

Crítica de modelos de gestión de la movilidad urbana.

(A propósito del análisis del caso de la microregión del Gran La Plata, Argentina)

Jorge Karol
O. Ravella,
R. Domnanovich,
L. Aón,
J. Frediani
N. Giacobbe.⁷

Resumen

Las políticas públicas relativas a la movilidad urbana y el modelo de gestión de su dinámica —incluyendo sus regímenes institucionales y sus modalidades de regulación— contribuyen de un modo central al *proceso de estructuración* de las ciudades.

La sustentabilidad y la *productividad socio-espacial* de los recursos de la movilidad urbana (usos del suelo, sistemas viario, de articulación de modos de transporte, de tránsito, tarifarios, etc.), dependen de la calidad *sistémica* de esa gestión.

El análisis de las *políticas* de movilidad en la Microregión del Gran La Plata (MRGLP, en adelante) revela clivajes severos. A la manera de un fractal, sus manifestaciones pueden ser analíticamente reconocidas en *cualquier punto* de la secuencia lógica que eslabona —del nivel micro al macro, del plano operativo al conceptual y viceversa— las diversas instancias componentes del modelo de *gestión*:

- (i) la modalidad de *planificación*,
- (ii) la organización de la *institucionalidad técnica y gestionaria*,
- (iii) las articulaciones entre los *actores* en quienes se encarnan los diversos procesos urbanos vinculados a la *movilidad*,
- (iv) la conceptualización de la *movilidad* y la identificación de los procesos relacionados y sus elementos componentes,
- (v) el modo en que se conciben la naturaleza del *objeto urbano* y las múltiples relaciones en y entre sus subsistemas y componentes.

La interrelación entre (a) marcos conceptuales y diseños operativos que minimizan o degradan el carácter sistémico de las articulaciones entre los vectores de la movilidad urbana -producción, ocupación y usos del suelo, actividades y flujos de la población, infraestructuras y redes viales,

Los autores —urbanistas con formación original en Sociología, Arquirecrura, Ciencias Políticas y Geografía— son Profesores y miembros del equipo docente del Taller de Planeamiento en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo e Investigadores de la Unidad de Investigación 6B en el Instituto de Estudios del Habitat, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

sistemas y modos de transporte, por una parte, y (b) los aparatos e institutos del sistema de gestión —en el caso de la MRGLP, delimitaciones jurisdiccionales conflictivas, sectorialización técnico-temática de la gestión e instrumentos normativos acotados- por otra, se refleja y expresa tanto en los dispositivos y los estilos de *planeamiento* del ritmo y de la evolución urbana de la Micro Región como -obviamente- en la propia *dinámica* que resulta de su interacción.

Se argumenta que las barreras para formular e implementar intervenciones estratégicas consistentes y sustentables sobre la movilidad urbana son (más) *políticas* (que técnicas).

Su abordaje y resolución requiere una difícil y ardua combinación entre la adopción de marcos conceptuales y técnicos *sistémicos* y la *experimentación y reestructuración* —*progresiva, simultánea y extendida en el tiempo*- de las modalidades de planeamiento y gestión, en un marco institucional que cuente con una fuerte legitimación democrática.

1. Planteo del problema en el plano global.

1.1. Cambios de los modelos de estructuración urbana

Las principales transformaciones recientes en las ciudades ^extensión ilimitada del territorio, expansión desordenada de la urbanización, nuevas centralidades, nuevas áreas residenciales, densificaciones, degradaciones y *gentrificaciones* selectivas de los centros históricos- expresan una particular fase histórica de la descomposición de la ciudad *compacta* (cuya pauta de expansión tendió a ser progresiva, interconectada, funcionalmente relacionada, continua y relativamente estructurada, socialmente inclusiva) y su progresiva sustitución por un nuevo modelo espacial y social —disperso, policéntrico, regionalizado, socialmente excluyente.^

Las múltiples centralidades privadas de nuevo cuño, con dotaciones fuertemente diferenciales de infraestructuras y servicios urbanos y el nuevo *urbanismo afinitario* resultante (Donzelot, 1999), congelan la estratificación y profundizan la fragmentación socio-espacial.

En un mismo espacio territorial conviven diferentes temporalidades y velocidades contradictorias, las que le transfieren significaciones sociales particulares con cada ciclo (a veces, diario) de ocupación, apropiación y uso.

La movilidad de la población se ve fuertemente alterada y los problemas de accesibilidad repercuten también, ellos mismos, en nuevos procesos de segregación social. Los motores de

Efectivamente, el patrón "industrial" de estructuración de las ciudades consiste en desarrollos urbanos relativamente homogéneos, centrados alrededor del transporte público, polarizado sobre áreas centrales extensas (*tanto el área central como las de la primera ola de suburbanización*) -y diversificadas que combinan componentes productivos y de consumo. La deslocalización de las cadenas productivas, la creciente suburbanización posterior -ligada a procesos de aguda diferenciación social y a la generalización del transporte privado- multiplicó en paralelo una serie dispersa de sedes de producción y consumo —nuevas centralidades con variables grados de autonomía— que redundan actualmente en nuevos tipos de organización urbana general, de carácter menos compacto y altamente diferenciado y segmentado en términos sociales y espaciales. En un trabajo reciente, O. Mongin (2006) describe con particular precisión el modo en que la ciudad que supo integrar la diversidad consagra ahora al mismo tiempo su coexistencia territorial y su desarticulación conceptual.

los grandes procesos de expansión urbana -históricamente ligados a la movilidad- cambian sus espacialidades, sus modos y sus signos: de compacto a disperso, de público a privado, de colectivo a particular, de masivo a fragmentado.

A través de complejos procesos simultáneos que se realimentan recíprocamente, los territorios se desmembran y atomizan, las ciudades se desestructuran, las sociedades se fragmentan y fracturan.

Estas mutaciones objetivas -globales y locales- exigen identificar, consensuar, adoptar e implementar nuevos paradigmas interpretativos, operativos y políticos que mejoren sustancialmente la capacidad de *orientación* y *direccionamiento* del crecimiento de las ciudades por parte de las autoridades territoriales públicas.

1.2. Alteraciones en los sistemas de movilidad

Las privatizaciones de los espacios y flujos asociadas a esas nuevas centralidades corren paralelas al decaimiento de los soportes y los dispositivos *institucionales* de las intervenciones públicas en los espacios urbanos. Se degrada la capacidad integradora de los sistemas viarios tradicionales. Se demora el diseño y la implantación de los soportes físicos -estaciones de transferencia entre modos y vectores- y económicos -sistemas tarifarios- de la movilidad, que faciliten a través de los servicios de transporte público de pasajeros las cada vez más complejas e intrincadas tramas de vinculaciones de la población. Estas tendencias conviven con una notable expansión de la motorización del pequeño transporte privado de pasajeros, mercaderías y cargas y el uso de un parque creciente de automóviles particulares con bajas tasas de ocupación. Problemas de funcionamiento, operativos, de planificación, económicos y —a la postre- políticos y de gestión, alejan progresivamente la capacidad de oferta del transporte público de los requerimientos y necesidades de sus demandas, aumentan el flujo y la congestión vehicular, incrementan los tiempos de traslado, el desgaste mecánico, la obsolescencia y la emisión de gases contaminantes así como, finalmente, la disfuncionalidad urbana.⁻⁵

Estas tendencias expresan, vehiculizan y cristalizan la degradación de la capacidad de dar cuenta del propósito central al que sirven los vectores y sistemas de la movilidad: la conectividad socioespacial.

3 Estos dos tipos de procesos se alimentan e implican recíprocamente. La *descompactación* de las formas urbanas, la diferenciación funcional de los espacios intraurbanos, la periurbanización montada sobre vías rápidas multiplican los desplazamientos, incrementan los costos sociales y ecológicos, impulsan el uso del automóvil privado y reducen la demanda de transporte público de pasajeros. Las autopistas con peaje implican mayores velocidades, consumos energéticos, contaminación ambiental y accidentes. La heteronomía de algunas localizaciones periféricas incrementa el congestionamiento de los accesos y la duración de los viajes. Esta *periurbanización desconcentrada* expresa una accesibilidad social crecientemente diferenciada y segmentada, lo que realimenta procesos continuos de segregación.

2. Análisis crítico del problema en la MRGLP.⁴

2.1. Sistemas y dispositivos de ordenamiento territorial y planificación de la movilidad

A lo largo de los últimos 35 años, la teoría y la práctica de la planificación atravesaron, a escala global, transformaciones significativas en los planos conceptual, metodológico, instrumental y operativo.

En el plano regional y más allá de las discontinuidades y "cambios de estilos" -introducidos tanto por gobiernos dictatoriales como por los procesos de ajuste fiscal, las privatizaciones y el recorte y devaluación de la actividad de los Estados a lo largo de ese período- esas transformaciones y tendencias se caracterizaron por incorporar progresivamente concepciones más flexibles, visiones estratégicas y encuadres relacionales; por priorizar dimensiones ambientales y diversificar y fortalecer la interdisciplina; por establecer puentes entre sectores, nuevos vínculos entre jurisdicciones centrales y locales y nuevas modalidades de agregación regional, así como por la creciente incorporación de la sociedad civil a sus procesos. Estos cambios fueron abriéndose paso y modificando paulatinamente los estilos y concepciones de la *planificación*, vinculándola cada vez más cercanamente con la *gestión* urbana.

Las marcas y huellas de estas transformaciones pueden reconocerse también en la MRGLP, a través de la introducción reciente de instrumentos y prácticas innovadoras de planificación urbana (Código de Ordenamiento Territorial, Presupuesto Participativo, Plan Estratégico) y de la movilidad (SUT-Sistema Urbano de Transporte).

Sin embargo, aun en estos marcos, los análisis aplicados al caso de la micro-región [Aón *et al*, (2002); Aón *et al*, (2003); Frediani, (2004); Giacobbe *et al*, (2004) y Ravella *et al*, (2004), en el marco del Programa de Investigaciones "Movilidad y sistemas de transporte en la reestructuración urbana del Siglo XXI", del IDEHAB, UNLP] revelan limitaciones conceptuales, operativas y políticas significativas que obstaculizan y/o inhiben la planificación armónica y simultánea de todos los componentes del complejo fenómeno de la conectividad urbana.

o Los principales elementos vinculados a la movilidad —ocupación y usos del suelo, infraestructuras y redes viales, sistemas y modos de transporte, sistemas de tránsito como expresiones y reflejos que habilitan, encauzan y estimulan o restringen las actividades y los flujos de la población— raramente son tratados, ni en su diseño ni operativamente, ni en sí mismos ni en sus relaciones entre sí y con otros subsistemas urbanos -como *componentes sistémicos*.

o Esta restricción se expresa de manera predominante en el carácter sectorial temático de los instrumentos técnicos y normativos más significativos de planificación y ordenamiento del territorio de la Micro Región y en los proyectos de renovación urbana.

4. Noticia: La ciudad de La Plata es la capital de la Provincia de Buenos Aires. La MRGLP abetga a 750,000 habitantes (Censo 2001), de los que más de las 3/4 partes residen en la ciudad de La Plata y el resto en los partidos de Berisso (11.0%), Ensenada (7.0%), Brandsen y Magdalena (5.1%). La Micro región está *separada* del Área Metropolitana de Buenos Aites (la mayor concentración urbana del país) por un ancho parque provincial y *vinculada* a la misma a través de un denso sistema multimodal de transporte terrestre. Las administraciones municipales de la Plata, Berisso y Ensenada — eventualmente unificadas- fueron fragmentadas en 1957.

o En las administraciones públicas municipales, la visión predominante sobre el Transporte es la de sus aspectos técnicos sectoriales específicos. La movilidad de la población no está cabalmente integrada en el ciclo de la planificación urbana, no está internamente articulada en sus aspectos constitutivos, ni forma parte del Plan Estratégico que pretende orientar el modelo de ciudad en el mediano y largo plazo,

o Así, aún las intervenciones territoriales que derivan de instrumentos integradores (como el Plan Estratégico o el SUT) resultan sin embargo, ellas mismas, en avances fragmentarios, que (a) reflejan la fragmentación político-institucional *entre* las jurisdicciones componentes de la MRGLP tanto como *al interior* de la propia estructura administrativa de la ciudad de La Plata.

o Finalmente, no existen instancias formales que canalicen las demandas y la participación de las organizaciones de las comunidades involucradas en la problemática de la movilidad, las que —en caso de estar formalizadas- también deberían enfrentar y vencer la notable dispersión institucional y de responsabilidades públicas.

Lejos de considerar al territorio como un actor del desarrollo y de las políticas regionales,⁵ cuya configuración resulta históricamente de un complejo proceso de estructuración que remite (i) al arbitraje de relaciones políticas entre la economía privada, el Estado y la sociedad civil y (ii) a estrategias de redistribución de intervenciones económicas, culturales y sociales (en el sentido dinámico propuesto por A. Giddens (2003)) —el modelo de ordenamiento aplicado en la MRGLP se orienta prevalentemente a equilibrar el territorio que resulta de la aplicación de políticas e sectoriales desarticuladas. No interviene sobre la compleja dinámica de las políticas explícitas o implícitas que configuran el territorio, sino sólo sobre aquellos que lo ordenan, corrigiendo (ex-post) los efectos negativos de la acción del mercado o del interés particular.⁶

Aun cuando eventualmente se plantean "vocaciones transversales", la etorialidad de los diagnósticos "técnicos" o "expertos" se traslada a respuestas propositivas y operativas que no se fundan sobre *conceptos articuladores*. Las diversas dimensiones que componen y *estructuran* la movilidad -y, con ella, establecen el grado de *funcionalidad* urbana- son diagnosticadas y planificadas por separado.

En *ningún caso* se parte del estudio de la localización (actual, proyectada o deseada) de las actividades en el territorio. El diseño de redes de infraestructura y servicios de transporte no tienden claramente a favorecer la accesibilidad de calidades homogéneas de movilidad *para toda la población en toda el área*. Se desconocen -o no se actualiza el conocimiento- sobre las cambiantes formas de la movilidad de los individuos y se minimiza el rol del transporte en la inducción de la localización de actividades residenciales, productivas, comerciales, recreativas y de uso de los espacios públicos.

⁵ Los conceptos de "territorio" y su "ordenamiento" asumen orientaciones, contenidos y significados muy diversos (Duran, 1999). Más allá de las motivaciones declaradas, la visión territorial y ordenancista implícita en el planeamiento y gestión de la movilidad de la MRGLP parece inscribirse claramente en un abordaje sectorialista, *no-sistémico y reactivo*.

⁶ El reciente SUT (Sistema Urbano de Transporte) responde en buena medida a esta lógica.

Planes urbanos, códigos y ordenanzas de uso del suelo están desligados del planeamiento del transporte -factores todos ellos cuya interacción *organiza el territorio*.

La identificación de las lógicas dominantes de ocupación del espacio —para su posterior normatización— excluye el análisis de la dinámica espacial y los patrones de movilidad de la población. La planificación de usos del suelo está más asociada a la planificación de la *red vial* que a la de los sistemas de *transporte y conectividad* de la población. Ni el diagnóstico ni el ordenamiento de usos del suelo en la micro región considera el transporte público, la intermodalidad ni el cambio de la localización de actividades en función de la optimización de la movilidad y conectividad urbana. Tampoco se considera el impacto recíproco entre nuevos usos del suelo y la configuración de recorridos de los sistemas de transporte.

2.2. Sistemas y dispositivos de gestión

Multiplidades, fragmentaciones, superposiciones, desconexiones y desarticulaciones, núcleos conceptuales y funcionales vacíos, racionalidades y velocidades contradictorias y hasta conflictivas son atributos del conjunto de las instituciones que confluyen en las áreas políticas y temáticas, así como en los territorios y temporalidades de la movilidad.

Muy diversas incumbencias jurisdiccionales de diversas escalas (nacional, provincial y municipal) se superponen en MRGLP, lo que es agravado por su notoria y casi deliberada desconexión. Esta *fragmentación* jurisdiccional es acompañada -¿potenciada?— por la desarticulación *conceptual e ideológica* entre diversas *políticas* programadas y ejecutadas aún por *una misma* área de Gobierno, así como por la *desconexión institucional*, fundada sobre la supervivencia de los históricos parcelamientos técnico-departamentales típicos de las organizaciones municipales tradicionales/

Las estructuras organizacionales de las instituciones de gestión pública se caracterizan en general en Argentina por su carácter vertical, arborescente y de racionalidad predominantemente burocrática —esto es, orientadas a procesos más que a resultados- con una doble segmentación (según jurisdicciones político-territoriales y por especialización sectorial de actividad) cuyas interconexiones tienden a ser bajas o nulas y frecuentemente inconducentes. Este patrón organizacional genera habitualmente -¿deliberadamente?- yuxtaposiciones, superposiciones y conflictos entre *incumbencias* y -en lo que interesa particularmente en esta ponencia- sobre un mismo *territorio*, lo que dificulta extraordinariamente la resolución de aquellas situaciones como la movilidad que, por su propia naturaleza, exceden aquellos marcos.

Respecto de este panorama, Oszlak (citado en Kralich, 2001) es particularmente esclarecedor: "La posibilidad de planificación o acción concertada entre las diferentes jurisdicciones y unidades con responsabilidad decisoria o ejecutiva en el área, dependería de que los intereses sectoriales (tanto burocráticos como clientelísticos) se subordinasen y adaptasen a pautas normativas más generales y consistentes con una auténtica definición del interés social. Ocurre que en muchos casos tal subordinación podría significar lisa y llanamente la desaparición de una agencia, el debilitamiento de su clientela, la pérdida de legitimidad o recursos, etc. (...) Aunque las acciones estén vinculadas entre sí, se mueven dentro de determinados márgenes impuestos por la naturaleza del régimen, *la relación de fuerzas políticas, el grado de organización de los diferentes sectores sociales y su consecuente posición frente al ejercicio del derecho al espacio urbano.*"

Esta fragmentación institucional esteriliza la posibilidad real de construir propuestas globales y de proyectar conjuntamente un futuro de mediano plazo.

Estas características, de larga raigambre histórica, hablan -siguiendo a J.C. Torre- de una *patología política* que *inevitablemente* conduce a la fragmentación y división y a un modo oclusivo e *inhabilitante* de construir instituciones.

Incumbencias sectorializadas hasta la fragmentación y atribuciones cuidadosamente delimitadas y acotadas inhiben sus capacidades para planificar, decidir, operar y -esencialmente- para articular y *converger* en función de la *naturaleza sistémica* del objeto urbano abordado.

Adicionalmente, el debilitamiento (políticamente deliberado) de la capacidad estatal de planificar, regular, orientar y gestionar dimensiones cruciales para el desarrollo y crecimiento de las ciudades durante los noventa, fue paralelo al avance de los actores del mercado como agentes planificadores e interventores en campos claramente públicos.

Puede concluirse que los actuales dispositivos de gestión no permiten concebir ni enfrentar eficazmente la complejidad de los *vínculos matriciales* que existen entre los procesos físicos, ambientales, funcionales, económicos y sociales en medios urbanos y regionales, ni *cerrar los ciclos* de todo tipo de recursos urbanos ligados a la circulación y a la conectividad social.

A la luz de estos tipos de restricciones y condicionantes, se impone reflexionar acerca de la construcción de institucionalidades y modelos de gestión que den cuenta del carácter con que aspectos supuestamente sectoriales configuran y especializan sistémicamente las relaciones sociales.

3. Reflexiones y propuestas "fractales" para cerrar brechas y tender puentes.

Marcos conceptuales, operativos, políticos.

El carácter sistémico de la ciudad no es *evidente*, ni puede abordarse de modo voluntarista.

En cada uno de los campos que dan cuenta de aquel carácter en el estudio del territorio y de los sistemas urbanos se despliegan concepciones y orientaciones diversas. Por tanto, la capacidad de generar miradas transversales o de planificar sobre la base de *conceptos articuladores* -que dan marco y determinan el *significado* de la planificación y de sus instrumentos- requiere ineludiblemente *tomas deposición* activas y deliberadas por parte de investigadores, planificadores, gestores y otros actores sociales urbanos.

Acerca de la (producción de la) ciudad y el rol estructurante de la movilidad

La ciudad es espacio articulado para facilitar la interacción de personas y actividades.

La urbanidad (*diversidad cultural*) no es cuestión de concentración o dispersión -sino de *interdependencia*.

Coincidencia y diferencia son las ideas que definen la ciudad, más que su *orden, unidad o regularidad*'.

(Forum Barcelona, 2004)

"La expansión incesante y revolucionaria de los procesos de circulación y socialización mediante la producción de infraestructuras que *organizan al mismo tiempo el espacio y la sociedad es*, precisamente, la esencia de los procesos de urbanización"

H. Lefebvre (1974).

El hecho urbano puede caracterizarse a través de algunos de sus muy diversos rasgos distintivos -tamaños, densidades, centralidades, morfologías, modos de vida- así como de *procesos*: (i) *económicos* (mercados), (ii) *sociales* (heterogeneidad, "culturas urbanas", formas, grados, amplitudes e intensidades de la interacción social) y (iii) *políticos* (las diversas formas de des/centralización institucional del poder).

Reconstruir la unidad de este sistema complejo —[*urbs*civitas*polis*]- requiere identificar los *procesos* urbanos que en cada momento histórico *articulan* concretamente entre sí la forma y funciones espaciales y los procesos de estructuración social.

La *circulación y conectividad social* —y la movilidad como su dimensión fundante- es uno de esos procesos críticos.

Las redes de infraestructura y servicios establecen la trama que sustenta el funcionamiento de las actividades, los flujos y las relaciones sociales sobre el espacio y el territorio -los *complejos* procesos de producción y distribución social de la riqueza- y es en este sentido que -como parte de los mecanismos de integración y redistribución de recursos entre la población- *constituyen* la ciudad.

La estructuración territorial de las redes de infraestructura y servicios urbanos y sus modelos de gestión resultaron componentes centrales en los procesos de *Producción social* (Lefebvre, 1974; Gottdiener, 1987) del espacio urbano.⁵ Este proceso histórico de *estructuración socio-espacial* resulta directamente de las relaciones dinámicas que se establecen entre procesos económicos, políticos y culturales, en tanto éstos se vinculan con la geografía regional de sus áreas metropolitanas (M. Gottdiener, *op cit.*).

8.La circulación -coincide di Cione(2004)- posibilita analizar las características más o menos integradoras de los procesos de socialización, dentro y entre los diferentes lugares; (...la que) define, reconfigura funcional y contradictoriamente las difetencias -entre agentes, clases sociales, lugares, territorialidades o sectores (... la que) limita y posibilita la división social, técnica y geográfica del trabajo. La noción de urbanización remite (...) al conjunto de dispositivos materiales e inmateriales que posibilitan ampliar incesantemente la circulación socializadora e integradora de cada lugar y fuera de ellos".

El espacio es así históricamente producido por medio de complejos procesos que relacionan y oponen a actores sociales entre sí, según la dinámica de las configuraciones sociales y los (des)equilibrios de poder globales y locales. Por medio de ellos, la sociedad produce y construye permanentemente el espacio que habita. También la conflictividad social ocurre en, sobre y acerca del espacio.⁹

El análisis de estos modos de constituir ciudad requiere (i) un marco conceptual que habilite a interconectar diversas capas de la realidad socioespacial urbana -[urbs* civitas* polis], (ii) develar los mecanismos y procesos a través de los que diversos actores sociales contribuyen a la estructuración física, institucional y cultural del espacio urbano y, al mismo tiempo, (iii) aplicarlos a conjuntos precisos de componentes y prácticas urbanas específicas en y sobre el espacio socialmente construido, organizado y significado. El tejido urbano pretende ser, al fin y al cabo, una organización flexible y dinámica del espacio para que las actividades y las personas puedan entrecruzarse.¹⁰

Si esta mirada es correcta, el *tránsito*, el *transporte* y los *sistemas viaños* (incluyendo su trascendental dimensión tarifaria) no puede ser analizados fuera del sistema de la *movilidad*; ni éste fuera de los procesos de *conectividad* urbana ni éstos -finalmente- fuera de aquellos complejos y reticulares *procesos socioespaciales* reales que la circulación urbana permite vincular —y, por cierto— dirigir y orientar.

Acerca de los sistemas urbanos

Aunque el abordaje sistémico permitió aprender mucho acerca de la dinámica de las ciudades, los avances conceptuales e instrumentales a que da lugar son lentos. El carácter multidimensional de los fenómenos que configuran los sistemas urbanos, las dificultades asociadas a la definición y medición de sus componentes así como sus transformaciones permanentes -con inercias y velocidades dispares- generan serias dificultades analíticas que traban tanto la conceptualización y la investigación como la eficacia de las intervenciones gestionarias (Davies, 1991).

También es cierto que una *visión* sistémica no permite generar *instrumentos* sistémicos *automáticamente*, pero sin ella (es decir, procediendo como si la operación técnica y la gestión de las redes viales o los procesos de ordenamiento del suelo fuesen *independientes* del funcionamiento activo del sistema global de servicios y equipamientos urbano-regionales, de las localizaciones y actividades de la población, de la matriz político-institucional y del modelo de gestión) sólo se generarán abordajes parcializados, fatalmente ineficaces.¹¹

9.O. Mongin (2006) sugiere provocativamente que en esta era de las ciudades de "múltiples velocidades", la lucha "por el espacio urbano ha reemplazado a la lucha de clases".

10 Desde una antropología urbana, esta "articulación de lo diferente" es el carácter que define centralmente la ciudad compacta de la industrialización y el más afectado por la urbanización descentralizada y dispersa.

11 Sin ser la única ni la principal alternativa operativa disponible para los planificadores urbanos, la promisoría dirección que el urbanista argentino Horacio Torres iniciara más de 30 años atrás con sus análisis y representaciones pioneras (ya clásicas) sobre los procesos y políticas de estructuración socioespacial urbana -continuadas y profundizadas en México por Martha Scheingart y colaboradores- demostró que es posible generar hipótesis e instrumentos diagnósticos y definir políticas de intervención sobre sistemas complejos, con el soporte de metodologías y técnicas adecuadas de manejo de información y una fuerte vocación integradora y articuladora, todos ellos diseñados a partir de algún encuadre teórico consistente.

Desde una perspectiva sistémica, la *estructura interna* de la ciudad resulta de los particulares comportamientos de -y de las variables condiciones de articulación entre— rasgos pertenecientes a dimensiones muy diversas, cada uno de los cuales posee pautas y velocidades de estructuración y variabilidad propias según las configuraciones sociales de lugares (y momentos) urbanos específicos. Por ello, también sus articulaciones varían en el tiempo, lo que determina las *condiciones de mutación* en la estructura interna de las ciudades

El análisis *disciplinario* de estos *sistemas urbanos* y de sus dinámicas desarrolló —desde comienzos de los años '70- diversos *focos*: morfológicos, estructurales, relacionales, estructuracionistas, etc.

El análisis de la *forma espacial* da cuenta de los procesos de centralización de las ciudades compactas, su posterior expansión por descentralización, la difuminación de los bordes originales de las aglomeraciones y la aparición de regiones urbanizadas polinucleares características de algunas metrópolis actuales, matriz que se reproduce tanto en países desarrollados como periféricos.

El análisis de las *características de los nodos* remite a análisis sobre el crecimiento y complejización relativa de los *lugares* (sociales), sus espacializaciones, sus tamaños y su distribución interna, su importancia comercial o económica y otros diversos factores tipológicos urbanos.

La insuficiencia o inadecuación de datos específicos dificulta el análisis empírico de la *naturaleza de las interacciones y relaciones sociales* y sus efectos sobre los procesos de estructuración del espacio, por lo que -mientras se avanza trabajosamente en la identificación y construcción de métodos e indicadores relacionales— es preciso seguir apoyándose sobre la especificación, formalización y espacialización de modelos conceptuales cualitativos.

Mientras tanto, el análisis de las "fuerzas del crecimiento" está más directamente ligado a los procesos urbanos *económicos* -centralidades, localizaciones industriales, comercio de larga distancia, polos tecnológicos, polos de soporte informático— o al desarrollo de factores (y actores) *políticos*. Focos desarrollados más recientemente (sobre la economía política de las ciudades, los impactos de la innovación tecnológica sobre la descentralización y regionalización de las ciudades y su fragmentación social en el plano local, el (escaso) impulso de los gobiernos a la formulación de políticas que impacten explícitamente sobre las lógicas y las dinámicas de estructuración de sistemas urbanos y, finalmente, sobre la orientación política y el carácter de clase de los dispositivos institucionales de la gestión urbana) van fortaleciendo progresivamente la capacidad de *comprender* los resortes, los intereses y las capacidades de actores urbanos específicos —globales y locales- para orientar y orientar el crecimiento de las ciudades en direcciones determinadas y, al mismo tiempo, para *planificar de modo noingenuo*.

Así, el análisis de las "fuerzas (*drivers*) del crecimiento (urbano)" cobra particular importancia a la hora de diseñar intervenciones urbanas, especialmente si se las considera en el mediano y largo plazo.

Acerca de las prácticas urbanas desplegadas por las "fuerzas del crecimiento"

El *objeto* de las *políticas* de estructuración de las ciudades y sus territorios está constituido por *prácticas* urbanas de diverso tipo: (i) los espacios proyectuales; (ii) las percepciones y

representaciones del espacio y, finalmente (iii) las experiencias espaciales materiales (o las *experiencias* del espacio).

Estas últimas son atravesadas por cuatro tipos de *fenómenos* socio-espaciales (Harvey, 1978) que tienen una representación sólo imperfecta -y escasamente visible- en los instrumentos de planificación y gestión vigentes. Así,

(a) el ordenamiento y canalización de los *flujos* físicos de bienes, dinero, gente, trabajo, poder, información a través de los sistemas de transporte y comunicación, los mercados y las jerarquías urbanas expresan el estilo de manejo de la "fricción de la distancia" en las organizaciones humanas y definen las políticas de *accesibilidad* y *distanciamiento* urbano y

(b) la producción, localización, organización y distribución territorial (formal e informal) de infraestructuras físicas, redes de servicios públicos, sistemas de transporte y comunicaciones, equipamientos sociales y en general, el ambiente construido según normativas determinadas de ordenamiento territorial y de uso del suelo) *producen* el espacio urbano y regional.

(c) las normativas de uso del suelo y del entorno construido¹² expresan políticas y dispositivos que estimulan, inhiben o delimitan la ocupación del espacio por *objetos* (calles, edificios), *actividades* (la economía y estructuración de la sociabilidad), *sujetos sociales* (individuos, clases, etnias, géneros, tribus, subculturas) y con ello configuran los espacios sociales; las redes sociales de comunicación y soporte recíproco. En su conjunto, configuran los modos de *apropiación del espacio*.

(d) los regímenes de propiedad de la tierra, las zonificaciones excluyentes, los barrios y las comunidades cerradas y otras formas de control social, la delimitación de los roles del Estado y las divisiones jurisdiccionales y administrativas de incumbencias técnicas y normativas *configuran* los modos en que individuos o grupos poderosos ganan y/o consagran roles predominantes en la orientación de los procesos de producción y organización del espacio y terminan constituyendo -ya sea que sus autores lo sepan o no- las maneras y velocidades de la *dominación del espacio*.

Estos *fenómenos* y *prácticas* son protagonizados por actores sociales que despliegan sus conductas estratégicas¹³ y tácticas a través de la conformación de (y de la presión sobre) sistemas decisionales urbanos. Estos *sistemas decisionales* se corporizan en ambientes institucionales y gestionarios histórica y territorialmente determinados.

12.El mercado de suelo —abordado aquí sólo tangencialmente— es un sector "negro" de la economía en Argentina. Después de la gran crisis de 2001 y apenas tres años más tarde, el suelo urbano es la única mercancía que recuperó sus valores precedentes a la convertibilidad. La política comercial de los grandes operadores y desabolladores genera millones de dólares de renta especulativa capturada por el mercado inmobiliario. La gobernabilidad de este mercado es una cuestión estratégica, en general no atendida por las políticas públicas ni enfrentada eficazmente con los instrumentos de regulación disponibles.

Acerca de los ambientes institucionales y gestores

(o ¿cómo concebir el entramado de diversos focos analíticos y de intervención?)

El análisis de la producción y configuración dinámica de la ciudad como resultado de la *interacción* entre sistemas y redes de servicios y sistemas político-institucionales es una operación teórica y conceptual reciente. El "Urbanismo de redes" que G. Dupuy propuso hace ya más de quince años, fue el primer enfoque que propuso estudiar simultáneamente sus dimensiones morfológica, física, tecnológica y gestionaía, así como su activa interacción con sus referentes en los *procesos de estructuración social y política de la ciudad*.

Así, las características físicas y tecnológicas de las *redes* se relacionan con aspectos estructurales y territoriales de la estructuración de la *sociedad*.

En esta línea, la configuración de las redes urbanas resulta de una particular interacción entre (a) los componentes de dispositivos técnicos sobre un territorio social y económicamente significativo y (b) un particular sistema institucional, cuya forma es configurada por los actores y por el sistema de normas que regula sus relaciones recíprocas. (Pérez, 1994)¹⁴

De hecho, las arquitecturas territoriales, económicas, sociales y técnicas de las redes de servicios remiten (se espejan, expresan y son expresadas a través de) las arquitecturas y flujos de las redes decisorias, de representación y de control del interés público, con lo que la *constitución de los contenidos y los instrumentos de las políticas públicas urbanas y regionales vinculan necesariamente ambas esferas*: la real y la gestionaía.

¿Qué tipo de institucionalidad construir y cómo hacerlo?

El campo de la planificación y gestión de la *sustentabilidad* urbana y regional se dirige en la esfera de los sistemas político-institucionales más que en la estrictamente científica o disciplinaria.

La gestión de fenómenos u objetos extraordinariamente complejos (como la dinámica urbana, las problemáticas ambientales, las cuencas hídricas, las redes energéticas o las de circulación, movilidad y transporte regional, las áreas o regiones metropolitanas) son ejemplos típicos de sistemas que no pueden ser planificados ni resueltos con eficacia sino (a) a través de mecanismos

13. Al analizar la conducta estratégica de los actores, Giddens considera los modos en que los actores sociales se basan en propiedades estructurales de los sistemas para constituir sus relaciones sociales sobre el espacio. Las matrices analíticas más fértiles para evaluar cómo los actores sociales producen y gestionan el espacio remiten al análisis de diversos procesos decisionales urbanos -formales e informales- y al de sus diversos actores, partes e intereses involucrados: ¿quiénes toman decisiones, cómo lo hacen, quiénes influyen en las decisiones -y sus resultados- cuáles son los impactos de esas decisiones, en términos de la dinámica del crecimiento urbano y los servicios producidos y provistos a la población? (Devas, 1999).

14. Una formalización más detallada de este último encuadre puede verse en Pérez *et al* (2004). Un Sistema Urbano Regional Generalizado (SURG), se compone de subsistemas -que interactúan entre sí en una trama de relaciones recíprocas- orientados a prestar un servicio urbano y regional. Así, (i) el Subsistema político-institucional (SPI) relaciona actores políticos estatales, políticos no estatales, económicos, reguladores y sociales (usuarios); (ii) el Subsistema de servicios urbano regionales (SUR), contiene a la dirección (gerenciamiento), la infraestructura (red) y el sistema interno de regulación; (iii) el Subsistema Asociado Territorial (SAT) es la parte del territorio a la que sirven las transferencias del SUR. Finalmente, (iv) el Modelo de gestión (MG) del SURG está conformado tanto en estilo como en intensidad por los otros subsistemas, a los que regulariza y compatibiliza.

de articulación o concertación interjurisdiccional, o bien (b) por instancias jurisdiccionales que *contengan la responsabilidad de concertar entre los miembros componentes* contando con un elevado grado de descentralización y autonomía ejecutoria y decisoria (v. Ainstein, Karol *et al*, 2005).

En las dos últimas décadas, aquellas restricciones fueron encarándose a través de espacios conjuntos de cooperación o coordinación interinstitucional, de instancias en las que conjuntos de instituciones estatuyen mecanismos *transversales* de coordinación, intercambio de información, compatibilización de abordajes, precisiones técnicas compartidas, eslabonadas, consensuadas o articuladas en materia de diagnósticos, definiciones estratégicas globales o planificación básica, a propósito de problemáticas puntuales o globales que tienen lugar en los sistemas sobre las que ejercen algún tipo de potestad o jurisdicción¹⁵ A través de estos mecanismos e instancias articularias, suelen crearse capacidades consultivas, diagnósticas y de consultoría de gran importancia. Sin embargo, rara vez se construyeron mecanismos e instrumentos gestionarios y/o decisorios efectivos. Pocos de ellos lograron adquirir una real vida gestionaría propia.

Los organismos, agencias y/o programas interjurisdiccionales, intersectoriales o suprainstitucionales eficientes y sustentables, con capacidad decisoria y ejecutiva propia, no cuentan con antecedentes exitosos en Argentina. En el límite, el ejemplo más flagrante de estas ausencias e incapacidades es el fracaso reiterado en el empeño de construir autoridades de gestión de la propia Área Metropolitana de Buenos Aires. También la institucionalidad de la planificación y gestión de la movilidad y circulación urbano-regionales en la MRGLP es un ejemplo particular de esta situación.

Por tanto, no hay sólo una *institucionalidad* de planificación y gestión urbana global -o de fenómenos urbanos particulares intrínsecamente complejos y reticulares, como los de la circulación y movilidad- *por construir*. También es preciso revisar los *modos* —políticos, más que técnicos - de *construir institucionalidad*.

Para construir institucionalidades

Estas son algunas preguntas a considerar en esta revisión:

- ¿qué actores sociales?
- ¿cuáles mecanismos de vinculación y reconocimiento recíproco entre las *lógicas* de los actores podrán generar desde visiones básicas compartidas, acuerdos mínimos, estrategias generales, hasta protocolos conjuntos para el manejo coordinado de bases de datos y sistemas de información?
- ¿qué mecanismos permitirán actualizar los consensos acerca de esa visión?
- ¿qué racionalidad de articulación evitará la (re)creación, acumulación y superposición de nuevas "capas geológicas" político-institucionales?

15 Ejemplos de esas instancias son los Concejos, Agencias, Comisiones Técnicas, Foros Ambientales, Foros de Regiones o Áreas, Consorcios regionales, Entes de Coordinación, Organismos interjurisdiccionales de cuenca, Comités o Autoridades de Gestión, Entes reguladores de servicios públicos de carácter territorial (como en los casos las ciudades de Buenos Aires y Córdoba, en Argentina) o interjurisdiccional (como el ETOSS, en el Área Metropolitana de Buenos Aires), Entes de coordinación metropolitana de iniciativas sectoriales (como ATAM y ECOTAM, aplicadas al transporte).

- ¿cómo se ordenarán los problemas de la interjurisdiccionalidad?
- ¿con qué capacidades, incumbencias, atribuciones, sistemas de contribuciones y financiamiento, sistemas de controles, sistemas de responsabilización?
- ¿para la definición de qué clases, niveles y escalas de políticas urbanas y territoriales?
- ¿qué tipo de relaciones, qué tipo de formalidad y permanencia debiera tener la institucionalidad que las permitan?
- ¿qué información, de qué calidad debe circular por cuáles circuitos?
- ¿quiénes deben tomar qué decisiones cómo, con qué niveles y cuáles formas participativas de quiénes, cuándo?

La respuesta inicial a todas estas preguntas no debe provenir de los "técnicos" ni de los "políticos", sino -y necesariamente- del conjunto de los actores que *hacen ciudad* todos los días, de todas las instituciones y organizaciones que trabajan, operan, proyectan, idean, discuten y transcurren la ciudad todos los días (incluyendo, claro está, a los "técnicos" y a los "políticos").

Modos y horizontes de construcción de institucionalidades

Ya se señaló que las políticas de *transporte* y *movilidad urbanas* aparecen casi totalmente disociadas de las políticas "urbanas" y territoriales (y en el conjunto de éstas, suelen estarlo entre sí).

Parece claro que los problemas "del transporte" de una micro-región no pueden ser pensados como problemas de *transporte* sino como *problemas territoriales*. Sólo esta visión justifica la concreción de (diversos tipos de) acuerdos con otros actores jurisdiccionales.

Pero su institucionalización debe sustentarse sobre la generación de valores y normas compartidas por todos (y no sólo por los "técnicos" o "los políticos").

La problemática de la gestión urbana de la movilidad debe ser abordada desde sus fuentes: las características, valores, cultura, tradiciones, preferencias, presiones y pulsiones, necesidades, pautas dinámicas de comportamiento de los actores sociales urbanos que se *mueven, circulan, usan y piensan* la movilidad y la circulación de/en la ciudad.

Las experiencias "transversales" sugieren una alta vulnerabilidad de los diseños de "Autoridades Totalizadoras", que históricamente sucumbieron frente a perversos procesos políticos subyacentes.

No es práctico esperar a controlar todas las variables para constituir instituciones, desarrollar iniciativas o desencadenar procesos. Los conceptos y las visiones sistémicas necesitan ser desarrollados, contruidos y apropiados conjuntamente por muchos actores a lo largo del tiempo.

La *construcción de viabilidad* es un proceso progresivo que se va *desarrollando* en el tiempo, como consecuencia del lanzamiento y el crecimiento del soporte social a las iniciativas articuladoras.

Este *soporte social* del proyecto - su carácter colectivo y su peso social- puede impulsar (y direccionar y controlar) las decisiones políticas compartidas, así como construir la legitimidad democrática que tornará sustentables a los procesos territoriales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ainstein, L., Karol, J., Pastrana, E., Rajland, B., Pérez, R., Scheinsohn, M. y Cabrera, C. (2005) *Estructuración institucional para la planificación y gestión integradas del Aglomerado Urbano de Buenos Aires*, Proyecto PICT 13-6826, ANPCyT, en prensa.
- Aón, Frediani, Elizalde, Ravella (2002) Planificación y cambios en los sistemas de transporte público colectivo de pasajeros: la relación Estado-Empresas-Sociedad para los casos del Gran La Plata y de Neuquén, XII Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito y Transporte, Quito, 2002
- Aón, Frediani, Goenaga, Moro, Elizalde (2003), La participación social en la planificación y gestión en Argentina. El caso de la Planificación Estratégica de la Ciudad de La Plata, Congreso de Planificación Regional, Santa Fe
- Davies, W.K.D.(1989), *Towards a conceptual integration of the Urban System Literature*, en Bourne, Sinclair, Ferrer, d'Entremont (Eds), *The changing geography of urban systems*, I.G.U. Conference on *Urban Systems in Transition*. Pamplona, University of Navarra.
- Davies, W.K.D (1991). *On understanding urban systems development policies: a Review*, in C.R. Lewis (ed.). *Urban essays for Prof. H. Cáster*. Cambria, 16:151-181.
- Devas, N. (1999), *Who runs cities? The relationship between urban governance, service delivery and poverty*, Int'l Devpt Dept, School of Public Policy, University of Birmingham.
- DiCione, V. (2004), Apuntes de Geografía y Ciencias Sociales, www.geobaires.geoamerica.org.
- Donzelot, J. (1999), *La nouvelle question urbaine*, en *Esprit*, 258, Paris, noviembre.
- Duran, D. (1999), La falta de acuerdo en torno al concepto de ordenación del territorio, Jornadas Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Sevilla Forum Barcelona (2004), Ciudades, esquinas, Barcelona.
- Frediani, J. (2004), Gestión y marco normativo del Transporte Público Automotor de Pasajeros en el Partido de La Plata, Informe Final de la Beca de Perfeccionamiento 2002-2004, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, mimeo.
- Giacobbe, Aón, Frediani, Elizalde, Goenaga, Ravella, Moro, Wright, (2004), Movilidad y Sistemas de transporte en la reestructuración urbana del Siglo XXI, Unidad de Investigación 6B-IDEHAB, FAU, UNLP, mimeo
- Giddens, A. (2003), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Gottdiener, M., (1987), *The social production of urban space*, The University of Texas Press.
- Harvey, D. (1978). *The urban process under capitalism: a framework for analysis. International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 2, pp. 101-31.
- Kralich, S. (2001) El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, www.scielo.cl, #15.
- Lefebvre, H., (1974) *La production de l'espace*, Paris, Anthropos
- Mongin, O. (2006), *La condición urbana*, Paidós, Buenos Aires.
- Pérez, P. (1994), *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, CENTRO/Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Pérez, Rosenfeld, Karol, San Juan (2003), *E/ sistema urbano-regional de redes de servicios e infraestructuras. Materiales para su estudio*, Editorial de la Universidad de La Plata
- Ravella, Giacobbe, Aón, Frediani, Moro (2004). Movilidad y transporte en los planes urbanos del Siglo XXI. Estudios de caso: La Plata y Rosario. V Coloquio UGM sobre Transformaciones Territoriales.

"Nuevas visiones en el inicio del Siglo XXI". Mesa temática: Ordenamiento y Gestión Urbana. Universidad Nacional de La Plata

Torres, H. A. (1975). *Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires*. Desarrollo Económico, Vol. XV, N° 58, Buenos Aires.

Torres, H. A. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. SICyT, FADU, UBA. Buenos Aires

Torres, Fernández, Lerchundi, Morano, (1994), La espacialidad de la vida social: un debate teórico reciente y su aplicación a la interpretación de los procesos de estructuración socioespacial de Buenos Aires, en *Qué es investigar en la FADU*, SICyT, Buenos Aires

Torres, H. A. y otros (1997.a), "Transformaciones socio-territoriales recientes en una metrópoli latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires". En: *Territorios en Redefinición. Lugar y Mundo en América Latina*. Buenos Aires, FFyL, UBA, Buenos Aires.

Torres, H. A. (1997.b) El transporte de Buenos Aires y las tendencias recientes de cambio en la estructura metropolitana, 3a. reunión "La situación del transporte en Buenos Aires: diagnóstico y propuestas", Centro para la Gestión Urbana/ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Foro Permanente de Transporte.

Torres, H. A. (1999.a) *Diagnóstico socio-territorial de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano*. Plan Urbano Ambiental, GCBA, COPUA, FADU/UBA.

Torres, H. A. (1999.b) La Aglomeración Gran Buenos Aires: sus patrones de expansión física y los cambios recientes de su mapa social, Documento de trabajo 01/99. PROHAB-SICyT- FADU-UBA.