

## LA ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA DE PLANES GENERALES Y ESPECIALES: GENEALOGÍA DEL ESPACIO ESTATAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

**Pablo Elinbaum**

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET), Buenos Aires, Argentina

[pabloelinbaum@riurb.com](mailto:pabloelinbaum@riurb.com)

### Resumen

Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son hoy, sin lugar a dudas, el tipo de intervención que mejor representa el urbanismo neoliberal de los últimos treinta años. Pese a que han sido estudiados desde diferentes enfoques teóricos y campos disciplinares, aún se los conceptualiza a nivel micro como episodios estancos en el espacio, o a nivel macro como metáforas de la globalización. En estos enfoques se omiten algunas relaciones no tan evidentes, dialécticas y dinámicas con otros espacios y escalas territoriales. En este sentido, parece necesario reinterpretar la definición de los GPU asociándolos a objetos de estudio más genéricos como los planes espaciales y los planes generales. Planes que han permitido impulsar con notable eficiencia el proceso de urbanización capitalista durante prácticamente un siglo, aunque, a principios del siglo XXI, su relación de complementariedad entró en crisis. Esta crisis se evidencia en la dificultad de obtener el consenso suficiente como para revisar los planes generales, dejando como única alternativa operativa la implementación de los planes especiales y, obviamente, las modificaciones puntuales a los planes generales ya aprobados. La implementación de los planes especiales, distorsionados de su uso original (la subordinación al plan general), deja en evidencia su carácter discrecional y un sinnúmero de contradicciones técnicas, reglamentarias e institucionales. A partir del estudio de caso de la Ciudad de Buenos Aires, el objetivo de esta comunicación apunta, en primer lugar, a contribuir con una nueva teoría del planeamiento urbano que explique cómo la interrelación entre los planes generales y los planes especiales, como espacios dinámicos y complementarios, es análoga a la relación dialéctica, de mutua conformación y ajuste entre la forma espacial del Estado y las estrategias para la circulación y acumulación del capital. El segundo objetivo se centra en el auge de los planes espaciales para conceptualizar su naturaleza multiescalar y su capacidad para “integrar” el territorio, y los momentos estructurales del proceso de urbanización capitalista.

**Palabras clave:** grandes proyectos urbanos, estrategias espaciales, forma espacial del Estado, aproximación estratégica-relacional

### 1. Introducción

Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son hoy, sin lugar a dudas, el tipo de intervención que mejor representa el urbanismo neoliberal de los últimos treinta años: el matrimonio entre el Estado y el mercado, la desregulación y las “compensaciones” que parecen ser la única forma de financiar las obras públicas. Según una definición más o menos consensuada y sintetizada por Jajamovich y Kozak (2018), los GPU (*Urban Megaprojects*, en su definición anglosajona) son operaciones de transformación urbana de gran escala, generalmente impulsadas a través de acuerdos mixtos público-privados, y modelos de

gestión gerencial basados en el objetivo de la revalorización del suelo. En este sentido, deben ser entendidos, por un lado, como parte del denominado proceso de reestructuración posfordista iniciados en la década del setenta y, por otro, en el contexto de la lógica empresarial del planeamiento estratégico.

Desde esta perspectiva, los GPU han sido estudiados desde diferentes enfoques a través de los cuales se evidenció su impacto en los procesos de urbanización y en el paso de las actuaciones urbanas del tipo tabla rasa a las iniciativas que no involucran el desplazamiento de la población (Altshuler y Luberoff, 2003; Díaz Orueta y Fainstein, 2008). Asimismo, los estudios sobre los GPU mostraron el rol del Estado como promotor orientado a la lógica del sector privado (Hall, 2002), su conceptualización como una manifestación urbano-territorial paradigmática de la globalización, y como medio para la competencia entre ciudades en la carrera por atraer la inversión extranjera y posicionarse a nivel mundial (Cuenya, Novais & Vainer, 2012). A escala local, se han analizado los impactos que los GPU producen en términos de integración/fragmentación morfológica con su entorno inmediato (Kozak & Feld, 2018).

Pese a los mencionados antecedentes, sin embargo, los GPU generalmente han sido estudiados y conceptualizados a nivel micro como episodios estancos en el espacio, o a nivel macro como metáforas de la globalización. En estos enfoques se han perdido de vista algunas relaciones no tan evidentes, dialécticas y dinámicas con otros espacios y escalas territoriales. En este sentido parece necesario reinterpretar la definición de los GPU, considerándolos en el conjunto de las políticas públicas urbanas y asociándolos a objetos de estudio más genéricos como los planes espaciales y los planes general que son las herramientas esenciales del planeamiento urbano.

Los planes generales son instrumentos implementados para regular y guiar el proceso de urbanización en la superficie total de un municipio, lote a lote, a través de dos capas básicas de regulación, la “clasificación del suelo” (que distingue el suelo urbano y no urbano) y la “calificación del suelo” (que define las actividades permitidas y su aprovechamiento). En cambio, los planes especiales se implementan en situaciones sofisticadas o en parcelas de gran tamaño. Son “reservas de suelo” dentro de los planes generales que demandan soluciones singulares, específicas y más detalladas que, además, por su complejidad (jurídica, técnica, de actores, etc.) deben implementarse con posterioridad a la aprobación de los planes generales. Esta separación en etapas y escalas del planeamiento urbano dio lugar al “planeamiento derivado” que, según el marco institucional de cada país, ha adquirido diferentes denominaciones (plan especial, plan de detalle, plan de sector, plan parcial, área de renovación, área de reserva, etc.). Pese a la diversidad de estos neologismos, en esencia, todos responden a dos condiciones: (1) la delimitación ad-hoc de un ámbito parcial y (2) la relación de subordinación instrumental con los planes generales. En el marco de esta comunicación los denominaremos *planes especiales*. Los GPU como objeto de estudio quedan incluidos en esta última categoría, sin ánimo de soslayar la especificidad conceptual que se le otorga en diferentes investigaciones.

Además de su carácter diferido en relación a implementación de los planes generales, los planes especiales no solo están asociados a la gestión de los objetivos de las políticas públicas urbanas, sino también a la exploración de los problemas y potencialidades de las denominadas “partes de ciudad” o “áreas incompletas” (cf. Rossi, 1966). Por eso se los suele denominar “proyectos urbanos”, una de las nociones quizás con mayor espesor cultural en la epistemología del urbanismo de los últimos cincuenta años (Corominas, et. al, 2005). Entre otras contribuciones, la experiencia del proyecto urbano permitió pasar de la noción moderna de “estructura urbana” (Webber, 1968) a la perspectiva postmoderna de “fragmento” (Ungers & Koolhaas, 1977; De Sola-Morales, 1987; Kolhoff, 1989) y, al mismo tiempo, motivó a principios de los ochenta uno de los debates disciplinares más relevantes, cuando se puso en cuestión la relación unívoca entre el plan y el proyecto, es decir, entre el plan general y los planes especiales.

El impacto de este debate, que tuvo como protagonistas a figuras como Bernardo Secchi (1989) u Oriol Bohigas (1983), determinó dos estilos de intervención urbanística, el que defiende la clara dependencia del plan sobre el proyecto (los proyectos “del” plan) frente al que respalda la autonomía del último (los proyectos “en” el plan). Campos Venuti (1984), por su parte, relativizó la discusión señalando la falsa alternativa entre el plan y el proyecto, criticando la exacerbación formalista del fragmento y su

repercusión en la corriente desreguladora iniciada en los ochenta. Si bien reconoce las limitaciones del plan general como elemento totalizador, "... demasiado ambicioso y amplio como para sugerir el accionar de las autoridades públicas y la iniciativa privada", aunque también señala que la respuesta no está en el proyecto aislado. En el fondo, Campos Venuti denuncia una cultura arquitectónica que pretende "desplanificar" las ciudades, sustituyendo el plan por el proyecto como "... un instrumento con valor en sí mismo". Así, defiende el plan como condición necesaria pero no suficiente, en la medida "... que planes y proyectos no son compatibles sino co-presentes".

A principios del siglo XXI, esta discusión queda desactualizada por la creciente crisis del planeamiento urbano y en particular, por la caducidad del canónico plan general (Font, 2003). No obstante, el marco institucional, instrumental y legislativos del planeamiento urbano prácticamente no se ha modificado. Permanece como representación anacrónica de un espacio estatal –el de la ciudad de principios del siglo XX– que ha desaparecido. Si bien aún es posible revisar o redactar nuevos planes generales, es prácticamente inviable conseguir el consenso necesario para lograrlo. Esta situación determina un espacio legal estanco y blindado, dejando como única alternativa operativa la implementación de los planes especiales y, obviamente, las modificaciones puntuales a los planes generales ya aprobados.

La implementación de los planes especiales, distorsionados de su uso original (la subordinación al plan general), deja en evidencia su carácter discrecional y un sinnúmero de contradicciones técnicas, reglamentarias e institucionales. Es en este punto donde los "arreglos espaciales" y los discursos sobre el planeamiento adquieren una relevancia crucial en la medida que tratan de transmitir la imagen de un territorio integrado y, al mismo tiempo, ocultan las falencias sistemáticas del planeamiento urbano. Esto se evidencia, por ejemplo, cuando se sostiene que los planes generales están revisados "de hecho" a partir de la aprobación de todos los planes especiales que éste incluye, aunque nunca logre aprobarse.

Este nuevo estatus técnico-institucional del planeamiento urbano obliga a replantear la definición y el rol operativo de los planes especiales y, en particular, de los GPU. Argumentamos que pese a los diferentes enfoques de las políticas públicas pensadas e implementadas a través de los planes especiales, todas responden al mismo objetivo ideológico: mantener una imagen estable, coherente e "integrada" de la forma espacial del Estado y, a la vez, tergiversar de forma estratégica la movilización desigual del capital "a través" y "para" promover el desarrollo urbano. En este sentido, la contradicciones y superposiciones entre los planes generales y los planes parciales no son "errores" o "fallas" técnicas, sino que responden a proyectos y estrategias que apuntan a la gestión selectiva y discrecional del territorio. Es por este motivo que el objetivo de "integración" territorial, proyectual, normativa y gubernamental –anhelo de todos los urbanistas que se precien como progresistas– debe interpretarse con mayor detenimiento. Cuando nos referimos a las políticas públicas urbanas, "integración" puede referirse a un espacio equilibrado e isótropo en términos de inversión y regulación estatal, pero también puede implicar relaciones de control y dependencia. Dicho esto, los GPU pueden interpretarse como la punta de un iceberg que oculta diversos ciclos y capas de inversión, regulación y reformas institucionales, y, por lo tanto, ya no pueden analizarse en sí mismos, como un hecho aislado en el espacio y congelado en el tiempo.

El objetivo general de esta comunicación apunta a contribuir con una nueva teoría del planeamiento urbano, a la luz de la aproximación estratégica-relacional desarrollada por Bob Jessop y traducida en términos "espaciales" por Neil Brenner, para mostrar cómo la interrelación entre los planes generales y los planes especiales, como espacios dinámicos y complementarias, es análoga a la relación dialéctica, de mutua conformación y ajuste entre la forma espacial del Estado y las estrategias para la circulación y acumulación del capital. En particular, se pretende indagar el proceso de innovación de las prácticas urbanísticas, centrando el análisis en el auge de los GPU, para mostrar la interrelación de dos fenómenos poco atendidos: su relación dialéctica con el planeamiento general, su naturaleza multiescalar, su

capacidad para “integrar” el territorio y los momentos estructurales del proceso de urbanización capitalista.<sup>1</sup>

Este trabajo se apoya en una técnica de investigación cualitativa, basada en la documentación del planeamiento urbano, en los reglamentos, programas y proyectos. Sin embargo, en línea con la aproximación estratégica-relacional, no se trata de hacer una recopilación histórica de los planes urbano de Buenos Aires, sino de construir la genealogía de los planes especiales conceptualizándolos a partir su la interrelación con el planeamiento general, es decir, identificando los episodios estructurales que caracterizan la relación entre los proyectos y las estrategias espaciales del Estado.

Para desarrollar el objetivo empírico de esta investigación nos apoyaremos en el caso de la Ciudad de Buenos Aires definiendo dos unidades de análisis, una general que aborda el ejido de CABA, y otra parcial que toma como referencia el territorio de la actual Comuna 8. La elección de este caso se debe al dinamismo y diversidad de los proyectos de regulación y de las estrategias de intervención. Diversidad que permite, en esta primera etapa exploratoria, abordar este territorio a partir de un estudio de caso individual y, en una segunda etapa confirmatoria de las hipótesis, permitiría complementar el análisis comparando diversas estrategias dentro del mismo caso. En esta primera etapa, nos apoyaremos en la valiosa información primaria sobre la evolución del planeamiento urbano en la Comuna 8 construida por Roitman et. al. (2015) y Szajnborg et. al (2011).

Esta comunicación se estructura en cuatro partes. Luego de esta introducción, en la segunda parte, explicaremos las nociones básicas que sustentan la teoría de la aproximación estratégica-relacional y sus implicancias en la comprensión del rol instrumental de los planes especiales. En el tercer apartado, se aporta evidencia sobre la interrelación entre los proyectos y las estrategias espaciales del Estado a través del estudio del caso de la Ciudad de Buenos Aires. En el apartado de las conclusiones, se discuten y sintetizan los resultados del análisis empírico en una serie argumentos generalizables.

## **2. La aproximación estratégica-relacional y sus implicancias en la interpretación conceptual y operativa del planeamiento urbano**

En general, las políticas públicas y, en particular, el planeamiento urbano han sido estudiadas desde una perspectiva Estado-céntrica cuya epistemología toma como pretexto y objetivo la falacia de la integración espacial y social (Brenner, 2004a). En este sentido, Brenner propone un giro en el análisis de las políticas públicas para pasar del fetichismo formalista de los marcos institucionales como estructuras estables, a su conceptualización como proceso. Esto también repercute en la noción genérica del planeamiento urbano basada en la idea del espacio estatal dividido en tres niveles convencionales (nación, provincias, municipios) y en ámbitos de actuación que representarían territorios estancos, autosuficientes e interrelacionados a través del principio de subsidiariedad administrativa.

En cambio, desde una perspectiva más amplia, podemos interpretar el planeamiento urbano cómo un conjunto de instituciones específicas del Estado que se utilizan para regular las relaciones sociales e influir en el desarrollo urbano a través de dos elementos. El primero se refiere a las “orientaciones espaciales” de las políticas públicas para movilizar las inversiones y los subsidios, y para preservar o transformar las condiciones sociales. El segundo elemento se refiere a los “efectos espaciales”, es decir, a las consecuencias indirectas de la distribución desigual de las inversiones y subsidios que, tal como fueron diseñadas, no preveían repercusiones espaciales. Los dos elementos mencionados, las

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte de una investigación más amplia, en el marco del PICT 0305, en la cual se estudian dos tipos de planes especiales que se corresponden con políticas públicas urbanas muy diferentes. Nos referimos, por un lado, a los denominados “grandes proyectos urbanos” (GPU) y, por otro, a la “urbanización de los asentamientos informales”. Se escogieron tipos “extremos” para mostrar cómo la notable flexibilidad (de diseño temático, instrumental, normativo y de implementación) de los planes especiales los convierte en instrumentos idóneos para desarrollar políticas públicas selectivas. El presente trabajo constituye un avance epistemológico y metodológico de esa investigación.

orientaciones espaciales y sus efectos indirectos, evidencian lo que Brenner (2004b) denomina “selectividad” oculta e inherente a todas las políticas públicas urbanas aparentemente genéricas.

Este enfoque conceptual permite interpretar el planeamiento urbano no tanto a partir de niveles administrativos genéricos y estables, sino de procesos de reescalamiento específicos y dinámicos (Cox, 1998). Por lo tanto, más que el contenido de las políticas, su diseño e implementación, se trata de analizar las acciones del gobierno para influir “en” y “a través” de diferentes escalas de regulación e inversión. Dicho de otro modo, la forma del Estado nunca está dada, sino que siempre está sujeta a las acciones del gobierno para mantenerla o cambiarla, y para influir a través de su forma (maleable) estructurando la sociedad y el territorio. Esta es la base de la teoría que Jessop (1990) denomina “estratégica-relacional” y que involucra a la forma del Estado, las relaciones del capital, las estrategias de acumulación y los proyectos estatales, entre los que cabe situar al planeamiento urbano.

La aproximación estratégica-relacional parte de dos consideraciones (Jessop, 2007). La primera es que el capitalismo se apoya en dos formas principales para determinar las relaciones sociales: (a) la “forma del capital” que involucra una determinada esfera de producción y de circulación, y (b) la “forma del Estado” basada en la separación institucional (o la no intervención) del Estado en el circuito del capital y en la determinación discrecional de los elementos subsidiarios del capitalismo (impuestos, regulaciones, provisión de medios pre-constituidos para la industrialización, las funciones represivas del Estado, etc.). La segunda consideración se refiere a que las relaciones sociales problematizan la unidad funcional y la coherencia institucional del Estado basada en la separación entre “lo político”, “lo económico” y “lo técnico” como precondition para la acumulación capitalista.

La aproximación estratégica-relacional permite reinterpretar no solo la definición del planeamiento urbano sino, sobre todo, su rol dentro de la agenda estatal que no siempre es evidente. En este sentido, la coherencia funcional del planeamiento urbano y la unidad de sus niveles de regulación e intervención solo pueden ser mantenidos como el resultado efímero de estrategias y proyectos específicos e históricos. La coherencia del planeamiento urbano depende así de las acciones y proyectos estatales que definen los límites del Estado y le dan unidad interna. Esto último involucra la definición de un “sistema estatal” que permita cristalizar la inestabilidad de las bases sociales y los “discursos” que permiten sostener la ilusión de una comunidad cuyos intereses y cohesión social deben ser gestionados por el Estado (Jessop, 2007; 2006). En este sentido, los proyectos y estrategias que conforman las políticas públicas urbanas tienen una relación dialéctica, son cooperativos y, al mismo tiempo, se ajustan mutuamente. Veamos a continuación a qué nos referimos por proyectos y estrategias estatales, y en qué medida pueden servir para redefinir la noción de planeamiento urbano.

### ***2.1. Los proyectos y las estrategias espaciales del Estado***

Considerando que el aparato del Estado está institucionalmente separado o “particularizado” del circuito del capital, los proyectos estatales son iniciativas del gobierno para dotar a las instituciones del Estado de coherencia organizativa, coordinación funcional y unidad operativa (Jessop, 1990). De este modo, se considera al Estado como un ensamblaje institucional distintivo (jerárquico) en un contexto mayor de fuerzas sociales. Pese al peso institucional del Estado, la consistencia del sistema estatal depende de programas e iniciativas particulares que inciden directa o indirectamente para estabilizar o modificar su estructura. El objetivo de los proyectos estatales es garantizar esa estabilidad e influir en la sociedad a través de los denominados “efectos de Estado” (Jessop & Sum, 2006). Mediante estos efectos se pretende mostrar no solo que las instituciones estatales denotan por sí mismas coherencia e integridad, sino que, al mismo tiempo, connotan la idea –producen el efecto– de que la unidad del Estado va de la mano de la integración y cohesión de la sociedad.

Volviendo a la premisa que planteaba Jessop sobre la separación entre la forma del Estado y la forma del capital, las “estrategias estatales” pueden definirse como aquellas iniciativas que permiten movilizar a las instituciones del Estado para promover formas particulares – selectivas y discrecionales– de intervención socio-económica. Estas iniciativas buscan la articulación del Estado con las instituciones no-estatales y tratan de instrumentalizarlo para regular el circuito del capital y para modificar el balance de fuerzas en el contexto de la sociedad civil.

A partir de las nociones de proyectos y estrategias estatales, Brenner (2003) retoma la crítica sobre el enfoque Estado-céntrico para mostrar cómo y hasta qué punto se puede decir que el Estado depende del resultado contingente y provisional de las luchas para modificar o mantener su forma espacial. Este enfoque considera que las relaciones sociales tienen un espacio social que las soporta y que implica una espacialización de la teoría política y la reconsideración de la economía en términos espaciales (Lefebvre, 1978). De estos argumentos surge la noción de “forma espacial del Estado” que se refiere a la estructura organizada en unidades de autoridad política territorialmente centralizadas y encerradas en sí mismas, dentro de un sistema interestatal modulado por unidades político-territoriales formalmente equivalentes (Brenner, 2004a).

Sin embargo, la cohesión del espacio estatal nunca está congelada, sino que es el producto de programas e iniciativas específicas que inciden directa o indirectamente en sus estructuras jurisdiccionales y en sus ámbitos de regulación, tal como se da en los niveles administrativos y en las escalas del planeamiento urbano. Así, los proyectos espaciales estatales surgen como intentos de diferenciar y/o integrar las instituciones estatales y los regímenes normativos simultáneamente en todas las escalas. Escalas que, en definitiva, son el resultado y el motor del equilibrio –o desequilibrio– del desarrollo urbano.

## **2.2. La relación dialéctica entre formas y estrategias estatales**

A partir de lo anterior, podemos decir que los sistemas de planeamiento urbano son proyectos estatales cuyo rol radica en ordenar los niveles administrativos de gobierno con normas, leyes, reglamentos de edificación y competencias específicas de intervención urbanística. El sistema del Estado los dota de institucionalidad y coherencia que suele expresarse a través el principio de la subsidiariedad según la cual cada nivel administrativo debe encargarse de los problemas que son específicos de su escala. Es decir, los planes urbanos muestran la forma espacial del Estado como si fuese estable, como un protocolo coherente de diseño e implementación “en cascada” de las políticas públicas urbanas, de la esfera del gobierno nacional a los gobiernos locales. Sin embargo, la operatividad del sistema de planeamiento urbano depende de la relación dialéctica entre los proyectos y las estrategias estatales, entre forma y acción (o proceso) como una relación de mutua dependencia y perfeccionamiento.

Cabe señalar que la reestructuración de la espacialidad estatal raramente desencadena la disolución completa de las geografías políticas existentes. Como indica Lipietz (1997), los actores no crean nuevas estructuras socioespaciales, sino que rehacen el territorio, las regiones, el lugar y la escala mediante configuraciones socio-espaciales heredadas del pasado que restringen los desarrollos futuros. Por esta razón, la reestructuración de la espacialidad del Estado es desigual, discontinua e impredecible; se explica mejor como un proceso de estratificación de capas (*layering*). Concebida de este modo, la espacialidad del poder estatal es a la vez una presuposición, un medio y un producto de la interacción conflictiva entre las estructuras físicas heredadas del espacio estatal y las estrategias políticas emergentes destinadas a instrumentar, reestructurar o transformar las últimas hacia un particular objetivo socio-político (Brenner, 2003).

En esta misma línea, el concepto de Doreen Massey (1985) de “capas de inversión” (*layers of investment*) proporciona una metáfora fértil para descifrar la interacción impredecible entre los arreglos espaciales heredados y las estrategias políticas emergentes. Para Massey, la geografía económica del capitalismo se materializa dentro de ciclos históricamente específicos de inversión en las infraestructuras que fueron necesarias para localizar la producción industrial (Cf. la noción de “medios preconstituidos” de

Topalov, 1979). Así, la espacialidad que produce la división del trabajo deriva de la superposición de los ciclos de inversión y de las continuas modificaciones de localización que ejercen las actividades productivas en respuesta a la lucha de clases, la competencia intercapitalista y la innovación tecnológica. En el enfoque de Massey, por lo tanto, las capas de inversión representan simultáneamente (1) el legado geográfico osificado de las primeras rondas históricas de crecimiento industrial, (2) la base geográfica de las actuales divisiones espaciales del trabajo, y (3) un lugar emergente, constantemente cambiante sobre el cual se forjan nuevas geografías económicas. Además de las capas de inversión, los procesos de reestructuración espacial del Estado también pueden entenderse como una “estratificación” de ciclos sucesivos de regulación dentro del mosaico del espacio estatal en constante evolución (Peck, 2003). De este modo, las divisiones espaciales de la regulación estatal son directamente análogas a las divisiones espaciales del trabajo en la medida en que ambas implican articulaciones y diferenciaciones particulares de las relaciones sociales, ya sea de producción capitalista o de regulación estatal, sobre un marco territorial desigual y en el contexto de la inestabilidad crónica de la jerarquía entre escalas.

En definitiva, los proyectos y estrategias espaciales estatales transforman continuamente las geografías políticas de la regulación urbana y, por lo tanto, producen cambios dentro de la propia estructura territorial y escalar del Estado. Podemos, por lo tanto, conceptualizarlos como catalizadores de sucesivos “ciclos” de regulación e inversión donde las múltiples capas de normas, infraestructuras y servicios se superponen gradualmente sobre los territorios del espacio estatal históricamente heredados.

### **3. Planes generales y especiales en la Ciudad de Buenos Aires y la Comuna 8: modelos, proyectos y estrategias espaciales estatales**

Definidos los principales conceptos de la teoría de la espacialidad estatal de Brenner (2004b), estamos en condiciones de evidenciar el carácter estratégico-relacional del planeamiento urbano a partir de la dialéctica entre los planes generales y especiales. A partir de esta premisa, abordaremos el análisis de las dinámicas de estructuración espacial de la Ciudad de Buenos Aires para poner en evidencia la performance del planeamiento urbano y, en particular, de los planes especiales. Como punto de partida, abordaremos provisionalmente cinco períodos y dos escalas de análisis territorial, la municipal y la comunal, partiendo del trabajo de Roitman (2015). Respectivamente, tomaremos como áreas de estudio la Ciudad de Buenos Aires y el territorio de la actual Comuna 8. Cabe aclarar que más que un racconto histórico, la periodización propuesta apunta a construir la genealogía del planeamiento urbano como articulador de proyectos y estrategias espaciales del Estado. Es decir, esperamos conceptualizar cada episodio a partir de los patrones de inversión y regulación selectiva, y, eventualmente volver a ajustarlas a partir de la identificación de los “momentos estructurales” del proceso de urbanización.

#### ***3.1. Inversiones pioneras y actividades transitorias (1900-1940)***

Antes de ser un distrito o un barrio de la Ciudad de Buenos Aires, la Comuna 8 es el resultado de una operación mayor realizada a escala regional.<sup>2</sup> Surge de forma coyuntural a partir de la primera delimitación del municipio de Buenos Aires, cuyo territorio queda determinado geométricamente por el límite del ejido municipal y el Riachuelo. Previo a cualquier regulación o zonificación oficial, el plano del Departamento de Obras Públicas publicado en 1904, que representa por primera vez la jurisdicción municipal de Buenos Aires, determina no solo una virtual clasificación del suelo, sino una tajante división

---

<sup>2</sup> La Comuna 8, ubicada en el sudoeste de la Ciudad, es una de las 15 unidades administrativas que integran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Está integrada por los barrios de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo, y se caracteriza por ser la comuna más extensa, la que más ha crecido en los últimos años y la que aloja la mayor proporción de extranjeros.

del trabajo. Tal como se dibuja en el mapa, el nuevo territorio municipal no incluye áreas productivas, ni agrícolas, ni industriales. Se trata de un área monofuncional de consumo, dependiente del extrarradio productivo (las provincias, el país), donde se intuye que la única renta del suelo es la inmobiliaria y la comercial (sin contar la renta del puerto y la aduana cuya separación de la capital está fuera de discusión). El primer reglamento de edificación de 1944 ratifica esta lógica a partir de la zonificación que contempla tres usos básicos: residencial, comercial e industrial. El gobierno local regula el régimen del desarrollo comercial e inmobiliario, mientras que el gobierno nacional y provincial inciden en la regulación de las actividades industriales y, sobre todo, de la aduana y el puerto.

En cuanto al extremo sudoeste del ejido, si bien aún no hay un proyecto específico para el sector, el gobierno permite actividades transitorias, productivas, menos redituables a las que estipulaba el Código de Edificación. Además de los tambos, chacras y parajes en torno a la emergente Villa Riachuelo, el gobierno elige este sector para localizar el principal vertedero a cielo abierto, la Quema, en las inmediaciones de Nueva Pompeya.

En este contexto urbano desfavorable, las primeras inversiones surgen por las obras de la urbanización y los loteos de Soldati (1910). El gobierno “acompaña” este emprendimiento privado con la ejecución de nuevas estaciones de ferrocarril (Villa Lugano y Villa Soldati), intentando promover algunos nodos de desarrollo alrededor de las estaciones. Durante la lenta ocupación del sector, en apariencia estancado durante las tres primeras décadas del siglo XX, se radican los primeros asentamientos informales. A finales del treinta, la inversión en infraestructuras de la movilidad aparece insuficiente como para activar el interés privado en el sector, prevaleciendo así el carácter periférico por la localización del vertedero y el crecimiento incipiente de las villas miseria.

### ***3.2. Simulacro de la ciudad fordista (1940-1960)***

A partir de la década del cuarenta, en línea con las políticas económicas de corte desarrollistas, se implementan objetivos de industrialización por sustitución de importaciones. Coherente con este enfoque, que luego se plasmará en el código de edificación de 1959, se plantea un modelo espacial que responde a al canon de la ciudad fordista, con grandes sectores industriales y un sistema de espacios libres como contraparte higienista. Al sur, a lo largo del Riachuelo y junto a las grandes áreas de suelo industrial, el gobierno nacional impulsa políticas de vivienda cooperativa a través del Hogar Obrero y el Banco hipotecario. En cambio, el norte se institucionaliza como el lugar de las clases medias-altas.

En cuanto a la forma de regulación general, se agrega un cuarto uso a la zonificación básica: las “urbanizaciones parque” (UP) que alojarían los dos “pulmones verdes” de la ciudad industrial, uno al sur y el otro al norte, sobre el río de la Plata, pegado al Puerto Nuevo. A escala del sector sur, el gobierno invierte en grandes equipamientos deportivos y recreativos como el Autódromo y la Av. Dellepiane que conecta el Centro con el aeropuerto de Ezeiza. En paralelo, se inicia una serie de planes especiales de vivienda en el marco del Plan de Acción Inmediata (CNV, 1956). Son intervenciones que, si bien contradicen o “contaminan” la pureza del proyecto higienista de los grandes pulmones, evidencian la flexibilidad normativa de los espacios verdes (UP) para localizar los conjuntos de vivienda estatal.

La recalificación del suelo como “urbanización parque” promueve dos estrategias. Por un lado, descompromete al gobierno local de urbanizar un área que ya no está clasificada como residencial y, por otro, deja “fuera de norma” a los incipientes asentamientos informales que, con la nueva regulación, se sitúan virtualmente en medio del “verde”. La nueva regulación que clasifica casi todo el Sector Sudoeste como espacio libre, justifica el bajo nivel de inversión consecuente con usos no prioritarios. Se consolida el carácter del Sur como el lugar de las actividades transitorias, de baja rentabilidad, y la informalidad.

### ***3.3. Desindustrialización simbólica y atomización de las actuaciones urbanísticas (1960-1980)***



A partir de la década del sesenta, el gobierno nacional retoma la economía agroexportadora. El Plan Regulador de 1962, que sirvió como base para el Código Urbano de 1977, se enfoca desde un escenario de desindustrialización simbólica que justifica la reducción drástica del área industrial. Se retoma el modelo de ciudad dependiente a través de la tendencia a la monofuncionalidad residencial y comercial. La estructura de "pulmones verdes" se cambia por la retícula de autopistas urbanas.

En cuanto a las regulaciones a nivel general, en el Código Urbano se desagregan los grandes usos. El suelo residencial pasa de 4 a 8 tipos clasificados por su densidad. Mientras que el suelo público, los grandes espacios libres del código anterior, se desagregan en "Urbanizaciones determinadas" (U) y en "equipamientos" (E) que demandan herramientas de gestión especial. Así se incorporan las "Unidades de Planeamiento Integrado" como la del plan especial Parque Almirante Brown que ocupa casi todos los barrios del Sector Sudoeste. Este plan especial es el escenario para un nuevo ciclo de inversión estatal en el sector. En este período se ejecutan obras de saneamiento (los lagos reguladores y el entubamiento de los arroyos), se completa el viario secundario con pasos a desnivel como parte del Plan de Autopistas Urbanas (1976), y se ejecutan nuevas actividades recreativas como el Polideportivo Roca, Interama, y el Club de Golf. En paralelo, se ejecutan nuevos conjuntos de vivienda estatal a través del Banco Hipotecario y del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

La desagregación de usos residenciales y la incorporación de usos especiales (U y E) implementa una nueva forma de gestión urbana más atomizada que habilita tres estrategias espaciales: (1) revalorizar el suelo urbano a partir del aumento de la densidad según criterios "morfológicos", (2) delimitar ámbitos de actuación especial más pequeños para aumentar la eficiencia en la gestión del suelo y las asociaciones público-privadas, y (3) aprovechar la indefinición programática de los distritos "E" para promover la gestión más flexible de concesiones y programas que, en general, promuevan las inversiones privadas. Asimismo, la incorporación de los distritos especiales U y E oculta estratégicamente los efectos de la superposición de los niveles de gobierno, los organismos sectoriales y los "enclaves" de actuación especial (y represiva) del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE).

Durante este período, si bien hubo un notorio aumento de la inversión pública en el sector, las formas de gestión tienden a la fragmentación como principal estrategia estatal. La fragmentación sectorial de las grandes obras públicas (autopistas urbanas y polígonos de vivienda social), la fragmentación de los usos del suelo, y la fragmentación discrecional de las concesiones de los grandes espacios público no hacen más que enfatizar aún más el paisaje de periferia urbana heredado de los períodos anteriores.

### ***3.4. Reescalamiento de "lo local" en territorios emprendedores (1980-2010)***

El período que comienza con la recuperación de la democracia se caracteriza por la promoción local de los servicios urbanos y del sector terciario sobre la base de la economía agroexportadora (y el tibio intento de promoción de la industria por la sustitución de importaciones en la primera década del 2000). La Reforma de la Constitución Argentina de 1994 da lugar a un nuevo modelo espacial de la Ciudad que debe entenderse como un reescalamiento de "lo local" hacia fuera, a partir la autonomía territorial con respecto a las localidades del AMBA, y hacia adentro, a partir de la descentralización comunal.

En este nuevo escenario institucional, las comunas se convierten en ámbitos de regulación general (unitarios y autónomos) y, al mismo tiempo, mantienen el carácter de unidad de actuación especial con respecto a los objetivos del Gobierno de la Ciudad. En el sector de estudio comprendido por la Comuna 8, se crea en el año 2000 la Corporación de Buenos Aires Sur, una "empresa pública" autárquica con respecto al gobierno comunal pero dependiente del gobierno de la Ciudad. La Corporación Sur inaugura un tipo de gestión empresarial del desarrollo urbano, en línea con el espíritu neoliberal de los noventa.

En cuanto al planeamiento a nivel de la Ciudad, se mantiene la forma de la regulación espacial del Código Urbano de 1977, en la medida que la mecánica de las "interpretaciones" y "excepciones" al código

se convierte en un proceder rutinario. Mientras que a nivel comunal, la Corporación Sur implementa en 2001 el “Plan de acciones”, realizando ajustes en la zonificación de los emprendimientos en marcha y diversas actuaciones especiales para las actividades concesionadas a través de las figuras de los fideicomisos y los convenios público-privados.

Salvo por la extensión de la línea de subte “E”, el Premetro y la apertura del Parque Indoamericano a mediados de los noventa, durante este período se realizan muy pocas intervenciones. La baja inversión (y la retirada del gobierno nacional y del IVC), pone en evidencia la doble cara estratégica de la descentralización comunal. Por un lado, desconcentra el poder en la toma de (algunas) decisiones en las políticas urbanas y, por otro, desarticula los problemas de cada comuna, aumentando el desequilibrio territorial. De este modo, la descentralización introduce a las comunas en el régimen de los territorios emprendedores –autosustentables– que deben competir para garantizar el desarrollo urbano. En otras palabras, deben montar sus propios negocios y emprendimientos para obtener inversiones. La lógica emprendedora no solo justifica la ausencia de traspasos de recursos por parte del Gobierno de la Ciudad, sino que legitima los medios para aumentar la “competitividad” del sector como, por ejemplo, la venta de suelo público o la financiación de las infraestructuras urgentes (como la urbanización de las villas) a través de fideicomisos que dependen de la inversión del sector privado (Valdivieso, 2004).

Al margen de la prácticamente nula inversión por parte del gobierno nacional en la Comuna 8 durante este período, el gobierno local puede actuar libremente en un marco de creciente estabilidad institucional y poder político en la Ciudad. Sin embargo, el enfoque “emprendedor” de la Corporación Sur no parece activarse. Pese a la desregulación virtual de los usos del suelo y la posibilidad de operar de forma fragmentada y discrecional, el gobierno local no logra consolidar un escenario propicio para los negocios urbanos. Las garantías e inversiones públicas no son aún suficientes como para revertir carácter periférico y conflictivo de la Comuna 8.

### ***3.5. Constelación de políticas urbanas en un laberinto institucional (2010-...)***

El período actual está marcado por la promoción de grandes operaciones de desarrollo inmobiliario y la promoción del turismo extendido a todos los barrios de la Ciudad, sumando la economía creativa a la base dependiente de la economía agroexportadora. El Plan Urbano Ambiental aprobado en 2008 sienta las bases para el nuevo modelo de desarrollo que no tiene una estructura física, sino que se apoya en “criterios” para alcanzar la sostenibilidad y el reequilibrio territorial, en línea con la descentralización administrativa. El nuevo paradigma del planeamiento estratégico reactiva la lógica del lobby entre los grandes promotores y el gobierno, donde el instrumento natural son los planes especiales, es decir, la lógica del diseño de las unidades de actuación a medida y su implementación ad-hoc. Es el momento de auge de los GPU.

En cuanto a la regulación general, permanece la forma de la zonificación del código urbano de 1977. Quizás, lo más novedoso es que se incorporan normas que facilitan la regularización dominial en las villas. Hay que aclarar que se trata una política de regulación discrecional, en la medida que solo afecta a las villas de la Ciudad, convirtiéndola en un ámbito de regulación selectiva en el contexto de las localidades del AMBA. A nivel comunal, en 2014 se implementa el Plan Maestro para la Comuna 8 y se modifica su marco regulatorio con la implementación superpuesta del “Distrito Deportivo”, a través del aumento selectivo del FOT y la exención impositiva a los potenciales desarrolladores. Un año después comienza a redactarse el Plan Especial de Villa Olímpica, gestionado a través de una “unidad de proyectos especiales”, dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Ciudad. De forma paralela, en 2014 se implementan las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU) que vuelven a fragmentar el territorio comunal en seis subámbitos para impulsar la urbanización de las villas.

La superposición de las reformas regulatorias mencionadas dejan entrever al menos dos estrategias espaciales. La primera es que pese a la “autonomía” administrativa, los gobiernos comunales no pueden redactar sus propios planes si no es de forma “participativa” con el gobierno de la Ciudad. El

Plan Maestro de la Comuna 8 es un ejemplo; está hecho desde fuera, de forma claramente centralizada. Con un razonamiento similar, las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana también fueron gestadas en el Centro. El objetivo de “respuesta integral” a los problemas urbanos que plantean las UTIU se contradice con la nueva fragmentación del territorio comunal. Se soslayan de este modo las cuestiones estructurales (como la informalidad y el déficit de viviendas, la ausencia de puestos de trabajo en el sector, la carencia de servicios básicos, etc.) a la vez que se refuerza la distribución discrecional del presupuesto, tal como se da en la UTIU “8N” que incluye el proyecto de Villa Olímpica. En esta línea, la estrategia de la regularización dominal permite no solo “estabilizar” la expansión de las villas sino, al mismo tiempo, introducir el suelo ocupado en el circuito del mercado inmobiliario formal, abriendo la comuna a la eventual incorporación de nuevos actores (y la expulsión de otros).

Es en el marco de estas estrategias que deben evaluarse las inversiones realizadas en este período. La primera ronda de proyectos, realizados en la primera década del 2000, incluye la renovación del Parque Roca, la nueva sede de la Universidad Tecnológica, y algunos proyectos culturales y educativos. También se realizaron algunos conjuntos de vivienda estatal (Copello, Mascías, Samoré) a través de la Comisión Municipal de la Vivienda. En la segunda ronda de inversiones, a partir de 2010, cabe mencionar la Ciudad Rock de 18 ha, el Metrobus Sur, el Centro de Transferencia de Cargas, el inicio de las obras de urbanización en Villa Olímpica y en las villas miseria de la comuna (Piletones, Cildañez, Calacita y Villa 20) a través de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), dependiente del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

En este punto queda en evidencia la contradicción entre la creciente intervención directa del Gobierno de la Ciudad y la lógica de la autonomía comunal. Pese al doble nivel institucional administrativo (Comuna + UTIU) los proyectos más importantes como el de Villa Olímpica se gestionan de forma centralizada. Al mismo tiempo, la urbanización de las villas miseria, sujetas a la figura del fideicomiso, depende de las “compensaciones” por las obras de Villa Olímpica y otros emprendimientos privados.

En resumen, a partir de 2015 aumenta la estabilidad institucional del gobierno con la concurrencia del mismo partido político en la nación, la provincia y la Ciudad. La situación política se presenta como una oportunidad para gestionar simultáneamente varios frentes de desarrollo y dar garantías (medios preconstituidos) para los promotores e inversores privados. Es en este contexto en el cual deben interpretarse las causas de la intervención acelerada en el sector. Intervenciones que no están exentas de contradicciones proyectuales y de gestión (Szajnberg et. al., 2011), dejando en evidencia la diversificación de organismos con competencias y funciones superpuestas (Marazzi & Gualdoni, 2017). No obstante, estas ambigüedades en las políticas públicas urbanas también tienen un rol estratégico en la medida que permiten diluir las responsabilidades del gobierno en un laberinto institucional, mientras que la desarticulación de las políticas de desarrollo urbano oculta la sub-ejecución cada vez más importante de los presupuestos asignados. Las sucesivas capas de inversión y regulación del gobierno local en la Comuna 8 choca con la superposición de sus propios órganos ejecutivos y la cautela de los desarrolladores ante el carácter periférico del sector que se refuerza con los episodios de las tomas de tierra, tal como se dio en el Parque Indoamericano (2010) y en el predio lindero a la Villa 20 (2014).

En cualquier caso, desde el punto de vista estratégico, se trata de un momento estructural e histórico dado por una constelación de poderes que le permitiría al actual gobierno retomar el anhelo de “normalizar” el sudoeste de la Ciudad, erradicando las villas, a través de un sinnúmero de esfuerzos institucionales y técnicos. Y al mismo tiempo, arraigar un tipo de desarrollo urbano basado en la lógica emprendedora y privatizada.

#### **4. Conclusiones**

El planeamiento urbano suele interpretarse a partir de la noción del espacio estatal como un territorio dividido en tres niveles convencionales (nación, provincias y municipios) y en ámbitos de actuación que representan espacios estancos, autosuficientes e interrelacionados a través del principio de

la subsidiariedad administrativa. Sin embargo, esta definición soslaya las orientaciones espaciales y sus efectos indirectos, que evidencian la “selectividad” oculta e inherente a todas las políticas públicas urbanas aparentemente genéricas. De este modo, la forma espacial del Estado nunca está dada, sino que siempre está sujeta a las acciones del gobierno para mantenerla o cambiarla, y para influir a través de esa forma (maleable) estructurando la sociedad y el territorio.

A partir de este enfoque pudimos reinterpretar no solo la definición de los planes urbanos sino, sobre todo, su papel dentro de la agenda estatal que no siempre es explícita. La coherencia funcional de los planes urbanos y la “integración” de sus niveles de regulación e intervención solo puede ser mantenido como el resultado efímero de proyectos y estrategias espaciales específicas e históricas. El objetivo de los proyectos espaciales es garantizar la estabilidad de la forma del espacio estatal e influir en la sociedad a través de los denominados “efectos de Estado” (que transmiten la idea de estabilidad), mientras que las estrategias estatales emergen como intentos de imponer formas selectivas y discrecionales de intervención socioeconómica, aprovechando justamente la inestabilidad inherente de la forma espacial del Estado. En este sentido, existe una relación dialéctica entre los proyectos y las estrategias estatales, entre forma y proceso como una relación de mutua dependencia y perfeccionamiento.

Este nuevo enfoque técnico-político, abierto por la aproximación estratégica-relacional de Bob Jessop, exige replantear la definición y el rol operativo de los planes generales y los planes especiales. Planes que han permitido impulsar con notable eficiencia el proceso de urbanización capitalista durante prácticamente un siglo, aunque, a principios del siglo XXI, su relación de complementariedad entró en crisis. El marco institucional, instrumental y legislativo del planeamiento urbano no ha logrado acompañar las nuevas dinámicas territoriales. Los planes generales permanecen como una representación anacrónica del espacio estatal de la ciudad de principios del siglo XX. Sin embargo, el mayor problema surge de la dificultad de obtener un consenso suficiente como para revisarlos, dejando como única alternativa operativa la implementación de los planes especiales y, obviamente, las modificaciones puntuales a los planes generales ya aprobados. La implementación de los planes especiales, distorsionados de su uso original (la subordinación al plan general), deja en evidencia su carácter discrecional y un sinnúmero de contradicciones técnicas, reglamentarias e institucionales.

Tras la imagen estática y estable de la forma espacial del Estado, el dinamismo institucional del planeamiento urbano muestra cómo los ámbitos de regulación general mutan en ámbitos de regulación especial y viceversa, según estrategias espaciales, temporales y específicas. En este sentido, el caso de la Ciudad de Buenos Aires y su interrelación con la Comuna 8 ha sido un objeto de estudio productivo para evidenciar la genealogía de la interrelación entre los planes generales y los planes especiales, como espacios dinámicos y complementarias, de mutua conformación y ajuste. En esta línea, identificamos cinco momentos estructurales.

A principios del siglo XX, la forma del espacio estatal de Buenos Aires surge a partir de una tajante división del trabajo. Se trata de un espacio de regulación isótropa y monofuncional ofrecido a la renta inmobiliaria y comercial que, salvo el puerto y la aduana, excluye áreas productivas y, por tanto, nace como un espacio de consumo y dependencia. Mientras se consolida este proyecto, en los sectores con geografía más desfavorable, como las áreas inundables del sudoeste, las estrategias estatales promueven actividades transitorias, menos redituables que la renta inmobiliaria, acompañando los emprendimientos privados con la ejecución de infraestructuras mínimas de accesibilidad.

El segundo período muestra los intentos por impulsar la forma del espacio estatal fordista a partir de dos órdenes. El de la simbiosis entre las grandes áreas industriales y los grandes pulmones verdes, y el eje que institucionaliza el norte obrero y el sur burgués. La regulación general incluye una nueva clase de suelo –los grandes espacios libres o “verdes”– que se gestionan de forma particularizada. Se trata de ámbitos de actuación especial que suscitan dos estrategias específicas. Por un lado, descomprometen al gobierno local de urbanizar sectores previamente clasificados como residencial y, por otro, dejan “fuera de norma” a todos los emprendimientos residenciales (formales e informales) que, con la nueva regulación, se sitúan virtualmente en medio de un “parque”.

El tercer período muestra como la forma del espacio estatal (tras el simulacro fordista) retorna al modelo de ciudad dependiente y monofuncional. La regulación general continua desagregando los paquetes de espacios residenciales y públicos, habilitando nuevos ámbitos más atomizados para la gestión especial. Este tipo de gestión se calibra mediante tres estrategias espaciales: revalorizar el suelo urbano a partir del aumento de la densidad según criterios “morfológicos”, facilitar la gestión del suelo a partir de unidades de intervención más acotadas, y flexibilizar la concesión privada de los espacios públicos a partir de la indefinición programática de distritos genéricos como “equipamientos” y “urbanizaciones determinadas”. Asimismo, la ambigüedad reguladora de estos distritos oculta estratégicamente los “enclaves” de actuación especial (y represiva) como los que se utilizaron para erradicar las villas.

En el cuarto período, la forma del espacio estatal queda definida por el cambio en la constitución nacional que produce el reescalamiento de “lo local”, creando dos nuevos niveles de espacios diferenciados. Uno hacia fuera que excluye a la “Ciudad” del área metropolitana, y otro hacia adentro a partir de la descentralización comunal. En este nuevo escenario, las comunas juegan un doble rol institucional: son ámbitos de regulación general y, al mismo tiempo, unidades de actuación especial dependientes de los objetivos del Gobierno de la Ciudad. La ambigüedad institucional de las comunas es, sin embargo, una estrategia espacial productiva. Permite, por un lado, “democratizar” la toma de decisiones en las políticas urbanas y, por otro, desarticular los problemas de cada comuna al introducirlas en el régimen de los territorios emprendedores –autosustentables– que deben competir para conseguir inversiones y garantizar su propio desarrollo urbano. En este contexto, las “interpretaciones” y “excepciones” al código urbano se naturalizan como un proceder rutinario.

En el quinto período, el modelo espacial ya no se identifica con una determinada estructura física, sino con una serie de “criterios” asociados al planeamiento estratégico, en línea con la economía creativa. A nivel general se mantiene la zonificación heredada y se superponen dos capas de regulación y gestión: los distritos temáticos (deportivo, tecnológico, audiovisual, etc.) implementados para el desarrollo de las actividades “creativas”, y las “unidades de inclusión” creadas para gestionar la urbanización de las villas miseria. Esta superposición de capas reguladoras es funcional con al menos tres estrategias espaciales. La primera apunta a limitar la autonomía comunal a través de la dependencia técnica y presupuestaria del gobierno central. La segunda permite soslayar los problemas urbanos estructurales, fragmentando cada vez más los ámbitos de intervención, evidenciando el carácter retórico de las “respuestas integrales”, y la distribución discrecional del presupuesto. La tercera estrategia muestra como, pese al doble nivel institucional de las comunas, los proyectos más importantes se gestionan de forma centralizada. Al mismo tiempo, la urbanización de las villas miseria queda atada a la figura del fideicomiso y las inversiones privadas.

La síntesis del análisis empírico evidencia cómo los proyectos y las estrategias espaciales estatales coevolucionan de forma relacional, a través de un proceso de mutua transformación y ajuste. En este sentido, el marco de la organización espacial del Estado generalmente facilita determinadas formas de intervención urbanística y excluye otras. Como señala Cox (1990), las escalas y el espacial del Estado no existen como entidades ontológicas separadas, sino que, en la práctica, están densamente interligadas.

A partir de esta conceptualización se puede hablar de dos consecuencias metodológicas cruciales. La primera se refiere al desarrollo desigual de las regulaciones del planeamiento urbano. Como explicaba Massey (1995), las capas de inversión interactúan, por un lado, moldeándose mutuamente y, por otro, produciendo diferencias radicales entre áreas diferentes. Los espacios de gobernanza emergen y se desarrollan justamente en ese punto de interacción, entre las nuevas capas de regulación y los marcos institucionales heredados. La segunda consecuencia metodológica se debe al carácter estructural y permanente de las decisiones tomadas en el pasado y su yuxtaposición con las estructuras institucionales osificadas, en la medida que ciertas capas de regulación espacial del Estado permanecen blindadas (por ejemplo, el código urbano redactado durante la última dictadura militar). En este sentido, la innovación del planeamiento urbano no es solo una cuestión técnica, sino que está sujeta a la dependencia del proceso de desarrollo histórico que definía Pierson (2000) con la noción de *path dependence*. El análisis de la

interrelación entre los planes especiales y generales muestra cómo la interacción de capas de viejos y nuevos ciclos de inversión en infraestructuras y viejos y nuevos períodos de regulación son el resultado y, sobre todo, el motor de la urbanización capitalista que configura la forma espacial del Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- Altshuler, A. & Luberoff, D. (2003) *Mega - projects: the changing politics of urban public investment*. Washington D.C. - Cambridge: Brookings Institution Press - Lincoln Institute of Land Policies.
- Bohigas, O. (1983) *Per un altre urbanitat*. En *Plans i Projectes per Barcelona*, Ayuntamiento de Barcelona
- Brenner, N. (2003). *Glocalization as a state spatial strategy : urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe*. In J. Peck (Ed.), *Remaking the global economy : economic-geographical perspectives* (pp. 197–215). London, Thousand Oaks: SAGE.
- \_\_\_\_\_ (2004a). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2004b). *Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe*. *Sage Urban Studies Abstracts*, 32(3), 297–324.
- Campos Venuti, G. (1984). *Plan o proyecto: una falsa alternativa*. *Ciudad y Territorio*, 1–2(59–60), 55–60.
- Corominas, M. (2005). *Plans molt especials*. Barcelona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Barcelona.
- Cox, K. (1998). *Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics*. *Political Geography*, 17(1), 1–23.
- Cuenya, B., Novais, P. y Vainer, C. (2012) *Large urban projects. Critical perspectives on the Argentinean and Brazilian experiences*. Buenos Aires: Café de las Ciudades
- De Solà-Morales, M. (1987). *La segunda historia del proyecto urbano*. *UR: urbanismo revista*, núm. 5
- Díaz Orueta, F. & Fainstein, S. (2008) *The New Mega-Projects: Genesis and Impacts*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4): 759–767
- Font, A. (2003). *Planeamiento urbanístico : de la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Hall, P. (2002) *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. Oxford: Blackwell.
- Jajamovich, G., & Kozak, D. (2018). *Jajamovich, G. y Kozak, D. (2018) Urban Megaprojects*. En: Orum, A. (Ed.). In A. Orum (Ed.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Wiley-Blackwell.
- Jessop, B. (1990). *State theory: putting the Capitalist state in its place*. University Park Pa.: Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge; Malden MA: Polity.
- Jessop, B., & Sum, N.-L. (2006). *Beyond the regulation approach putting capitalist economies in their place*. Cheltenham, UK ;Northampton, MA : Edward Elgar,.
- Koolhaas, Rem (1996). "¿Qué fue del urbanismo?", *Revista de Occidente* nº 185, Madrid
- Kolhoff, H. (1989) "Arquitectura contra urbanisme", *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme* nº 183, Barcelona, octubre-diciembre 1989
- Kozak, D. & Feld, N. (2018) "Grandes Proyectos Urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina)", *Revista EURE*, ISSN 0250-7161.
- Lefebvre, H. (1991) [1978]. *The production of space*. Oxford OX UK; Cambridge Mass. USA: Blackwell.
- Lipietz, A. (1997). *The post-Fordist world: labour relations, international hierarchy and global ecology*. *Review of International Political Economy*, 4(1), 1–41.
- Marazzi, V., & Gualdoni, N. (2017). *Cambios y continuidades en las políticas públicas de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016*. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 217–244.
- Massey D. (1985) *New Directions in Space*. In: Gregory D., Urry J. (eds) *Social Relations and Spatial Structures*. *Critical Human Geography*. Palgrave, London
- Peck, J. (2003). *Remaking the global economy economic-geographical perspectives*. London; Thousand Oaks, Calif. : SAGE,.
- Pierson, P. (2000) *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *The American Political Science Review*. Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), pp. 251-267

- Roitman, A. (2015). La conducción del crecimiento urbano: Códigos, planes y proyectos para la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. In IV Encuentro Nacional de Jóvenes Investigadores San Juan, Argentina.
- Rossi, A. (1966). *L'Architettura della città*. Marsilio, Padova: Quodlibet.
- Secchi, B. (1989) *I progetti del piano*, Casabella nº 563
- Szajnborg, D., et. al (2011). El nuevo territorio porteño como laboratorio de planes de sector urbano. La Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. (F. Robert, Ed.). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires.
- Ungers, O., & Koolhaas, R. (2013) [1977]. *The city in the city: Berlin: a green archipelago*. (H. Florian & S. Marot, Eds.). Zürich: Lars Müller Publishers.
- Valdivieso, J. (2014) *Plan Maestro para la comuna 8. La mercantilización de las villas, en Vecinos y comunas*. [www.vecinosycomunass.com.ar](http://www.vecinosycomunass.com.ar).
- Webber, M. (1968) *Explorations Into Urban Structure*. University of Pennsylvania Press

**ISBN 978-987-4415-46-2**

