



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Deseando una ciudad sustentable: un análisis de discurso sobre el *Modelo Territorial* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Margarita Gutman

margaritagutman@gmail.com

The New School University, Nueva York; y FADU, UBA
Argentina

Ignacio Rullansky

irullansky@gmail.com

CONICET-UNSAM; y FSOC, UBA
Argentina



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

En este trabajo se propone introducir un análisis sobre el “Modelo Territorial: Buenos Aires 2010-2060”, documento elaborado por el Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2011. Presentaremos, en esta oportunidad, avances de investigación sobre distintos aspectos de este extenso material. Como objetivo general, nuestro trabajo plantea analizar el entramado discursivo con que los autores del Modelo Territorial tematizaron y dotaron de sentido a los lineamientos sobre planificación urbanística sugeridos en el texto. Precisamente, el Modelo Territorial es asumido por sus autores como un marco de orientación, tanto presente como futuro, para el diseño de políticas públicas que cubren una multiplicidad de aspectos: hábitat, medio ambiente, centralidades políticas y económicas, espacio público, transporte, etc. De la lectura del documento resulta evidente al lector que la noción de “sustentabilidad” constituye el eje que atraviesa la integridad de los planteos establecidos por sus autores: desde la apreciación que hicieron de los modelos y planos urbanos previos, hasta la concepción de nociones sobre la actualidad y el futuro de la ciudad, lo sustentable es asumido como el principio que guía y estructura los resultados volcados en este texto.

Ahondando en este punto, adelantamos que el objetivo del Modelo Territorial, podría sintetizarse como el de brindar diagnósticos pormenorizados sobre la multiplicidad de variables que hacen a la situación general de la ciudad en su momento de redacción, y en segundo lugar (aunque en mismo grado de importancia), de anticipar tendencias y escenarios futuros, para orientar las dinámicas en marcha de manera “sustentable”. En suma, nos ocuparemos de proporcionar un análisis sobre la racionalidad política plasmada en el Modelo Territorial. Es decir, exploraremos cómo se compone este discurso, qué variables comprende y cómo las caracteriza y cómo tematiza ejes tales como la formulación de nociones sobre la ciudad, de diseño de políticas públicas, y el propio despliegue de un relevamiento cuantitativo sobre la ciudad que ocupa buena parte del documento. Interesará, entonces, indagar en las modalidades con que el discurso de la sustentabilidad posibilitó a los autores del Modelo, traducir sus expectativas y voluntad de gobernar la ciudad en una semántica que dota de legitimidad el ejercicio del poder gubernamental; en otras palabras, nos ocuparemos de desentrañar la articulación de un registro técnico-científico con uno político.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

In this paper we propose to introduce an analysis on the *Modelo Territorial: Buenos Aires 2010-2060*, a document prepared by the Ministry of Urban Development of the City of Buenos Aires' office in 2011. On this occasion we submit research advances on different aspects of this extensive material. As a general objective, our work raises the discursive framework with which the authors of the *Modelo Territorial* framed and gave meaning to the guidelines on urban planning suggested in the text. Precisely, the *Modelo* is conceived by its authors as a guideline, both for the present as for the future, for the design of public policies that cover a multiplicity of aspects: habitat, environment, political and economic centralities, public space and transport, among others. From its analysis it is evident to the reader that the notion of "sustainability" is the one that crosses the integrity of the proposals by their authors: from the appreciation that the previous urban models and plans made, to the conception of the notions about the present and the future of the city, the sustainable feature is assumed as the guiding principle as well as the structure of the results expressed in this text.

Deepening in this point, we will say that the objective within the *Modelo Territorial* could be synthesized as to provide detailed diagnosis on the multiplicity of variables that contribute to the general situation in the city by the time of its production, and secondly (not in a minor degree of importance) of anticipating future trends and scenarios in order to guide the dynamics that are already in progress into a "sustainable" way. In short, we will provide an analysis of the political rationality embodied in the *Modelo Territorial*. That is, we will explore how this discourse is composed, what variables it understands and how it is characterized, and how its topics are themed, such as the formulation of notions about the city, the design of public policies, and the actual deployment of a quantitative survey of the city that occupies a vast part of the document. It will be interesting, then, to investigate the forms with which the sustainability discourse that enabled the authors of the *Modelo* to translate their expectations and the will to govern the city into a semantics that gives legitimacy to the exercise of governmental power; in other words, we will take care of unravelling the articulation of a scientific technical discourse with a political one.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Palabras clave

Sustentabilidad – planeamiento urbano – racionalidades políticas.

Keywords

Sustainability – urban planning – political rationalities.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

En esta ponencia proporcionamos algunas de las conclusiones surgidas de un trabajo de investigación que comprende el estudio de distintos documentos de planeamiento urbano producidos por las autoridades locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2000 y 2015.. En particular, nos centramos en uno de sus documentos de mayor envergadura, el *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*¹ (MT). Del estudio que hemos hecho de dicho texto, en este escrito presentamos una interpretación de la racionalidad política que dio lugar al ciframiento de un tipo de análisis, de proyección y de resolución ejecutiva por parte del Estado, con respecto a las políticas públicas que fueron diseñadas desde su seno para la ciudad.

Hemos decidido, a tal fin, centrarnos en un aspecto concreto del documento: su estructura y la relación existente entre ella y la racionalidad política matriz, explícitamente sustentable, que se manifiesta por ejemplo, en la nomenclatura de las secciones del texto que corresponden a tipos de ciudades que son presentados como fases de una secuenciación que culmina con una “Ciudad Sustentable”. Se debe observar que, en los documentos sobre los cuales se basó la redacción del *Plan Urbano Ambiental* aprobado por la Legislatura de la ciudad en 2008, ya se hallaba enunciada la recomendación de sustentabilidad.

Comenzamos, en la primera sección, con una breve reseña de los principales aspectos del concepto de sustentabilidad, en tanto los autores del MT asumieron un discurso que incorpora dicha noción como troncal a nivel epistemológico y metodológico. Esta noción se refleja en el tipo de evaluaciones, diagnósticos, proyecciones y lineamientos generales volcados en el texto, los cuales responden a un marco conceptual claramente definido en el campo de las ciencias sociales y en sus múltiples abordajes interdisciplinarios. La segunda sección incluye una interpretación de estructura y opacidades del MT, y la tercera analiza con más detalle la secuencia de capítulos del documento. En base a las evidencias presentadas, en las conclusiones avanzamos sobre la relación entre la lógica técnica y la lógica política que se identifica en el MT.

¹ Macri, M. et al (2009) *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060* -1a ed.- Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009. ISBN 978-987-24660-3-9.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

La sustentabilidad es frecuentemente concebida como una acción de respuesta a circunstancias extremas que se realiza bajo la modalidad de una transformación: ante desafíos ecológicos graves, ella opera como sostén del “bienestar humano” y del funcionamiento del sistema (Redman, 2014; Leach et al 2010). Estos dos grandes objetivos se consiguen a través de un proceso de “transformación”: se busca generar un orden diferente al *statu quo* conocido, pues, siendo imposible retornar a él, se comprende que la reorientación de las funciones y elementos del sistema logrará su supervivencia. En este discurso, de atravesarse una situación de crisis y persistir en esa dirección, un sistema encararía consecuencias peores de no modificar su trayectoria: la estrategia sostiene que su reconfiguración posibilita la introducción de dinámicas que le permitan operar con valores deseables por un largo plazo. Hasta aquí se entrevé un rasgo de notable importancia en la formulación del MT: la indagación que se desprende de un discurso sustentable puede sugerir, como ocurre con los autores de este documento en particular, que la realidad devenga susceptible de diseccionarse. De tal forma, sus elementos son recortados y abordados por instrumentos técnicos plasmados en indicadores que arrojan “valores” de acuerdo a escalas de déficit y deseabilidad cuya distancia puede anunciar (o no) escenarios de potenciales crisis.

Las políticas que se desprenden de la adopción de un discurso sustentable implican el desafío de asumir riesgos a largo plazo al diseñar y desplegar estrategias transformativas que apuntan a cambios o resultados sistémicos. Una reconfiguración “sustentable” de un sistema debe garantizar, pues, el bienestar humano, la equidad social y la integridad ecológica/ambiental para las generaciones venideras, es decir, implica necesariamente una apuesta y proyección al futuro (Redman, 2014; Leach et al, 2010). Tal orientación es frecuentemente concebida como un “camino”, un “tránsito” hacia algo distinto. En esta misma línea, los científicos que abogan por la sustentabilidad como vía de transformación y desarrollo, presentan los factores nombrados anteriormente como claves. Es en este punto donde se tienden los puentes entre el campo científico y el político: allí convergen influencias mutuas y conexiones de funcionarios y dirigentes políticos con el campo científico cuyos agentes operan como “expertos” (centros de investigación, ONGs,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

think-tanks, etc) (Gibson 2006; Leach et al. 2010; Smith and Stirling 2010; Bettencourt and Kaur 2011).

Por otro lado, los detractores de este discurso destacan que el concepto formula “sustentabilidades justas” que integran prioridades ambientales y económicas pero no proponen cambios en las estructuras que reproducen la inequidad y exclusión social. A propósito de esto, y anticipando parte de lo que desarrollamos mas adelante, prevalece en la relación “sustentable” que el MT plantea, el peso de las variables ambientales y económicas sobre las sociales. Entre otras limitaciones, se destaca la fragmentación de la proyección de paisajes conflictivos que colisionan unos con otros, con la plausibilidad de lograr una práctica exitosa debido a múltiples y contradictorias encarnaciones de la noción de sustentabilidad, codificada eminentemente en términos neoliberales (Centner, 2009).

Las principales capacidades y conceptos claves de la sustentabilidad se traducen en la formulación de programas de gobierno concretos, como ocurre con modelos y planes urbanísticos. Entre los elementos prioritarios que se mencionan en los discursos del desarrollo sustentable y se evidencian asimismo en el MT, hay tres que deben rescatarse: sustentabilidad, participación y competitividad. Estos conceptos constituyen los principios organizadores de este tipo de planes de desarrollo urbano: visiones que prometen una ciudad más justa y coherente con prioridades ambientales, económicas, y sociales. En ellos, la “ciudad sustentable” se alza como una de las cinco que se busca formular, junto a la 2) ciudad competitiva, 3) la equitativa, 4) la balanceada, y 5) la gobernable. La realización de estas dimensiones implica, en su conjunto, la participación ciudadana, política y de los expertos en pos de un concepto de equidad; asimismo, la eliminación de inequidades presentes entre los barrios, de mejoría de la eficiencia y legitimidad, de apoyo social a través de la articulación intersectorial (Centner, 2009).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología.

La noción de que una ciudad sustentable sea un objetivo a alcanzar, comprendiendo este conjunto de rasgos, es sumamente relevante para el análisis del MT, pues sus autores decidieron enmarcar los capítulos y la estructura del documento de acuerdo a una tipificación de secuencias o fases de “ciudad”. Cada una de estas fases representa un estadio o transición en ese camino a la sustentabilidad (Gibson 2006; Leach et al. 2010; Smith and Stirling 2010; Bettencourt and Kaur 2011), a la vez que fue adjetivada de acuerdo a ciertas características que se postularon como las más definitorias. Indagamos en ello a partir de un abordaje hermenéutico de análisis de los elementos discursivos del documento y, en caso que sea necesario, nos remitimos a mencionar otros documentos accesorios o complementarios al MT también de autoría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A tal respecto, la racionalidad que atraviesa el MT presenta una consistencia interna compleja y explícita, aun cuando evidencia cierta opacidad. El proceso de selección de los criterios metodológicos aplicados en el capítulo “La Ciudad Sustentable”, así como la decisión general de confeccionar capítulos que coinciden con la secuenciación de momentos de ciudad diferentes, no está explícito. Salvo contadas excepciones, no se citan fuentes que permitan al lector conocer de dónde se extrae o concluye qué determinados valores proyectados presentan o no, características de déficit, y asimismo, por qué otros son postulados como “deseables” de alcanzar, o sea, “sustentables”.

Como dijimos, la estructura del MT plantea un encadenamiento entre sus capítulos y las secuenciaciones de “ciudades” que construye como nociones con las que dialoga permanentemente para contrastar sus planteos con aquellos pertenecientes a planes previos, así como sentar bases prospectivas para futuros planes de desarrollo urbanístico. Aun reconociendo que un análisis pormenorizado del documento comprueba un alto grado de coherencia interna, la densidad descriptiva de esta secuenciaciones de “ciudades” termina siendo contraproducente, pues disminuye la claridad expositiva y la accesibilidad del lector a las perspectivas que cada “ciudad” representa para los planificadores.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

De acuerdo a autores como Centner (2009), como resultado de este tipo de “opacidades” y “ocultamientos” del proceso de relevamiento y de producción de documentos tales como el MT, el desarrollo sustentable al cual se aspira no necesariamente comprende objetivos complementarios sino múltiples posibilidades de contradecirse mutuamente. Así, la sustentabilidad entraña un componente internamente conflictivo como motor del desarrollo: lo hace en clave de conseguir mayor equidad a través de la competitividad y la participación (Centner, 2009). Así, la tríada sustentabilidad, participación y competitividad circunscribe el registro de las discusiones en términos de justicia social, acceso a servicios públicos, inversiones públicas y privadas (capital local e internacional), posicionamiento comercial y político de la ciudad a nivel regional y global. Estas nociones habilitan la proyección de nuevos espacios dentro de la ciudad, y para considerar sus manifestaciones en la ciudad es necesario analizar su conceptualización y proyección en el contexto de neoliberalismo en el cual estas nociones son empleadas.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

Podemos decir que el MT se constituye de manera sedimentaria, a partir de la secuenciación plasmada en sus respectivos capítulos y con la que dialoga constantemente: son estos conceptos que designan capítulos y etapas cronológicas/fases de la ciudad los que cobran una entidad que pareciera, por momentos, quedar escindida de su cualidad de constructo. En pocas palabras, en el documento se introdujo esta secuenciación a partir de una racionalidad específica (ofrecer un diagnóstico sobre la ciudad para gobernarla) y luego parece reconocerse una suerte de independencia y vida propia en dicha conceptualización.

Ahondando en esto, a la vez que el MT se expresó una racionalidad política acerca de cómo intervenir la ciudad en términos de políticas públicas, ésta fue justificada imprimiendo un rasgo de científicismo a aquella “Ciudad Actual” que diseccionó, analizó y construyó, como ocurre también con las restantes. La CA representa el laboratorio, el sitio de la indagación, la evidencia de la crisis sistémica actual y la huella para la planificación futura para aplicar el criterio de sustentabilidad que el MT introdujo. En tal sentido, la CA y el MT son elementos contemporáneos, correlacionados e interdependientes: es a partir de las virtudes metodológicas que brinda la episteme de la sustentabilidad, que la CA se vuelva discernible y cuantificable: ella es un constructo conformado por un conjunto de síntesis de valores que dan cuenta del presente y que permiten el vislumbramiento de escenarios futuros y, el MT, es el documento en el que se sintetizó la operación de sus autores de volverla inteligible².

El MT da cuenta de las cualidades, déficits, posibles tendencias y los valores ideales futuros que se alcanzarán a partir del conocimiento de este tipo de ciudad. El concepto de la CA sirve a los funcionarios y planificadores como elemento de orientación: de algún modo, es el constructo más importante del documento y más idéntico al contenido global del Modelo Territorial. Sin aprehender esta “Ciudad Actual” no hay posibilidad de operar políticamente. Además, el ejercicio de reflexión acerca de la ciudad que se proyecta alcanzar encuentra en los planes urbanos previos una base indispensable de inspiración a la cual es posible criticar en términos analíticos. Aquí surge

² De la lectura del Capítulo 5, “La Ciudad Sustentable”, sección “La construcción de la Sustentabilidad Urbana”, surgen referencias explícitas a los valores actuales de la Ciudad Actual, escrita con mayúsculas (MT, 2009, 248.)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

la referencia a la “Ciudad Pensada”: esta noción sugiere que de las experiencias previas se aprende, y la mayor diferencia entre ésta y la CA radica en que la acumulación de documentos en etapas de planificación tardías y recientes brinda herramientas para concebir un marco de planificación fuertemente contrastante con tales modelos previos.

Si la lógica del documento expresa que se está configurando un modelo que descansa en la rigurosidad de su metodología, la CP toma las referencias pasadas como claves orientativas (la CA como plano), pero no como brújula: la confianza cientificista de la sustentabilidad imprime una nueva dirección a la acción política, dotándola de sustento empírico y legitimidad en cuanto a tarea gubernamental. Tal CP es diferente de la CA porque la primera señala a la segunda las claves orientativas para pensar el futuro. Sin embargo, el límite de la CP está en que no puede ir más allá de lo que ya se hizo: la CA conoce lo que se hizo, analiza el presente y traza líneas hacia el futuro. Por este motivo, ambas comprenden alcances diferentes: la CP es un insumo para la CA y, ésta última, es el principal insumo del MT y su diagnóstico. Podríamos decir, de estas dos secuenciaciones, que la CP, como noción fundida al capítulo que da nombre, podría ser comprendida por otro término: “genealogía de la planificación urbana en Buenos Aires”. Del mismo modo, ofrecemos la siguiente denominación para la CA: “diagnóstico descriptivo”.

Un tercer concepto en esta secuenciación es el de la “Ciudad Tendencial”, que señala una ciudad sobre la cual el criterio de la sustentabilidad puede imprimir, a través de las unidades de sustentabilidad básica, y habiendo realizado precisamente ya su análisis gracias al despliegue de sus indicadores, una tendencia a crecer y desarrollarse de manera sustentable. Sin embargo, la CT representa una fase que carece de un abordaje “sustentable”: se trata de una representación temporal de la incidencia de los proyectos que se hallan en marcha en el momento de elaboración del MT sobre las características de la Ciudad de Buenos Aires, justamente, careciendo de los rasgos sustentables que se propugna alcanzar. La CT representa una dinámica contemporánea: gracias a que el MT presenta un trabajo que dilucida las características de esta fase se podrá luego sugerir un abordaje sustentable, deseado. A modo de conclusión, la CT no comporta escenarios “deseables”, sino la proyección de un camino justamente no sustentable.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

De las ciudades Producida y la Actual se desprenden realidades y comportamientos percibidos como “naturales” sobre los cuales se puede actuar políticamente, como una naturaleza sobre la cual, a la manera positivista, se podía corregir para que correspondiese a criterios de normalidad; ahora deberá hacérselo de manera que el sistema socio-ambiental que compone la ciudad pueda adaptarse a la propia inercia de sus crisis (telos negativo) y no a concepciones ideales sobre el progreso teleológico (positivo) de la humanidad.

En sí, en lugar de pensar en normalidad, se pensará en adaptabilidad al devenir de esa propia inercia, de la propia tendencia a crecer: en contraste con modelos previos; se encauzarán estos comportamientos en pos de volverlos más compatibles entre sí, o sea, de generar una integración eficiente, y por tanto, "sustentable". Esta relación eficientista implica eficacia en el consumo de insumos energéticos, en la disposición de los espacios, en la manera de habitarlos y transitarlos, en los modos de apropiación y de disfrute de estos espacios, de las calidades en que la vida humana puede desarrollarse. De este modo, también, sobre cómo las prácticas sociales pueden devenir en mixturas (multiplicidad) de actividades concentradas de manera más densa y distribuidas de modo más homogéneo (complejidad y compacidad). Por otro lado, apunta a la integración entre espacio público y transporte como condición de posibilidad de una vida comunitaria más integrada, de actividades económicas más diversas y presentes en todas las zonas de la ciudad. Hay como una suerte de efecto dominó o de derrame de una dimensión a la otra.

El límite de temporalidad de la CT, en relación a la CA, radica en que la primera es una puesta en escena ideada por la segunda: una elucubración o proyecto a alcanzar que es discernible gracias al conocimiento que la CA hace de la CP. La CT es una proyección a futuro (Redman, 2014; Leach et al, 2010), la manifestación de la tendencia que no tiene en cuenta aun los términos de balance sustentable de los valores de los indicadores. Conociendo la CA, el diagnóstico descriptivo, puede trabajarse en pos de la tendencial, pero el ámbito de la CT es el futuro: el resultado de lo que puede desprenderse de la orientación que brinda este diagnóstico. Un nuevo rasgo emerge con mayor claridad, y sirve para distinguir a las tres ciudades: la introducción de la noción de la CA da cuenta de la voluntad política de justificar y legitimar actos de gobierno hacia el futuro, plasmados en un documento que combina a la política con la ciencia, como ya se dijo.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En cuanto a la “Ciudad Deseada”, su sección homónima comienza proveyendo un fragmento muy conciso que resume elocuentemente, dónde se ubica esta otra secuenciación de “ciudad” que presenta el documento:

“La Ciudad Deseada expresa una serie de criterios transformadores de la Ciudad Actual y la corrección de la Ciudad Tendencial. También se sostiene en el pensamiento acumulado de la Ciudad Pensada, y suma los avances que se encuentran en la normativa existente. En este sentido, se presenta la Ciudad Deseada como quinto capítulo y como corolario del análisis realizado en los anteriores.” (MT, 2009, 193).

Asimismo, la introducción sobre la CD sostiene que este concepto resume los “criterios propositivos de carácter general” para proyectar hacia el futuro. En la descripción de lo que comprenden los funcionarios autores del MT por CD se advierte una relación entre la representación conceptual de las fases secuenciales de ciudades con los indicadores. Si esta ciudad surge como corrección de la “Tendencial”, es porque ésta sirve para desgarnar las lógicas mediante las cuales se seleccionan grandes conjuntos de indicadores, de manera que, para cada indicador, corresponderá una ciudad a la cual se le consignará una peculiar adjetivación.

Esta relación entre indicadores y sub tipos de ciudad brinda lineamientos para generar sustentabilidad en el plazo de 50 años que se introduce como objetivo general del MT. Cada indicador explorará su correspondiente dimensión, y de esta manera, proveerá herramientas para que la CD alcance la forma de la “Ciudad Sustentable”, que es definida luego. Entonces, hasta aquí, la CD surge como corrección de la CT: comprende la doble facultad propositiva de incluir aquel dinamismo de la “Tendencial” y uno propio.

A continuación, resumimos las características de los grandes conjuntos de indicadores que sugiere la CD, incluyendo la “cualidad” que se busca recuperar o propiciar con su introducción. Los indicadores son: hábitat y vivienda, estructura y centralidades; espacio público; transporte y movilidad; producción y empleo; patrimonio urbano.

Para entender mejor la relación entre estos indicadores y el contenido de la CD, incluimos un resumen que sigue la misma lógica que el anterior. A continuación, reproducimos los tipos de ciudad que corresponden a una adjetivación que representa una cualidad particular: ciudad diversa



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

(pluralidad de actividades y de formas residenciales, compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental y enriqueciéndolas con su mutua convivencia); ciudad integrada (vinculación entre todas las zonas; en especial, componer o recomponer la integración norte-sur, y el sur, con los ríos y con el resto del Área Metropolitana); ciudad plural (espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo un hábitat digno); ciudad policéntrica (consolidar la jerarquía del Área Central y promover una red de centros secundarios); ciudad saludable (calidad ambiental y sostenibilidad a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas).

Estos tipos de ciudad corresponden a los “Objetivos” del Plan Urbano Ambiental (PUA)³, mientras que los indicadores antes presentados parten de las “Propuestas Territoriales” de ese mismo documento. Es decir, hay una correspondencia entre los indicadores, literal en denominación y descripción, entre aquellos pertenecientes a la CD del MT y las “Propuestas Territoriales” del PUA. Esto implica que el MT recupera la lógica del PUA y lo toma como referencia, tornándose particularmente explícito cuando a partir de la CD se manifiesta la voluntad de alcanzar una ciudad que fuera plurifuncional, diversificada y equitativa desde un punto de vista económico y territorial, es decir, correspondiéndose con aquellas “ciudades” del PUA: policéntrica, diversa e integrada, plural y saludable. Más aún, la CD se advierte como “...*el fruto de una forma de pensar los procesos de planificación urbana, que se puede sintetizar en tres grandes criterios: el reconocimiento de diferentes escalas y niveles de planificación; el reconocimiento de las complejidades urbanas y el reconocimiento del valor de la metodología.*” (MT, 2009;196).

La complejidad que presenta la ciudad se vuelve inteligible al abordarla con los indicadores de la sustentabilidad, y así, se vuelve posible “desear” una ciudad futura. Pero esta ciudad futura, deseada, parte del criterio de pluralidad que es aplicado en los siguientes sentidos. Por un lado, pluralidad de casos específicos, de situaciones por barrio, de problemáticas y contextos que son puestos en relación, es decir, no tomados de modo aislado. Además, se asume como plural por cuanto busca considerar las perspectivas de los planes anteriores, y porque pone la mira en la ciudad (entre todos sus barrios), pero también entre la ciudad y su ámbito metropolitano. Otra cita ilustrativa que vale la pena recuperar es la siguiente:

³ Véase: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/copua/pua_junio2006.pdf?menu_id=19176.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

“La Ciudad Deseada tiene por objetivo equilibrar los factores sociales y ecológicos manteniendo su viabilidad económica, ofreciendo una perspectiva más equilibrada y transversal del futuro crecimiento. El modelo deseado de calidad de vida y cohesión social favorecerá la gobernabilidad territorial, mientras que la promoción del conocimiento, información y tecnologías limpias tornarán a la Ciudad más competitiva. La innovación cualificará los factores económicos del modelo, y la eficiencia energética y la reducción de emisiones serán claves en el aspecto ambiental.” (2009; 197).

Aquí aparecen interrelacionados elementos centrales como las relaciones sociales, socioambientales y económicas, que tienen su correlato con los tres componentes clásicos de la sustentabilidad: participación, competitividad, sustentabilidad. De algún modo, esta cita condensa el sentido global de la intervención a operar sobre la ciudad: no sólo sobre su materialidad, no sólo sobre sus dimensiones sociales, no sólo a nivel ambiental. Por ello es que en el documento se indica que se pretende trabajar en distintos niveles y desde múltiples focos. Hay, entonces, diferentes criterios de eficiencia que son combinados para hacer sustentable el desarrollo de una CD: la modulación de las actividades económicas según las necesidades sociales y según las exigencias ambientales, hará a relaciones más armónicas (equilibradas) de convivencia.

Otra cualidad que surge es la capacidad de anticipación del MT ante el factor “incertidumbre”: es posible, se plantea, planificar sobre los límites naturales, la relación socioambiental proyectada al futuro. Considerar la incertidumbre significa en este discurso, tener en cuenta el marco de historicidad sobre el cual se trabaja para entender cómo pueden potencialmente operar las dimensiones tenidas en cuenta. Es decir, en el MT se aspiró a manejar una temporalidad a corto y mediano plazo en el futuro, y la CD deviene algo así como el proceso en que esta se vuelve realizable.

A partir de todo este rodeo, se sugiere que ésta es algo así como la CT, habiendo incorporado la perspectiva del PUA: introduce la parte metodológica con más profundidad, como antesala de la “Ciudad Sustentable”. ¿Cómo lo hace? Esto se vuelve más claro en citas como las siguientes, que tratan sobre los criterios del modelo de eficiencia:



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

“Los criterios y objetivos del Modelo Territorial, buscan revertir los conflictos ocasionados por el predominio de la segmentación territorial, provocada por la separación espacial-funcional, y reducir las disfunciones existentes, promoviendo un modelo de ciudad compacta y compleja con continuidad formal, multifuncionalidad, heterogeneidad y diversidad. La mayor complejidad posibilita una vida social cohesionada, una plataforma económica competitiva, al mismo tiempo que requiere menos recursos de suelo, energía y materiales para mantener el sistema...” (2009; 199).

Se repiten entonces las dimensiones de participación, competitividad, sustentabilidad y la noción que existe una realidad que debe desentrañarse para generar otra. En esta cita sobresale la consideración de “revertir los conflictos” que representan modelos anteriores (no-eficientes, no-sustentables) que deben ser corregidos. Aquí se ve más manifiesta la característica sistémica del enfoque y que la noción de “crisis” es tenida en cuenta por los planificadores, especialmente, si se representa que una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva son elementos compatibles entre sí dentro de un esquema que neutralice efectos “de distorsión”. Es decir, este esquema de pensamiento comprende que el conflicto es algo neutralizable si se regulan las prácticas de los actores que se hallan presentes en el territorio al operar sobre los indicadores.

La CD es una ciudad ordenada, podríamos decir, donde el conflicto (evitable) es desplazado y se puede implementar un modo de acumulación y producción susceptible a menos fuerzas contrarias, menos supeditado a los propios elementos perniciosos del sistema. Esto no significa abordar situaciones de vulnerabilidad o marginalidad directamente en lo que hace a la estructura del mercado de trabajo o de ingresos, sino evitar, inviabilizar, erupciones que afecten la estabilidad económica de los sectores que sí funcionan: a lo que se aspira es a volverlos sistemas más complejos, dinámicos, que incorporen mayor diversidad en sus cadenas productivas, que estén próximos unos a otros sea dentro de los mismos barrios, o acortando las distancias entre sí si se tratase de polos concentrados a partir de las políticas de transporte y viabilidad.

Esto no implica, por decirlo así, resolver la cuestión social, sino implícitamente reproducirla de manera eficiente, es decir, evitar que ésta provoque reacciones adversas al sistema. La articulación de lo social, lo urbano y lo económico se implica en lo ecológico: se busca plantear una relación



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

sustentable/eficiente entre todos estos factores, no una modificación sustancial de los factores en sí. Un ejemplo de ello puede verse cuando se presenta la dimensión metropolitana que el MT se propone alcanzar:

“La gestión del ambiente metropolitano como unidad lleva a realizar acuerdos sobre aspectos como el manejo de cuencas, la contaminación en todas sus formas, la generación y disposición de residuos, la matriz energética, el propio modelo de desarrollo urbano y los espacios verdes. La gravedad de la situación de los recursos hídricos obliga a plantear en términos de deseabilidad, en principio, la recuperación de los elementos clave del funcionamiento de las cuencas bajo la concepción de recursos, la valorización y el reconocimiento de los beneficios que conlleva, y la definición de usos y aprovechamientos que actualmente no pueden vislumbrarse por el estado de degradación en que se encuentran.” (2009, 202).

La mejoría en la calidad de la vida va en relación a la implementación eficiente de políticas públicas que regulen el metabolismo de la disposición de residuos y su relación con lo ambiental. En esta cita no se aprecia, pero esto se expresa de manera extendida a la ciudad y su entorno metropolitano, es decir, las respectivas jurisdicciones de los partidos circundantes. En sí, el efecto derrame de los beneficios de esta una relación eficiente a tal respecto, pone de relieve que lo ecológico constituye el vértice que articula el resto de las dimensiones: el consumo de bienes y servicios de los que hace uso la sociedad, los insumos productivos de lo económico y la circulación y presencia de estos elementos en la ciudad, debe ser gestionada eficientemente.

En suma, podríamos decir que esta ciudad se corresponde con un “diagnóstico compensado” de aquel “extendido” en el capítulo de la CT. A propósito de esto último, arribamos entonces a la CS, la cual es definida en su respectivo resumen introductorio de la siguiente manera:

“El presente capítulo es denominado Ciudad Sustentable refleja la situación futura y confiable de Buenos Aires 2060 a través de un conjunto de indicadores, y es, al mismo tiempo, visión y camino: grafica los criterios de la Ciudad Deseada y también es una propuesta teórico-metodológica para evaluar y cuantificar la sustentabilidad de Buenos Aires.” (2009, 243).

Se indica que la CS es visión y camino porque es lo que se pretende alcanzar: la situación futura y confiable. Ahora bien, será futura y confiable, de acuerdo a esta racionalidad, gracias al uso de los



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

indicadores. Esto la distingue de la CT, cuya corrección tiene lugar por medio de la “Deseada”. Asimismo, es proyección: la sustentabilidad como camino que se transita (Gibson 2006; Leach et al. 2010; Smith and Stirling 2010; Bettencourt and Kaur 2011). Como se expresa en el propio MT:

“Ciudad Sustentable porque refleja la situación actual, futura y deseada de Buenos Aires 2010-2060 a través de un conjunto de indicadores, por lo que es al mismo tiempo es visión y camino: grafica los criterios de la Ciudad Deseada y también es una propuesta teórico-metodológica para evaluar y cuantificar la sustentabilidad de Buenos Aires”. (2009, 247).

El recorte de temporalidad se torna crecientemente distante al de las anteriores aunque parte de ellas. Asimismo, comparte la cualidad procedimental: el futuro deseado es un proceso que se transita, y esto remite a cuestiones teóricas directamente vinculadas con la bibliografía clásica de sustentabilidad. Sobre este punto, podríamos concluir, interpretando la lógica del documento, que la CD nos señala lo que debemos desear, y la CS, el escenario donde eso que es deseado es conseguido gracias a los criterios introducidos por la “Deseada”.

Al comparar la CT con la CS, se advierte que pertenecen al ámbito de lo que está por venir, y no sólo eso, sino aquello que está en movimiento: comparten dinamismo y recorte temporal. La diferencia radica en la sutileza de la cuestión metodológica, que ya ha decisivamente incorporado nociones de sustentabilidad para encarar aquello que es “deseable” conseguir, pero para entender con mayor profundidad este punto, el MT introduce el detalle de cómo se construyen sus indicadores y luego construye recortes donde pueden plasmarse representaciones del futuro deseado que será sustentable. Estas visualizaciones de la proyección sustentable de la ciudad (Redman, 2014; Leach et al, 2010), son denominadas Unidades de Sustentabilidad básicas:

“un ámbito reducido de la Ciudad, las Unidades de Sustentabilidad Básica, las cuales son aglomeraciones de manzanas definidas por poseer características sustentables en su interior. En términos normativos, el Modelo Territorial sintetiza los lineamientos de planeamiento a nivel territorial cumpliendo el mandato de la Constitución y el Plan Urbano Ambiental, así como los ítems principales que surgieron del Plan Estratégico.” (2009, 247).

Esto no es necesariamente nuevo, sólo que el discurso de la sustentabilidad manifiestamente expresa la apoyatura con indicadores científicos como elementos que garantizan la confiabilidad de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

su mirada. Es una manera en que legitima su potestad para intervenir en la planificación de políticas públicas. Los indicadores actúan como claves para los funcionarios: son las pautas que señalan las metas de la ciudad deseada. No hay eros; no se desea sino desde la mediación de la episteme. No se conoce qué desear. La proyección de idealidad es expresada en la clave del deseo y el deseo de estas autoridades políticas es provisto por la ciencia.

V. Conclusiones

Como corolario de este análisis, podríamos observar que la presentación de esta secuenciación demuestra una excesiva disección en etapas sedimentarias que colisionan y se superponen unas a otras, opacando la claridad del documento al lector. Frecuentemente, los términos empleados para denominar estas “ciudades” se tornan confusos, pues los límites, objetivos y funcionalidades de cada término comparten características con los demás. En cambio, los planificadores parecieron optar por seguir una construcción conceptual donde, capa por capa, la ciudad fue representada en etapas ficticias que simulan cobrar entidad propia, cuando no son más que constructos, bases teórico-metodológicas que ayudan a justificar la traducción de una racionalidad política en un programa de gobierno (Miller y Rose, 1992).

El documento encuentra otro límite allí donde las unidades de sustentabilidad básica ofrecen representaciones bajadas a tierra sobre lo que debería desearse, sobre el futuro sustentable al que se aspira, y este texto, produce una legitimación y una introducción de esa racionalidad política de tipo neoliberal que decide cubrirse bajo el manto de la sustentabilidad para guiar su trayectoria. A propósito de confeccionar los lineamientos generales para gobernar la ciudad, desde el plano de la planificación urbanística, el documento se dirige a cuestiones tales como la pobreza, la marginalidad, la exclusión, las diferencias entre sectores socioeconómicos, la dispersión y concentración de actividades socioeconómicas, la configuración de los espacios según dichas presencias (diversidad y complejidad de actividades).

A la vez que se enviste como documento diseñado para la planificación urbana, comprende, en cambio, diagnósticos y claves de orientación para el futuro sobre una multiplicidad de otras variables. De este modo, el MT se constituye como un fundamento de legitimidad científico-técnico



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

para el despliegue de políticas públicas en un terreno mucho más amplio que el meramente infraestructural, espacial, arquitectónico, sino que comprende por “urbano”, algo mucho más extendido. Sobre este último punto, podríamos decir que lo "urbano" es constituido por la dinámica de fuerzas que desprenden y centralizan geografías a partir de áreas comerciales, residenciales, políticas, corredores viales, infraestructuras y elementos que operan de barreras, y que todos estos factores no se restringen a la jurisdicción específica de la ciudad, sino que deben considerarse en su extensión metropolitana. Además, siguiendo la lógica del documento, debería señalarse que lo ambiental, lo ecológico, forma aquí, parte integral de lo urbano: la imbricación entre el medio físico, geográfico, natural y las capas de tecnologías que son montadas para habilitar la vida urbana, implican, dentro de este discurso, una relación nodal cuyo balance, calibre, equilibrio, definirá si el gobierno en cuestión lleva a cabo políticas que puedan concebirse como "sustentables" o no. Esto, de acuerdo a los planificadores autores del MT, se medirá en rigor de la eficiencia con que se gobierne esta relación socioambiental, particularmente afectada por la variable económica.



VI. Bibliografía

- Bettencourt, L. M. A. and Kaur, J. (2011) The evolution and structure of sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences, United States*. 108:19540–19545
- Centner, R. (2009) Conflictive sustainability landscapes: the neoliberal quagmire of urban environmental planning in Buenos Aires - *Local Environment* Vol. 14, No. 2, February 2009, 173–192
- Cretney, R. (2014) Resilience for whom? Emerging critical geographies of socio-ecological resilience – (College of Arts, Victoria University). *Geography Compass* 8/9 (2014).
- Gibson, R. B., (2006) Sustainability assessment: basic components of a practical approach, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24:3, 170-182, DOI: 10.3152/147154606781765147
- Leach, M. et al (2010) *Dynamic Sustainabilities: Technology, Environment, Social Justice*. Earthscan, UK. DOI: 10.4324/9781849775069
- Miller, P., y Rose, N. (1992). “Political Power beyond the State: Problematics of Government” en *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2. (Jun., 1992), págs. 173-205.
- Redman, C. L. 2014. Should sustainability and resilience be combined or remain distinct pursuits? *Ecology and Society* 19(2): 37. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06390-190237>
- Smith, A., and A. Stirling. 2010. The politics of social-ecological resilience and sustainable socio-technical transitions. *Ecology and Society* 15(1): 11. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss1/art11/>