

POLÍTICA URBANA Y CONFLICTOS SOCIALES. UNA REVISIÓN CRÍTICA SOBRE EL PROCESO DE REZONIFICACIÓN DEL PARTIDO DE QUILMES, BUENOS AIRES (2004-2014).

Cirio Gastón Walter

CIC Comisión de Investigaciones Científicas
LINTA Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE).
Universidad Nacional de La Plata (UNLP)

gastoncirio@gmail.com - gcirio@fahce.unlp.edu.ar

RESUMEN

En el partido de Quilmes, durante los últimos años se han producido grandes transformaciones en los centros urbanos de las principales localidades. Dicho proceso, vinculado a las condiciones macroeconómicas y a un nuevo modelo de acumulación a escala nacional, tiene su impacto local a partir de una doble tendencia: las expectativas de valorización con los consecuentes procesos especulativos disparados y la creciente inversión de capitales en desarrollos inmobiliarios en un contexto local de relativa saturación y escasas de suelo urbano. Ante este fenómeno, los instrumentos de política urbana son objeto de una fuerte pugna política entre actores con diferenciales significativos de poder, en un proyecto de rezonificación y recalificación del suelo urbano que daría lugar a un proceso conflictivo de más de una década. El presente trabajo tiene por objetivo exponer y analizar los hitos más significativos en este proceso (2004-2014) y poner en debate algunas conclusiones obtenidas a partir de los rasgos comunes identificados: a) transferencia masiva de renta urbana sin incorporación de mecanismos de captación de plusvalía urbana y redistribución de la renta generada por una decisión normativa b) intervenciones en la normativa urbana que facilitan la producción de espacios residenciales orientados al consumo de sectores de altos ingresos, generando procesos incipientes de segregación socioespacial y gentrificación, c) conformación de actores reactivos cuyos argumentos preponderantes son ambientales y electivos/conservadores. El abordaje metodológico se realiza en el marco de una estrategia cualitativa, a partir de técnicas de análisis documental, entrevistas semiestructuradas y observación participante.

PALABRAS CLAVE: política urbana - conflicto - zonificación

1. INTRODUCCION

La presente ponencia forma parte de una línea de investigación sobre planificación territorial que ha tenido al distrito de Quilmes, partido del sector sur del Gran Buenos Aires, como recorte territorial para el abordaje de un caso de estudio en el período 2004- 2014. En dicho contexto, los resultados de la investigación se han materializado en una tesis doctoral presentada y defendida en 2016¹, de cuyos contenidos se extraen insumos para el presente trabajo y sus reflexiones.

1 Cirio, G. W. (2016). Territorio y lugar en las concepciones e instrumentos de planificación territorial municipal: El partido de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 2004-2014. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1211/te.1211.pdf>

En tiempos recientes, el distrito de Quilmes ha evidenciado grandes transformaciones en los centros urbanos de las principales localidades del partido. Dicho proceso, vinculado a las condiciones macroeconómicas y a un nuevo modelo de acumulación a escala nacional, tiene su impacto local a partir de una doble tendencia durante el período 2004 - 2014 y aún vigente: las expectativas de valorización con los consecuentes procesos especulativos disparados y la creciente inversión de capitales en desarrollos inmobiliarios en un contexto local de relativa saturación y escases de suelo urbano. Ante este fenómeno, los instrumentos de política urbana son objeto de una fuerte pugna política entre actores con diferenciales significativos de poder, en un proyecto de rezonificación y recalificación del suelo urbano que daría lugar a un proceso conflictivo de más de una década. El presente trabajo tiene por objetivo exponer y analizar los hitos más significativos en este proceso y poner en debate algunas conclusiones obtenidas a partir de los rasgos comunes identificados: a) transferencia masiva de renta urbana sin incorporación de mecanismos de captación de plusvalía urbana y redistribución de la renta generada por una decisión normativa b) intervenciones en la normativa urbanas que facilitan la producción de espacios residenciales orientados al consumo de sectores de altos ingresos, generando procesos incipientes de segregación socioespacial y gentrificación, c) conformación de actores reactivos cuyos argumentos preponderantes son ambientales y electivos/conservadores. El abordaje metodológico se realiza en el marco de una estrategia cualitativa, a partir de técnicas de análisis documental, entrevistas semiestructuradas y observación participante. El recorte temporal ha sido realizado en virtud de la ponderación equilibrada de cinco criterios principales: la significatividad de las transformaciones recientes ocurridas en el territorio quilmeño, los períodos de gestión de los gobiernos municipales, el momentos de inicio de la experiencia de planificación priorizada para el análisis, los momentos de mayor conflictividad en torno a dicha experiencia, y la disponibilidad de información.

Para cumplir con los objetivos propuestos, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se ofrecen brevemente los principales lineamientos conceptuales que orientan el análisis. A continuación se describe el contexto problemático y los principales rasgos del proceso de rezonificación analizado. Luego, se analiza críticamente la experiencia en base a diferentes ejes que ponen énfasis en el tipo y orientación de las intervenciones en materia urbanística y sus resultados, el rol del estado municipal e instrumentos utilizados, y en los conflictos sociales derivados, todos ellos en consonancia con los tres rasgos comunes identificados en el párrafo previo. Por último, se exponen y retoman algunas ideas centrales a modo de reflexiones finales.

2. NOTAS CONCEPTUALES PARA EL ANALISIS DE UN PROCESO DE REZONIFICACION URBANA.

Para comprender un proceso de rezonificación, en tanto modificación de los alcances espaciales e indicadores urbanísticos de un instrumento de política urbana específico en el marco de una ley provincial (decreto - ley 8.912/77), es necesario en primer lugar establecer lineamientos conceptuales claros para orientar el análisis. Considerado esto, a continuación se exponen de manera sintética los principales

abordajes conceptuales que se asumen en este trabajo, sin desconocer que por cada uno de estos conceptos existe una multiplicidad de alternativas que forman parte del debate contemporáneo sobre la política urbana.

2.1. Política pública, planificación territorial y política urbana.

Desde un enfoque tradicional en políticas públicas (Aguilar, 2009; Villarreal Cantú, 2010) se define a la política pública como agregados de decisiones congruentes y consistentes que son formuladas e implementadas en espacios gubernamentales y no gubernamentales en el marco de un Estado de derecho democrático. Sin embargo, nos interesa destacar en este trabajo una aproximación a la política pública desde una perspectiva menos racionalista y Estado centrada. En ese sentido, una lectura más acorde a los postulados que asumimos, es la propuesta por Oszlak y O'Donnell (1984) quienes aseguran que toda política pública es una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar. En la misma línea, es posible definir a las políticas públicas como "(...) aquellas que afectan a la colectividad y son resultado de la disputa de intereses procesada políticamente donde intervienen múltiples actores, no solo gubernamentales." (Repetto, 2005: 43 en Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Así, en el marco de una política pública la formulación e implementación de soluciones no es armónica, sino que es resultado de una disputa – generalmente conflictiva- de intereses entre agentes con importantes diferenciales de poder.

En relación con las políticas públicas orientadas a incidir en las estructuras territoriales, la Planificación Territorial es abordada en esta comunicación desde una perspectiva crítica partiendo de la consideración de que debe ser entendida como un proceso social antes que como una estrategia de organización o una política puntual. En esta corriente, en la que inscribimos la perspectiva asumida, reconocemos junto a Coraggio (1994) dos dimensiones constitutivas que se articulan: la inscripción de la planificación territorial en el marco de una pugna teórico-ideológica en la cual es necesario definir los alcances de la misma, sus características y formas de realización; y la inscripción de estas políticas en relación a un contexto de proyectos político – sociales también en pugna. Así, coincidimos con Hildebrand (1999), respecto a que la planificación y el ordenamiento territorial puede ser entendida como el conjunto de políticas públicas y planificaciones con repercusiones territoriales que articulan disposiciones legales, planes, programas y actuaciones.

En la misma línea, concebir al territorio desde estas perspectivas permite vislumbrar un interesante matiz político, pudiendo considerarse al territorio como fragmentos espaciales socialmente transformados, capaces de constituir unidades para el desarrollo de políticas orientadas a delimitaciones espaciales concretas y a grupos poblacionales asociados a esos recortes. El concepto de territorio reconoce una fuerte tradición vinculada a la compartimentación del espacio en función de relaciones de poder. En este sentido, el territorio aparece como un "(...) *segmento de la superficie terrestre asociada a jurisdicciones –generalmente estatales- en los cuales se ejercen relaciones de poder asociadas a naciones y Estados*" (Tobio, 2011: 22). Por otro lado, es posible sostener que la apropiación no se limita a una dimensión política formal, sino que incluye la idea de proyectos y espacios vividos y disputados por diversos colectivos

sociales. En ese sentido, entonces, el ejercicio de poder se da en un escenario de ejercicio hegemónico, pero disputado, de poder. Así, el territorio no se reduce a una entidad jurídica y tampoco puede ser asimilado a una serie de espacios vividos sin existencia política o administrativa reconocida. (Brunet, Ferras y Théry, 1993. Citado en Blanco, 2007: 42).

En este contexto, la política urbana, entendida como un tipo especial de política pública con incidencia en el territorio de la ciudad, es abordada desde el concepto de *derecho a la ciudad* (Lefebvre, 1975) como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad. Asimismo, estos iniciales planteos que reconocen la alternativa anticapitalista de la acción organizada los habitantes de la ciudad, se complementa con los debates contemporáneos sobre el concepto, a partir de los aportes de Harvey (2013), Carlos (2007) y Soja (2008).

2.2. La zonificación como instrumento del ordenamiento territorial a escala urbana municipal.

Las primeras modalidades de instrumentación de políticas de ordenamiento territorial estuvieron vinculadas a las preocupaciones del urbanismo de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. En ese contexto, la compartimentación del espacio según criterios de homogeneidad por áreas se constituyó en la principal herramienta para ordenar el territorio, dando lugar al instrumento denominado zoning o zonificación. En la actualidad, la zonificación sigue siendo uno de los instrumentos estructurales de la planificación urbanística; y forma parte de los instrumentos de planificación para la gestión urbana bajo la figura de *normativas de regulación* (Reese, 2011). Dichas regulaciones son establecidas principalmente mediante el control de uso del suelo y la regulación del volumen edilicio. Como señala Tella (1996), el instrumento de zonificación presenta la ventaja de simplificar y esquematizar la ciudad a unos pocos elementos relacionados con su desarrollo urbano, y de allí que sea un instrumento normativo fundamental en la planificación y ordenamiento del territorio. Este instrumento de regulación se enmarca en nuestro caso en la normativa del Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, contexto en el cual los municipios bonaerenses tienen a su cargo las etapas de planeamiento, donde la zonificación se constituye en uno de los instrumentos reguladores centrales en la definición de política urbana. Dicho instrumento establece normas de usos, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de los fragmentos del territorio determinados como áreas. Dado el carácter de asignador de valor al suelo urbano que tiene este instrumento, se constituye en eje central de disputas corporativas, sectoriales y multiactorales que tiene al Estado municipal como actor central de los procesos, generalmente conflictivos, de modificaciones en la normativa.

3. REZONIFICACIÓN DEL PARTIDO DE QUILMES.

El cuerpo normativo que regula el uso y ocupación del suelo del Municipio de Quilmes está conformado en forma solidaria por la Ordenanza Municipal N° 4545/79 y ordenanzas modificatorias, y se encuentra en la segunda etapa del proceso de planeamiento con definición de Zonificación según usos.

A partir del relevamiento realizado, en función de fuentes documentales e informantes clave, podemos establecer que el inicio del complejo proceso de modificaciones significativas recientes a la zonificación de usos del suelo en el partido de Quilmes tiene su origen en el año 2004. Es en este año, cuando comienzan a proliferar excepciones a la ordenanza 4545/79 vigente, en torno a la construcción de torres residenciales y a la compra de inmuebles unifamiliares, algunos de gran valor patrimonial arquitectónico, con el fin de desarrollar proyectos residenciales multifamiliares. Dicho proceso, vinculado a las nuevas condiciones macroeconómicas y a un nuevo modelo de acumulación a escala nacional, tiene su impacto local en el partido a partir de una doble tendencia. Por un lado, las crecientes expectativas de valorización generadas por inminentes obras de infraestructura vial para el partido, con la apertura de la conexión a autopista Buenos Aires La Plata en la localidad de Bernal. Esta fue materializada en el año 2006 y puede entenderse como un eje fundamental de los consecuentes procesos especulativos disparados. Por otra parte, la creciente inversión de capitales en desarrollos inmobiliarios en el marco de un mercado en expansión y en un contexto local de relativa saturación y escases de suelo urbano, con la consecuente tendencia a la densificación urbana y encarecimiento del suelo que esto produce. Estos procesos tuvieron su impronta local en el partido de Quilmes como expresión de una tendencia generalizada en la Región Metropolitana de Buenos Aires en relación a una valorización del suelo y presión al alza de precios (Baer, 2012)

En este marco, señalaremos tres hitos problemáticos significativos que se han desarrollado en el periodo 2004-2014.

El primero de estos hitos problemáticos se inicia durante el año 2005 cuando el gobierno municipal propició un proyecto orientado a generar un cambio normativo en las ordenanzas de usos del suelo, dando inicio a principios del año 2006 formalmente a una Comisión de Rezonificación en el marco del Honorable Concejo Deliberante de Quilmes (HCD). Dicha comisión tuvo a su cargo la rezonificación para cuatro áreas del Distrito declaradas “en estado emergencia” (HCD, 2006). Dichas áreas fueron Quilmes Centro, Bernal Centro, Don Bosco centro, y Don Bosco Este. El resultado de este proceso fue la sanción, el 16 de marzo del mismo año, de la Ordenanza N° 10337/06² que modificó la zonificación de usos del suelo vigente permitiendo y fomentando la densificación y el crecimiento en altura de los centros urbanos más consolidados del partido³. Esta tendencia impulsada por la nueva normativa tendría un freno parcial, a

²Decreto de Promulgación N° 906/06. Convalidada por la Provincia de Buenos Aires mediante el decreto 2760 del 16 de octubre de 2007. (Provincia de Buenos Aires, 2007)

³Dicho proceso de aprobación fue fuertemente cuestionado por concejales, ediles opositores y organizaciones civiles por presuntas irregularidades vinculadas al ocultamiento de información, aprobación apresurada y a “*libro cerrado*” (Diario Perspectiva Sur, 16 de marzo de 2006)

partir de una medida decretada por el intendente municipal Sergio Villordo en 2007, mediante la cual se exigió a los emprendimientos inmobiliarios del partido una audiencia ante la Comisión de Urbanismo y una certificación de factibilidad otorgada por las empresas de servicios públicos, entre otras regulaciones. Dicha ordenanza aprobada por el HCD no tuvo convalidación provincial, siendo motivo de fuertes disputas con la cámara de la construcción local. Luego de dicho periodo, se reanudó la tendencia creciente a la densificación en altura. Los conflictos derivados de estas transformaciones darían lugar al impulso y exigencia de parte de organizaciones sociales del partido para un plan de ordenamiento.

El segundo de los hitos significativos de rezonificación se inicia con el artículo 23 de la ordenanza 10337/06 que crea la zona residencial R7 y se completa con la ordenanza 10568/06 que establece los indicadores urbanísticos para la misma, estableciendo además la necesidad de presentación de anteproyecto ante la Comisión de Gestión Urbanística. Dicha zonificación establecida sobre un predio baldío utilizado para equipamiento de antenas de compañías telefónicas modificaría drásticamente el perfil de la ciudad, dando lugar al inicio de una etapa conflictiva respecto a la zonificación de la zona. A partir del año 2008 con la aprobación preliminar por parte de dicha comisión sobre el proyecto de urbanización cerrada Nuevo Quilmes y el inicio de las obras, se produjo una fuerte reacción dando lugar a una pronta organización de los vecinos del barrio Villa Alcira y asambleas ambientalistas para detener el emprendimiento. En el marco de un complejo devenir, con fuertes disputas sociales y políticas en el Concejo Deliberante, el proyecto ha sido concretado y se sigue consolidando actualmente, a pesar de las numerosas irregularidades e incumplimientos normativos que presenta, así como en relación a las disputas de sentidos y percepciones por parte de los vecinos afectados y organizaciones sociales, tal como ha sido señalado en trabajos recientes (Cortizas, 2016)

El tercer hito fundamental en el proceso de rezonificación lo representa el conflicto vinculado al proyecto Nueva Costa del Plata (NCdP). Esta iniciativa abarca tres kilómetros de franja ribereña en los partidos de Avellaneda y Quilmes. Fue presentado en el año 2008 por las autoridades del municipio de Avellaneda, la empresa Techint y las autoridades provinciales, siendo un emprendimiento inmobiliario de gran escala, que resulta como el producto de una iniciativa planificada en la década de 1980 por el grupo Techint mediante su subsidiaria SyUSA (Saneamiento y Urbanización Sociedad Anónima). El proyecto involucra parcialmente tierras del relleno sanitario Villa Dominico en la localidad de Wilde (Avellaneda), gestionado por el CEAMSE a través de Techint. El caso constituye un ejemplo significativo de un proyecto urbano en donde se forman coaliciones entre actores privados ligados a grupos económicos transnacionales y actores políticos locales, en virtud de generar transformaciones urbanas en espacios vacantes con fuertes impactos territoriales (Carut y Cirio, 2016). Este proyecto, que incluye también al municipio de Avellaneda⁴, se inserta en la zona ribereña de Quilmes, abarcando terrenos ubicados entre el Río de la Plata, el canal Santo Domingo, y la Autopista Buenos Aires-La Plata, en zonas declaradas como "Parque Natural y Reserva Ecológica" por ordenanza municipal de 2002 (modificada en el 2003). Sin embargo, la zonificación de usos del suelo establecía en 2006 que se trata de una zona de

⁴Partido en el cual en el año 2008 se aprobó la rezonificación que permitía el inicio de obras.

urbanización especial de interés ambiental (ZUA). Quizás por esta misma razón, el proyecto NCdP y la rezonificación –necesaria para el comienzo de las obras– estuvieron casi dos años sin pasar al recinto del concejo deliberante del municipio quilmeño (Aizcorbe *et al*, 2011). Cuando en los últimos meses de 2010 el proyecto comenzó a tratarse en el concejo deliberante de Quilmes, algunas organizaciones ambientalistas entraron activamente en escena y el potencial conflicto se profundizó, quedando desde entonces el proyecto formalmente interrumpido. Sin embargo, el 21 de diciembre de 2012 se sancionó una ordenanza preliminar que tiene por objeto la regulación urbana ambiental del área denominada Nuevos Centros Urbanos (N.C.U 1) Zona de Gestión Especial denominada “Nueva Costa del Plata”, estableciendo la aprobación del proyecto. Dicha ordenanza, tratada en los últimos días de diciembre del mismo año, fue objeto de fuertes disputas políticas entre los concejales y el ejecutivo municipal que buscaba su aprobación, contando también con una activa participación de movimientos colectivos en defensa de la reserva natural. Las controversias e irregularidades que rodean al proyecto han judicializado el caso generando que la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata falle confirmando, hasta el momento, carácter de reserva a las zonas afectadas e impidiendo su transformación.

4. REZONIFICACION: DISPUTA DE INTERESES Y CONFLICTOS SOCIALES

El proceso de rezonificación, esquemáticamente presentado a partir de los hitos más significativos en el punto anterior, se analiza en este apartado procurando debatir sobre el tipo y orientación de las intervenciones en materia urbanística, el rol del Estado municipal, los instrumentos utilizados, los aspectos participativos y conflictos sociales derivados, identificando los atributos más salientes.

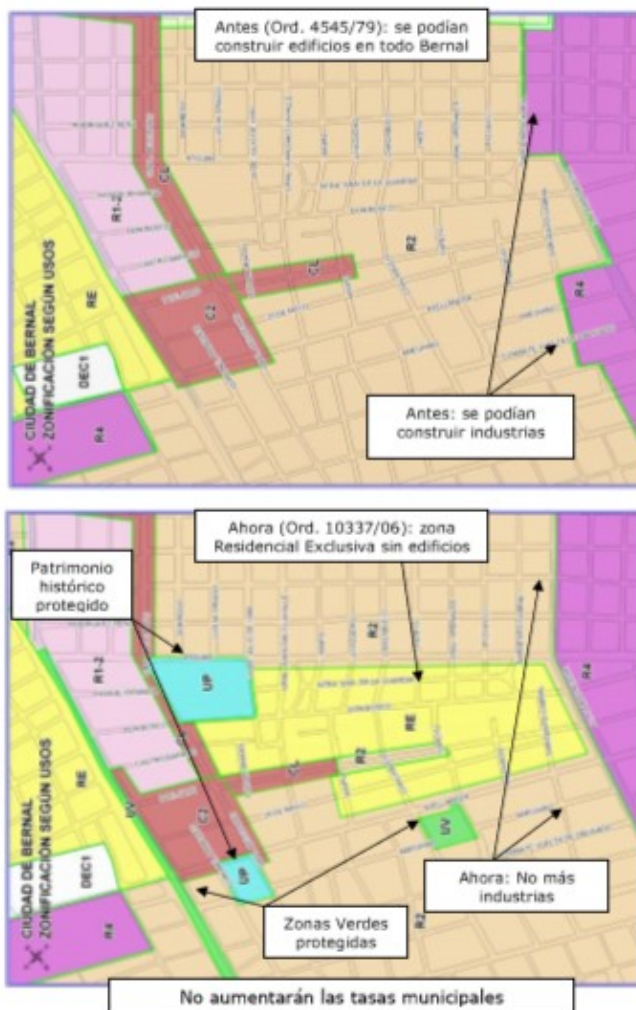
Entre los rasgos comunes identificados se destacan: a) transferencia masiva de renta urbana sin incorporación de mecanismos de captación de plusvalía urbana y redistribución de la renta generada por una decisión normativa b) intervenciones en la normativa urbanas que facilitan la producción de espacios residenciales orientados al consumo de sectores de altos ingresos, generando procesos incipientes de segregación socioespacial y gentrificación, c) conformación de actores reactivos cuyos argumentos preponderantes son ambientales y electivos/conservadores. Estos tres elementos servirán para estructurar el análisis.

4.1. Decisiones normativas y renta urbana

Los tres hitos expuestos respecto al proceso de rezonificación pueden ser entendidos en el marco del concepto de *empresarialismo urbano* que Harvey (1989) ha acuñado para referirse al nuevo rol que asumen los estados locales al momento de gestionar las políticas urbanas. Así, el rol del Estado municipal ha estado fuertemente sesgado hacia una tendencia de facilitación para la realización del capital en el territorio, con una fuerte impronta privatista. Como fue expuesto, las modificaciones a las normativas urbanas de zonificación por parte de los actores estatales locales han permitido un negocio inmobiliario que implica una transferencia masiva de renta urbana en favor de los actores privados que impulsan y realizan los proyectos. La

tendencia generada por esta decisión, ha modificado drásticamente el perfil de los centros urbanos del municipio, con especial incidencia en las localidades no cabecera del partido. Asimismo, este proceso de transferencia de renta no ha contado con la implementación de instrumentos de captación de plusvalía con el objeto de financiar el desarrollo urbano. Desde una perspectiva centrada en el derecho a la ciudad, la actuación estatal en la materia no ha favorecido el acceso al suelo urbano de la mayor parte de la población, sino que ha redundado en una profundización de la brecha existente para el acceso al mercado formal de sectores medios y bajos. Cabe destacar que los instrumentos de gestión urbana implementados en el proceso de rezonificación han sido limitados a la modificación de los indicadores urbanísticos de las zonas afectadas y recalificación de áreas, incrementando drásticamente el atractivo y potencial constructivo de esos espacios. Como se ha señalado, no han existido intervenciones tendientes a captar parte del incremento generado en el valor del suelo por la decisión normativa y las tendencias territoriales y del mercado inmobiliario. Esto se ilustra en la figura 1, donde puede observarse un esquema simplificado y sesgado de la comunicación sobre las zonas afectadas y las implicancias normativas. Figura 1.

Figura 1. Comunicación del HCD a los vecinos de Bernal.



Fuente: Boletín informativo. Honorable Consejo Deliberante de Quilmes (2006).

Asimismo, la carencia de implementación de instrumentos de gestión y captación de plusvalía, o participación municipal en la valorización, ha sido un eje del debate en torno al posterior desarrollo de un Plan Estratégico (PEQ) donde formalmente se incluyeron instrumentos tendientes a paliar estas carencias en la intervención estatal. Sin embargo, el inicio de ese proceso se dio en 2009 cuando buena parte de los impactos generados por el proceso de rezonificación se habían consolidado.

Considerando la clasificación propuesta por Reese (2011) que reconoce cinco tipos de instrumentos para la planificación-gestión en materia urbanística, a saber: a) Instrumentos de planificación, b) Instrumentos de promoción y desarrollo, c) Instrumentos de financiamiento, d) Instrumentos de redistribución de costos y beneficios, e) Instrumentos de participación ciudadana; es posible identificar la implementación en una primera etapa solamente de instrumentos de participación, fuertemente sesgados y acotados, e instrumentos de planificación formales con muy bajo nivel de concreción efectiva. En relación con esto, recién a partir de la experiencia del PEQ (2009 - 2014) se incorporan formalmente la figura de instrumentos de regulación urbanística tales como Convenios urbanísticos, Consorcio urbanístico, Recuperación de costo de obras, Transferencias del potencial constructivo, Cesión de tierras, Impuesto predial o territorial progresivo, Suelo creado y Fondo de gestión territorial. Al respecto, se señalaba: *“se deberán utilizar Instrumentos Urbanísticos que promuevan el desarrollo de áreas de interés para el municipio a través de la captación de rentas o plusvalía e impulsando procesos de concertación público-privada, a los efectos de favorecer las transformaciones deseadas”* (DGPE, 2014). No obstante, estos han resultado ser herramientas de *“buenos deseos”* (entrevista a funcionario municipal, 2014) más que instrumentos para la gestión del territorio. El trabajo empírico realizado ha permitido verificar la virtual inexistencia de su implementación hasta el año 2014. Esto se debe a tres características centrales que presentarían dichos instrumentos según los discursos de funcionarios entrevistados: a) la inexistencia de reglamentaciones normativas provinciales y municipales para encausar su implementación, con la consiguiente necesidad de modificaciones legislativas, lo que disminuye significativamente las posibilidades de que tales instrumentos se conviertan en el mediano plazo en herramientas viables para la gestión urbana y la concreción de los proyectos planteados; b) el requerimiento de la participación concertada de otros actores sociales con intereses y lógicas en gran medida opuesta. Cabe aclarar que algunos de dichos actores han manifestado una enérgica negativa a tales iniciativas, lo que planteaba un escenario de escasa factibilidad para su implementación; y c) la falta de voluntad política y poder de negociación para liderar estos procesos de transformación urbanística. Estas limitaciones, identificadas explícitamente en los discursos indagados a lo largo de esta investigación, serán retomadas y profundizadas luego en relación con la reactividad social y los conflictos generados por estas políticas urbanas.

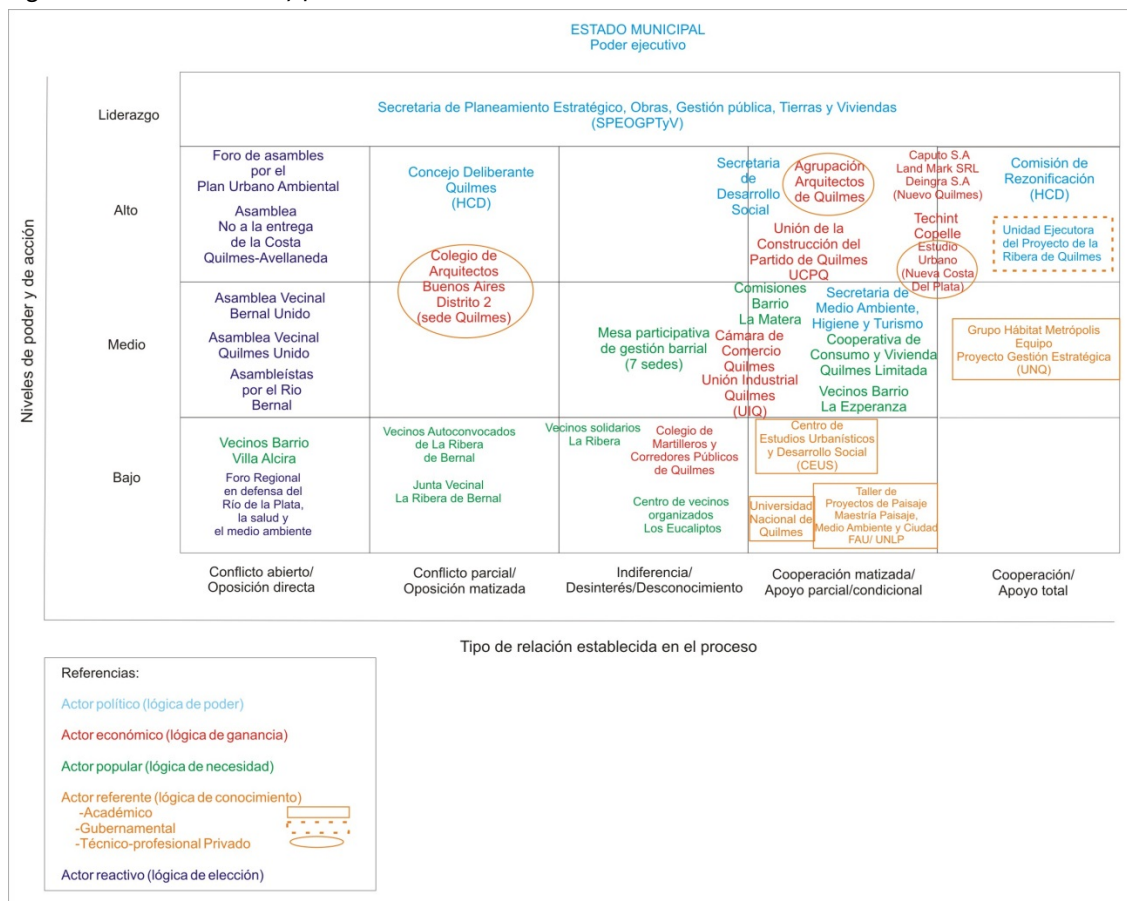
Por otra parte, los tres hitos de mayor impacto en el proceso de rezonificación estudiado refieren a intervenciones en la normativa urbanas que facilitan la producción de espacios residenciales orientados al consumo de sectores de altos ingresos, generando procesos incipientes de segregación socioespacial y gentrificación, actualmente bajo estudio. En este sentido, la priorización de modalidades de acceso al

suelo urbano mediante el mercado formal de altos ingresos confiere a las actuaciones urbanísticas un perfil de *elitización* de los centros urbanos tradicionales (centros históricos de Bernal, Quilmes, Don Bosco y Ezpeleta), y de autosegregación de sectores de altos ingresos en nuevos desarrollos urbanos en áreas vacantes (Nuevo Quilmes y Proyecto NCdP). En este contexto, la falta de una implicación estatal en la valorización generada para financiar el desarrollo urbano tendiente a garantizar el derecho a la ciudad de los sectores populares ha redundado en actuaciones limitadas en materia de generación y mejora de condiciones de hábitat urbano para los sectores de medios y bajos ingresos. En este sentido, las intervenciones en materia urbanística han tenido un menor impacto y una escala mucho más modesta. La creación de zonas declaradas Distrito de Urbanización Prioritaria DUP, Distrito de Urbanización Especial (DUE) Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes, Distrito de Urbanización Especial DUE-1, y zona residencial R8 orientada a la locación de vivienda social, son ejemplos de cambios introducidos en el proceso de rezonificación que tienen, al menos potencialmente, un impacto en la mejora de las condiciones para la producción de modalidades de hábitat popular. Sin embargo, estas afectaciones y las transformaciones derivadas de ellas han sido financiadas mediante líneas de créditos nacionales e internacionales específicas, desaprovechando la oportunidad de redistribuir renta urbana en favor de los sectores de menor consolidación en las infraestructuras de hábitat urbano del partido. Asimismo, la mayor parte de estas transformaciones normativas no han tenido un impacto real en la transformación del territorio.

Por último, los conflictos derivados de las intervenciones urbanísticas estatales canalizadas mediante el proceso de rezonificación han generado la conformación de una coalición de organizaciones no gubernamentales, asambleas barriales, vecinos autoconvocados, corporaciones profesionales con intereses en el desarrollo urbano, instituciones públicas y diferentes instancias de participación social, dando lugar a la conformación de un heterogéneo colectivo social reactivo al proceso de rezonificación.

Esta trama de actores sociales, entendidos como una agrupación u organización humana -transitoria o estable- con capacidad de desarrollar y expresar intereses propios y compartidos, definir y satisfacer necesidades, acumular recursos de distinta índole, e intervenir en una situación determinada produciendo hechos significativos (Matus, 1987) en torno al escenario de rezonificación de Quilmes, ha dado lugar a múltiples configuraciones conflictivas en un complejo y dinámico proceso. Dada la gran heterogeneidad de situaciones, el concepto de *conflicto de proximidad* (Azuela y Mussetta, 2008) resulta pertinente para dar cuenta de la movilización de miembros de la comunidad afectados por obras que modifican desfavorablemente su entorno más próximo. En este sentido, se ha producido en torno al proceso estudiado una verdadera coalición de organizaciones vecinales, foros, asambleas, agrupaciones y ONG's con diferentes grados de tradición y formas organizativas que pueden concebirse bajo una *lógica de elección* (Cirio, 2016), en los cuales se complementan argumentos ambientales, identitarios y conservadores, con el objeto de impedir las transformaciones impulsadas por los procesos de rezonificación. En la figura 2 puede observarse, esquemáticamente, la configuración del entramado de actores en torno al proceso estudiado y el posicionamiento de cada uno de ellos.

Figura 2. Actores sociales y proceso de rezonificación



Fuente: Cirio, 2016.

Por razones de extensión y pertinencia sobre el recorte realizado para este trabajo, nos centraremos en la lógica de elección. Los colectivos reactivos se han posicionado abiertamente en espacios de confrontación con respecto al Estado como líder de un proceso de transformación del territorio quilmeño. Así, las diferentes formas asumidas por estas organizaciones muestran niveles de consolidación y de acumulación de recursos dispares. Vinculado con dichas características, observamos que esos actores siempre en el marco de conflictos de intereses explícitamente disputados, han mostrado capacidades diferenciales para ejercer presión y acciones directas, con niveles de incidencia en las políticas de planificación y ordenamiento territorial que han ido desde un nivel muy bajo de impacto, hasta lograr impedir transformaciones urbanas de gran escala. En este marco, los foros, asambleas, juntas vecinales y otras modalidades de organización se han nucleado en torno a tres grandes ejes de acción: a) Reivindicaciones respecto a la necesidad de un Plan urbano Ambiental y la necesidad de direccionar un modelo de ciudad ideal, siempre a partir de las consideraciones de elección y valores que dichos colectivos intentan imponer; b) Confrontaciones e

impedimentos respecto al proceso de rezonificación tendiente a densificar los centros urbanos y a la conformación de urbanizaciones cerradas (Nuevo Quilmes); c) Confrontaciones e impedimentos con respecto al proyecto de modificación de la franja ribereña de Bernal, especialmente en lo concerniente al proyecto NCdP.

En el primer caso, el impacto de la acción colectiva de estos actores ha sido significativo por los recursos movilizados y el posicionamiento público logrado. Sin embargo, en virtud del escaso nivel de concreción del Plan Urbano Ambiental (PUA, 2009-2014), y su rápida evanescencia en el amplio marco contenedor del Plan Estratégico (PEQ, 2010 - 2014), el nivel de injerencia en las políticas de ordenamiento territorial ha sido muy modesto. De igual manera, con respecto al segundo de los ejes, mientras en una primera instancia la reacción colectiva logró poner un freno temporal al proceso, en el mediano plazo el impacto de dichas acciones fue perdiendo efecto en función de la concreción de la rezonificación, el avance de la construcción en altura en subcentros urbanos y barrios residenciales, así como el avance del barrio cerrado Nuevo Quilmes. En este sentido, destaca el conflicto donde los vecinos del barrio Villa Alcira, organizados colectivamente, se opusieron abiertamente al proceso de rezonificación en general, y al proyecto de urbanización cerrada Nuevo Quilmes de manera puntual. La demanda en torno a obras de infraestructura necesarias para aliviar el problema de inundaciones en el barrio, y las acciones en torno a la percepción de que las condiciones ambientales -ya frágiles- han sido deterioradas aún más a partir de la instalación de la urbanización, son ilustrativas de esta lógica. En virtud de los resultados, los actores surgidos en dichas circunstancias fueron progresivamente perdiendo posicionamiento en la arena política de las políticas urbanas tendiendo a un significativo debilitamiento de sus capacidades y recursos.

Por último, los actores más empoderados en todo el proceso estudiado son representados por las asambleas ambientalistas locales, las cuales en asociación con otros actores extra locales de nivel regional, provincial y nacional, han tenido un fuerte impacto en las políticas de ordenamiento del territorio, logrando que el Estado municipal, a la luz de las demandas, presión popular y relevancia mediática generada, limite la alianza de cooperación establecida con los grupos económicos impulsores y restrinja, mediante regulaciones, los alcances y escala del proyecto. Asimismo, las acciones realizadas por estos actores reactivos han logrado, hasta el momento, frenar el proyecto de urbanización mediante sanciones judiciales que involucran a los niveles Provincial y Nacional. Se observa en este caso una verdadera reapropiación de estos ámbitos ribereños por parte de estos actores, poniendo en tensión las territorialidades históricas allí generadas para imponer sus propios proyectos de ocupación y apropiación -material y simbólica- en el fragmento del territorio afectado por el proyecto NCdP.

Figura 3. Actores reactivos en Quilmes.



Fuente: Cirio, 2016

5. A MODO DE CIERRE

Se ha presentado en este trabajo una serie de hitos significativos en torno a un proceso de rezonificación urbana a escala municipal, y se ha puesto énfasis en los conflictos sociales derivados de dichas decisiones normativas. En dicho contexto, se ha definido al ordenamiento territorial como un marco normativo en el cual la política urbana encuentra anclaje, siendo escenario de fuertes disputas sociales y corporativas.

Asimismo, se ha asumido que el enfoque de políticas públicas permite comprender el rol del Estado y la toma de posición de éste frente a los problemas sociales y los intereses de múltiples actores en disputa. En este sentido, la intervención urbana en el período estudiado muestra que el proceso de rezonificación ha estado signado por un conjunto de decisiones normativas con fuertes implicancias espaciales y socioeconómicas, en el marco de procesos participativos escenográficos, fuertemente acotados y sesgados. En este contexto, el reconocimiento del conflicto social derivado de dichas intervenciones; y de las reivindicaciones generadas por los colectivos reactivos, ha sido dirimido por el estado municipal en favor de la realización de los intereses políticos y económicos resultantes de una coalición de intereses con los sectores privados y profesionales interesados en el desarrollo inmobiliario orientado a sectores de altos ingresos. En relación con las modificaciones en la zonificación e indicadores urbanísticos, el carácter técnico normativo del instrumento, su concepción casi unipersonal por un especialista partícipe del equipo de planificación, su énfasis en el incremento de la densificación urbana y la desestimación de los pedidos de vecinos y organizaciones sociales orientados a evitar tales modificaciones, parecen reforzar los aspectos fiscalistas, racionales y normativos de la perspectiva asumida, bajo la cual subyacen, en tono de pretendida neutralidad, las elecciones políticas y axiológicas implicadas. Las transformaciones urbanas que se han materializado como consecuencia de este proceso han tendido a reforzar las asimetrías espaciales y sociales ya presentes en el territorio quilmeño. En el proceso, el Estado municipal ha perdido la oportunidad de financiar el desarrollo urbano, la inversión en infraestructuras y el acceso al hábitat urbano de gran parte de la población del partido, a partir de la implementación de mecanismos de captación y redistribución de renta urbana, cumpliendo con algunas de las premisas básicas del derecho a la ciudad.

Asimismo, durante el período estudiado el conflicto social derivado del proceso de rezonificación ha sido *diluido* por el ejecutivo local en el marco de apelativos homogeneizantes como el de ciudadanía y consenso. Esto ha llevado a concretar centros urbanos más excluyentes, urbanizaciones cerradas exclusivas, procesos de gentrificación y segregación, deterioro de condiciones ambientales frágiles en ecosistemas y barrios vulnerables, persistencia a gran escala de condiciones de hábitat popular sin infraestructuras, y debilitamiento de un entramado de actores reactivos que supo posicionarse en el campo del debate sobre las políticas urbanas locales. Los *nuevos centros urbanos*, el *Nuevo Quilmes* y el proyecto *Nueva Costa del Plata* resultan ilustrativos en su apelativo novedoso. Muestran un proceso de planificación del territorio y rezonificación que lejos de promover el derecho a la ciudad y el achicamiento de brechas socioespaciales en el territorio del *viejo Quilmes*, apuesta por la construcción de nuevos espacios, excluyentes y diferenciados socioeconómicamente, sin la incorporación de mecanismos redistributivos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, F., y Garza, V. (Ed.), *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación* (pp. 11-32). México, D. F: Miguel Ángel Porrúa.

- Aizcorbe, M., Besana, P. y Fernández Bouzo, S. (2011). "Conflicto ambiental y megaproyectos de urbanización. El caso del proyecto Nueva Costa del Plata en los partidos de Avellaneda y Quilmes, provincia de Buenos Aires (2004- 2011)", ponencia en las IX Jornadas de Sociología Pre ALAS Recife 2011, *Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones*.
- Azuela, A. y Mussetta, P. (2008). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*. Año 1, Número 16. Universidad Nacional de Quilmes.
- Baer, L. (2012). Mercado de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Ri URB. Revista Iberoamericana de Urbanismo*. Número 8. Pp. 43-58.
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio. Elementos teórico - conceptuales implicados en el análisis geográfico. En Fernández Caso M. V. y Gurevich, R. (coord.) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Buenos Aires: Biblos.
- Carlos, A.F.A. (2007). O espaço urbano. Novos escritos sobre a cidade, São Paulo: fflich.
- Carut, C. y Cirio, G. (2016). Territorio, Territorialidad y Territorialidades: una lectura desde los grandes proyectos y transformaciones inmobiliarias costeras en Buenos Aires. Los casos de Puerto Madero y Nueva Costa del Plata. En Bozzano, H. y Velarde, I. (Comp.), *Transformaciones socioterritoriales y proceso de intervención en la región rioplatense*. Buenos Aires: Editorial Imago Mundi.
- Cirio, G. (2016). Territorio y lugar en las concepciones e instrumentos de planificación territorial municipal: El partido de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 2004-2014. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1211/te.1211.pdf>
- Coraggio, J. (1994). Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina. *Instituto Literario*. Número 100. pp. 394. Universidad Autónoma del Estado de México. México: Edición digital.
- Cortizas, L. (2016) "Expansión urbana cerrada y representaciones sociales. La mirada de los habitantes del barrio Villa Alcira en torno a las incidencias socio territoriales del country Nuevo Quilmes (Bernal)". Tesis de grado. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte1316>
- DGPE. (2014). Dirección General de Planificación Estratégica. "Plan Estratégico Quilmes instrumentos para la gestión urbana" Secretaría de Planeamiento Estratégico, Obras, Gestión pública, Tierras y Viviendas. Documento de Trabajo. (Fuentes documentales)
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, volumen 71, número 1, 3-17*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2307/490503>
- Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.
- HDC. (2006). Honorable Concejo Deliberativo de Quilmes. Boletín Informativo. (fuente documental)

- Hildebrand, S. A. (1999). La política territorial y desarrollo regional en Europa: una visión comparada. *Revista Ciudad y Territorio*.XXX-122. España.
- Lefebvre, H. (1975). El derecho a la ciudad. 3.a ed. Barcelona: Península. [1967].
- Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Fundación ALTADIR. ISBN 980-300-316-X
- Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En *Carajillo de la Ciudad, Revista Digital del Programa en Gestión de la Ciudad UOC*. Año 3.
- Rodríguez, C. y Di Virgilio, M. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: Un enfoque territorial. En Rodríguez M. C. y Di Virgilio, M. M. (Organizadoras), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Soja, E. (2008). Posmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Traficantes de Sueños. [2000].
- Tella, G. (1996). La zonificación urbana en su primer escenario. *Web Architecture Magazine*, Número 3, Noviembre-Diciembre. Recuperado de: <http://www.arranz.net/web.arch-mag.com/3/coll/coll3t.html>
- Tobio, O. (2011). *Territorios de incertidumbre. Apuntes para una geografía social*. UNSAM Edita.
- Ozlak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. Documentos G.E. CLACSO N° 4. Buenos Aires: CEDES. Recuperado de: <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Villarreal Cantú, E. (2010). Políticas Públicas. En: *(Pre) Textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. México. Flacso.