

RECONOCIMIENTO DE AMBITOS URBANOS EN CONDICIONES DE INSUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Guillermo Curtit
Alejandra Sgroi
curtit@infovia.com.ar

Una mirada desde la gestión local 1

¿Cuáles son los problemas ambientales más significativos de nuestras ciudades?

¿Cuáles son sus causas y efectos principales?

¿Cómo pueden abordarse dichos problemas desde los niveles locales de gestión?

En las últimas décadas, las ciudades argentinas han sufrido un significativo crecimiento que se ha manifestado tanto en un rápido aumento de la población, como en una notable expansión territorial. En un contexto mundial de "hiper-urbanización" y dadas la espontaneidad y anarquía asumidas por el citado proceso de crecimiento, esta producción "rápida" de ciudad, (sobre suelos productivos o no aptos, con ocupaciones ilegales o precarias, y sin mediación directa del Estado), ha devenido en una configuración urbana fragmentaria, cuya característica fundamental son problemas ambientales de tipo estructural. Paralelamente las políticas de ajuste, que devienen en la descentralización de funciones y responsabilidades del Estado, han producido una transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos locales, ampliando sus incumbencias más allá de la prestación de servicios urbanos y alcanzando a gran parte de las condiciones del hábitat.

Estas profundas transformaciones que están operando sobre la ciudad, modificando su configuración y su carácter, como la ampliación de funciones en los niveles locales, exige a este nivel de gestión una re-conceptualización del repertorio de problemas ambientales urbanos tradicionalmente contemplados así como eficacia y eficiencia en el uso de recursos, evaluando aquellos instrumentos que permitan incidir favorablemente en los procesos de construcción de la "ciudad".

La ciudad y la planificación ambiental urbana

Ciudad, espacio construido y producción social del espacio. Ciudad como resultado (siempre en proceso) de la relación dialéctica entre la sociedad y el medio bio-físico. Ciudad espacio de producción y consumo. Múltiples ciudades, la misma ciudad.

En general, y tradicionalmente, hemos considerado a la ciudad como el lugar más importante de encuentro, intercambio, diferencia e integración. Lugar fuertemente condicionado por las organizaciones sociales y los sistemas productivos que lo han construido (y deconstruido), le han dado forma y lo han moldeado en el tiempo. Nuestro mundo, culturalmente diverso, ha encontrado en la ciudad un espacio significativo de expresión de diversidad. Espacio que ha mantenido, a través de la historia, una lucha continua contra diferentes presiones "homogeneizantes".

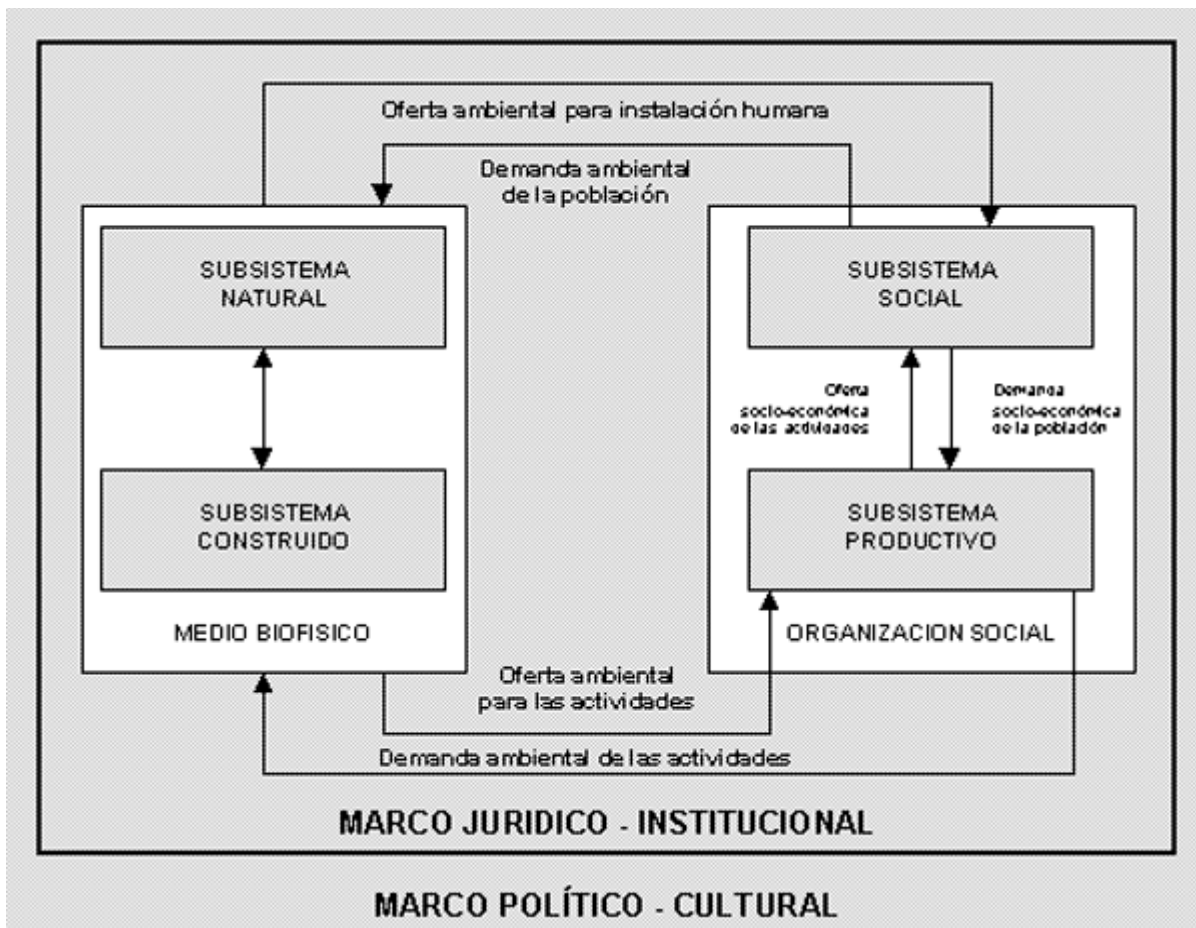
Sin embargo, y en forma progresiva y acelerada en los últimos tiempos, la ciudad ha ido variando su carácter.

Condicionada por la organización social y política de los pueblos que las construyen y habitan en cada instancia temporal y geográfica, ha comenzado a ser concebida como un espacio competitivo, por sobre su percepción histórica como lugar de intercambio, trabajo y producción. *"La ciudad parece perder sus funciones predominantemente productivas y es*

*reacondicionada en función del consumo. Declina su perfil como ámbito vivencial, de encuentro y de sociabilidad e incrementa su función como espacio de valorización del capital, como **locus** de competitividad, como forma territorial y condición de acumulación para los grandes inversores y empresarios locales y externos, (...) Lógicamente este fenómeno pone en crisis la relación entre espacio público y espacio privado, entre uso público y privado del espacio de la ciudad, incluyendo también la propia concepción e imagen general de la ciudad"*² .

Hoy todo nos hace parecer que estamos en presencia de un proceso (o tal vez varios procesos convergentes) que ha ido trastocando el sentido de convivencia y encuentro de la ciudad, para apoyarse fundamentalmente en criterios tales como la "separación", la "especialización" y la "competitividad". **"La separación y especialización de los espacios y de las competencias: lugares diversos para personas diversas, lugares diversos para funciones diversas"** ³. Paralelamente, y en consecuencia, ha ido variando la concepción de la planificación urbana. Desde una visión tradicional en la que el manejo de "lo construido", parcialmente condicionado por otros aspectos de la realidad, era considerado la cuestión central, hacia una visión más integral. A partir de la emergencia del enfoque ambiental, el análisis de lo urbano construido ha comenzado a entenderse vinculado dialécticamente con otros aspectos tales como lo natural, lo social, lo económico, lo jurídico y lo institucional.

En el mismo sentido y desde una visión sistémica podemos entender a lo urbano como la articulación entre un **Subsistema Natural** y un **Subsistema Construido**, donde *"lo social y lo económico se vinculan más estrechamente a nivel de lo que denominamos **Organización Social**, la cual interactúa en pie de igualdad con el **Medio Biofísico**. Lo **Jurídico-Institucional** pasa a ser marco de la totalidad de los aspectos anteriores pero condicionado -a su vez- por un **Marco Político-Cultural** que contiene y explica a todo el modelo"*⁴. Y a la problemática urbano ambiental como un repertorio de problemas producto de desajustes en la relación sociedad naturaleza *"...al hablar de "lo ambiental" no nos referimos ni a un objeto ni a una estructura de conocimiento formalizados como "ciencia"... sino simplemente a una colección de problemas... a una constelación de problemas. ¿Qué problemas? los "ambientales" definidos como fenómenos de irracionalidad en la relación sociedad / naturaleza"*⁵ .



(6) ver referencia al pie

Es desde esta articulación "sociedad/naturaleza" que podemos abordar sus desajustes y/o desequilibrios, en tanto emergentes de los diferentes modos en que los grupos sociales transforman sus territorios.

Desde este punto de vista, consideraremos a la problemática ambiental urbana, como una serie de situaciones-problema recurrentes o como una problemática ambiental particular de un determinado asentamiento. Muchas de esas situaciones-problema, comúnmente, surgen de la relación entre las demandas de un grupo social y las ofertas del soporte físico, para nuestro caso "la ciudad", "*susceptible de ser considerado como una "segunda naturaleza"*⁷. Así, y a modo de ejemplo, podemos mencionar como uno de los problemas más frecuentes de nuestras ciudades al relacionado con su tamaño, en virtud de la condición problemática propia de su extensión como por la velocidad alcanzada por los procesos de expansión urbana, y sus consiguientes problemas vinculados: periferias desestructuradas, sin servicios de infraestructura, ni equipamientos urbanos básicos, falta de amenidades urbanas, etc.

No obstante que los problemas mencionados puedan encuadrarse como propios de lo urbano, los mismos no pueden entenderse sino en el marco de un determinado entorno territorial mayor y abarcante en el que operan los procesos causantes. Asimismo y para su determinación resulta útil la consideración de criterios generales vinculados con la magnitud e impacto, como por ejemplo la amplitud geográfica asumida por el problema, la gravedad de los efectos causados, el volumen y tipo de población afectada, etc.

La problemática ambiental urbana en Argentina

Una revisión somera sobre los estudios vinculados con problemas ambientales en la Argentina nos permite observar que son escasos los trabajos dedicados a la problemática de interacción

sociedad-naturaleza. *"Existe un sesgo muy marcado a contemplar solamente las consecuencias, generalmente negativas, de la actividad del hombre sobre los ecosistemas y no la interdependencia entre ambos. Es decir, la dimensión social, económica y física, entendida como una resultante de la relación de la población con el medio físico, es muchas veces mal valorada"*⁸.

Los estudios así efectuados, en general, no acceden a una escala de análisis, que aborde la multiplicidad de variables (y sus interrelaciones) que conforman el medio ambiente urbano. *"Los principales problemas ambientales que afectan a la población urbana argentina son: la falta de sistemas de agua potable que abastezcan con el volumen suficiente y una calidad aceptable a toda la población; la inadecuada provisión de cloacas y sistemas de evacuación de excretas; las dificultades para resolver la recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios y los afluentes industriales; la contaminación del aire, como resultado de la ausencia de controles sobre las emisiones tóxicas de las fábricas y del transporte automotor; la contaminación de los cursos de agua que atraviesan las ciudades y la consiguiente contaminación e inutilización de los acuíferos subterráneos; la escasez de espacios verdes, tanto para recreación como para paliar la contaminación atmosférica; los desastres producidos por las inundaciones, debido a la ocupación no planificada y no controlada del suelo en áreas de alto riesgo; el alto grado de hacinamiento (en villas miserias y conventillos) y el rápido deterioro de las zonas periurbanas que crecen sin controles ni guías. Estos problemas, que no se presentan necesariamente de manera simultánea, revisten diferentes grados de intensidad según el tamaño y las características funcionales de los centros urbanos, su localización y tasa de crecimiento demográfico"*⁹.

Si bien coincidimos con la enumeración general de los problemas citados, creemos que en un contexto mundial de hiper-urbanización reforzado por las tendencias de *"crecimiento de una economía mundial cada vez más integrada y basada en las ciudades"*¹⁰, las ciudades latinoamericanas, y las nuestras en particular, están sufriendo un proceso no sólo de transformación en sus configuraciones espaciales sino también un cambio profundo que alcanza al propio carácter de lo urbano.

Un acelerado proceso de urbanización

"En cada nueva división del trabajo o en cada nuevo momento decisivo, la sociedad conoce un movimiento importante, señalado por la aparición de un nuevo elenco de funciones y, paralelamente, por la alteración cualitativa y cuantitativa de las antiguas funciones. La sociedad se expresa a través de procesos que, a su vez, se desdoblán por entre funciones, y estas se realizan mediante formas.

*Tales formas, sin las cuales no se completa ninguna función, son objetos, formas geográficas, pero también pueden ser formas de otra naturaleza, como por ejemplo, jurídicas"*¹¹.

La configuración actual de nuestras ciudades es el resultado en el tiempo de diferentes tipos de presiones que las han ido marcando, definiendo particularidades propias de cada momento histórico y su modo de producción imperante. Diferentes modelos político económicos y distintas organizaciones sociales que han ido "sellando" el espacio urbano dejando su impronta particular. Sellos que se han ido superponiendo, y al superponerse se han transformado total o parcialmente permitiendo percibir la coexistencia de ciudades distintas.

Este proceso común para las ciudades, incluye, por supuesto, a las grandes áreas metropolitanas como la de Buenos Aires.

A principios de siglo XX se produjo en nuestro país una transformación demográfica motivada en significativos cambios económicos como la extensión de las áreas de cultivo de cereales y la explotación de los ganados vacuno y ovino. Este desarrollo en la producción agropecuaria tuvo como protagonistas principales a las estancias -modernizadas a partir del progreso técnico, su

posibilidad de delimitación y del refinamiento de las haciendas- y a las primeras instalaciones frigoríficas. *"Las zonas del este del país, fértiles llanuras próximas a los puertos, acogieron más del 70% del aumento de la población. Rosario, que apenas tenía 23.000 habitantes en 1896, alcanzaba a 91.000 en 1895 y a 222,592 en 1914, y Buenos Aires pasó de 663.000 en 1895 a 1.575.000 en 1914"* 12. Comienza así un desarrollo acelerado de la región pampeana basada en las actividades agroexportadoras.

El territorio empieza a dar señales del nuevo rumbo asumido. Crecen y se desarrollan actividades conexas a la actividad agropecuaria, como frigoríficos y molinos harineros en torno a las áreas portuarias, y actividades terciarias de apoyo y modernización de los servicios públicos en los centros urbanos.

Se trazan los ferrocarriles para transportar lo producido desde el campo a los puertos y se definen en forma paulatina rutas y caminos de tránsito permanente. Ambos trazados proponen un esquema radial con marcada concentración en Buenos Aires. Muchas de estas inversiones fueron concretadas a partir de empréstitos ofrecidos por grupos financieros extranjeros al estado argentino. Esta situación permitió a dichos grupos ejercer una influencia decisiva sobre la política económica nacional, y en poco tiempo consiguieron controlar dos elementos fundamentales del sistema productivo: los frigoríficos y los ferrocarriles.

...los precios del mercado internacional, aunque muy lentamente, comenzaron a bajar desde 1914 y los productos manufacturados que el país importaba empezaron a costar más en relación con el precio de los cereales. Así se fue creando una situación cada vez mas difícil que condujo a una crisis general de la economía cuyas manifestaciones se hicieron visibles en 1929, al compás de la crisis mundial" 13.

Alrededor de 1940, y con la caída del modelo agroexportador comienza un periodo signado por el modelo de industrialización "sustitutivo de importaciones" destinado y basado en la producción de bienes de consumo para el mercado interno. Bajo la conducción del Estado, como articulador principal del modelo económico, la producción manufacturera logra superar a la agropecuaria en PBI.

La fuerte presión migratoria impuso el crecimiento de las grandes ciudades, produciéndose una densificación paulatina, pero principalmente una expansión en horizontal y la conformación de una nueva forma urbana, **el suburbio** 14. Ambas modalidades se traducirían respectivamente en la densificación de las zonas centrales por parte de las clases medias que acceden a la propiedad bajo el nuevo régimen de Propiedad Horizontal (1948), mientras que los sectores más bajos comienzan a suburbanizarse accediendo a loteos económicos.

El "alquiler", que constituía el régimen de tenencia dominante en nuestras ciudades, cede su protagonismo frente a la posibilidad de acceder a la propiedad, y se desencadenan movimientos inmobiliarios especulativos sin precedentes en nuestra historia urbana. El Estado, productor de bienes y servicios impulsa una política de tarifas que tiende a acompañar estos procesos. Se subsidian los transportes y el colectivo cobra un rol singular al extender sus recorridos hacia los nuevos bordes de la gran mancha conformada. Las amplias áreas rápidamente urbanizadas se erigieron así a partir de un subsidio a la tierra periférica, de un simple trazado sobre el suelo sin ningún tipo de requerimiento urbanístico, proponiendo un modelo de costo prácticamente nulo a corto plazo, y de un elevadísimo costo ambiental en el largo plazo.

La renovación urbana se produce parcela por parcela, conformándose los primeros asentamientos marginales: las "villas miseria", asociadas al fenómeno de expansión urbana y a las migraciones internas, y destinadas a absorber a los sectores que han quedado fuera de los mecanismos del mercado residencial. Se conformó así nuestra primera periferia desestructurada y precaria, caracterizada por una elevada densidad al interior de las viviendas

en contraposición a una muy baja densidad urbana, con grandes superficies baldías a la espera de su valorización. Periferia donde se desarrolló de manera preponderante el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones así como una proporción importante del consumo colectivo de bienes y servicios.

Este acelerado proceso de expansión territorial y crecimiento poblacional comienza a desacelerarse a partir de la década del 60, marcándose en el año 1970 un punto de inflexión en el peso de la población del área metropolitana sobre el total del país, cuando llega a su máximo con un valor de 35,4 %.

Durante el período siguiente se introducen importantes cambios en la política socio económica¹⁵ y los sistemas de regulación y planificación. *"Resultaría difícil comprender las orientaciones de política urbana del gobierno militar instalado en 1976, sin tomar en cuenta su particular concepción del orden social que aspiraba instituir, del lugar que en el mismo se asignaba a los sectores populares, del papel estratégico que tenía la ocupación del espacio geográfico y de la distribución poblacional juzgada más conveniente a los fines de la "seguridad nacional"*¹⁶.

Se crean e implementan nuevos instrumentos regulatorios sobre el espacio urbano, y cobra un rol importante la legislación de usos del suelo. Se presenta el Código de Planeamiento de la ciudad de Buenos Aires y la Ley 8912 de "Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo" en la provincia de Buenos Aires. Ambos instrumentos entran en colisión tanto con los promotores inmobiliarios como con las prácticas de autoconstrucción popular. El proceso de suburbanización se desacelera, disminuye la tasa de crecimiento del Gran Buenos Aires y las políticas implementadas modifican la situación del transporte antes subsidiado.

Comienza un período de crisis estructural generalizada, signado por el pago de la deuda externa, con una fuerte gravitación ejercida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en nuestra economía. Se desarticulan muchas actividades económicas formales y el empleo urbano estable a causa del liderazgo ejercido por el capital financiero. Se produce un paulatino aumento de la población bajo línea de pobreza y del empleo informal ante la introducción de instrumentos tecnológicos que coadyuvan en la baja de la mano de obra estable.

Los '90 y un nuevo "repertorio" de problemas ambientales urbanos

*"El modo de producción se expresa por una lucha y por una interacción entre lo nuevo, que domina y lo viejo. Lo nuevo busca imponerse en todas partes, aunque sin poder realizarlo completamente"*¹⁷.

Sobre la base de los sellos impresos durante los períodos anteriores, se acelera y enfatiza un proceso de cambio profundo de objetivos tales como el desarrollo, la equidad, la superación de las desigualdades regionales, etc. por otros tales como eficiencia, competitividad, flexibilidad y modernización.

El Estado cede posiciones frente a la presión ejercida por el capital privado, se convierte en "co-constructor" del mismo, y disminuye sus intervenciones directas sobre el espacio. Las nuevas tendencias de urbanización comienzan a ser definidas por la racionalidad de las principales empresas e inversores.

En este escenario las grandes regiones metropolitanas pasan a constituirse en la forma central de la organización territorial del capitalismo flexible, a partir de un proceso que obedece crecientemente a factores externos a la propia metrópolis. Las transformaciones tecnológicas y productivas, los cambios culturales y las transformaciones político institucionales con sus repercusiones sobre los instrumentos de ordenamiento territorial, cobran notable protagonismo en la constitución de nuevas tendencias de estructuración del espacio urbano. Se desencadena

una nueva modalidad de concentración territorial de las actividades productivas con preferencia de las actividades de comando que vinculan las actividades nacionales con la economía mundial.

Las ciudades cobran importancia por su posibilidad de convertirse en puntos nodales de la economía internacional (en vez de nacional), profundizándose la brecha existente entre ciudades, así como las desigualdades en su interior mismo.

Se reanudan con fuerza los procesos de expansión urbana, caracterizados por fuertes procesos de suburbanización, cuyos rasgos principales son nuevamente la expansión físico-territorial y la disminución de la densidad poblacional. Este proceso de dispersión crece impulsado por estrategias comerciales y empresariales, y también por estrategias individuales y familiares de sectores medio altos. Dichos procesos se vinculan con la difusión del uso del automóvil, la irrupción generalizada de nuevas tecnologías de información y comunicación y la generalización de la televisión por cable, elementos todos, que apoyan la tendencia residencial hacia la vivienda unifamiliar autónoma, propia de una urbanización policéntrica y dispersa. Los sectores urbanos se conforman como sectores homogéneos, pierden progresivamente su diversidad, se "tematizan" y transforman en centros de consumo o en "espacios públicos" de propiedad privada, vigilados y presuntamente seguros. Aparecen en la periferia o en las áreas centrales, nuevos espacios de consumo y "distritos de comando", que se convierten en germen de nuevas urbanizaciones.

Las torres residenciales de categoría y las urbanizaciones privadas en sus diferentes formas (clubes de campo, barrios cerrados, marinas, etc.) se promocionan "seguras y exclusivas" como formas alternativas de la producción del espacio residencial. Las identidades locales se desdibujan frente a las tendencias globalizantes y se pierden las referencias de los lugares.

En este punto, y a modo de hipótesis, diremos que estos procesos, sostenidos por el acento puesto en los flujos económicos, comunicacionales y en las competitividades territoriales, están provocando modificaciones sustanciales que desvían conceptualmente el eje de la cultura urbana y ponen en crisis las concepciones previas sobre el carácter y el tejido urbano. Se está produciendo una redefinición de la forma, las relaciones, las funciones y los tiempos de transformación de los espacios, contexto en el que también cambia la noción de sustentabilidad ambiental urbana.

Se están desencadenando una serie de problemas ambientales tal vez antes no considerados como tales o no priorizados en las agendas de gestión. Consideramos que estos problemas, dada su magnitud, efecto casi masivo sobre la población y su relación estructural con el sentido de lo urbano, de la ciudad, deberían re-posicionarse modificando formal y conceptualmente el repertorio de problemas ambientales urbanos tradicionalmente contemplados.

"Vivimos la tensión entre tradiciones que todavía no se van (tradiciones barriales, de formas de organización y estilos de comunicación urbana) y una modernidad que no acaba de llegar a los países latinoamericanos, cuya precariedad no impide, sin embargo, que también lo posmoderno ya esté entre nosotros. La coexistencia no regulada de varios modelos de desarrollo urbano en países dependientes genera, a la vez, comunicaciones ágiles y embotellamientos, accesos más o menos simultáneos o una vasta oferta cultural internacional y la dificultad de gozarla porque el museo o el teatro queda a una hora o dos de nuestra casa y el transporte es deficiente, porque se corta la luz cuando llueve y debemos regresar de la computadora a la máquina de escribir, porque tenemos fax pero hace dos meses que no arreglan el teléfono. Más que una ciudad, esto parece un contradictorio y caótico videoclip" 18.

Frente a esta realidad, efectuar un análisis diferente, nos compromete a reconocer los recursos urbanos inutilizados y/o mal utilizados, ya que en prácticamente todos los casos uno de los problemas ambientales más urgentes es aquel relacionado con el mejoramiento de las condiciones materiales del hábitat de amplios sectores. Estos sectores, producto de la expansión y la extensión en "horizontal" de nuestras urbanizaciones han tenido como motor primordial al lucro particular, que ha puesto al territorio al servicio y disposición de grupos minoritarios y acentuado procesos urbanos caracterizados por el dispendio de recursos naturales y construidos. Dichos procesos no han reconocido que el suelo urbano es un bien escaso y que las ciudades requieren para su desarrollo el soporte de su entorno, dependiendo de evitar la pérdida del suelo y la destrucción del paisaje natural, etc. Tampoco han considerado el elevado costo de proveer calles, infraestructura de servicios y equipamientos, dadas las características del parcelamiento del suelo en las periferias de las ciudades, con muchos terrenos sin urbanizar o parcialmente urbanizados.

Con esta expansión indiscriminada se ha desencadenado un proceso crítico de integración interna vinculado a "dos características asociables de la problemática ambiental urbana: la degradación de las áreas centrales y el continuo crecimiento periférico de territorios pseudo-urbanizados"¹⁹. En muchos casos se ha producido el "vaciamiento" de las áreas centrales, por el desplazamiento de sus habitantes hacia nuevas zonas, proceso que implica la "desorganización del patrón de estructuración urbana histórica de los asentamientos, con sus secuelas de degradación patrimonial, pérdida de identidad cultural, etc."²⁰.

Las zonas marginales crecieron mientras que otros grupos sociales han llegado a construir barreras y cerramientos físicos, encerrándose en sí mismos, atomizando progresivamente la comunidad y constituyendo enclaves desvinculados unos con otros. Esta tendencia a "la *periferización, mediante la generación de falso suelo urbano, es decir, suelo rural meramente dividido legalmente (o ni siquiera eso) pero carente de condiciones de accesibilidad, integración, infraestructura, equipamiento, etc.*"²¹ constituye, en parte, lo opuesto al sentido de ciudad, concebido como "lugar"²² de encuentro, de comunicación, caracterizado por un alto grado de diversidad así como de intercambios culturales, comerciales, etc., con una economía de cierta escala que permite tener infraestructuras y servicios para núcleos de población de cierta densidad e intensidad.

De esta manera, la ciudad de crecimiento anárquico, dispersa a sus habitantes en barrios desconectados, "*...las distancias y la inseguridad, la concentración de la oferta cultural y el encarecimiento de los espectáculos, llevan a que las prácticas culturales reduzcan su relación con la vida pública (...) El uso libre del tiempo se dedica a librarse de la coacción de la ciudad, de las tensiones y amenazas de los espacios colectivos*"²³.

Resumiendo, podemos decir que la producción "rápida" de territorio urbanizado, en numerosas oportunidades sobre suelos no aptos para ese fin o sobre suelos productivos, con ocupaciones en condiciones de ilegalidad o precariedad y sin mediación directa del Estado, ha devenido en la conformación de extensos ámbitos en situación de "pseudo-urbanización". Ámbitos insustentables desde una óptica ambiental, en virtud de los desajustes que se plantean entre los componentes del "habitar" y el "hábitat"²⁴ configurado, usualmente no contemplados en las agendas de gestión.

Procesos convergentes y complementarios

Asimismo, y en el marco de las políticas de ajuste estructural que devienen en la descentralización de funciones y responsabilidades del Estado, el proceso antes enunciado fue acompañado por otro cuya característica fundamental ha sido la transferencia de responsabilidades a los niveles locales de gobierno desde esferas superiores, fundamentalmente en lo que respecta al suministro de servicios básicos sociales y de infraestructura urbana, sin una correlación coherente respecto de sus recursos. De esa manera

se ha ampliado el ámbito de incumbencia de los niveles municipales de gobierno extendiéndose más allá de la prestación de servicios urbanos y alcanzando a gran parte de las condiciones del hábitat. Han cobrado una importante responsabilidad legal e institucional en la planificación urbana, siendo responsables en la sanción de normas sobre medio ambiente, la zonificación del uso del suelo y la reglamentación de las construcciones.

Tienen responsabilidades sobre el trazado de las calles, las infraestructuras básicas y equipamientos, la regulación del tránsito y el transporte público, así como la decisión sobre la localización de emprendimientos y secuencia de inversiones.

Sin embargo, aún existe una fuerte centralización del poder en manos de los gobiernos nacionales y provinciales con la consecuente dispersión administrativa. Las inversiones se hacen por sectores: obras públicas, salud, educación, vivienda, etc. resultando que existen, frecuentemente, acciones sectoriales operando en forma simultánea y en muchas oportunidades sin ninguna coordinación entre sí.

Este nuevo escenario de gestión implica reconsiderar las incumbencias y roles al interior y al exterior de las estructuras de gobierno como reconceptualizar la gestión misma del desarrollo urbano, ya que esta ampliación de funciones, más que de recursos económicos y humanos, exige al nivel local diagnósticos ágiles que sustenten sus acciones así como una concepción renovada de las metodologías de intervención y gestión.

Con esta nueva perspectiva resulta clave profundizar la reflexión en torno del abordaje de la problemática ambiental urbana citada, así como evaluar las herramientas y oportunidades locales para incidir favorablemente en los procesos de construcción de la "ciudad" pensada como escenario del habitar. Desde la misma óptica, parece necesario conocer las condiciones materiales devenidas de los mencionados procesos, considerando otros componentes prioritarios para el desarrollo urbano sustentable, además de aquellos "básicos" como la calidad de las viviendas y la cobertura de servicios de infraestructura.

Pensar el futuro

Por lo expuesto y desde nuestro punto de vista, pensar la ciudad sustentable implica oponer a la ciudad "extensa y difusa" una más "compacta y diversa", menos consumidora de energía, espacio y tiempo; atender a la relación entre densidad poblacional y compacidad urbana; observar los niveles de heterogeneidad social y funcional; favorecer las condiciones de accesibilidad y la apropiación de los espacios públicos con el fin de generar "ámbitos de ciudadanía", lugares de intercambio, de pertenencia e identidad colectivamente construidos. Estos aspectos, tal vez puedan considerarse, a priori, como secundarios respecto de aquellos antes citados como básicos. No obstante y a partir de reconceptualizar desde una concepción de sustentabilidad ambiental a "la ciudad", al "hábitat urbano", creemos que no lo son. Al decir de Tomás Villasante "*...la perspectiva del hábitat vista desde lo más general, desde la visión mercantil o estatal (o académica), tiende a procurar viviendas pero no necesariamente ciudad, no parte del habitar cotidiano sino de lo funcional y abstracto*"²⁵ y propone en oposición a este enfoque un "hábitat" concebido a partir de entender el "habitar" como "*un planteamiento integral de la vida desde lo concreto cotidiano, desde la complejidad más inmediata y desde donde se puede construir espacios ciudadanos, desde la convivencia, desde espacios de convivencia...*" el "habitar" con "*...base en los valores de uso, frente a los valores dominantes de cambio*"²⁶.

Asimismo coincidimos con la consideración que "*hacer ciudad supone optar por un medio urbano **concentrado** (para intensificar las relaciones sociales y económicas y para favorecer la cohesión y la gobernabilidad), por la dialéctica entre **centralidades** y **movilidad**... ..y la definición del **proyecto de ciudad** entre todos los agentes urbanos que impregnen la cultura **cívica** y consiga un amplio consenso social*"²⁷.

En ese sentido, pareciera adecuado, analizar diferentes ámbitos urbanos "típicos" (tales como ámbitos centrales, subcentros, sectores residenciales, etc.) con el fin de evaluar los supuestos citados referidos a las condiciones de sustentabilidad ambiental, así como identificar situaciones de riesgo potencial. Partiendo de la base de considerar a las características propias de un ambiente urbano sustentable como inherentes de lo que es "ciudad", podemos decir directamente que intentaríamos identificar sectores del territorio urbanizado que no constituyen ciudad.

Con ese fin, apuntaremos algunas categorías que consideramos merecen nuestra atención, aunque en esta instancia no signifiquen más que una primera aproximación para concretar el análisis propuesto:

- **Compacidad** (vs. dispersión): entendida como la racional relación entre la densidad de población, la intensidad de ocupación y la extensión urbana.
- **Diversidad** (vs. homogeneidad): entendida como el óptimo nivel de variedad funcional y cultural a diferentes escalas urbanas.
- **Integración** (vs. fragmentación): entendida como la posibilidad de conexión y fluida accesibilidad entre diferentes ámbitos urbanos.
- **Capacidad de soporte** (vs. vulnerabilidad del soporte): entendida como la positiva relación entre la oferta del soporte y las demandas actuales o potenciales.
- **Preservación** (vs. dispendio): entendida como la racional protección de los recursos naturales como del capital construido.

Tal vez el sentido más importante de este análisis categorial radique en la intención de comprender los problemas no en forma aislada sino "con" y "a partir" de sus relaciones y vínculos con otros problemas. Es decir, se pretende entenderlos y atenderlos sistemáticamente y no como situaciones puntuales cuya solución, resulte poco significativa respecto del desarrollo ambiental en conjunto.

Esta búsqueda se basa en la urgencia de reconceptualizar los procesos de gestión y planificación urbana ante los cambios operados, incorporando criterios de sustentabilidad y buscando herramientas sintéticas para la evaluación de problemas claves. Por lo tanto, se considera necesario abordar metodologías que, más allá de la producción de saberes específicos y de la utilización de los indicadores convencionales, desarrolle la capacidad de "re-uso" de la información disponible, volviendo *"a leer interactivamente cierta información que en general se utiliza de manera sectorial aislada"*²⁸ y permita elaborar diagnósticos expeditivos de análisis predominantemente local, factibles de convertirse en insumos útiles para la acción, es decir, para el proceso de toma de decisiones políticas y sociales.

En ese sentido, el factor temporal cobra un papel preponderante en tanto debe permitir "compatibilizar" la velocidad alcanzada por los procesos de crecimiento y expansión urbana con los tiempos propios de la gestión, sabiendo que estos implican, momentos de evaluación, análisis y diagnóstico y momentos específicos de acción, necesariamente condicionados por "tiempos acotados" y por la posibilidad de su concreta aplicación, a diferencia de aquellos cuyos objetivos sean puramente académicos o teóricos.

Para finalizar y resumiendo, diremos que consideramos fundamental efectuar un recorrido crítico que permita revisar los puntos conceptuales de partida, las acciones implementadas y sus resultados, así como una aproximación a la "nueva" configuración urbana.

Desde esta perspectiva, pensamos que la posición planteada, implica dirigir la mirada a ámbitos por demás significativos, ante la hipótesis que elevados porcentajes de la población y grandes extensiones de nuestros territorios urbanizados cumplen con esta condición de "no-ciudad". De ser así, resultaría necesario tomar a estos sectores como "objetos prioritarios" en los procesos de gestión urbano ambiental, "reposicionándolos" respecto de otros más conocidos, asumidos como tales y por lo tanto más estudiados. Tal es el caso de aquellas situaciones críticas, puntuales en lo territorial, o aquellas asociadas a problemas globales de los asentamientos, que en general han mantenido polarizada la discusión y el estudio en torno a los problemas ambientales urbanos.

Citas:

1 Este trabajo forma parte de los primeros avances del Proyecto de Tesis: "Propuesta metodológica para el re-conocimiento de ámbitos urbanos en condiciones de insustentabilidad ambiental. Una mirada desde la gestión local" presentado por Guillermo Curtit, con la dirección de la Lic. Patricia Pintos, en el marco de la Maestría de Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano; Centro de Investigaciones Ambientales, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar de Plata.

2 Pablo Ciolella, "Territorio de Consumo. Redefinición del espacio en Buenos Aires en el fin de siglo". Instituto de Geografía Universidad de Buenos Aires.

3 Francesco Tonucci , "La ciudad de los niños. Un modo nuevo de pensar la ciudad". Unicef Argentina. Losada. Buenos Aires, 1996.

4 David Kullock, "Planificación Ambiental Urbana". Texto de la materia "Planeamiento Ambiental de Asentamientos Urbanos". CIAM. UNMDP. 1994.

5 Roberto Fernández y Guillermo Bengoa, "Problemática Ambiental Urbana en América Latina. Situación, perspectiva, gestión y formación de recursos". Investigación + Acción. Agenda de reflexión de arquitectura, urbanismo y diseño. FAUD. UNMDP. Nro. 2, 1994.

6 David Kullock, Op. Cit.

7 Roberto Fernández y Guillermo Bengoa, Op. Cit. Con un sentido similar nos apoyamos en los conceptos vertidos por Milton Santos: "Naturaleza y espacio son sinónimos, si se considera la Naturaleza como una naturaleza transformada , una Segunda Naturaleza, como denominó Marx". Milton Santos, "De la totalidad al lugar". Oikos-Tau. Barcelona, España, 1996.

8 Di Pace, Federovisky, Hardoy, Mazzucchelli, "Medio Ambiente Urbano en la Argentina". Centro Editor de América Latina. 1992.

9 Di Pace, Federovisky, Hardoy, Mazzucchelli, Op. Cit.

10 Jorge Hardoy, David Satterthwaite, "Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza". GEL IIED América Latina, 1987.

11 Milton Santos, "De la totalidad al lugar". Oikos-Tau. Barcelona, España, 1996.

12 José Luis Romero, "Breve Historia de la Argentina". Ed. Brama Huemul, Buenos Aires, 1993.

13 José Luis Romero, Op. Cit.

14 "Ahora poblaban los suburbios los nuevos obreros industriales, que provenían de las provincias del interior y que habían cambiado su miseria rural por los mejores jornales que les ofrecía la naciente industria. De 3.430.000 habitantes que tenía en 1936, el Gran Buenos Aires había pasado a 4.724.000 en 1947. pero, sobre esos totales, mientras en 1936 había solamente un 12% de argentinos inmigrados del interior, este sector de población había pasado a constituir un 29% en 1947" José Luis Romero, Op.Cit.

15 "En la nueva operatoria se mantuvo una norma de la vieja concepción: el Estado garantizaba no sólo los títulos que emitía sino los depósitos a plazo fijo, tomados a tasa libre por entidades privadas, de modo que ante una eventual quiebra devolvía el depósito a los ahorristas. Esta combinación de liberalización, eliminación de controles y garantía generó un mecanismo que llevó pronto a todo el sistema a la ruina. La segunda gran modificación fue la apertura económica y la progresiva eliminación de los mecanismos clásicos de protección a la producción local, vigentes desde 1930. Se disminuyeron los aranceles, aunque en forma despereja y selectiva, y como posteriormente se agregó la sobrevaluación del peso, la industria local debió enfrentar la competencia avasallante de una masa de productos importados de precio ínfimo". Luis Alberto Romero "Breve Historia Contemporánea de la Argentina". Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 1994.

16 Oscar Oszlak. "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano". Hvmantas - Cedes, Buenos Aires, 1991.

- 17 Milton Santos, Op. Cit.
- 18 Néstor García Canclini, "Imaginario Urbano". Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- 19 Roberto Fernández y Guillermo Bengoa, Op. Cit.
- 20 Roberto Fernández y Guillermo Bengoa, Op. Cit.
- 21 Roberto Fernández y Guillermo Bengoa, Op. Cit.

22 Nos apoyamos en los conceptos expresados por Marc Augé: "...un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico..." en contraposición a la idea de "no lugar" definida por el mismo autor como "...un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico...". Y en aquellos expresados por Fredric Jameson citando a Kevin Lynch: "...la ciudad alienada es sobre todo un espacio en el que las personas son incapaces de representarse (mentalmente) su propia posición o la totalidad urbana en la que se encuentran... Por lo tanto, la desalienación en la ciudad tradicional supone la real reconquista de un sentido de lugar, y la construcción o reconstrucción de un conjunto interrelacionado que pueda ser retenido en la memoria, y que el sujeto individual pueda trazar y volver a trazar..." Marc Augé, "Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad". Gedisa editorial, 1993. Fredric Jameson, "Ensayos sobre el Posmodernismo" Ediciones Imago Mundi, 1991.

- 23 Néstor García Canclini, "Globalización e Identidad Cultural". Ediciones Ciccus, 1997.

24 "...existe un interés central en la cuestión del "habitar", en referencia a caracterizar las formas y las expresiones de los modos de vida de los habitantes urbanos. No se contraponen a los estudios más orientados al "hábitat" -es decir, aquellos enfoques más bien dirigidos al análisis del soporte material de las ciudades- sino que se considera el "habitar" como la forma histórica que una comunidad determinada ha desarrollado para instalarse en un modo de vida urbano y que por lo tanto hace a la cuestión del estilo de vida de un grupo social. Así, se podría pensar que los estudios deben prestar más atención al "habitar" que al "hábitat", o si se quiere, al tipo de relación entre los dos conceptos. Estamos pues, cerca de lo que se ha llamado la "dimensión ambiental", por cuanto si definimos al ambiente urbano como una determinada relación entre una sociedad y un soporte compuesto de naturaleza y tecnoestructuras, también podríamos definir lo ambiental como la relación entre "habitar" y "hábitat" y la problemática ambiental como un defecto o irracionalidad en dicha relación, que puede manifestarse esencialmente sobre el soporte natural-tecnoestructural o el "hábitat", pero que siempre afecta a la sociedad urbana o a parte de ella, es decir a los modos en que se define y practica el "habitar". "Habitar Necochea-Quequén. Diagnóstico y propuestas para un desarrollo sustentable". Presidencia de la Nación. Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. Programa Arraigo. CIAM UNMdP, 1996.

- 25 Tomás Villasante, "Del desarrollo local a las redes para mejor-vivir". Lumen/Humanitas, 1998.

- 26 Tomás Villasante, 1998. Op. Cit.

- 27 Jordi Borja, "Ciudades en redefinición: lo local y lo global". Módulo 7. Curso de Postgrado en Gestión y Planificación Urbana, 1999.

- 28 "Habitar Necochea-Quequén. Diagnóstico y propuestas para un desarrollo sustentable", Op. Cit.

Bibliografía:

-AGOSTINIS, Silvia. 1999. "Ciudad: exclusividad y pobreza. El signo de los noventa". En: Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo. Daniel Filmus, compilador. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Eudeba, Universidad de Buenos Aires.

-AUGÉ, Marc. 1993. Los "no lugares". Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad. Editorial Gedisa. Barcelona. España.0

- BARKIN, David. 1998. "Ganadores y perdedores en el crecimiento urbano latinoamericano". En: Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas. Carlos De Mattos, Daniel Hiernaux Nicolás, Darío Restrepo Botero, compiladores. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Fondo de Cultura Económica.

- BATLEY, Richard. 1998. "Nuevas direcciones en política y gestión urbana". En: La ciudad del Siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

- BAYARDO, Rubens; LACARRIEU, Mónica; compiladores.1997. Globalización e Identidad Cultural. Ediciones CICCUS. Buenos Aires. Argentina.

- BORJA, Jordi. 1999. "Ciudades en redefinición: lo local y lo global". Módulo 7, Curso de Postgrado en Gestión y Planificación Urbana. Instituto de Estudios Urbanos. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, Distrito II.

- CASTELLS, Manuel. 1974. La cuestión urbana. Siglo Veintiuno Argentina Editores S.A. Madrid. España.
- CIOLELLA, Pablo. 1998. "Transformaciones macroeconómicas en la Argentina y reestructuración territorial en la región metropolitana de Buenos Aires". En: Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas. Carlos De Mattos, Daniel Hiernaux Nicolás, Darío Restrepo Botero, compiladores. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Fondo de Cultura Económica.
- CLICHEVSKY, Nora. 1990. Construcción y Administración de la ciudad latinoamericana. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED-América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales.
- DE MATTOS, Carlos. 1996. "Expresión territorial de las áreas metropolitanas en el marco de la desregulación y globalización". Conferencia dictada en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata.
- DE MATTOS, Carlos. 1998. "Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa". En: Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas. Carlos De Mattos, Daniel Hiernaux Nicolás, Darío Restrepo Botero, compiladores. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Fondo de Cultura Económica.
- DI PACE, María; FEDEROVSKY, Sergio; HARDOY, Jorge; MAZZUCHELLI, Sergio. 1992. "Medio Ambiente Urbano en la Argentina". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. Argentina.
- FERNÁNDEZ, Roberto; BENGUA, Guillermo. 1994. "Problemática Ambiental Urbana en América Latina. Situación, perspectiva, gestión y formación de recursos". Investigación + Acción. Agenda de reflexión de arquitectura, urbanismo y diseño. Nro. 2. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar de Plata.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. 1995. Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. Editorial Grijalbo. México.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. 1999. Imaginarios Urbanos. Eudeba. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina.
- "HABITAR NECOCHEA-QUEQUÉN. Diagnóstico y propuestas para un desarrollo sustentable". 1996. Presidencia de la Nación. Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. Programa Arraigo. Centro de Investigaciones Ambientales. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar de Plata.
- HARDOY, Jorge; SATTERTHWAITTE. 1987. Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza. Grupo Editor latinoamericano. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED-América Latina. Buenos Aires. Argentina.
- JAMESON, Fredric. 1991. "Ensayos sobre el Posmodernismo" Ediciones Imago Mundi.
- KULLOCK, David. 1994. "Planificación Ambiental Urbana". Texto de la materia "Planeamiento Ambiental de Asentamientos Urbanos". Centro de Investigaciones Ambientales. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar de Plata.
- LEBEDINSKY, Mauricio. 1967. Estructura de la ganadería. Histórica y actual. Editorial Quipo. Buenos Aires. Argentina.
- MANTOBANI, José María. "La ciudad y el territorio en el contexto del nuevo modelo de acumulación y sustransformaciones socio-territoriales". Centro de Estudios del Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar de Plata.
- MUMFORD, Lewis. 1979. La ciudad en la historia. Ediciones Infinito. Buenos Aires. Argentina.
- OSZLAK, Oscar. 1991. Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Hvmánitas-Cedes. Buenos Aires. Argentina.
- PORTES, Alejandro. 1990. "La urbanización en América Latina en los años en crisis". En: La investigación urbana en América latina. Caminos recorrido y por recorrer. Las ideas y su contexto. Vol. 3. José Luis Coraggio, editor. CIUDAD. Quito, Ecuador.
- RAMOS, Jorge. 1993. "Revisión del suburbio". Medio Ambiente y Urbanización Nro. 42. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED-América Latina.
- ROMERO, José Luis. 1993. Breve Historia de la Argentina. Editorial Brama-Huemul. Buenos Aires. Argentina.
- SANTOS, Milton. 1996. "De la totalidad al lugar". Oikos-Tau. Barcelona, España.
- SASSEN, Saskia. 1998, "Las ciudades en la economía global". En: La ciudad del Siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- TONUCCI, Francesco. 1996. La ciudad de los niños. Un modo nuevo de pensar la ciudad. Editorial Losada. Buenos Aires.
- TORRES, Horacio. "El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)". Dirección de Investigaciones. Secretaría de Postgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.
- TOURAINE, Alain. 1998. Artículo transcripto de la conferencia que Alain Touraine pronunció el 2 de febrero de 1998 en Barcelona con motivo del 10^{mo}. aniversario de la Mancomunitat Metropolitana.
- VILLASANTE, Tomás. 1998. Cuatro redes para mejor-vivir. Del desarrollo local a las redes para mejor-vivir. Lumen-Hvmánitas. Buenos Aires. Argentina.
- VILLASANTE, Tomás. 1999. "Metodología de intervención y gestión local". Módulo 1, Curso de Postgrado en Gestión y Planificación Urbana. Instituto de Estudios Urbanos. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, Distrito II.