



Construir la Periferia

PROCESOS, MECANISMOS Y
DERECHOS EN LA CIUDAD DE BORDE

Guillermo Tella
Juan Lombardo

Coordinadores

Jorge Amado
Daniel Cassano
Marcela Rivarola y Benítez

CONSTRUIR LA PERIFERIA
Procesos, mecanismos y derechos en la ciudad de borde

GUILLERMO TELLA y JUAN LOMBARDO
Coordinadores

Tella, Guillermo

Construir la periferia: Procesos, mecanismos y derechos en la ciudad de borde. - 1a ed. -

Guillermo Tella y Juan Lombardo (coords.). - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Diseño, 2020.
158 p. : il. ; 21×15 cm.

ISBN 978-1-64360-286-8

ISBN e-book 978-1-64360-287-5

1. Ordenamiento Urbano. I. Título

CDD 711

Las fotografías utilizadas en este libro han sido tomadas por *Guillermo Tella, Juan Lombardo, Marcela Rivarola* y demás miembros de equipo en relevamientos realizados de manera conjunta en el marco de proyecto. Los mapas presentados fueron elaborados por los autores a partir del procesamiento de información del INDEC sobre bases cartográficas disponibles en LabSIG-UNGS. Los cuadros que forman parte del documento los elaboraron los autores en el marco de proyecto a partir del procesamiento de información estadística del INDEC.

DISEÑO GRÁFICO DE LA COLECCIÓN:

Karina Di Pace

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:

Serie cartográfica sobre la expansión de la periferia en la región metropolitana de Buenos Aires entre 1947 y 1991. Fuente: Tella, Guillermo (2009), "Buenos Aires: Albores de una ciudad moderna"; Buenos Aires: Ediciones Nobuko.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

La reproducción total o parcial de esta publicación, no autorizada por los editores, viola derechos reservados; cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

© Guillermo Tella <www.guillermotella.com>

© 2020 de la edición, Diseño Editorial

ISBN 978-1-64360-286-8

Febrero de 2020

Este libro fue impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en *bibliográfica* de Voros S. A., Carlos Tejedor 2815, Munro, Provincia de Buenos Aires.

En venta:

LIBRERÍA TÉCNICA CP67

Florida 683 - Local 18 - C1005AAM Buenos Aires - Argentina

Tel: 54 11 4314-6303 - Fax: 4314-7135 - E-mail: cp67@cp67.com - www.cp67.com

FADU - Ciudad Universitaria

Pabellón 3 - Planta Baja - C1428BFA Buenos Aires -Argentina

Tel: 54 11 4786-7244

CONSTRUIR LA PERIFERIA

PROCESOS, MECANISMO Y DERECHOS
EN LA CIUDAD DE BORDE

GUILLERMO TELLA
JUAN LOMBARDO

Coordinadores

JORGE AMADO
DANIEL CASSANO
MARCELA RIVAROLA Y BENÍTEZ

El presente trabajo forma parte de los resultados preliminares alcanzados en el proyecto de investigación *Procesos y mecanismos para la construcción de la ciudad: El caso de la región metropolitana de Buenos Aires*, dirigido por Dr. Guillermo Tella y Dr. Juan Lombardo, con sede en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Noviembre 2019

ÍNDICE

Presentación	9
PRIMERA PARTE	17
Proceso de construcción de un lugar para la vida	
<i>Transformación de las condiciones materiales</i>	
SEGUNDA PARTE	57
Mecanismos espaciales de control en la periferia	
<i>Cicatrices urbanas como marcas simbólicas</i>	
TERCERA PARTE	113
Derechos urbanísticos en los bordes de la ciudad	
<i>Utilidad pública frente a intereses particulares</i>	
Consideraciones finales	147
Los autores	151

PRESENTACIÓN

Los aportes que emergen de este volumen surgen de una serie de reflexiones, debates e indagaciones generadas en el marco del proyecto de investigación denominado *Procesos y mecanismos para la construcción de la ciudad. El caso de la región metropolitana de Buenos Aires*, acreditado por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento durante el período 2016-2019.

Dicho proyecto plantea una aproximación crítica al proceso de construcción de la ciudad y las relaciones establecidas entre las distintas dimensiones –económicas, políticas, simbólicas, territoriales– y los actores que ocupan posiciones diferenciadas en la reproducción de sus vidas. En la investigación, que analiza las lógicas de transformación sociourbana en los últimos cuarenta años, resulta insoslayable la aproximación contextual para identificar y describir los distintos escenarios que se fueron sucediendo en la región metropolitana de Buenos Aires.

La construcción del espacio, entendida como parte de la reproducción social, ha sido examinada desde la perspectiva de la diferenciación social en el territorio. De tal manera, la mirada planteada pone en cuestionamiento los abordajes clásicos sobre los estudios urbanos, señalando que los mismos no observan contextualmente a la ciudad y, en ese sentido, los aportes realizados hasta el momento resultan escasos y poco efectivos para intentar abordar problemáticas urbanas que se presentan cada vez con mayor intensidad, expansión y complejidad.

Comprender las relaciones de reproducción social en el territorio implica adentrarse en las lógicas estructurales que orientan la reproducción del capital. De estos procesos participan diferentes actores que modifican de modo sustancial las articulaciones entre espacio y sociedad, estableciendo condiciones particulares para la construcción de un territorio que se va configurando. Este enfoque resulta relevante como aproximación a una explicación sobre la estructuración del territorio en las últimas décadas.

Los aportes producidos se sitúan en una línea de investigación en la que los autores vienen trabajando desde hace varios años donde exploran desde diferentes perspectivas la construcción del espacio urbano en varios municipios, en los que se va instituyendo un orden territorial producto de articulaciones entre espacio y sociedad. En primer término se plantea el desafío de poner en evidencia las relaciones establecidas por el mercado en la estructuración del territorio y los fenómenos que conducen hacia la fragmentación social, la acumulación diferencial y la participación inequitativa de los distintos sectores de la población en el acceso a la ciudad.

Para ello, se parte de un análisis conceptual centrado en la construcción de la ciudad como parte del proceso de construcción de la vida, que va configurando un sistema complejo en el que se constituyen los mecanismos y el orden en el cual esos actores se insertan como parte del necesario proceso de *reproducción de la vida*. Este planteo coloca a la vida como categoría central del análisis y para estudiar cómo la misma se desarrolla en un determinado territorio y sus posibilidades de reproducción.

En este sentido, se intenta comprender el modo en el que dichos actores construyen en el territorio y ese lugar resulta ser –ni más ni menos– que la propia ciudad. En las últimas décadas el desarrollo de la ciudad estuvo fuertemente marcado y condicionado por las relaciones del capital. Así, la ciudad se ha convertido en un medio por el cual se reproduce el propio capital y un espacio cada vez menos apto para reproducción de la vida y la posibilidad de construcción de su lugar en el territorio. Como caso particular de análisis se explora un barrio del municipio de La Matanza, en la región metropolitana de Buenos Aires, denominado “Nicole”, donde sus habitantes viven en condiciones de precariedad y luchan por obtener y construir un espacio digno donde habitar; estableciendo un claro contraste con otros modos de producir ciudad.



La periferia metropolitana debe ser examinada como un sistema urbano complejo.

Allí el Estado y los privados generan acuerdos implícitos y explícitos que permiten este tipo de intervención —con todo aquello que material y simbólicamente conlleva, sobre todo en la relación con los espacios marginales y relegados— donde los vecinos construyen sus lugares de vida con los escasos recursos con los que cuentan. Puede observarse entonces que la construcción de la ciudad se lleva a cabo mediante procesos de interacción entre actores sociales que disputan el acceso al suelo y mecanismos de calificación diferencial del territorio que demarcan simbólicamente las partes diferenciadas.

En sus actividades cotidianas, los actores sociales comienzan a entablar distinto tipo de relaciones, que se traducen en consensos y asociaciones, tanto como en pugnas, disputas y conflictos. De tal manera se van institucionalizando los mecanismos de regulación de la sociedad en cuestión. Cuando algunas de las acciones se desarrollan de manera no institucionalizada, permanecen en los intersticios de la formación social. Es decir, los acuerdos y relaciones que los actores establecen entre sí se convierten en códigos, normas y reglamentos que regulan las distintas

actividades, reproducidas por el uso común, por acuerdos tácitos. A su vez, esos códigos y normas son los que dan sustento y establecen cierto orden en las relaciones que articulan el territorio.

Esas relaciones se espacializan a través de la intermediación de actores concretos, tales como: inmobiliarias, bancos, inversionistas, desarrolladores, constructores, técnicos, autoridades y funcionarios de gobierno, vecinos, residentes. Ese proceso de construcción de la ciudad muestra cómo se van conectando las inversiones para el desarrollo del suelo urbano y los marcos normativos que lo permiten, donde cobra especial relevancia la propiedad inmueble, los actores que detentan ese dominio, los que invierten sobre ella y los que definen la norma. En este sentido, se manifiesta la importancia que cobran las políticas urbanas –leyes, ordenanzas, reglamentos, códigos, instrumentos– en el proceso de configuración del territorio y en el desarrollo de las actividades que allí se producen.

En línea con lo expuesto, también se explora el proceso de construcción de la ciudad, entendido como una construcción social, haciendo foco en los efectos de las políticas urbanas que se formularon y ejecutaron desde el gobierno dictatorial (iniciado en 1976 y culminó en 1983), identificando cómo dichas normativas configuraron el territorio metropolitano y cómo esa configuración ha definido y condicionado la periferia de Buenos Aires, dejando huellas claras que pueden ser observadas en el presente.

El interés por estudiar este período en particular surge como abordaje contextual para diferenciar el enfoque de las miradas más clásicas acerca de la realidad urbana, que ha permitido identificar un escenario clave para la comprensión de los procesos socioterritoriales que definieron el perfil de la región metropolitana. En este análisis, el proceso de construcción de la ciudad es visualizado como un sistema, en términos de políticas públicas y de decisiones orientadas hacia un mismo objetivo, donde se trata de identificar el modo de crecimiento urbano para intentar comprender el cómo y el porqué de la construcción de la región en forma de centro –representado por la ciudad de Buenos Aires– y periferia –representada por el conurbano bonaerense–.

No obstante ello, se encuentran notables puntos de conexión entre ambos territorios, recuperando elementos que, por un lado los relacionan e intentan cohesionar y, por el otro, los alejan y buscan diferenciación

estableciendo límites físicos y simbólicos. De esta manera van surgiendo matices donde los conceptos de centro y de periferia se erigen como categorías de análisis y son entendidos como dimensiones no sólo espaciales sino también sociales, políticas y económicas. Dichas políticas son tomadas como hitos importantes para la expansión y la construcción de la ciudad debido a la gran cantidad y radicalidad de las normas ejecutadas en un corto plazo con el fin de ordenar el territorio para el control social de las prácticas colectivas, generando claras rupturas y divisiones tanto en el espacio como en la trama social, política y cultural de la población.

El estudio de la región metropolitana de Buenos Aires en esta etapa de la historia, con el foco establecido en las políticas urbanas permite dar cuenta de un proceso de construcción de la ciudad que se concreta principalmente mediante cuatro mecanismos: la calificación del suelo con infraestructura; el aumento del precio de ese suelo por la calificación; la diferenciación por la acción conjunta de esos dos mecanismos al mismo tiempo; y la demarcación simbólica del espacio como resultado de esa diferenciación.

En ese marco comienzan a aparecer en el territorio los lugares operativos donde la reproducción se concreta y, consecuentemente, el espacio se define con distinta calificación y precio, con zonas diferenciales y con marcas simbólicas que determinan un estatus urbano de lugar. Se introducen puntos de vista conceptuales que abren nuevas perspectivas al análisis, considerando una visión amplia y contextual de la ciudad y de los procesos, relaciones y actividades que en ella ocurren.

La ciudad se ha destacado a través del tiempo por sufrir constantes cambios tanto en su estructura física como en su organización social. A fines de la década de 1970 comenzó a ser observada la emergencia de un nuevo orden global urbano, sobre todo en el aspecto económico, que provoca y sustenta una serie de intensas transformaciones socioterritoriales. La ciudad actuó como vehículo por el cual se realizan, se expanden y se profundizan dichos cambios, incidiendo notablemente en todos los ámbitos de la vida urbana y, por consiguiente, en los estudios urbanos de la época.

En los procesos de globalización, el capital financiero cobra relevancia y permite una nueva organización de la actividad económica ligada a la ciudad, que se caracteriza por contar con una estructura espacialmente



En la periferia pueden leerse los mecanismos del proceso de reproducción social.

dispersa y, a la vez, globalmente integrada. En este sentido, las características históricas del desarrollo urbano de Buenos Aires se manifiestan aún en su actual estructura socioterritorial generando un tipo de crecimiento particular, distante de los modelos tradicionales. Desde allí resulta relevante comprender la idea de periferia y en qué medida la descripción de lugares y la construcción de mapas contribuyó —a partir de una marcada delimitación y distribución espacial de grupos sociales— a establecer categorías de segregación y diferencias urbanas.

Así, reinterpreta la noción de periferia que se construye implícitamente, tomamos una lógica de abordaje que implica recuperar temas y problemas sustanciales que la periferia urbana asume desde aquellos años. Esta aglomeración, inserta en una red de ciudades, ha dado cuenta en sus últimas décadas de una situación de borde que se presenta como territorio en transición. Allí la ciudad manifiesta una discontinuidad del tejido edificado, una ocupación fragmentada y una pérdida del paisaje rural. En contraposición con las áreas centrales consolidadas, se encuentra sometida a un fuerte proceso de polarización que tensiona la interacción entre relaciones sociales y estructuras espaciales.

Desde esa perspectiva, la noción de periferia implícita ofrece algunas categorías para el análisis de su devenir. La noción de periferia evoluciona y se complejiza en el intento de espacializar lo social. La identificación de estadios o escenarios de esa evolución ofrece constantes y matices. Caracterizada como zona mala por mejorar, que se aleja del centro, le ha sido atribuida a los sectores populares que pujan por su legitimación como colectivo: primero, en términos de refugio de migrantes autosuburbanizados; luego, de disputas por condiciones mínimas para autoconstruir sus viviendas; y, por último, como amparo del territorio frente a las élites que intentan desplazarlos.

Entre constantes y matices se construye y se reconstruye la noción de periferia en base a la diferenciación de lugares: por un lado, la instala como límite simbólico de la expansión de la pobreza; por otro, se define mediante un grupo social autopercebido; y finalmente, como producción social colectiva, modelada por luchas y alianzas. Con lo cual, en el territorio –signado por el dinamismo, el conflicto y el cambio en las relaciones de fuerza–, no sólo se diferencian lugares sino que, además, se establecen límites a sectores sociales mediante marcas simbólicas que otorgan estatus y poder.

De cara al debate actual, emergen algunas categorías para el análisis. Hablamos de una periferia entendida como *zona de frontera* que no sólo se diferencia de las centralidades, sino que también en su interior deslinda un afuera no urbanizado, hostil, incierto, temido; y demarca un adentro signado por carencias, ausencias y privaciones. Y hablamos también de la periferia como un *entramado de poder* que condensa relaciones y disputas entre diferentes sectores sociales, y que en esas interacciones es donde en efecto se produce y reproduce como tal.

Este proceso de cambio genera nuevas relaciones entre espacio, poder e identidad, y se expresan mediante símbolos y elementos materiales que comunican ideas y valores y que contribuyen a ordenar y a reconfigurar el territorio, la población, las inversiones. De modo que encontramos varios discursos socialmente legitimados en esta noción de periferia: el discurso del orden, dado por el Estado a espacios y actividades; el discurso del poder, dado por las luchas sociales y las relaciones de fuerza instaladas; y el discurso de la diferenciación, dado por cualidades socioterritoriales. En consecuencia, en la noción de periferia se establece una relación dialógica entre la reproducción de la ciudad y la reproducción de la vida.