobre la vida urbana, produciendo o no espacio construido, más allá del nivel de gobierno que lleva adelante la intervención, y que no se limitan solo al diseño material sino también a la vida urbana (Marques, 2017). Ahora bien, la acción del Estado no es una variable independiente que explica todo lo que se genera a partir de allí, ni tampoco es totalmente dependiente del contexto.

Oszlak y O'Donnell (1981), polemizan con las ideas que plantean a la política pública como variable independiente y explicativa de todos los efectos incluidos los posicionamientos de otros actores privados. También discrepan de la mirada que plantea a la política pública como arena pasiva donde se resuelven las demandas de determinados grupos sociales. En ese sentido adhiero a que es importante comprender a las políticas públicas como insertas en un determinado contexto, que no es algo que existe de por sí sino que es una construcción analítica para situar y describir el tema específico estudiado (la política pública). En esa línea plantean la analogía con la música, donde las políticas estatales serían algunos acordes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. Esas acciones tienen cierta independencia y autonomía pero su rol, eficacia e impacto dependerá del proceso o progresión en donde se sitúan.

Los mismos autores plantean un esquema explicativo donde hay una cuestión que es problematizada e instalada por un conjunto de acciones de un grupo social, donde incidirán los distintos grados de poder relativo de los distintos actores para que un tema X se convierta en cuestión y a la vez se problematice y entre en agenda. La toma de postura del Estado no es un reflejo aislado sino un conjunto de iniciativas o respuestas frente a una cuestión problematizada que atañe a un conjunto importante de la sociedad. A su vez, esta toma de posición es la de un actor más dentro de la cuestión problematizada, donde también hay una toma de posición de actores privados, pero es centralmente relevante porque implica el peso de la legalidad y cierta capacidad de coacción para imponerse, a la vez que influye sobre el reposicionamiento de otros actores y sobre el conjunto de la sociedad más que un posicionamiento de un privado. Como se inserte esta toma de postura en el contexto y como se estructure como política pública dependerá del propio contexto y producirá resultados directos (productos - outputs) y otros indirectos propios de la relación de los resultados producidos con el contexto (consecuencias - outcomes)

## POLÍTICA URBANA Y PRODUCCIÓN DE SUELO EN BUENOS AIRES

Desde los orígenes de Argentina como Estado-Nación (e incluso desde antes como capital colonial), la ciudad de Buenos Aires se constituyó como el principal centro urbano del país concentrando la mayor cantidad de población en el menor espacio. Con el auge de los estudios sociológicos y urbanos del siglo XX, también se consolidó como un territorio ampliamente estudiado (Germani, 1963,64,67,73 y otros) existiendo múltiples producciones desde distintas disciplinas y enfoques que delimitan su objeto de estudio allí. En este trabajo nos interesa en particular el crecimiento urbano y el desarrollo del tejido residencial, y como esto se vincula con las distintas políticas públicas urbanas aplicadas a lo largo del siglo XX.

En una publicación de 1991, Horacio Torres (2006) desarrolla ese proceso organizándolo en 4 etapas: una anterior a 1940 que configura el punto de partida de su estudio; el proceso de crecimiento urbano y suburbanización entre 1940-1960; un estancamiento de esos procesos coincidente con varios golpes de estado y políticas de planificación entre 1960-1980; y un nuevo cambio generalizado en las tendencias urbanas en la década del 80, que si bien el autor no lo describe así podría vincularse a las transformaciones neoliberales de ese período. Tomando de base y referencia ese estudio, se desarrollan a continuación esos procesos y los hitos centrales que los componen.

Hasta 1940, aún no se había desarrollado la suburbanización masiva de lo que hoy conocemos como el AMBA, por lo que existía era una gran ciudad (en términos relativos para la época) y otras localidades más pequeñas coincidentes con las estaciones ferroviarias. A lo interno de la ciudad la forma mayoritaria de tenencia era el alquiler, ya que al no existir la propiedad horizontal los edificios eran solo de una persona. Así el stock de viviendas estaba constituido principalmente por casas individuales sobre lote propio, colectivas (tipo conventillos) o los edificios de departamentos, que pertenecían a un único propietario y apuntaban a los sectores medios en toda su amplitud<sup>1</sup>. Siendo que los edificios pertenecían a un único propietario, la única forma de habitar un departamento era alquilando, hecho que explica el alto porcentaje de inquilinos.

---

<sup>1</sup> *Las más económicas no sobrepasan las tres plantas y no tienen ascensor (el extremo inferior de esta categoría lo constituye un tipo muy difundido: el edificio de departamentos en horizontal llamado "de pasillo descubierto"); las "casas de renta" de 6 plantas, con ascensor, de mayor calidad constructiva y de más cuidado diseño (es la norma en este caso la intervención de estudios de arquitectura), tienen una localización más central y se dirigen a los estratos superiores de los sectores medios.* Torres, 2006

Respecto a las políticas urbanas, en la década del 30 es cuando se dan varios hitos o proyectos vinculados a la planificación urbana (cuadro 1). En ese período, toma mayor relevancia el urbanismo como disciplina en el ámbito local, a la vez que comienza a verse en conjunto la ciudad (Capital Federal) con su periferia (Gran Buenos Aires). Esto es coincidente con el desarrollo de algunas grandes obras de infraestructura urbana: la avenida de circunvalación General Paz, el comienzo del ensanche (100 m.) de la 9 de julio y la construcción del obelisco en el centro, y el ensanche de calles con un intervalo de cuatro cuadras (Torres, 2006).

**CUADRO 1. Hitos o proyectos vinculados a la planificación urbana. Antes de 1940**

**1925. "Proyecto orgánico para la urbanización del Municipio.** El plano regulador y de reforma de la Capital Federal". Por Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

**1929. "Plan para Buenos Aires".** Propuesta teórica de LeCorbusier (LeCorbusier, Ferrari Hardoy y Kurchan, 1947) con gran influencia en los técnicos locales.

**1932. Se crea el Servicio Técnico del Plan de Urbanización,** primera oficina estable en la Municipalidad dedicada a estudios urbanos, que perdura hasta 1943. Bajo el influjo de Della Paolera (ingeniero UBA, con estudios de urbanismo y una tesis doctoral realizada en el Institut d'Urbanisme de Paris, Francia, 1927).

En el periodo comprendido entre 1940 y 1960, se producen grandes transformaciones en la estructura del mercado residencial, en la ciudad de Buenos Aires y alrededores, apalancados por un conjunto de políticas urbanas de distinto tipo (cuadro 2). La acción del estado en este periodo articuló dos lógicas en parte contradictorias: por un lado una presencia creciente a partir de políticas distributivas de desarrollo económico y social (control de alquileres establecido en 1943, créditos subsidiados en bancos oficiales, tarifas subsidiadas del transporte público), y por el otro un "dejar hacer" en cuanto a los usos del suelo (tanto en términos residenciales como de localización industrial). Esto trajo consecuencias diversas en la Capital Federal (CF) y el Gran Buenos Aires (GBA) con el punto en común del incremento de propietarios, que pasaron de un 26,8% en 1947, a un 58,1% en 1960 (Torres, 2006).

**CUADRO 2. Políticas con incidencia en los procesos urbanos de RMBA 1940-60**

**1943. Ley de locaciones urbanas.** Congelamiento de alquileres.

**1944. Código de edificación CBA**

**1948. Ley de propiedad horizontal**

Créditos con tasas subsidiadas en bancos oficiales

Estatización del ferrocarril y tarifas subsidiadas del transporte público

Entre 1929 y 1955, producto de las políticas vinculadas al trabajo, los salarios crecieron alrededor de un 44% en términos reales, lo cual posibilitó mejoras en las condiciones de vida

y de acceso a la vivienda de las clases trabajadoras. A su vez, la ley de locaciones urbanas de 1943 (congelamiento de alquileres) por una parte congeló el parque habitacional, pero por otra, al producir una retracción en el mercado de alquileres, favoreció de manera indirecta la búsqueda de otras formas de resolución de la necesidad habitacional y de acceso a la propiedad.

En GBA, esas otras formas de acceso a la propiedad se vincularon a los loteos populares, que se apoyaban en las contradicciones de la política estatal arriba enunciadas. La permisividad del Estado para desarrollar lotes sin infraestructura y con pocas condiciones urbanas promovieron la sobreoferta de lotes más baratos. Por otro lado, la nacionalización de los trenes, articulada con una incipiente red de colectivos (que conecta las estaciones con otras locaciones no tan cercanas al ferrocarril) genera un transporte subsidiado que aumenta menos que el costo de vida, y que favorece la posibilidad de acceso a esos loteos populares. Esos loteos, aunque no del todo urbanizados, eran legales y por lo tanto regulares, y promovieron un incremento de la proporción de propietarios en el GBA del 43,3% en 1947 al 67,2% en 1960. Esto colaboró sin lugar a dudas con el gran proceso de suburbanización y extensión de la “mancha urbana” apoyado en un sistema de transporte barato pero ineficiente.

En CF, la sanción de la ley de propiedad horizontal (1948) sumado a la difusión de los créditos subsidiados en bancos oficiales, habilita la posibilidad de la existencia de pequeños propietarios de clase media. Esto redundó en un incremento de la proporción de propietarios que pasan del 17,6% en 1947 al 45,6% en 1960. A su vez, en 1944 se sanciona un código de edificación (reemplaza regulaciones más laxas de 1928) que aumenta las alturas posibles según el ancho de calle y no por criterios de densidad máxima, permitiendo grandes densidades y desregulando en la práctica la producción de ciudad. Sin embargo, esto no redundó en la superpoblación de la capital (la población se mantuvo estable en 3 millones desde 1947) sino en la “*producción irrestricta de un tejido urbano discontinuo y desarticulado, generándose un paisaje urbano sin interés en el que predominan los muros medianeros de grandes dimensiones*” (Torres, 2006). Como contracara, esto también permitió la actuación de empresas medianas y pequeñas, y posibilitó el acceso a la propiedad de amplios sectores de la clase media urbana.

A partir de 1960, el crecimiento del RMBA se desacelera, llegando a su máximo histórico relativo (35,4% de la población del país) en 1970. El crecimiento vegetativo supera a las migraciones, dentro de las que pasan a predominar las de países limítrofes. El fin del



peronismo y las políticas redistributivas es coincidente con un período de inestabilidad política y de alternancia entre regímenes civiles y dictaduras militares. En este período se desarticulan muchas de las políticas de regulación e intervención pública en términos distributivos, y se da preponderancia a las políticas de planificación y de grandes intervenciones urbanas. Se elimina el control de alquileres y la política de subsidios en el transporte, suspendiendo el financiamiento público (en 1959) a la compra de viviendas, que pasa a estar en manos privadas. Como contracara, se generan grandes políticas de planificación (muchas de ellas truncas) e intervención urbana directa (cuadro 3), que buscarán proveer instrumentos para resolver el problema del “crecimiento de la ciudad”, diagnosticado como el principal generador de “desequilibrios” urbanos.

En un primer estadio de la discusión densidad-expansión, planificadores influenciados en los principios del CIAM, propondrán definir límites de la ciudad, congelar los loteos y exigir obras mínimas para garantizar la calidad de la tierra ofertada. En 1962 se sanciona el “Plan Director para Buenos Aires 1958-1965” en el caso de la ciudad, y en 1966 se crea el "Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo" (en la dictadura 66-73) que convierte a la RMBA en una de las áreas de planeamiento en que se divide al país (Torres, 1993). Es decir, que en los 60 es cuando aparece la idea del gobierno y regulación del suelo (en Buenos Aires), no solo dentro de la planificación en abstracto, sino como competencia específica de las autoridades del Estado. Sin embargo principalmente por diferencias con distintos sectores, entre ellos empresarios de la construcción e inmobiliarios (Socoloff, 2015) el plan director no se materializó en un código que formalizara sus alcances concretos hasta 1977 (en 1973 se desarrolló un código pero que nunca se llegó a implementar)

### **CUADRO 3. Documentos y planes truncos elaborados entre 1958 y 1977**

**1958-65. Plan Director para la Ciudad de Buenos Aires.** Por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Incorpora también lineamientos estructurales (indicativos) para la parte de la RMBA que pertenece a PBA.

**1967-69. "Esquema Director - Año 2000".** Por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE - organismo directamente dependiente del Poder Ejecutivo Nacional), con el asesoramiento de un organismo francés, el IAURP (Institut d'Aménagement et d'Urbanisation de la Région Parisienne).

**1972. Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana.** Por Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación y Secretaría de Urbanismo y Vivienda (asistido por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD)

**1977. Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB).** Por Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas y Secretaría de Planeamiento Ambiental (PBA), y Dirección Nacional de Planeamiento Ambiental (en coordinación con el programa CONHABIT de las Naciones Unidas)

Durante la última dictadura (1976-83), bajo el pretexto de la seguridad y apoyándose en la autoridad vertical y por supuesto en la violencia, se desarrollaron grandes operaciones territoriales que produjeron modificaciones del espacio urbano con efectos hasta hoy día. Estas intervenciones abarcaron: la reorganización del sistema de *disposición final* (nombre utilizado por la dictadura) de residuos sólidos urbanos, la erradicación de villas miserias (de la mano de topadora Cacciatore), junto con la construcción de la red de autopistas urbanas (*plan de reordenamiento de la circulación de la población*) y la creación del CEAMSE (Cinturón Ecológico del Área Metropolitana Sociedad del Estado). A estas intervenciones directas, se sumaron dos leyes sancionadas en 1977 con un carácter más bien regulatorio: el Código de Planeamiento Urbano (CPU) de la CABA, y el decreto-“Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del suelo de la Provincia” (DL 8912/77).

Más allá de las particularidades, tanto el CPU como el DL 8912/77, elevaban los estándares urbanos y planteaban cierta intencionalidad por controlar lo que sucede con el territorio urbano. El CPU por ejemplo, impedía ventilar ambientes principales a través de patios de aire y luz, y se proponía modificar gradualmente el tejido existente, limitando las alturas máximas (menores que en la normativa anterior) y estableciendo el “Factor de Ocupación del Suelo” (FOS) y “Factor de Ocupación Total” (FOT) como reguladores de la ocupación de la parcela.

El DL 8912/79, impone ciertos límites a la expansión suburbana planteando requerimientos a las subdivisiones. Dentro de estos se destacan: estar por sobre determinada cota de nivel, dimensiones mínimas de parcela y disposición de manzana, coeficientes de uso del suelo y normas de edificación, contemplar la provisión de infraestructuras (luz, agua y cloaca) y el asfaltado de calles principales, y estar de acuerdo a los planes u ordenanzas municipales que a su vez deben ser convalidados por la provincia. En la práctica, esto aumentó los costos de urbanización para los desarrolladores, limitó la subdivisión en determinadas localizaciones y, vinculado a ambos, disminuyó la oferta de lotes legales lo cual redundó en dos consecuencias centrales para los demandantes de suelo. Por un lado un aumento de los precios finales de los lotes que limitó el acceso, y por el otro la aparición de los “loteos piratas”, que eran subdivisiones que al no contar con los requisitos para ser aprobadas se realizaban informalmente vendiendo las parcelas sin escritura que acredite sino mediante boleto de compra-venta.

A su vez en este período y fuertemente vinculado al sistema de autopistas urbanas, comienzan a observarse nuevos procesos de suburbanización de sectores medios y altos, sobre todo en

PBA al norte de la CF. Este tipo de procesos son posibles gracias a la red de autopistas y el uso del transporte privado individual (automóvil), que como contracara con el transporte público entre el 1940-60, es mucho más caro pero también cómodo y rápido. Esto convertirá la alternativa suburbana en una opción elegible por sectores que tal vez podrían tener acceso al centro urbano. Las urbanizaciones cerradas que tendrían su auge en los '90, configuran un nuevo tipo de proceso socio-territorial, donde sectores enriquecidos y empobrecidos competirán desigualmente por el mismo espacio.

La década de 1980, es caracterizada por Torres (1993) a partir de tres procesos: el pasaje de la "villa miseria" al "asentamiento", la suburbanización de los grupos de altos ingresos en "country clubs", y la tendencia hacia el deterioro central en CF con los "hoteles y pensiones", las "villas" y las casas tomadas. Luego de las modificaciones estructurales neoliberales de la dictadura y el consecuente empobrecimiento de la población, las ocupaciones informales se volvieron cada vez más una opción definitiva de solución habitacional, antes que transitoria (como fueron al comienzo las villas de emergencia). Los asentamientos tienden a respetar los trazados y dimensiones formales con la perspectiva de una futura regularización, y constituyen prácticamente la única "política habitacional" de gran escala para la suburbanización de los sectores de menores ingresos.

Esas tendencias descritas por Torres (1993) se sostienen con matices hasta hoy en día. Los asentamientos como respuesta habitacional casi única de los sectores de bajos ingresos, tal vez solo interrumpida por el gran desarrollo, aunque insuficiente respecto de la demanda, que tuvo en algunos años el Plan Federal de Viviendas. Los barrios cerrados (ex "country clubs") como asentamiento exclusivo de sectores de altos ingresos, ampliándose el mercado desde mediados de los 90 hacia los sectores medios, y disputando las periferias de las ciudades a los sectores pobres. La red de autopista como gran estructuradora de ese sistema de barrios cerrados y como la intervención urbana con mayor impacto en la configuración del territorio. Y una alternancia entre deterioro central y revalorización mediante grandes proyectos inmobiliarios de transformación urbana (ej: Puerto Madero, Paseo del Bajo, etc.) que ameritan una discusión mas extensa que no es objeto de este trabajo.

## HACIA UNA DEFINICIÓN DE POLÍTICA URBANA PARA EL ESTUDIO DE CIUDADES INTERMEDIAS.

Las ciudades intermedias de la PBA se caracterizan por la función territorial que cumplen en relación con otras ciudades de la red urbana y su hinterland o área rural de influencia. Esto trae consigo una particularidad en términos territoriales y políticos que es la existencia de tierra disponible en los alrededores de la ciudad susceptible de ser urbanizada y códigos de regulación en general bastante desactualizados o en lentos procesos de actualización. Esto a su vez plantea un escenario donde la subdivisión y urbanización de terreno rural se vuelve una alternativa posible en el marco de la gestión del crecimiento. En ese aspecto, el Programa Lotes con Servicios (PLS) habilitado por la LAJH, flexibiliza las condiciones impuestas en el DL 8912/77 para la subdivisión de suelo en PBA.

En los últimos años, el PLS se convirtió en los hechos en una alternativa para la subdivisión y urbanización de suelo en las ciudades intermedias. Probablemente en su concepción el PLS se plantee revertir las consecuencias que trajo en su momento el DL 8912/77 para el RMBA, en tanto encarecimiento del suelo y emergencia de “loteos piratas”, o mismo como alternativa a los asentamientos informales, pero también es un riesgo en cuanto a facilitar una subdivisión extendida y descontrolada. La experiencia de la RMBA entre el 1940-60 y como el mercado de suelo responde al dejar hacer son un ejemplo de lo rápida e irreversible que es la extensión y subdivisión desregulada. También el proceso histórico de urbanización de la RMBA, es una muestra de cómo muchas de las políticas de planificación urbana (explícitas) no tuvieron demasiadas implicancias sobre la realidad material, mientras que otras políticas económicas redistributivas (políticas urbanas implícitas) tuvieron mucho mayor impacto (Torres, 1993).

Lo anterior puede relacionarse con lo que plantea Villaça (2012) para las ciudades brasileñas<sup>2</sup>, cuando dice que el plan urbano esconde la verdadera responsabilidad de las clases dominantes en la reproducción de la pobreza, la desigualdad y las injusticias sociales. Es decir que el plan en sí mismo no soluciona nada, sino que el problema habitacional es un tema distributivo y de recursos. En un contexto económicamente desfavorable se estancará la actividad productiva y por lo tanto se tenderá a formas de resolución espontáneas, mientras que en un contexto favorable y con políticas redistributivas progresivas, se generará un crecimiento. La planificación permite ordenar ese crecimiento siempre que se ejecuten acciones de manera

---

<sup>2</sup> “A classe dominante vive alardeando a necessidade de planejamento, mas se recusa a aceitar sua responsabilidade sobre a pobreza, a desigualdade e a injustiça sociais. Este é o papel que a ideia do Plano Diretor vem desempenhando há décadas” (Villaça 2012, p.205)

directa (ej: obra pública), o que se cuente con los mecanismos suficientes para hacer efectivas las regulaciones.

Retomando lo desarrollado hasta aquí, proponemos una definición del concepto de políticas públicas urbanas aplicable a las ciudades intermedias de PBA, y un esquema de clasificación (cuadro 5) a partir de lo planteado por Pirez (2009) y Torres (1993). Entonces, tenemos que la política pública urbana se define por un conjunto de iniciativas o respuestas directas o indirectas (Pirez, 2009) del Estado, frente a una cuestión problematizada que atañe a un conjunto importante de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1981), y que influyen de manera explícita o implícita (Torres, 1993) sobre la vida urbana, más allá del nivel de gobierno que lleva adelante la intervención. Esas acciones del Estado pueden producir o no espacio construido, y no se limitan solo al diseño material sino también a la vida urbana (Marques, 2017). A su vez, la acción del Estado no es una variable independiente que explica todo lo que se genera a partir de allí, sino que puede producir resultados directos (productos - outputs) y otros indirectos propios de la relación de los resultados producidos con el contexto (consecuencias - outcomes)

<b>CUADRO 5. Propuesta de clasificación de las políticas urbanas a partir de Torres y Pirez</b>		
Clasificación Pirez (2009)	ACCIONES DIRECTAS Obras públicas, construcciones, prestación de servicios, que afectan inmediatamente el medio urbano	ACCIONES INDIRECTAS Regulaciones, planes, normas, que inciden sobre el comportamiento de los productores y usuarios de ciudad
EXPLÍCITAS Tienen como objetivo directo transformar la ciudad	Obras públicas, construcciones, prestación de servicios, que tienen como objetivo directo transformar la ciudad y que afectan inmediatamente el medio urbano	Regulaciones, planes, normas, que tienen como objetivo directo transformar la ciudad y que inciden sobre el comportamiento de los productores y usuarios de ciudad
IMPLÍCITAS Tienen otros objetivos pero impactan sobre la ciudad	Obras públicas, construcciones, prestación de servicios, que tienen objetivos sociales, económicos, culturales, etc. pero que afectan inmediatamente el medio urbano	Regulaciones, planes, normas, que tienen objetivos sociales, económicos, culturales, etc. pero que a su vez inciden sobre el comportamiento de los productores y usuarios de ciudad.

Articulando las clasificaciones extraídas de Torres (1993) y Pirez (2009), tenemos que las políticas públicas urbanas podrían clasificarse en cuatro grupos. Primero en acciones directas

y explícitas, que serían las obras públicas, construcciones y desarrollos cuyo objetivo sea transformar la ciudad y que lo hagan de manera directa y efectiva mediante la propia acción. Ejemplos de este tipo de acciones para el caso de una ciudad intermedia de PBA podrían ser: el desarrollo de una nueva avenida de acceso o circunvalación, un parque público, la construcción de un polideportivo municipal, el desarrollo de un loteo para determinado conjunto de la población, la construcción de vivienda para dar respuesta a la demanda habitacional.

En segundo lugar, tenemos aquellas acciones directas pero implícitamente urbanas, es decir las obras públicas, construcciones y desarrollos cuyos objetivos no sean urbanos sino sociales, económicos culturales, etc., pero que transformen de manera efectiva la ciudad mediante la propia acción. Ejemplos de este tipo de política en una ciudad intermedia de PBA podrían ser: la construcción de una Universidad Nacional en el territorio de la ciudad, que el gobierno provincial decida la construcción de una nueva escuela u hospital regional en la ciudad, el desarrollo de un convenio de explotación minera en un sector del territorio local, etc. Todas estas acciones, si bien no tienen como objetivo directo la ciudad, si constituyen acciones directas que de un modo u otro tendrán un impacto sobre la ciudad.

Luego tendremos aquellas acciones indirectas y explícitamente urbanas, que abarcan las regulaciones, planes y normas que tienen como objetivo transformar la ciudad pero que no actúan directamente sobre ella sino que inciden sobre el comportamiento de los productores y usuarios de la ciudad. En este caso, los ejemplos se vuelven más evidentes ya que se trata de las típicas políticas de planificación urbana (muchas de ellas contenidas en el DL 8912/77): delimitación de áreas, zonificación según usos, asignación de indicadores, planes de ordenamiento urbano territorial, planes de detalle, códigos de edificación, códigos de ordenamiento urbano, políticas de incentivo a cierto tipo de usos urbanos, etc.

Por último están aquellas acciones indirectas e implícitamente urbanas, que son las regulaciones, planes y normas que sin tener como objetivo transformar la ciudad inciden sobre el comportamiento de los productores y usuarios de la ciudad, impactando a través de ellos sobre la ciudad. Dos ejemplos de este tipo de acciones, impulsada desde dos niveles de decisión distintos, pero con implicancia en las ciudades intermedias de PBA podrían ser: la políticas nacionales de crédito para lote y vivienda, o políticas locales de incentivo de algún tipo de actividad por ejemplo industrial. Ambas, tal vez con objetivos económicos de

dinamizar la economía, impactan de manera indirecta sobre la conformación de la ciudad y los precios del suelo.

Estas definiciones y clasificaciones teóricas, constituyen un primer paso y base en el desarrollo de un estudio que busca entender cómo las políticas públicas urbanas en general inciden sobre el crecimiento de las ciudades intermedias de PBA. En adelante se trabajará sobre algunos casos empíricos con el objetivo de analizar políticas puntuales, centralmente de producción y regulación de suelo urbano, y su impacto en el desarrollo socio territorial y el acceso al suelo. Es decir que el análisis central estará enfocado en acciones directas e indirectas (Pirez, 2009) pero de carácter más bien explícito (Torres, 1993). Conforme se avance en el trabajo de campo se irá revisando y adaptando este primer abordaje conceptual y teórico con el objetivo de mejorar su operacionalidad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure* 38 (114), 35-69.

Germani, G. (1958). El proceso de urbanización en la Argentina. Documento elaborado para el Seminario sobre problemas de Urbanización en América Latina desarrollado en Santiago de Chile. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. UNESCO. CEPAL.

Marques, Eduardo (2017) "Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil" En *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32 (94) 1-18.

Menazzi, L. (2022) "Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis" En *Revista Perspectivas en Políticas Públicas* N°12 En prensa.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." En *Documento CLACSO* Vol. 4. Buenos Aires: CEDES.

Pirez, P. (2013) "La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina" En *Andamios*; vol. 10 p. 45 - 67. México.

Socoloff, I. (2015). La crisis como oportunidad: código y gobierno del suelo en Buenos Aires (1977-2003). En Murillo, S. et.al. (coord.) *Neoliberalismo y gobiernos de la vida: diagrama*

global y sus configuraciones en la Argentina y América Latina. Capítulo IX. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Torres, H. (2006) El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990). Buenos Aires: Ed. Dirección de Investigaciones, Secretaría de investigación y Posgrado de la FADU - UBA.

Villaça, F. (2012) Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo, Studio Nobel, Parte I. A Terra como Capital (ou a Terra Localização). Pag. 25-40 ou