

XII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA – UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Agosto 2017

Título: Tecnologías neoliberales de gestión territorial: Sustentabilidad en la Ley de promoción de la industria deportiva en el sur de la Ciudad de Buenos Aires

Autores: Dra. Margarita Gutman y Mg. Ignacio Rullansky

Mesa 74 | La ciudad en disputa: actores, conflictos y dinámicas de producción del espacio urbano

Institución de pertenencia: The New School, Nueva York, y Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires; CONICET y Universidad Nacional de San Martín.

E-mail: gutmanm@newschool.edu; irullansky@gmail.com

Resumen: Este trabajo analiza los contenidos discursivos de la Ley de promoción de la industria deportiva en la CABA, en el marco de una serie de documentos de planificación urbana producidos por la administración municipal 2007-2015. Dichos documentos son analizados en función de dos ejes: 1. la concepción de una racionalidad política enraizada en el modelo económico neoliberal, que comprende la incorporación de instrumentos metodológicos para el relevamiento y el planteo de las dinámicas de crecimiento; y 2. el concepto de sustentabilidad sobre el que se basan los instrumentos de la planificación territorial contenidos en dichos documentos y que se evidencia en la Ley.

En la Introducción se discute brevemente el concepto de sustentabilidad; las secciones 2 y 3 contienen el análisis de los documentos mencionados y la Ley, respectivamente; en las Conclusiones se sostiene que el concepto de sustentabilidad utilizado en todos estos documentos prioriza un trayecto hacia el equilibrio del sistema en términos neoliberales a través de indicadores y metas que aseguren principalmente el desarrollo económico, al tiempo que se encaran paliativos para los problemas de pobreza y vulnerabilidad generados por el mismo sistema, pero sin atacar las causas estructurales que los producen.

Palabras clave: sustentabilidad – neoliberalismo – economía de especialización – planificación urbana – Ciudad de Buenos Aires.

1. Introducción

Este trabajo analiza los contenidos discursivos de la Ley de promoción de la industria deportiva en la CABA, ¹ en el marco de una serie de documentos de planeamiento urbano orientados a territorializar un conjunto de representaciones sobre la ciudad y su desarrollo integral, producidos por la administración municipal 2007-2015: *Plan Urbano Ambiental*, *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*, *Plan Comuna 8*, *Conversaciones Abiertas Comuna 8*, y *Unidades Territoriales de Inclusión Urbana*.²

¹. Ley de Promoción de las Actividades de la Producción e Industria Deportiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, No. 5235, publicada en BOCBA N° 4692 del 03/08/2015.

². Consejo del Plan Urbano Ambiental, *Ley 2930. Plan Urbano Ambiental*. Buenos Aires: Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009. La Ley 2930 fue sancionada en 2008.

La Ley y los documentos de planificación que la enmarcan son analizados en función de dos ejes: 1. la concepción de una racionalidad política enraizada en el modelo económico neoliberal (Rose y Miller, 1992; Gordon, 1991), que comprende la incorporación de instrumentos metodológicos posibilitadores de instancias de relevamiento para aprehender la situación actual y las dinámicas de crecimiento de la ciudad; y 2. el concepto de sustentabilidad sobre el que se basan los instrumentos de la planificación territorial plasmados en dichos documentos y que se evidencia en la Ley.

Se entiende la sustentabilidad como una acción de respuesta a circunstancias extremas que se lleva a cabo bajo la modalidad de una transformación: ante problemas ambientales y ecológicos severos, la sustentabilidad opera como sostén del bienestar humano y del funcionamiento del sistema (Redman, 2014; Leach et al 2010). Dicha transformación tiende a generar un orden diferente al statu quo conocido en tanto que, siendo imposible retornar al mismo, puede sugerirse que el sistema oriente sus funciones y elementos de forma novedosa para sobrevivir. Tal estrategia permite al sistema reconfigurarse introduciendo nuevas dinámicas que le faciliten operar con valores deseables a largo plazo. Las políticas que se desprenden de la adopción de un discurso sustentable implican entonces el desafío de asumir riesgos a largo plazo (altos costos y escenarios inesperados) al diseñar y desplegar estrategias transformativas que apunten a cambios sistémicos.

Asimismo, la reconfiguración “sustentable” de un sistema debe garantizar el bienestar humano, la equidad social y la integridad ecológica/ambiental para las generaciones venideras, es decir, es una apuesta y una proyección al futuro (Redman, 2014; Leach et al, 2010). Esta orientación es frecuentemente concebida como un “pasaje”, “camino” o “tránsito” hacia algo distinto. Es sobre este punto donde se tienden los puentes entre los campos político (planificación, policy-making, ejecución) y científico (agentes expertos): donde los primeros se apoyan en el discurso de los segundos (presumiblemente neutral, confiable) para legitimar prácticas de gobierno (Gibson 2006; Leach et al. 2010; Smith and Stirling 2010; Bettencourt and Kaur 2011).

Es necesario mencionar que la crítica que se le suele hacer al “desarrollo sustentable” consiste en señalar que el concepto formula “sustentabilidades justas” integrando prioridades ambientales y económicas, pero sin embargo no propone cambios en las estructuras que reproducen la inequidad y la exclusión social. A propósito de esto último, y anticipando parte de las observaciones que serán desarrolladas en otras secciones de este texto, prevalece en la relación “sustentable” que los documentos analizados evidencian, el peso de las variables ambientales y económicas sobre las sociales y las políticas. Entre otras limitaciones, se destaca la fragmentación de la proyección de paisajes conflictivos que colisionan unos con otros, con escasas posibilidades de alcanzar

Macri Mauricio, Daniel Chain, Héctor Lostri, *Modelo Territorial: Buenos Aires 2010-2060*. Buenos Aires: Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011.

Secretaría de Planeamiento, *Informe de diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8. Desarrollo urbano y social de la comuna 8. Documento Preliminar*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012. Este documento responde a lo establecido en el Art. 15 de la Ley del PUA que explicita la necesidad de generar un plan por comuna.

Secretaría de Planeamiento, *Informe de Resultados. Participación en las Conversaciones Abiertas del 19-6-2012 y 24-7-2012 sobre la Comuna 8*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012.

Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, y Secretaría de Habitat e Inclusión, Ministerio de Desarrollo Económico, *Unidades territoriales de inclusión urbana: Indicadores y acciones para la integración de la Ciudad*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.

una práctica exitosa debido a múltiples y contradictorias encarnaciones de la noción de sustentabilidad, codificada eminentemente en términos neoliberales (Centner, 2009).

Precisamente, el contexto de emergencia de la noción de sustentabilidad coincide con el del neoliberalismo, entendido como una ideología de organización económica que presume que la optimización de la vida puede granjearse a partir de la coordinación de paradigmas coordinados a través del mercado, de modo tal que el Estado se restringe a actuar como un operador de su encumbramiento y optimización (Veltmeyer et al. 1997; Mohan et al. 2000; Babb, 2005; Centner, 2009). En ese contexto histórico, las principales capacidades y conceptos claves de la sustentabilidad se traducen en la formulación de programas de gobierno concretos (Rose y Miller, 1992; Gordon, 1991), como es el caso de los modelos, planes urbanísticos y leyes. Entre los elementos prioritarios que son mencionados en los discursos del desarrollo sustentable y se encuentran explícitamente enunciados en uno de los documentos de la serie analizada, el *Modelo Territorial 2010-2016*, figuran la sustentabilidad, la participación y la competitividad, presentados como conceptos básicos que deben respetarse. Las evidencias de esta forma de entender la sustentabilidad en la metodología, diagnósticos y propuestas de lineamientos contenidos en la serie de documentos que enmarcan la Ley y en los artículos de la Ley misma, se presentan en las dos secciones que siguen. Tal como se retoma luego en las Conclusiones, entendemos que el concepto de sustentabilidad utilizado en todos estos documentos prioriza el trayecto hacia el equilibrio del sistema en términos neoliberales a través de indicadores y metas que aseguren principalmente el desarrollo económico, al tiempo que se encaran paliativos para los problemas de pobreza y vulnerabilidad generados por el mismo sistema, pero sin atacar las causas estructurales que los producen.

2. Los Documentos que enmarcan la Ley y el concepto de sustentabilidad que implementan

El Modelo Territorial: instrumentos metodológicos para deseñar una Buenos Aires sustentable

A lo largo del *Modelo Territorial: Buenos Aires 2010-2060* (MT) sus autores asumen un discurso que incorpora la noción de sustentabilidad como troncal a nivel epistemológico y metodológico. Esto se evidencia a partir del tipo de evaluaciones, diagnósticos, proyecciones y lineamientos generales propuestos, los cuales responden a un marco conceptual claramente definido. Para ser más específicos, en el MT se plasman los resultados de una exploración de las relaciones de prácticas de tipo social, económica, política, cultural con respecto a la naturaleza, la geografía, el entorno físico, que remite al eje de preocupación del discurso sustentable por excelencia: el medio ambiente. Nos referimos aquí a la racionalidad con que los planificadores que redactaron el MT concibieron la multiplicidad de relaciones mencionadas y a partir de la cual diseñaron un conjunto de instrumentos metodológicos para interrogar dichas prácticas.

En otras palabras, el discurso de la sustentabilidad permitió a los autores del MT expresar un sentido sobre la praxis gubernamental al conferirle un set de herramientas que, dotadas de la expertise del campo científico, le permitieron producir un saber técnico sobre las condiciones de habitabilidad, las prácticas de movilidad y circulación, los usos de espacios públicos, la emisión de distintos tipos de contaminación, los usos del suelo y el estado de la edificación y del patrimonio histórico, como también, la producción económica y la situación laboral de la población de la ciudad según barrios, comunas y a nivel general.

La clasificación de estos elementos no sólo da cuenta de una operación con que se recorta y se representa la realidad, sino de los instrumentos metodológicos que se diseñan para aprehenderlos y que componen el Índice de Sustentabilidad Urbana (ISU). El ISU dota de coherencia a la interdependencia de ítems (conjuntos sintéticos de indicadores) que presenta a partir de justificaciones metodológicas apoyadas en una extensa consideración de las condiciones de la ciudad incluyendo proyectos de planeamiento urbano previos. Sobre esta base, el MT ofrece un diagnóstico de las dinámicas tendenciales de crecimiento de la CABA y, a partir del ISU, cuantifica de acuerdo a escalas de déficit y deseabilidad, en valores de 0 a 1, la situación para cada ítem.

Los ítems que componen el ISU se corresponden en denominación y descripción con las “Propuestas Territoriales” que presenta el *Plan Urbano Ambiental* (PUA). En el capítulo “Ciudad Tendencial” el MT utiliza estos ítems para estructurar el diagnóstico de los procesos en marcha, en la “Ciudad Deseada” se los presenta, y en el capítulo “Ciudad Sustentable” se los pondera: Espacio Público (25%), Transporte y Movilidad (25%), Hábitat y Vivienda (20%), Producción y Empleo (15%), Estructura y Centralidades (10%), y Patrimonio Urbano (5%) (MT, 2011). La importancia relativa que se les asigna en el ISU a cada uno de estos indicadores, se hace evidente en tanto los ítems Espacio Público y Transporte y Movilidad ocupan en conjunto el 50% del ISU, mientras los sub índices Hacinamiento Crítico y Viviendas Deficitarias dentro del ítem Hábitat y Vivienda toman un mínimo valor de 0,5% cada uno. Es de destacar que el MT propone que los ítems deben hallarse en “equilibrio” o “balanceados” para evitar contextos de inminentes crisis.

El MT presenta asimismo una serie de adjetivaciones del tipo de ciudad que “se desea” alcanzar en términos cualitativos que se corresponde con los “Objetivos” del PUA: Ciudad diversa, Ciudad integrada, Ciudad plural, Ciudad policéntrica, Ciudad saludable.

Los conceptos de sustentabilidad, participación y competitividad constituyen los principios organizadores de este tipo de planes de desarrollo urbano sustentable, visiones que prometen una ciudad más justa y coherente con prioridades ambientales, económicas, y sociales. En ellos, la ciudad sustentable, se alza como una de las cinco ciudades que se busca crear junto a las cuatro siguientes: la ciudad competitiva; la ciudad equitativa; la balanceada; y la gobernable. La realización de estas dimensiones implica, en su conjunto, la participación ciudadana, política y de los expertos en pos de un concepto de equidad; asimismo, la eliminación de inequidades presentes entre los barrios, de mejoría de la eficiencia y legitimidad, de apoyo social a través de la articulación intersectorial (Centner, 2009).

La noción de que una ciudad sustentable se alce como un objetivo a alcanzar, que comprenda además este conjunto de rasgos, es relevante para el análisis del MT, dado que sus autores decidieron enmarcar los capítulos y la estructura del documento de acuerdo a una tipificación de secuencias o fases de “ciudad”. Cada una de estas fases del MT representan un momento, un estadio, una transición en ese camino a la sustentabilidad (Gibson 2006; Leach et al. 2010; Smith and Stirling 2010; Bettencourt and Kaur 2011), a la vez que es adjetivada de acuerdo a ciertas características que se postulan como las más definitorias.

La comuna 8: sustentabilidad, territorialidad y cuestión social

De aquella serie de adjetivaciones con que desde el PUA se caracterizó el tipo de ciudad a alcanzar, algunos rasgos son especialmente relevantes para analizar la confección del Plan Comuna 8 (PC8), documento que

interesa dado que la Ley de Distrito del Deporte crea una economía de especialización dentro de su jurisdicción en el marco del diseño de políticas de planeamiento urbano comprendidas dentro de la racionalidad política sobre una Buenos Aires como “ciudad sustentable” que nos hallamos explorando. El PC8 brinda una clave que nos retrotrae al PUA³ y al MT, retomando los criterios y objetivos del primero y efectuando un relevamiento empleando el ISU del segundo.

El desarrollo del sur de Buenos Aires⁴ como centralidad adyacente al centro y su integración al resto de la ciudad en general como mecanismo de equiparación de los valores del ISU a un nivel general, surge como una problemática en consonancia con los objetivos planteados por la “temática específica” (en el PUA) o ítem (en el MT) de Estructura y Centralidades. Lo propio ocurre con las restantes temáticas específicas/ítems sólo que a un nivel más concreto o expresado de modo más indirecto.⁵ La aplicación de estos criterios/instrumentos metodológicos a lineamientos de planeamiento urbano, propende, de acuerdo al texto, a respetar y materializar “criterios de eficiencia y eficacia” (PC8, 2012; 53). Esto remite a la eficacia con que el discurso de la sustentabilidad caracteriza la relación armoniosa entre elementos interdependientes y correlacionados que componen el tejido urbano: su articulación debe ser eficaz para ser sustentable. Existe así, en el PC8, una continuidad tanto a nivel teórico como metodológico con el PUA y el MT.⁶

Precisamente, el relevamiento plasmado en el PC8 en base a los ítems del ISU da cuenta de cómo se ajustan los rasgos actuales y las dinámicas tendenciales en relación a las evaluaciones y proyecciones deseadas, de modo análogo al MT. A lo largo del documento se observa el pasaje de un diagnóstico a un plano propositivo en materia de diseño de políticas públicas dentro de dicho marco discursivo sustentable. Dado que este análisis comprende distintas fuentes⁷ en las que los ítems del ISU para la Comuna 8 son tenidos en cuenta por los planificadores responsables de los diagnósticos, relevamientos y redacción de estos textos, nos concentraremos en tres ítems de los seis que componen el ISU total: Transporte y Movilidad, Producción y Empleo, y Estructura y Centralidades. En la siguiente sección de esta ponencia, veremos que estos tres ítems comparten rasgos

³. Así, del criterio “Ciudad integrada” del PUA, se subraya la variable geográfica: la polarización norte-sur, el emplazamiento de los barrios y su respectivo entorno ambiental-natural (en el caso de la Comuna 8, el Riachuelo). Luego, el carácter “policéntrico” que pretende la promoción de centros secundarios en torno a un área central consolidada como centro principal, y el “plural”, que alude a una relación de variables socioeconómicas y socioambientales. Asimismo, el factor “saludable” comprende las relaciones tecnosociales entre la infraestructura, la tecnología y el medio ambiente, a fin de garantizar que la reproducción de la vida sea “sustentable”. Finalmente, se encuentra el rasgo “diverso”, por el cual el PUA alude a la pluralidad de actividades económicas y culturales, las características de las unidades residenciales y la relación entre la diversidad de prácticas ejercidas por la población con relación al medio ambiente, es decir, nuevamente variables socioeconómicas y socioambientales (PC8, 2012).

⁴. Entre otros trabajos que abordan la conceptualización del sub-desarrollo del sur de la Ciudad de Buenos Aires dentro de programas de gobierno que propugnan la creación de distritos como políticas públicas abocadas a subsanar situaciones de déficit, como sería expresado de acuerdo a la clave de sustentabilidad que aquí exploramos, sugerimos ver: Socoloff, I.; Colombo Blanco, A.; Kitay, I.; Maltz, H.; Rullansky, I.; Seia, G. A.; Stiberman, L.; Urdampilleta, M. (2012) “Gobernar Buenos Aires: Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios (2008-2012)” [en línea]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. En *Memoria Académica*. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2271/ev.2271.pdf

⁵. En Transporte y Movilidad, se sugiere el desaliento del automóvil particular en favor de un sistema de transporte “sustentable”; en cuanto a Hábitat y Vivienda se aborda la relación entre la calidad ambiental y la exposición de los sectores sociales de menores ingresos al hábitat; en Espacio Público, se asume granjear el acceso y la circulación de la población por espacios de la ciudad concebidos como lugar de socialización y recreación; en Producción y Empleo, se expresa la voluntad de diversificar y ampliar la cantidad de actividades económicas distribuidas/concentradas en barrios de la ciudad; en Patrimonio, se sugiere resguardar elementos de valor histórico (PC8, 2012).

⁶. Como puede apreciarse en el PC8 en la sección titulada “Lineamientos Básicos del Plan Urbano Ambiental”.

⁷. Más adelante no sólo analizaremos el texto de la Ley del Distrito del Deporte sino también el informe *Unidades Territoriales de Inclusión Urbana*, en el cual se estudia en profundidad las distintas situaciones en las que la población sumida en condiciones de marginalidad habita el territorio urbano.

semejantes a lo largo de distintos relevamientos para la Comuna. Podemos decir que el primero presenta valores máximos y que los dos ítems restantes comportan los valores deficitarios más bajos, tanto para la Comuna en general como para sus respectivas Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU), subdivididas en tres: UTIU 8 Norte, 8 Sur, y 8 y 9 Oeste.

Comenzaremos reseñando lo que ocurre con Hábitat y Vivienda, cuyo diagnóstico plantea la mejoría de sus indicadores a través de la disminución de la brecha entre el valor del suelo de la Comuna con respecto al Norte de la ciudad, sugiriendo que la atraktividad de la zona y el alza del valor, así como la transformación de los asentamientos precarios según “condiciones urbanas deseables”, impactarían de manera deseable/sustentable en las características de sus barrios. Así, la racionalidad política expresada en el PC8 parece indicar que el mercado inmobiliario y los factores vinculados a la equitatividad del valor del suelo tomados en una escala macro (comparación con otros barrios), resolverán el déficit de las variables socioambientales y socioeconómicas, comportando valores diferentes a los actuales, planteando un abordaje indirecto de sub-índices tales como “Viviendas Deficitarias” y “Hacinamiento Crítico”.

Es decir, la mutación esperada en los valores de los indicadores habrá de cambiar por una dinámica gentrificadora y no por una mejoría o transformación directa para los sectores vulnerables que habitan asentamientos precarios. En tal sentido, el PC8 parece soslayar la cuestión social, relegando su resolución a las fuerzas del mercado inmobiliario. Ahondando en este punto, en el análisis del indicador Estructura y Centralidades se destaca la propuesta de modificar la composición de las actividades económicas. En el mismo sentido que la observación respecto al valor de uso del suelo, que se plantee como objetivo reducir el peso de las actividades económicas principales en razón de mejorar la diversidad, puede implicar privilegiar un proceso de gentrificación que no necesariamente atienda al mejoramiento de la situación económica de la población del barrio.

La semántica de la sustentabilidad se hace presente: la mixtura de usos del suelo es “un valor fundamental para mejorar la sustentabilidad de la Comuna”, pues opera como “balance” para planificar modificaciones en otras variables (PC8, 55). Lo mismo se expresa sobre la diversidad de actividades económicas, y especialmente, sobre la voluntad de aumentar el indicador de ingreso teniendo la salvedad de no alterar el de equitatividad social.⁸ En este punto, los planificadores tomaron el recaudo suficiente de atender a como se afectan recíprocamente los indicadores: la cuestión social quedó vinculada a la económica, por lo menos desde un punto de vista teórico-metodológico.

Los lineamientos incluidos en el PC8 introducen los siguientes criterios para posibilitar un desarrollo sustentable de la comuna. En cuanto al ítem Estructura y Centralidades se destaca el potencial que adquieren las centralidades políticas como epicentros que estimularán la participación ciudadana en los asuntos públicos y que atraerán actividades económicas aumentando el nivel de ingresos de los barrios de la comuna. Asimismo,

⁸. Nuevamente, la “diversidad” pareciera ser entendida como rasgo fundamental para operar cambios en términos de optimización. El aumento de la cantidad y complementariedad de infraestructuras que se sugieren para el ítem Transporte y Movilidad, deja entrever que lo que los planificadores proponen no es la superposición de elementos sino de un aumento de complejidad a partir de la diversificación de alternativas. En el plano del transporte, la mejoría del funcionamiento de los nodos y medios de transporte vigentes es posible gracias a la introducción de otros nuevos. Es interesante que el “paisaje barrial”, o sea, las características que adquiere la ciudad en esta comuna, es aprehendido como un elemento a resguardar de modo “sustentable”: hay un paralelismo entre los rasgos morfológicos, naturales, ambientales que deben protegerse, con respecto a un paisaje “artificial” cuyos rasgos deben respetarse (PC8, 2012).

a la promoción de una diversificación de actividades económicas en clave de centralidades, sumado a la expansión de las actividades preexistentes como factores generadores de empleo, se incorpora el desarrollo de unidades de sustentabilidad: recortes más precisos que no implican ni concentración ni ejes de diseminación de actividades.

Con respecto a las economías de aglomeración especializadas, en el PC8 se expresa la perspectiva de aumentar el nivel de empleo a partir de ellas, no así concisamente la diversidad de rubros. Podemos agregar que esto va en consonancia con lo dicho anteriormente acerca de aumentar el nivel de ingresos sin afectar la equitatividad social. Sobre este mismo tema, al referirse a Producción y Empleo, en el documento se destaca la voluntad de expandir, potenciar y diversificar las actividades económicas a partir de los diagnósticos y propuestas correlativas a otros ítems, sugiriendo que la creación de puestos de empleo afectará positivamente los valores de ingreso por persona y el índice de equitatividad social.

Pasando a Hábitat y Vivienda, los lineamientos sugieren que la redefinición de la trama urbana a partir de la introducción de una red estructural de Unidades de Sustentabilidad Básica, mejorará e incorporará nuevas redes de circulación, accesorias a las primarias, generando un sistema descentralizado: apertura de calles y la generación de macro-manzanas. Si bien se trata de políticas inscriptas en el discurso sustentable introducido ya en el MT, las políticas de zonificación comprendidas en este ítem ofrecen elementos que nos permiten ahondar en la tematización sobre la cuestión social que las autoridades políticas han plasmado en estos sucesivos documentos.⁹ Finalmente, los lineamientos sobre Transporte y Movilidad tienen que ver con la instalación de ferrocarriles urbanos de alta frecuencia: tecnología que implicaría la prospectiva eliminación o sorteamiento de barreras urbanas.

3. Las economías de especialización como tecnologías de un balance sustentable: el Distrito del Deporte y el sur de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta sección indaga en los rasgos discursivos de la Ley de Promoción de las Actividades de la Producción e Industria Deportiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a los criterios de desarrollo sustentable concebidos por las autoridades políticas del gobierno de la CABA entre 2007 y 2015, plasmados en documentos de planeamiento urbano como los comentados en la sección anterior. Sancionada en 2014, esta Ley oficializa el establecimiento de una economía de especialización en un polígono de la Comuna 8, privilegiando la concentración de actividades y rubros contenidos dentro de la industria deportiva.¹⁰ El pasaje de la producción de documentos que constituyen tanto diagnósticos como lineamientos prospectivos e instrumentos

⁹. Por un lado, interpretamos que la zona de consolidación edilicia de media densidad sugiere una transformación de las características del barrio a partir de un proceso de gentrificación en zonas con presencia de grandes equipamientos y sub-utilización tanto residencial como comercial. En éstas áreas se estimulará usos mixtos: residenciales de media densidad con comerciales. Luego, en la zona de consolidación edilicia de baja densidad es interesante que “la urbanización de asentamientos precarios y residencialización de los frentes de los clubes” venga dada por políticas vinculadas a la homogeneización y preservación de las características morfológico-patrimoniales, en lugar de ser planteada a propósito de variables sociales y económicas. En todo caso, la existencia de estos enclaves de marginalidad supone una afectación a condiciones patrimoniales y no comporta, políticamente, un problema por el peso de su propia gravedad (PC8, 2012).

¹⁰. El Distrito de emplaza en el polígono comprendido por las Avenidas Gral. Paz, 27 de Febrero, Cnel. Esteban Bonorino, Gral. F. Fernández De La Cruz, Perito Moreno, y la Autopista Dellepiane, en ambas aceras, conforme al plano que como Anexo I forma parte integrante de la esta Ley.

metodológicos para analizar las características de la ciudad, a la creación de políticas públicas tales como las la sanción de esta Ley, forma parte de nuestro interés analítico: en otras palabras, de la visualización de la traducción de racionalidades políticas a programas de gobierno que afectan la espacialidad en virtud de nociones sobre la ciudad, sobre el desarrollo económico y sobre las condiciones en que la vida ciudadana debe vivenciarse y reproducirse. Para cerrar este comentario introductorio, interesa comprender esta Ley a partir de aquellos rasgos que los relevamientos del MT y PC8 vuelven inteligibles: la distinción socioeconómica correlativa a la locación geográfica y la disparidad del crecimiento y desarrollo económico de la ciudad a nivel macro de acuerdo a dinámicas dicotómicas norte/sur. Desde una tematización tal como la que concierne a una racionalidad política sustentable, es el balance de los elementos que hacen a los déficits de los ítems del ISU en los barrios de las comunas del sur de la ciudad, lo que conducirá a un equilibrio capaz de fortalecer a la ciudad como sistema urbano, de resistir a la embestida de crisis, eminentemente económicas.

Economía, rol del Estado y ciudadanía en el marco de un programa de gobierno neoliberal

El artículo segundo de la Ley, además de señalar quiénes serán los beneficiarios directos de la creación de este distrito, brinda la pauta de cuál es su objetivo principal. A partir de la lectura de dicho artículo, podríamos decir que, en un plano general, esta Ley apunta a la promoción de actividades económicas dentro de un rubro comercial amplio: la industria deportiva y, de manera extendida, de artículos vinculados a la recreación. Los beneficiarios de esta política de promoción industrial son aquellos ciudadanos radicados o que se radicarán en el área en cuestión, es decir, la comprendida por el distrito según la delimitación planteada en el texto de la Ley. Sin embargo, la Ley no apunta necesariamente a mejorar el nivel de ingresos de los habitantes de la Comuna. En cambio, ese rasgo debe entenderse como complementario: incluido, sí, pero dentro de un objetivo más amplio.

Este objetivo es el de facilitar las condiciones para la inversión privada como modalidad de realización de un modelo de ciudad que es sustentable, generando una distribución de zonas especializadas que aumenten la resistencia sistémica a crisis económicas. Se observa asimismo cómo se despliegan fases de un programa de gobierno que parte de una racionalidad política concreta: desde el marco regulatorio de políticas que hacen al planeamiento urbano, se observa una modalidad de gobierno neoliberal de los sujetos que se constituyen como ciudadanos.

Respaldamos esta observación a partir de la lectura conjunta de la serie de documentos que hemos ofrecido. Por ejemplo, desde el PUA en adelante, pasando por el *Modelo Territorial 2010-2060* y el *Plan de la Comuna* 8, podremos advertir que algunos principios transversales a dichos documentos emergen en este artículo segundo de la Ley que plantea la promoción de actividades industriales dentro de un rubro con la creación de una economía de aglomeración especializada. El rubro que se busca promocionar está directamente vinculado con la explotación y ampliación de oportunidades recreativas y de ocio para los ciudadanos de la ciudad; el beneficio directo que pueden percibir, en cambio, los habitantes de la comuna, es el aumento de puestos de empleo (y así, probablemente la afectación del indicador de nivel de ingresos como indicador subsumido en un ítem del ISU).

A partir de la lectura de los artículos subsiguientes (por ejemplo, hasta el “Capítulo Cuarto: Incentivos promocionales para el Distrito del Deporte” inclusive), se advierte que la promoción de la radicación de actividades vinculadas a la producción o la prestación de servicios en el ramo de las actividades deportivas, apunta a la generación de una industria especializada cuya producción ha de colocarse en el mercado, tanto local, como internacional. Se trata de una operación a través de la cual el Estado opera como un facilitador de la iniciativa económica: desde un punto de vista foucaulteano, una modalidad de intervención neoliberal sobre la ciudad a partir de la introducción de una tecnología de gobierno tal como una ley, para regular las actividades de la población de la ciudad. Precisamente, de la ciudad y no necesariamente de la Comuna, puesto que los beneficiarios incluyen a los prospectivos inversores en el rubro, es decir, aquellos inscriptos en el RED: Registro de Emprendimientos Deportivos, como se titula el Capítulo Tercero de la ley en cuestión.

Así, la racionalidad política de generar un marco de crecimiento económico para la ciudad de Buenos Aires, que sea puntualmente sustentable, encuentra en la estimulación de la iniciativa privada un complemento necesario para la realización de la Ciudad Sustentable, que es “deseada” por los planificadores que redactaron el *Modelo Territorial* y luego, el *Plan de la Comuna* 8. En este contexto, el rol del Estado puede concebirse como aquel del planificador, que visualiza un modelo de ciudad a construir. Sin embargo, para poder realizar dicho modelo, requiere de la asociación indirecta con emprendedores y empresarios de carácter privado, es decir, apela a la ciudadanía que propende gobernar dotándola de un marco operatorio para poder realizarse, a su vez, como tal.

La Ciudad Sustentable que hemos rescatado del MT es aquella donde los ciudadanos pueden disfrutar de la ciudad que habitan: una que presenta relaciones balanceadas entre las facetas diseccionadas y aprehendidas teórico-metodológicamente a partir de los indicadores comprendidos en los ítems que componen el ISU. En otras palabras, una Ciudad Sustentable es alcanzable si los ciudadanos son gobernados para corresponder a las valoraciones positivas sobre la ciudad que los planificadores estatales expresaron en los documentos mencionados: como actores, los ciudadanos pueden actuar y desarrollarse plenamente, a partir de las normas que las autoridades políticas confieren para dar lugar a su acción.

En tal sentido, la agencia de los sujetos-ciudadanos es un factor clave para la concreción de la Ciudad Sustentable vuelta inteligible por tales autoridades. De manera acumulativa, podríamos decir que es “sustentable” que así sea: la inversión y el entrepreneurship desordenado no corresponde con los ideales de equilibrio entre factores que hacen a la integridad funcional sistémica. La creación de zonas de aglomeración económicas es fruto de semejante conceptualización sustentable: la promoción de actividades económicas ha de encarrilar los espíritus emprendedores de los ciudadanos de modo tal que los indicadores relacionados, de modo más y menos directo con los de Estructura y Centralidades (especialmente en el plan de la Comuna 8) y Producción y Empleo (respectivamente, más notorio en el documento del MT), no resulten “perturbados” por desequilibrios indeseados.

Vínculos entre la Ley, el *Modelo Territorial* y el *Plan Comuna* 8: la creación de economías de aglomeración.

La emergencia de la racionalidad política que da lugar a la redacción de esta Ley puede remontarse, en parte, a la elaboración discursiva y a la visualización/modelización de políticas públicas vinculadas al planeamiento urbano, como aquellas volcadas en el documento del *Modelo Territorial*. Precisamente, dentro del capítulo Ciudad Sustentable en el ítem Estructura y Centralidades, observando el sub indicador Complejidad podemos rastrear una conexión del diagnóstico que las autoridades políticas del ámbito del planeamiento urbano ofrecieron, con el diseño y la propuesta posterior de políticas que constituyan soluciones “sustentables” a las dinámicas tendenciales de crecimiento de la ciudad.

Por un lado, podemos observar en el capítulo, apartado e indicador aludidos, que la creación de áreas de economías de aglomeración corresponde a un proyecto macro de aumentar la complejidad de la ciudad en general. El crecimiento del área central de la ciudad, apoyada en la constelación de centralidades accesorias (tanto políticas como económicas, si bien acá se hace énfasis en las económicas) requiere de un grado de especialización mínima de los espacios. Se advierte también que el reacondicionamiento de la morfología urbana a estos requerimientos, implicará otro tipo de consecuencias.¹¹ También en el capítulo Ciudad Sustentable, ítem Estructura y Centralidades, pero en lo que toca al sub indicador Diversidad, se menciona la necesidad de generar áreas de economías especializadas para aumentar el indicador.¹²

Luego, en el mismo capítulo pero en lo tocante al ítem Producción y Empleo, el sub indicador Diversidad y Equidad, establece una asociación directa entre la diversidad/especialización de actividades, rubros, ramas económicas en zonas de la ciudad con los criterios sustentables de crecimiento tanto a escala barrial como general para la ciudad en su conjunto. Si se observa el texto del MT, se encontrarán ejemplos concretos (de barrios y su relación con economías de especialización), aunque ninguno de ellos se refiere especialmente al sur de la ciudad, o bien, al área que nos ocupa en relación a la Ley.¹³

Más adelante, en los apartados finales del capítulo se presenta un resumen de la “Ciudad Deseada” en donde se vuelve a señalar la relación virtuosa (en términos sustentables podríamos decir, equilibrada, balanceada) entre el área central y sus dinámicas de crecimiento vis a vis el establecimiento de centralidades complemen-

¹¹. Como puede apreciarse en citas como esta: “Finalmente, es destacable que prácticamente no existen áreas de máxima complejidad en Buenos Aires, realidad que resulta deseable revertir en pos de consolidar economías de aglomeración. La distribución territorial futura de la complejidad en el contexto de la Ciudad Sustentable, muestra una notable consolidación de los valores más altos del indicador, principalmente debido al crecimiento del Área Central, con un valor máximo de complejidad (5) debido a que satisface demandas muy variadas y complejas. A su vez, la consolidación de los distintos corredores comerciales y economías de aglomeración muestran valores medios, de entre 3 y 4, planeados a partir de combinar cierta especialización mínima de estos espacios, de acuerdo con los criterios de sustentabilidad desarrollados anteriormente.” (MT, 2011; 263).

¹². “La propuesta de Ciudad Sustentable contempla, principalmente, un reordenamiento del índice de Diversidad en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, esto implica incrementar la diversidad comercial en toda la Ciudad en general, y en particular en ciertas áreas, como en las economías de aglomeración y especializadas propuestas.” (MT, 2011; 263).

¹³. Párrafos como los siguientes ilustran nuestra afirmación: “Resultados. El análisis territorial del índice de Diversidad permite un estudio pormenorizado de la situación comercial de la Ciudad. Facilita el advertir rápidamente tanto las áreas más diversas y sustentables, desde el punto de vista comercial, como aquellas de menor diversidad, las cuales, tendencialmente, coinciden con las áreas más especializadas. La Ciudad Actual presenta una mayor diversidad en las áreas comerciales orientadas al consumo barrial y general, como se observa en ciertos barrios de la periferia como Villa del Parque y Villa Pueyrredón. A su vez, puede distinguirse una fuerte disminución de la diversidad en aquellos sectores de la Ciudad orientados a economías especializadas, como sucede en el caso de Once y la calle Avellaneda. La propuesta de Ciudad Sustentable contempla, principalmente, un reordenamiento del índice de Diversidad en toda la Ciudad, esto implica incrementar la diversidad comercial en todo el territorio, y en particular, en ciertas áreas, como las economías de aglomeración y especializadas propuestas.” (MT, 2011; 268).

tarias, tales como las economías de aglomeración. Una relación balanceada entre ambas implica que la centralidad principal y las accesorias contrarrestan, recíprocamente, sus tendencias negativas: ni la concentración exclusiva de actividades económicas, ni la predominancia hegemónica de una zona sobre las demás.¹⁴

Recuperando los imágenes que proveyeron los planificadores autores del *Modelo Territorial*, podemos aprehender que la vocación de estimular la actividad privada de manera balanceada, ordenada, “sustentable”, adquiere inteligibilidad con la modelización de los indicadores de Producción y Empleo; es decir, a partir de su territorialización. Podemos observar, en un primer lugar qué ocurría cuando estas autoridades políticas se referían al concebir lineamientos generales para la ciudad, a la producción de economías de aglomeración en los siguientes anexos. Éstos pertenecen al ítem Producción y Empleo, del capítulo “Ciudad Deseada”, del MT (2009; 234). Se han partido en dos para poder visualizarlas mejor: Anexos N°1 y N°2.

En el Anexo N°1 se aprecia la dispersión de comunas en la ciudad de manera que pueda distinguirse la influencia de las centralidad políticas (jurisdicciones) con respecto a las economías de aglomeración. Luego, en el Anexo N°2, se observa la diseminación y localización de zonas de economías especializadas y de aglomeración: para la zona sur de la ciudad, y especialmente para la Comuna 8, no pareciera haber superposición entre las zonas inicialmente concebidas para el establecimiento de dichas zonas en relación a la locación establecida por la Ley que estamos analizando. Sin embargo, sí se observa en el gráfico de “economías de aglomeración”, que las grandes arterias viales de la Comuna 8 comprenden un encadenamiento de zonas de esta categoría, y, en el gráfico de “economías de especialización”, que tres de las cuatro grandes zonas que fueron marcadas se hallan concentradas en el sur de la ciudad. Aun cuando esto no se corresponde con la superficie delimitada por esta Ley, no deja de ser relevante porque, de modo general, el planteo de esta Ley busca promover el establecimiento de actividades económicas especializadas en el sur, siguiendo un modelo de desarrollo sustentable que se planteó “equilibrar” las diferencias que presentan los indicadores entre las comunas del norte y del sur de la ciudad.

A tal respecto, el MT plantea una concepción de desarrollo sustentable que encuentra en esta Ley, una afirmación y, en todo caso, una reacomodación de los criterios sustentables que dieron lugar a la emergencia de estas “tecnologías” de gobierno. En especial, vale la pena resaltar que las racionalidades políticas y los programas de gobierno no constituyen entidades cerradas, sino cambiantes y susceptibles a modificaciones, sucesivos cálculos, adaptaciones. De algún modo, el propio modelo “sustentable” entraña este rasgo adaptativo, para poder responder mejor a las necesidades que la realidad presente a los planificadores de manera contingente. En lugar de plantear una no correspondencia, existe una hilo que conecta a los tres documentos. No sólo parte del desarrollo del sur de la ciudad puede generarse, como se señala en el comentario sobre los indicadores, a partir del establecimiento de centralidades políticas que “derraman” un aumento en la diversidad de actividades económicas para la zona en cuestión (como se plantea para el sur), sino que de modo general para la ciudad,

¹⁴. Ver por ejemplo: “Al interior de la Ciudad, la concentración excesiva de actividades económicas en zonas puntuales del territorio, es otro caso ilustrativo de tendencias negativas. La jerarquía del Área Central de la Ciudad de Buenos Aires es, al mismo tiempo, una característica de importancia estratégica para el desarrollo económico y un aspecto que guarda incompatibilidades con el modelo de Ciudad Deseada. De allí que se considera que el desarrollo de nuevas economías de aglomeración debe ser complementario a los procesos de profundización del Área Central como economía de aglomeración principal. Todo esto, teniendo en cuenta la necesidad de guardar especial cuidado en generar equilibrios entre el impulso de nuevas economías de aglomeración y el logro de la sostenibilidad del centro de la Ciudad.” (MT, 2011; 332).

el *Modelo Territorial* visualiza la generación de un “corredor productivo de alta sustentabilidad” en el sur de la ciudad, precisamente, a lo largo de la frontera que compone el Riachuelo, es decir, sustentable por sobremanera atendiendo a la vinculación de las variables ambiental y económica del discurso de la sustentabilidad. Esto puede apreciarse en el Anexo N°3 que incluimos al final de esta ponencia. De manera conjunta, la prospectiva radicación de estas áreas puede visualizarse a partir del render que se incluye en la página 237 del capítulo Ciudad Deseada, ítem Producción y Empleo, que incluimos en el Anexo N°4.

Si nos volcamos a un análisis del *Plan Comuna 8*, en su sección “Lineamientos propositivos”, y al ítem Estructura y Centralidades, encontramos que la creación de estas zonas de aglomeración y las respectivas economías de especialización, requieren del rediseño de las características urbanas que presentan los barrios de la Comuna en cuestión.¹⁵ En dicho documento se hizo hincapié en la relación espacialidad-economía/empleo: de su lectura se desprende que parece necesario llevar a cabo una modificación estructural en la presencia de calles en la superficie donde se desarrollará una zona de economía de aglomeración.

Para acceder con más claridad a la modelización territorial de estos principios, incluimos en el Anexo N° 5, el recorte del plano del área delimitada para compararlo con el esquema del documento de la Comuna 8. El esquema que reproducimos ilustra la concentración de economías de aglomeración: puede verse que dichas zonas coinciden en general con las zonas coloreadas por el *Modelo Territorial*. Por su parte, las economías de aglomeración concuerdan parcialmente con la zona delimitada por la Ley, así como también la zona de aglomeración especializada concuerda parcialmente con ella.

Complementariedad entre saber y poder: programas educativos vinculados al estímulo de actividades económicas/profesionales dentro del ámbito del deporte.

El Capítulo Sexto de la Ley, “Plan Educativo de Promoción para la Producción e Industria Deportiva”, comprende una serie de iniciativas que permiten conectar dos cuestiones elementales: quiénes desarrollarán actividades, precisamente, económicas o que generen valor en el área del distrito, y a través de qué mecanismos se incentivará esta actividad. De nuestro análisis de este documento, entendemos que partimos nuevamente de una racionalidad política que comprende que la creación de estímulos a la iniciativa privada supone un componente constitutivo del éxito de la realización del programa general. En este caso, asistimos a la creación de una economía de especialización a partir de su enmarcación territorial: en ella se promueven actividades dentro de cierto rubro, pero ello sucede dentro de un programa más extenso de configuración de espacialidades y su vinculación con el emplazamiento y la distribución de las actividades económicas.

En relación a esto último, las iniciativas individuales sólo pueden manifestarse y alcanzar su máximo potencial en condiciones ideales: el Estado, a partir de los Ministerios de Educación y de Desarrollo Económico de la Ciudad, responderá a esta exigencia intentando ofrecer dichas condiciones a partir de programas concretos. De

¹⁵. Para expandir, ver por ejemplo: ““Economías de aglomeración: Zonas de aglomeración de actividades económicas, caracterizadas por la complejidad, densidad y diversidad de rubros, importancia para el empleo, la atracción y las actividades urbanas. • En base a la apertura de nuevas calles y al desarrollo de unidades de sustentabilidad se pretende la generación de nuevas economías de aglomeración como centralidades locales • Expansión de las economías de aglomeración preexistentes basada en la densificación poblacional, y en la generación de empleo en la comuna. Economías de aglomeración especializadas: Zonas de aglomeración de actividades con predominancia de rubros específicos, en los que se prioriza la generación de empleo local mas que la diversidad de rubros. • Generación de al menos 3 economías especializadas que permitan el desarrollo de nuevas centralidades en zonas poco desarrolladas” (PC8, 2012; 59).

tal modo, el artículo 23 señala en su punto "a", que estos organismos crearán programas de becas para graduados secundarios que deseen realizar estudios de nivel superior en áreas vinculadas al deporte y docencia deportiva. Acto seguido, en su punto "b", que se darán capacitaciones de formación técnico profesional como respuesta a las necesidades de calificaciones en Emprendimientos Deportivos. En esta línea, los artículos 24 (Proyectos piloto), 26 (Programas de Innovación Curricular) y 27 (Promoción de la capacitación y experiencia laboral) articularán actualizaciones, capacitaciones, incorporaciones de nuevos elementos y técnicas, acceso al aprendizaje, entre otras estrategias que persiguen fines análogos a los anteriores.

Dentro de esta racionalidad política, el individuo formado en un área y portador de un conjunto de destrezas (aquel que conoce, que maneja un *know how*) se torna un factor competitivo en el mercado: es calificado como “creador”, puede ofrecerse como mano de obra, puede aumentar el potencial productivo de la cadena de valor a partir de su inventiva e iniciativa, etc. De este modo, el gobierno actúa a un nivel que combina los lineamientos de sus propias propuestas con las expectativas de crecimiento y desarrollo individual y vocacional de la ciudadanía. Además, el breve capítulo séptimo – "Promoción de la inserción laboral local" – señala en el artículo 28 de la Ley, un punto relevante a tales efectos, brindando un marco sobre quiénes serán especialmente beneficiados por ella. Tal criterio se da para combinar la radicación de población potencialmente compatible en cuanto a nivel de estudios y orientación y capacitación con los requerimientos del rubro y la que ya se halla presente en los barrios de la Comuna.¹⁶

Por último, en el capítulo octavo, "Área Olímpica", el artículo 29 estipula que la ubicación de la Villa Olímpica de la Ciudad de Buenos Aires, concebida como sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud, se emplazará en la Comuna 8, conforme al plano que como Anexo III forma parte integrante de la Ley.¹⁷ De este modo, la Ley propone articular iniciativa económica, economía de especialización y configuración espacial en otro nivel: creando un centro donde se llevarán a cabo las actividades deportivas bajo la forma de un distrito industrial/comercial/empresarial. Es decir, se crea un espacio que constituye eventual centro de la demanda de la oferta que proveerán estas industrias y comercios.

La cuestión social: las UTIU y las soluciones de urbanización motivadas por el mercado

El Capítulo noveno titulado "Barrios Nuevos", siguiendo el Código de Planeamiento Urbano, prevé las condiciones técnicas con que se configurarán las dimensiones de nuevas calles, espacios públicos, manzanas y barrios de acuerdo a formas poligonales que constituirán a su vez, en sub-distritos. Estos lineamientos apuntan, según afirma la Ley, a brindar soluciones de urbanización y radicación definitivas de viviendas, de actividades productivas de carácter familiar y de equipamiento urbano: la densidad propuesta es media y media baja y se admitirán usos mixtos compatibles con unidades de vivienda. Lo más relevante de estas estipulaciones es que

¹⁶. Como se lee en fragmentos como el siguiente: "A los efectos de promover la efectiva incidencia de generación de empleo y desarrollo económico en la Comuna 8 donde el Distrito se ubica, se establece que a partir de la entrada en vigencia de la presente al menos el 50% de los empleados que sean incorporados por los beneficiarios del presente régimen, deben tener al menos un año de residencia efectiva en la Comuna 8" (PC8, 2012; 5).

¹⁷. Incluimos este hipervínculo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para que el lector conozca el estado de las obras de la Villa Olímpica dado que entre la sanción de la Ley y la fecha de presentación de esta ponencia hubo cambios significativos en el territorio, a partir de estos programas de gobierno: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/video-avanza-la-construccion-de-la-villa-olimpica-en-el-sur-de-la-ciudad>.

atienden al problema que representa la existencia de villas miseria en los barrios de la comuna, propugnando su regularización a partir de programas de “urbanización”: es decir, a través de su normalización, exceptuando técnicamente casos donde por ejemplo, los senderos y calles comporten dimensiones no compatibles con las precisas por Ley, pero que puedan tolerarse en distintos grados.

En este caso, es el rediseño de las características de los barrios lo que supone una política de regularización y de solución a la cuestión de la deficiencia habitacional y de las condiciones de vida precarias de la población que habita las villas: no así su inserción en las actividades que la Ley misma pretende promover. En todo caso, la normalización de las condiciones de la zona entendida como una necesidad para el éxito de la instauración de la economía de especialización en cuestión es lo que lleva a tratar de resolver la cuestión social; la urbanización viene de manera accesoria como requisito del funcionamiento óptimo del mercado y no dada por la gravedad de la injusticia social, que no es percibida o referida como tal. Finalmente, el artículo 34 crea, por parte de la Corporación Buenos Aires Sur, la Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales Comuna 8¹⁸ (UPE COMUNA 8), y luego se señalan los rasgos de la UPE, su organigrama y funcionamiento.¹⁹

Por otro lado, es preciso recordar que en 2014, dentro de la secuencia de documentos e instrumentos de planeamiento urbano diseñados por el Gobierno de la Ciudad, la problemática de la marginalidad, la habitabilidad en las villas, en suma, la cuestión social, fue abordada en el documento *Unidades Territoriales de Inclusión Social*. Este texto es un desprendimiento y una profundización de los criterios y lineamientos propositivos que surgen con el PUA y se retoman en el MT para ofrecer un diagnóstico de la ciudad junto a los criterios sustentables y la metodología precisa para arribar a ellos. En este caso, se diseña el emplazamiento territorial de las UTIU como tecnologías de gobierno para resolver las situaciones de marginalidad relevadas a partir del ISU, es decir, la inteligibilidad con que el discurso de la sustentabilidad y sus instrumentos de medición aportan a la distinción de las características de las villas de las distintas comunas de la ciudad, brinda a la agencia gubernamental, un marco orientativo sobre cómo actuar. Con respecto al objeto de nuestra ponencia, para la Comuna 8 se confeccionaron las UTIU 8 Norte, 8 Sur, y 8 y 9 Oeste.

En lo que refiere a los diagnósticos que ofrece el documento a partir del análisis de indicadores e ítems del ISU, podemos decir lo siguiente. Para la UTIU Comuna 8 Norte, los indicadores de Estructura y Centralidades y Producción y Empleo son los que peores resultados reflejan, mientras que lo relevado para Transporte y Movilidad presenta el valor más alto. En suma, los valores de los ítems del ISU son los siguientes: Hábitat y Vivienda (0,45), Estructura y Centralidades (0,15), Producción y Empleo (0,32), Transporte y Movilidad

¹⁸. "...cuyo objeto sea la coordinación y el seguimiento de las tareas de urbanización dispuestas en la presente Ley. Será incumbencia de la UPE COMUNA 8 la administración de la transferencia y /o locación de los inmuebles construidos para la Villa Olímpica, para los que podrán aplicarse las siguientes modalidades: I. Alquileres de viviendas con fines sociales. II. Localización de familias afectadas por las tareas de urbanización de las villas en las que habitasen. III. Otros destinos con fines sociales específicos." (Ley No. 5235, 2015; 8).

¹⁹. "La UPE COMUNA 8 se conforma con un Gerente General y 2 Subgerentes. La UPE COMUNA 8 contará con un presupuesto anual determinado por la Legislatura de la CABA cuyo monto mínimo es del 25% del total de los presupuestos asignados a la Corporación Buenos Aires Sur y al Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HABITAT). Cláusula Transitoria: El Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, a través de sus organismos competentes, realizará las tareas necesarias a efectos de desocupar el predio indicado en el Artículo 33 y entregarlo en tenencia a la Asociación Civil Bomberos de Soldati, el cual se encuentra ocupado por autos secuestrados y/o judicializados a cargo de la Policía Federal Argentina" (Ley No. 5235, 2015; 8).

(0,70), Patrimonio Urbano (0,52), Espacio Público (0,51). ISU total: 0,48. Magnitudes semejantes comporta la UTIU Comuna 8 Sur, cuyo ISU total es levemente inferior al de la 8 Norte, siendo de 0,46.

De manera análoga, Transporte y Movilidad aportó el valor más alto (0,74) y Estructura y Centralidades (0,28) y Producción y Empleo (0,34), los más bajos. Con leves diferencias, la UTIU Comunas 8 y 9 Oeste presenta un ISU total de 0,39: el valor máximo lo aporta el ítem Patrimonio Urbano (0,48), en lugar de Transporte y Movilidad (0,44), cuyo valor está por debajo de la situación en las UTIU Comuna 8 Norte y 8 Sur. En cambio, en correspondencia con estas dos otras UTIU, los ítems de Estructura y Centralidades (0,30) y Producción y Empleo (0,29), vuelven a comportar los valores más bajos.

Consiguientemente, puede concluirse que para el momento en que se realizó el relevamiento publicado a través del documento homónimo a las UTIU, la situación para la Comuna 8 presentaba, en las diferentes áreas delimitadas en base a contextos de marginalidad (villas de emergencia y barrios municipales), valores fuertemente deficitarios en los ítems de Estructura y Centralidades y Producción y Empleo, mientras que la proximidad a arterias y corredores viales que, en ciertos casos – o de cierto modo – se alzan como barreras urbanas, aportaban, en al menos dos de estas tres UTIU que recorta la Comuna 8, los valores máximos dentro de la composición del ISU.

Si observamos el cálculo del ISU total para la Comuna, (0,706), así como su composición, la correlación entre los valores observados para las UTIU de las Comunas 8 Norte, 8 Sur y 8 y 9 Oeste, se confirma: Producción y Empleo presenta el valor más bajo, (0,4450), seguido por Estructura y Centralidades (0,4667), mientras que Transporte y Movilidad aporta el valor más alto (0,9439).²⁰

No contamos aquí con suficiente extensión como para referirnos mucho más a este documento, especialmente, a lo que hace al análisis sobre los usos del suelo, relevamiento de locales por cuadra, composición, presencia y distribución de actividades comerciales, entre otros elementos, pero sí podemos transmitir, brevemente, la vinculación y proximidad de las UTIU con respecto a economías de aglomeración diversificadas (el rasgo sustentable que se aprecia de este indicador es la calidad y dimensión del desplazamiento). En primer lugar, la UTIU Comuna 8 Norte se halla “relativamente alejada” de una economía de aglomeración diversificada en Av. Sáenz, con un promedio de 13 a 20 locales por cuadra, hallándose más próxima otra ubicada en la Av. General Fernández de la Cruz, cuyo promedio es de 7 a 12 locales por cuadra. Luego, para la UTIU Comuna 8 Sur, la proximidad a una economía de aglomeración diversificada es caracterizada como deficiente, con una baja densidad de este tipo de economías en todo su entorno. Además, las distancias a ciertos puntos relevantes varían en cada uno de los conjuntos, teniendo en cuenta además la influencia de las barreras urbanas que dificulta los desplazamientos y accesos a esos puntos.

Finalmente, con respecto a la UTIU Comunas 8 y 9 Oeste, la proximidad a economías de aglomeración diversificadas es particularmente deficiente para la población de la Villa 15. Cercana a la UTIU se halla el eje de la avenida Eva Perón, con un promedio de 8 a 12 locales por cuadra, al igual que en Av. Juan Bautista Alberdi, más alejada. El texto indica, no obstante, que estos ejes comerciales no tienen un gran desarrollo a causa del impacto de las barreras urbanas circundantes.

²⁰ *Plan Comuna 8*, op. cit., “Desarrollo urbano y social de la Comuna 8”, pág. 31.

4. Conclusiones

Para cerrar, el diagnóstico ofrecido por el Gobierno de la Ciudad, empleando una metodología de relevamiento inspirada en una episteme enmarcada por el *master frame* de la sustentabilidad, lleva a un abordaje de la cuestión social en el cual ésta se vuelve inteligible a partir de la práctica misma del planeamiento urbano. Asimismo, del análisis de la Ley en conjunto con los documentos del MT, el PC8 y las UTIU, se torna evidente que la implementación de esa metodología es constante, y que la racionalidad política característica detrás de la confección de estos textos y de la iniciativa de creación del Distrito del Deporte es transversal a ellos. Del mismo modo, que la marginalidad en la ciudad es problematizada y afrontada en virtud de una praxis gubernamental interesada en desarrollar la ciudad bajo un criterio de sustentabilidad que aprehende los elementos que habitan y circulan la ciudad de manera sistémica a partir de un recorte metodológico específico: uno que revela contextos de déficit y que faculta de legitimidad al discurso político para territorializar políticas urbanas.

La eficiencia y el virtuosismo que comporte la relación entre dichos elementos hace a posibles situaciones de balance o de crisis del sistema, pero la pobreza en sí misma no es abordada como tal sino a partir del problema que representa para el despliegue de políticas que buscan desarrollar la ciudad a través de, por ejemplo, economías de especialización. En otras palabras, es el interés por desplegar la potencia del mercado lo que lleva a advertir situaciones de vulnerabilidad extremas para ciertos sectores de la población, y es la obstrucción que la presencia de estos asentamientos precarios presenta para programas de gobierno tales como la creación del Distrito del Deporte, lo que habilita a la producción específica de un saber sobre la población que habita villas y barrios municipales. En suma, el gobierno, a lo largo de estos documentos, no demuestra una preocupación directa por la situación de estos sectores sino que se manifiesta en lo referente a cómo los valores deficitarios que aportan a nivel territorial, villas y barrios municipales al ISU de las Comunas, afecta por causa del propio encadenamiento sistémico, el ISU total de la Ciudad, volviendo la economía de la ciudad menos resistente, o más vulnerable, según prefiera expresarse, a crisis económicas.

Dentro de esta racionalidad política, y como evidencian los programas de gobierno que de ella se desprenden, la dimensión social no ocupa, en el gran discurso de una Ciudad de Buenos Aires Deseada-Sustentable, un lugar particularmente importante, sino inferior en importancia o subsumido como variable socio-económica, mas no considerada por su propio peso. Esto es un efecto de la propia manera de codificar el abordaje analítico por parte de los equipos de planeadores y muestristas que participaron de todos estos relevos: medio ambiente, economía y sociedad son los tres elementos que, en conjunto, se afectan recíprocamente, dando lugar a un balance más o menos sustentable, según los valores que, contruidos en torno a ellos en virtud de la implementación de instrumentos técnicos, herramientas teóricas y un marco teórico preciso, presenten para hacer inteligibles los problemas que atraviesa en la actualidad, y en el futuro previsible, la Ciudad de Buenos Aires.

Bibliografía

Babb, S. (2005). The Social Consequences of Structural Adjustment: Recent Evidence and Current Debates. *Annual Review of Sociology*. Vol. 31:199-222 (Volume publication date 11 August 2005) <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.31.041304.122258>

Bettencourt, L. M. A. and Kaur, J. (2011) The evolution and structure of sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences, United States*. 108:19540–19545

Centner, R. (2009) Conflictive sustainability landscapes: the neoliberal quagmire of urban environmental planning in Buenos Aires - *Local Environment* Vol. 14, No. 2, February 2009, 173–192

Cretney, R. (2014) Resilience for whom? Emerging critical geographies of socio-ecological resilience – (College of Arts, Victoria University). *Geography Compass* 8/9 (2014).

Gibson, R. B., (2006) Sustainability assessment: basic components of a practical approach, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24:3, 170-182, DOI: 10.3152/147154606781765147

Gordon, G. (1991) "Governmental Rationality: An Introduction." In "The Foucault Effect: Studies in Governmentality", edited by Burchell, Graham, Colin Gordon and Peter Miller, 1-51. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Leach, M. et al (2010) *Dynamic Sustainabilities: Technology, Environment, Social Justice*. Earthscan, UK. DOI: 10.4324/9781849775069

Miller, P., y Rose, N. (1992). "Political Power beyond the State: Problematics of Government" en *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2. (Jun., 1992), págs. 173-205.

Mohan, G., et al., eds., 2000. *Structural adjustment: theory, practice, and impacts*. London: Routledge.

Redman, C. L. 2014. Should sustainability and resilience be combined or remain distinct pursuits? *Ecology and Society* 19(2): 37. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06390-190237>

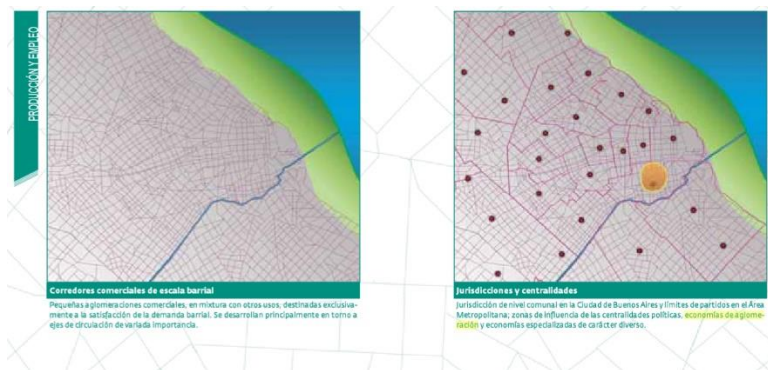
Smith, A., and A. Stirling. 2010. The politics of social-ecological resilience and sustainable socio-technical transitions. *Ecology and Society* 15(1): 11. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss1/art11/>

Swyngedouw, E. and Heynen, N. C., (2003) *Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale* - Special Issue, 2003, Editorial Board of *Antipode*. Published by Blackwell Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA

Veltmeyer, H., et al, (1997). *Neoliberalism and class conflict in Latin America: a comparative perspective on the political economy of structural adjustment*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

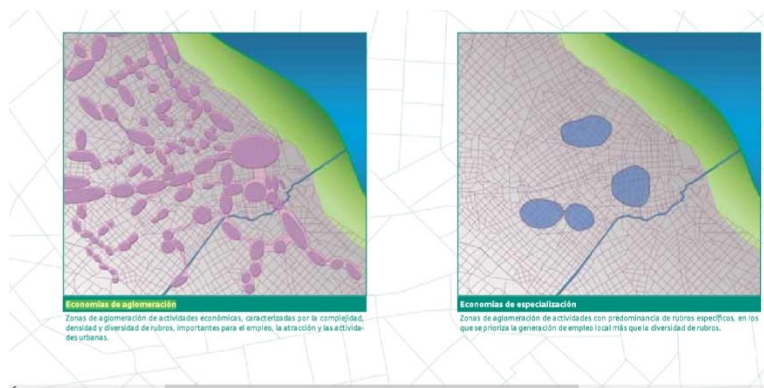
Anexos

Anexo N°1



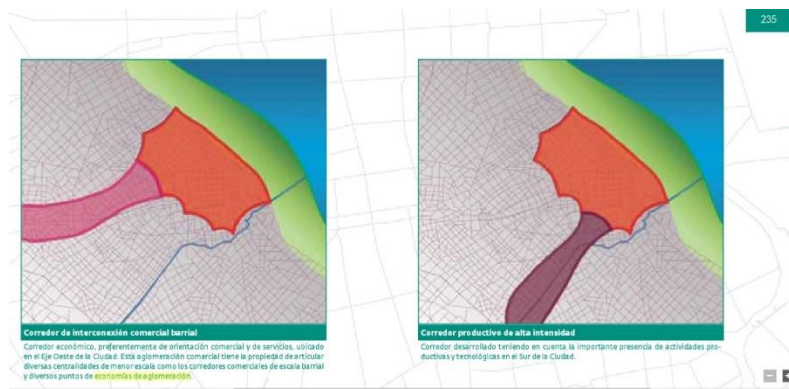
Corredores Comerciales de Escala Barrial; Jurisdicciones y Centralidades. Fuente: *Modelo Territorial...*, op. cit., p. 234.

Anexo N° 2



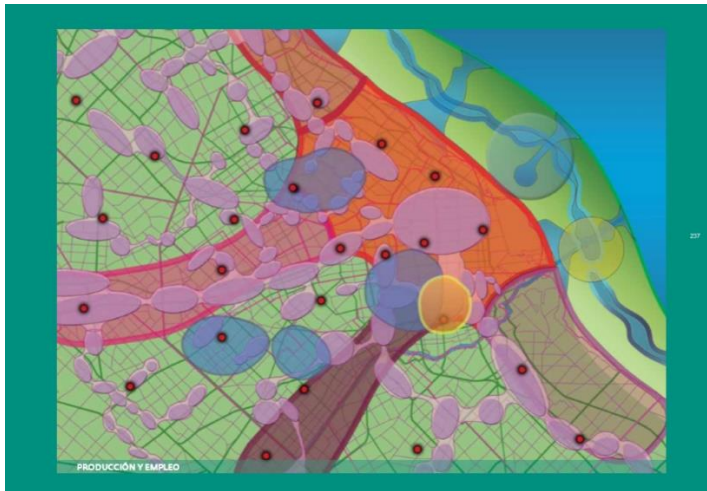
Economías de Aglomeración; Economías de Espacialización. Fuente: *Modelo Territorial...*, op. cit., p. 234.

Anexo N°3



Corredor de interconexión comercial barrial; Corredor productivo de alta densidad. Fuente: *Modelo Territorial...*, op. cit., p. 235.

Anexo N°4



Producción y Empleo. Fuente: *Modelo Territorial...*, op. cit., p. 237.

Anexo N°5

Esquema síntesis de lineamientos
de Estructura y Centralidades.
Comuna 8
Fuente: Secretaría de Planeamiento
MDU. GCBA.

- Red estructural de macromanizaciones
- Corredores verdes regionales
- Corredores verdes urbanos
- Jurisdicciones políticas
- Centralidades políticas
- Economías de aglomeración
- Economías de aglomeración especializada
- Red de nodos de intercambio intermodal



Esquema síntesis de lineamientos de Estructura y Centralidades Comuna 8. Fuente: *Plan Comuna 8*, op cit, p.60