



QUID 16. Revista del Área de Estudios Urbanos

ISSN: 2250-4060

quid16@gmail.com

Universidad de Buenos Aires

Argentina

Vecslir, Lorena

Tensiones y desfases entre modelos y planeamiento de
la centralidad metropolitana de Buenos Aires (1970-2018)

QUID 16. Revista del Área de Estudios Urbanos, núm. 12, 2019, -Mayo, pp. 10-41

Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=559666850001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Tensiones y desfases entre modelos y planeamiento de la centralidad metropolitana de Buenos Aires (1970-2018)

Lorena Vecslir

Doctora en Urbanismo, Universidad Politécnica de Cataluña,
Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y
Técnicas, Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Argentina.

E- mail: lorena.vecslir@conicet.gov.ar

Fecha de recepción: 28/02/2019

Aceptación final del artículo: 9/07/2019

Desde inicios de los años '70 hasta la actualidad, la centralidad ha sido un tema recurrente de planeamiento en la región metropolitana de Buenos Aires. En base a una selección de planes, programas y proyectos urbanos, en este trabajo se identifican tres estrategias que fueron utilizadas para intervenir sobre el sistema de centros y subcentros desde una mirada regional o por sumatoria de iniciativas similares a nivel local: "reestructuración", "nueva urbanización" y "renovación". Estas estrategias no se presentan como categorías cerradas sino como disparadores para reflexionar acerca de la manera en que el planeamiento urbano ha entendido la centralidad metropolitana, sus modelos de referencia -villes nouvelles, centros direccionales, áreas de nueva centralidad y centros comerciales a cielo abierto- y las políticas efectivamente formuladas, aunque no llegaran a implementarse. El análisis realizado da cuenta de la actual fragmentariedad de las intervenciones; del desfase temporal y las tensiones que se generan entre los referentes extranjeros y la instrumentación de políticas urbanas acordes; así como de la variación en el tamaño de las operaciones, los ámbitos territoriales involucrados y los programas dominantes.

Palabras clave: Centralidad; Centro Urbano; Política Urbana; Metrópolis, Planes Regionales; Planificación Urbana; Buenos Aires

Tensions and mismatches between models and planning of Buenos Aires metropolitan centrality, 1970-2018

From the early '70s to the present, centrality has been a recurrent planning issue in the metropolitan region of Buenos Aires. Based upon a selection of plans, programs and urban projects, this article identifies three strategies that were used to intervene the centers and subcenters system from a regional perspective or through the sum of similar initiatives at local level: "restructuring", "new urbanization" and "renewal". These strategies are not introduced as closed categories but as triggers to reflect on the way in which urban planning has understood metropolitan centrality, its reference models -villes nouvelles, directional centers, new centrality areas and street-level retail centers- and policies effectively made, whether they were implemented or not. The analysis carried out counts for the current fragmentary nature of interventions; the temporary mismatch and the tensions that arise between foreign referents and the implementation of suitable urban policies; as well as the variations regarding operations size, involved land areas and dominant programs.

Keywords: Centrality; Urban Center; Urban Policy; Metropolis; Regional Plans; Urban Planning; Buenos Aires

Nociones: centro, centralidad y nueva centralidad

En general, el término *centro* suele asociarse con las morfologías y referencias simbólicas de los sectores históricos o fundacionales. Más que por sus funciones, se vincula la idea de *centro* a unas determinadas arquitecturas de valor patrimonial y espacio público tradicional, aun cuando la intensidad de las actividades económicas que allí se desarrollaban, se haya trasladado fuera de ese sector urbano, ahora peatonalizado, promocionado y embellecido como nuevo producto turístico (Calle Vaquero, García Hernández, 1998; Coulomb, Delgadillo, 2016).

Centralidad, en cambio, es un concepto que nos permite incluir todos aquellos lugares con una oferta de usos y actividades que atraen o polarizan una población residente en un territorio más amplio, su radio o área de influencia.¹ Existe aún otra acepción de *centralidad*, definida por la posición más o menos accesible de un nodo en una red, y que cobra importancia en áreas metropolitanas donde a sus antiguas estructuras urbanas monocéntricas, caracterizadas por las relaciones exclusivas centro-periferia, se superpusieron progresivamente nuevos sistemas policéntricos, con flujos y patrones de movilidad más horizontales o reticulares (Dupuy, 1991, Veltz, 1999). Dematteis (1995) lo connotaba como "el paso del

¹ Esta definición se vincula con la propuesta por Christaller en 1933 en su "teoría del lugar central". Desde esta perspectiva se distinguen niveles jerarquizados de centralidad correspondientes al tamaño de las áreas de mercado, más o menos amplias según el costo y la demanda del bien o servicio. Se utiliza también para señalar los hechos de concentración del empleo que polariza una población activa residente más dispersa.

aglomerado a la red”, donde los valores de proximidad son reemplazados por los de accesibilidad, con la consiguiente configuración de conjuntos urbanos relativamente independientes de la ciudad y/o del área central tradicional.

Patrimonio histórico, referencia simbólica, lugar fundacional, accesibilidad, capacidad de atracción, fuente de empleo, constituyen atributos que sin embargo tienden a simplificarse en los estudios urbanos locales con la noción de *nueva centralidad*. En contraposición al centro fundacional, ésta suele hacer referencia directa a la implantación de un *shopping* o una gran superficie comercial, independientemente de su contexto de inserción, formato tipológico, mixtura funcional o sinergia con otras actividades. Dicotomía que, a nuestro parecer, ha estancado la discusión en pares opuestos, soslayando otras formas de centralidad, presentes o potenciales en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA)² (Vecslir, Elinbaum, 2016).

Por su parte, desde el campo de la praxis del urbanismo, nociones semejantes sirvieron para caracterizar planteos de piezas urbanas más complejas con el fin de estructurar el territorio metropolitano, especialmente de sus áreas periféricas. Tal es el caso de las propuestas de “nuevos centros” o “áreas de nueva centralidad” formuladas por algunos planes urbanos referenciales para el caso de Buenos Aires, como el *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris* (SDAURP, 1965) o los proyectos urbanos concebidos en el contexto de la Barcelona Olímpica (Ajuntament de Barcelona, 1987).

Los cinco “nuevos centros” (*villes nouvelles*) planteados para la región parisina en los años '60 o los contemporáneos “centros direccionales” (*centri direzionali*) del planeamiento regional italiano,³ estaban programáticamente orientados al desarrollo de áreas administrativas y de servicios, equipadas con funciones de nivel regional,⁴ con una confianza –quizás excesiva– en la capacidad de los equipamientos y el terciario direccional de reestructurar y “dotar de urbanidad a la periferia”.

En contraposición a los anteriores, las “áreas de nueva centralidad” (*àrees de nova centralitat*) catalanas, diversas en tamaño, mezcla de usos y posición territorial, se basaron en lógicas de recalificación e integración de los tejidos urbanos. Frente a

² La RMBA abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los 24 municipios que forman la primera y segunda corona de la aglomeración (también denominados Conurbano Bonaerense), y los 16 municipios de la tercera corona. En conjunto, comprende un área de 19.680 km² y una población actual aproximada de 14.8 millones habitantes.

³ De acuerdo con Sainz Gutiérrez (2006:27), la figura del “centro direccional” surgió en Italia paralelamente al debate de la nueva dimensión de la ciudad. Una “ciudad-región” caracterizada por relaciones más complejas que las tradicionales centro-periferia, la cual era necesario abastecer con nuevas áreas de servicio. Sin embargo, según el autor, esta figura enseguida se redujo a un problema arquitectónico, despojado de reflexión teórica sobre las transformaciones territoriales en curso.

⁴ Los nuevos centros urbanos propuestos para la región de Paris, con vocación de servir de 300.000 a un millón de personas, preveían la agrupación de equipamientos de rango superior en materia de educación, cultura, administración, comercio y esparcimiento.

los centros direccionales aislados, más densos que intensos, que la crisis económica europea terminó por hacer fracasar, las áreas de nueva centralidad se formularon a mediados de los '80 como actuaciones de menor escala, en localizaciones periféricas, con el objetivo de recualificar el espacio público y acercar equipamientos sociales y culturales a los habitantes de esos lugares.

Estas y otras referencias o conceptualizaciones del planeamiento internacional vinculadas al ordenamiento de la centralidad, fueron reinterpretadas y utilizadas de manera más o menos explícita para argumentar algunas de las principales ideas o lineamientos planteados en los planes, programas y proyectos de la RMBA, no siempre en correspondencia con la instrumentación de políticas urbanas acordes.

En este marco, el presente artículo se plantea discutir no tanto los conceptos *per se*, como la manera en que el planeamiento urbano ha entendido -y entiende- el conjunto de centralidades a escala metropolitana (que es la escala donde tiene sentido como sistema) desde inicios de los años '70 hasta la actualidad. Con este objetivo, se analizan algunos instrumentos urbanísticos que planearon intervenir sobre el sistema de centros y subcentros desde una mirada regional (esquemas directores, estudios, lineamientos o planes de alcance metropolitano) o que resultan importantes por sumatoria de iniciativas similares a nivel local. Se propone observar las tensiones y desfases temporales entre dichos instrumentos y sus modelos europeos de referencia (*villes nouvelles*, centros direccionales, áreas de nueva centralidad y centros comerciales a cielo abierto), así como su relación con la formulación de propuestas o acciones concretas, aunque no llegaran a implementarse.

Sin pretender una historia del planeamiento ni un análisis del contexto económico y político en el cual se desarrollaron, estos instrumentos han sido seleccionados como los más significativos en relación a tres estrategias de ordenamiento de la centralidad identificadas en la RMBA en el periodo de estudio: "reestructuración", "nueva urbanización" y "renovación".

A pesar de que las tipificaciones siempre revisten cierto grado de aleatoriedad, estas estrategias se utilizan, más que como categorías cerradas, como punto de partida para analizar las lógicas que subyacen a los lineamientos territoriales propuestos, sus modelos de referencia, tamaño de las operaciones, ámbitos territoriales involucrados y programas dominantes. Desde el punto de vista metodológico, se recurre a los textos, los esquemas y los mapas de los documentos urbanísticos seleccionados como fuente primaria de información.

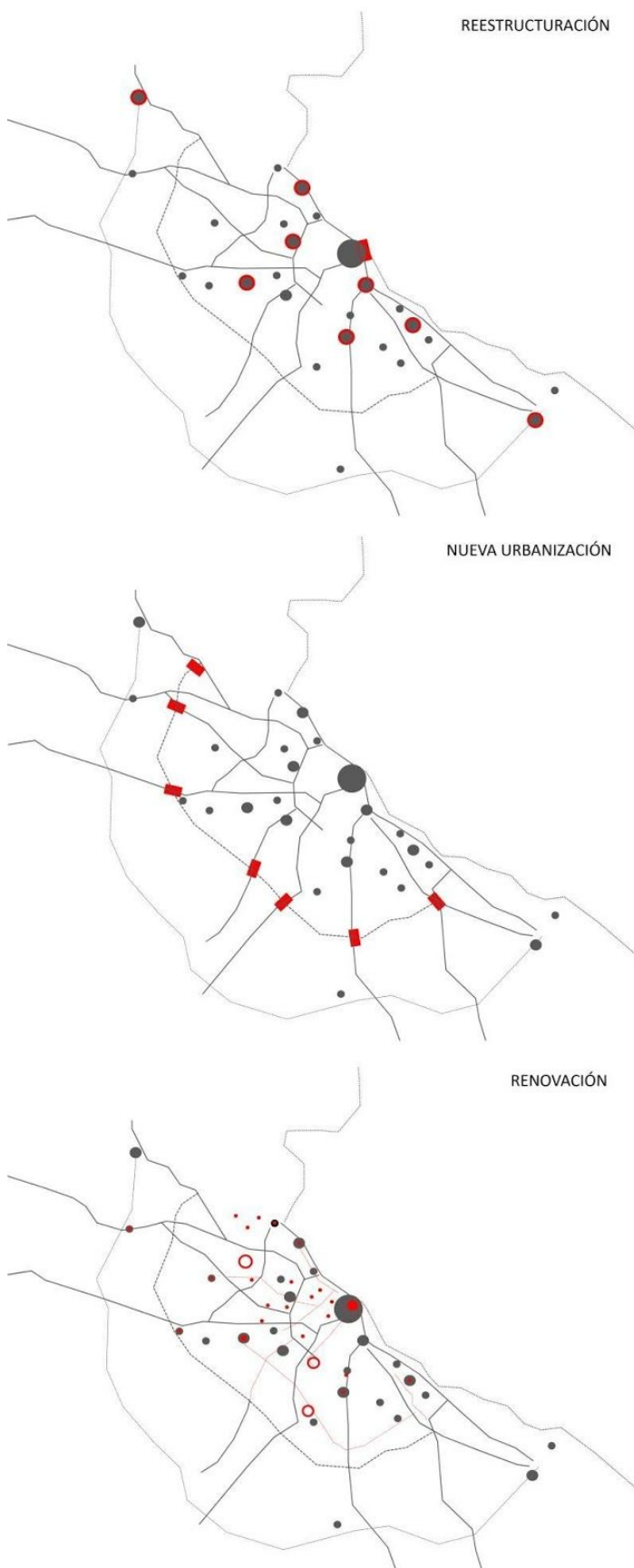
Luego de dar cuenta en forma sintética de las principales miradas en el estudio de la centralidad metropolitana, el artículo se estructura según las tres estrategias mencionadas que, aunque presenten algunos instrumentos solapados en el tiempo, actúan a su vez como cortes temporales del análisis realizado (Tabla 1 y Fig.1).

Tabla 1. Estrategias urbanísticas relacionadas con la centralidad en la RMBA

ESTRATEGIA	AÑO	PLAN, PROYECTO O PROGRAMA	AUTOR	MODELO DE REFERENCIA	PROPUESTAS O ACCIONES
REESTRUCTURACIÓN	1970	Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director año 2000	Oficina Regional del Área Metropolitana (ORDAM)	Villes nouvelles / Ciudades satélite	Ampliación de Área Central sobre el antiguo Puerto Madero Equipamiento de los centros suburbanos seleccionados con funciones de nivel regional
	1977	Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB)	Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas / Ministerio de Obras Públicas de la Pcia de Buenos Aires	Centros Direccionales (CD)	
NUEVA URBANIZACIÓN	1989	Área Metropolitana de Buenos Aires. Proyecto 90	CONAMBA		Propuesta de cinco CD (actividades productivas, comerciales y de servicios) en la segunda corona, de desarrollo lineal entre dos núcleos urbanos (ej. Merlo-Moreno como proyecto piloto)
	2004-2007	Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires	DPOUyT	Áreas de nueva centralidad / Proyecto Urbano	Propuesta de nueve "nodos de nueva urbanización" (programa híbrido, 50% vivienda) en proximidad a la intersección de los ejes viales y/o ramales ferroviarios radiales y la futura Autopista Parque Presidente Perón (extensión del Camino del Buen Ayre).
RENOVACIÓN	2005-2014	Planes estratégicos o de desarrollo urbano municipales	Equipos municipales / Consultores		Aprovechamiento de áreas de oportunidad (ferroviarias, militares, industriales) obsoletas o infrautilizadas, con programas complejos, atención al espacio público y recomposición de la trama urbana circundante
	2001-2018	Programa de fortalecimiento al comercio minorista (PROCOM)	CAME	Centros Comerciales a Cielo Abierto (CCCA)	Propuestas sobre el espacio público (peatonalización, solado, soterramiento del cableado eléctrico, luminaria, códigos de cartelería), y de animación y promoción comercial (campañas de marketing, eventos culturales)

Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Estrategias urbanísticas relacionadas con la centralidad en la RMBA



Fuente: Elaboración propia

Miradas sobre la centralidad

Los cambios de comportamiento y configuración de la centralidad en las principales metrópolis latinoamericanas vienen siendo observados desde los años 90 desde diversas perspectivas disciplinares.

La economía urbana -y la geografía económica- han avanzado en la identificación y jerarquización de sistemas policéntricos a escala regional, incluso de manera prospectiva (Molina, 1992; Aguilar y Alvarado, 2005; Rojas Quezada, Muñiz Olivera, García-López, 2009; entre otros). Para ello utilizaron –por separado o en forma combinada- variables funcionales, como la distribución de la actividad económica y la concentración del empleo, e indicadores basados en los flujos de la movilidad cotidiana y la medición de los viajes de entrada y salida de cada nodo. También es frecuente la evaluación de la centralidad en función de la densidad comercial y los precios del suelo (por ejemplo, Truffello, Hidalgo, 2015).

Desde miradas más cualitativas, los esfuerzos se concentraron en evaluar la percepción de los usuarios de esas centralidades (Vega-Centeno, 2017); los efectos más o menos fragmentadores de los usos y prácticas sociales que allí se desarrollan (Duhau, Giglia, 2008); así como la relación -no pocas veces conflictiva- con la función residencial que caracteriza también a estos espacios (Coulomb, Delgadillo, 2016).

Excepto algunos trabajos (Beuf, 2016), la relación entre centralidad y políticas públicas ha sido, en cambio, menos abordada desde los estudios urbanos. La discusión se ha focalizado en las experiencias de renovación de los centros históricos de mayor valor patrimonial (Carrión, 2001) o, más ampliamente, en las intervenciones sobre áreas degradadas de posición central (Rojas, Rodríguez, Wegelin, 2004), con vacancias en el análisis de las propuestas de ordenamiento de la centralidad a escala metropolitana y sus correspondencias o tensiones con los modelos de ciudad y los diagnósticos urbanísticos de los que emanan.

En el caso específico de la RMBA, a mediados de los años '90, el relevamiento y análisis del Conurbano Bonaerense realizado por la Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA, 1995), utilizó el método del “escalograma de Guttman”, una matriz de doble entrada que relaciona los centros y sus funciones, para establecer un patrón de niveles jerárquicos de acuerdo a la cantidad y complejidad de las funciones localizadas en cada centro en relación al conjunto del sistema.⁵

Este trabajo fue actualizado una década más tarde, permitiendo la comparación entre los “centros tradicionales” y las “nuevas centralidades” que fueron relacionadas con la presencia de shopping centers (Abba, 2005). Según lógicas *christallerianas* de jerarquía, quedaron definidos así para los años 1994 y 2004 tres

⁵ Calificaron como *centros* aquellos que reunieran por lo menos tres de las funciones centrales consideradas, entre las que figuraban: equipamiento social (educativo y de salud), equipamiento institucional, servicio financiero, comunicación y transporte. Con esta información volcada al escalograma, se elaboró un esquema en el que se registraron 115 centros estratificados en tres niveles jerárquicos.

rangos de centros: regional (principal, secundario, terciario), urbano y local o barrial, donde cada centro del mismo nivel tiene la misma dotación de funciones (no compiten ni se complementan entre sí).

Por otra parte, en el marco de la economía global, el patrón de localización de los edificios de oficinas *premium* sirvió para identificar los “centros de comando” que, pese a la alta pervivencia del terciario corporativo en el área central, desde los años 2000 presentan una tendencia creciente de localización en la zona norte de la región, con significativa concentración en torno de dos corredores paralelos a la costa del Río de la Plata: el Acceso Norte y la Av. del Libertador (Vecslir, Ciccolella, 2011). Mientras que el relevamiento de los edificios en altura en algunas localidades del eje sur dio cuenta para el mismo periodo de un proceso de revitalización y verticalización de antiguas centralidades que habían entrado en una fase de estancamiento y deterioro a mediados de los años ‘70 (Ciccolella, Vecslir, Baer, 2015).

Más recientemente, se relacionaron datos de movilidad obligada y de densidad de población y empleo, lo que dio lugar a la identificación de subcentros con capacidad para estructurar el funcionamiento metropolitano y ejercer distinto grado de influencia en los respectivos corredores (Usach, Garrido-Yserte, Gallo-Rivera, 2017).

Ciertos sectores de la RMBA (Avellaneda, sur de CABA, Caballito, entre otros) han sido observados desde el punto de vista de la disputa social por la centralidad. Por un lado, con foco en la relación entre las dinámicas de renovación urbana, las políticas habitacionales y las dificultades de acceso al suelo por parte de los sectores populares (Rodríguez y Di Virgilio, 2016). Por otro, se vincularon ciertos procesos de reestructuración de la centralidad con las trayectorias habitacionales de los hogares de clase media que, en lugar de opciones residenciales de baja densidad alejadas de la ciudad compacta, se inclinaron por áreas con componentes de centralidad, como la accesibilidad al trabajo y al consumo, y la proximidad con los vínculos familiares (Cosacov, 2014).

Otro tipo de estudios con eje en los planes metropolitanos elaborados para Buenos Aires, indagaron en los propios documentos, sus textos e imágenes, y reflexionaron sobre las metáforas síntesis de lo urbano (Caride, 2000), el rol del proyecto territorial (Novick, 2011), así como las tensiones que se generan entre los mapas –como representaciones de la ciudad existente- y los esquemas propositivos –como imágenes de la ciudad proyectada (Novick, Favelukes, Vecslir, 2015). En la misma de investigación, pero a escala local, se analizaron algunos planes e instrumentos urbanísticos municipales que no habían sido suficientemente ponderados, y su capacidad para orientar la gestión pública, regular la actividad privada y el crecimiento urbano (Bustos, Colella & Da Representacao, 2010; Catenazzi et.al., 2014; Gutman, Wainer, 2017).

Paralelamente, diversos autores (Jajamovich, 2007; Novick, 2009, Orillard, 2017, entre otros) pusieron en valor el rol que ha tenido la circulación internacional de técnicos y profesionales, y la movilidad o transferencia de políticas y modelos urbanos –no siempre explícitos- en la elaboración de dichos documentos de

planificación, independientemente de su permanencia en el plano de las ideas o de su posterior concreción.

Este trabajo también busca aportar a esta discusión, partiendo de la hipótesis que las estrategias para el ordenamiento de la centralidad identificadas en los instrumentos urbanísticos de la RMBA hacen eco de conceptualizaciones o modelos extranjeros, y que estas referencias presentan desfasajes temporales y reinterpretaciones entre el plano discursivo y propositivo de los documentos analizados.

Reestructuración

La primera estrategia detectada, común al Esquema Director año 2000 (1970) y el Sistema Metropolitano Bonaerense (1977), es la búsqueda de “reestructuración” del territorio metropolitano a partir de la implantación de equipamientos de escala regional. Pero en lugar de emplazarlos en *villes nouvelles* o centros direccionales de nueva creación, tal como lo proponían los planes europeos referentes de mediados de los '60, éstos se distribuyen en algunos subcentros existentes, sin precisar accesos, ámbitos ni superficies concretas. Los esquemas de propuesta continúan apostando por el Área Central tradicional y su ampliación hacia el río.

Equipamiento del suburbio y expansión del Área Central

El Esquema Director año 2000, elaborado durante el gobierno militar de Onganía entre 1966 y 1970 por la Oficina Regional del Área Metropolitana (ORDAM) bajo la dependencia del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE),⁶ contrapuso “el centro” al territorio “extramuros” de la Av. Gral. Paz: una “periferia amorfa y desestructurada”, carente de equipamientos.

Según los textos del diagnóstico, “(...) la ausencia de equipamientos colectivos, de espacios destinados al esparcimiento, de un sistema idóneo de transporte metropolitano configuraron un hábitat al margen del orden urbano, falto de ‘centralidad’, aunque vinculado funcionalmente con el Área Central” (ORDAM, 1970: 27). A partir de las cartografías de análisis se interpretó el crecimiento de la aglomeración como “la extensión insólita del suburbio; un continente indiferenciado, aparentemente articulado por la retícula homogénea de su trama urbana”, donde solo se diferenciaban las líneas ferroviarias, con una dirección convergente al Área Central regional (ORDAM, 1970: 65). De esta manera, el Esquema Director atribuyó la escasa capacidad de atracción de los centros suburbanos, y más en general, la “desorganización y la propagación omnidireccional del suburbio”, a la ausencia de equipamientos de jerarquía.

La propuesta de “reestructuración” junto a la idea de “equilibrio territorial” a partir de la implantación de equipamientos de escala regional, coincidían con las

⁶ Creado a instancia de la presidencia de Arturo Frondizi en 1961 y dirigido por el Arq. Juan Antonio Ballester Peña, el CONADE estuvo encargado de formular una estrategia de desarrollo para cada una de las regiones del país.

postuladas por el Esquema Director de la región de París de 1965.⁷ Sin embargo, mientras que el homólogo plan francés delegaba en los “nuevos centros” (las denominadas *villes nouvelles*) la capacidad de dotar de urbanidad a la periferia, el Esquema Director de la RMBA descartó por “ineficientes, costosas y poco rentables, las alternativas orientadas a la creación *-ex nihilo-* de ciudades satélites o centros nuevos” (ORDAM, 1970: 123).

El plan se opuso tanto a la descentralización de las funciones del Área Central, como a la creación de “nuevas capitales” que, según los argumentos esbozados, provocarían su debilitamiento. Por ello, la estrategia de reestructuración se apoyó en los subcentros existentes, identificados como los más activos de la región metropolitana: Belgrano y Flores, en la Capital Federal; Avellaneda, Lomas de Zamora, Quilmes, San Martín, San Isidro y Morón.

Aparte de las funciones de gobierno y administración municipal, se reconoció en estos centros -inicialmente caracterizados por las actividades de comercio cotidiano-, la incorporación de otro tipo de servicios (instituciones financieras, despachos profesionales, actividades culturales y de comercio ocasional) que les conferían una relativa autonomía de funcionamiento. Con el equipamiento adecuado, estas concentraciones podían llegar a desempeñar “un papel estructurante análogo al de los nuevos centros urbanos programados en Francia con la finalidad de organizar la vida suburbana dentro de la aglomeración de París” (ORDAM, 1970: 66).

El plano de propuesta muestra la voluntad de consolidar un corredor urbanizado paralelo a la costa, cuyos límites quedaban definidos por el proyecto de la Red de Expresos Regionales (RER),⁸ las autopistas del río y tangencial del Oeste, y la jerarquización de un sistema de centros entre los que se incluían los ya mencionados en Capital Federal y la primera corona, así como los posicionados en los conjuntos urbanos de San Miguel, Don Torcuato y Pacheco, Escobar y Pilar, Zárate y Campana, y La Plata (Fig. 2).

En estos centros, sin definir usos, localizaciones ni formas de accesibilidad concretas, se propuso una concentración de equipamientos de rango superior (educativos, culturales, administrativos, comerciales y de esparcimiento), entendidos como indicadores de confort urbano e integración regional. Se partió del supuesto que, para alcanzar una dimensión regional, debían servir a un umbral de población cercano a los 500.000 habitantes, lo que derivó en un cálculo de aproximadamente 30 hectáreas destinadas a equipamiento y servicios que debían alojarse al interior de cada centro.

Para el Área Central, en cambio, sí se definió un perímetro de ampliación destinado al desarrollo de actividades terciarias calificadas (Fig. 3), que se consideraron “privativas” de estas 350 hectáreas desde las que Buenos Aires ejercía su

⁷ En el marco de un convenio de colaboración entre Francia y Argentina, la ORDAM contó con un Centro de Documentación Urbana organizado sobre la base del material perteneciente al Institut d' Aménagement e d' Urbanisme de la Région Parisienne (IAURP). Las semejanzas entre ambos Esquemas Directores pueden evidenciarse incluso en la paleta de colores de los planos y las categorías de las leyendas.

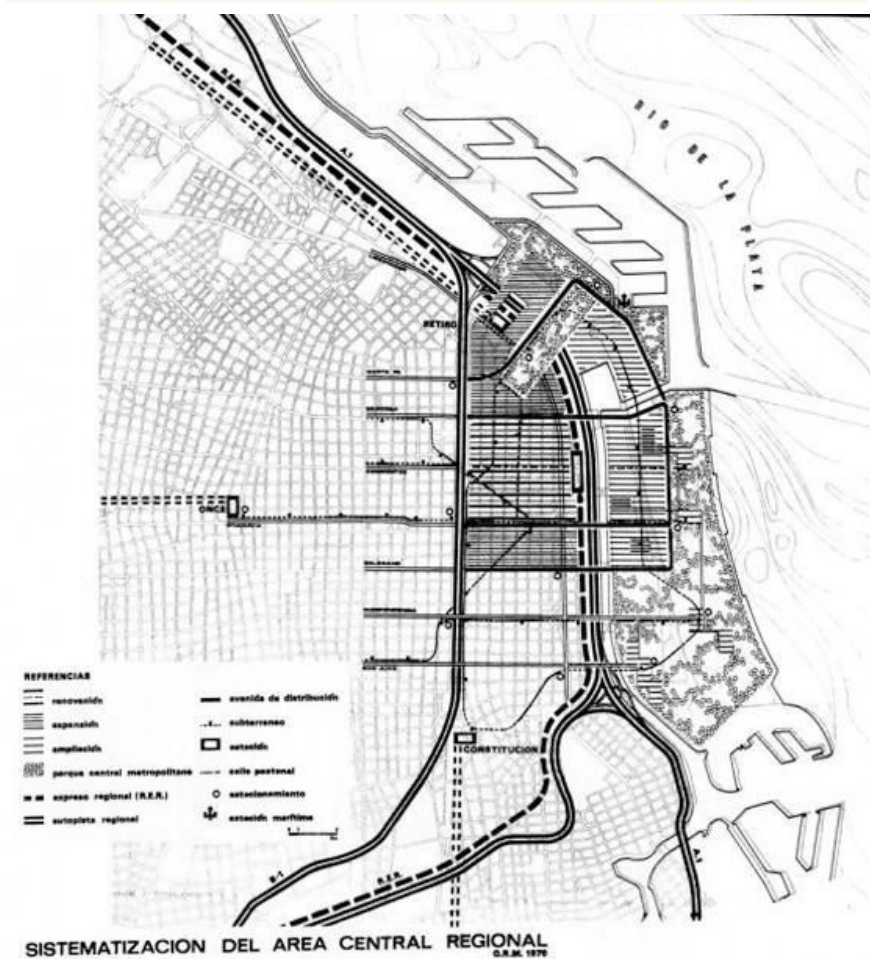
⁸ Siglas que se corresponden con las francesas (*Réseau Express Régional*) y que en el Esquema Director de Buenos Aires servían para designar la propuesta de dos líneas ferroviarias de alta velocidad que conectaban el sudeste y el noroeste de la región metropolitana.

irradiación nacional e internacional (ORDAM, 1970:69).⁹ En continuidad con el Plan Regulador (OPRBA, 1962), el Esquema Director anticipó la futura expansión sobre el antiguo Puerto Madero con la incorporación de terrenos desafectados al uso portuario y nuevas extensiones ganadas al río.¹⁰ Se consideró que descentralizar sus funciones significaría, aparte de mayores conflictos de circulación, desaprovechar la oportunidad de expansión que ofrecía el estuario –privilegio que diferenciaba el Área Central de Buenos Aires respecto de otras metrópolis- para la futura demanda de funciones centrales y necesidades de las infraestructuras del transporte regional.

Figuras 2 y 3. Esquema Director año 2000: esquema general y sistematización del Área Central Regional

⁹ Se incluían entre estas funciones excepcionales la administración del Estado Nacional y del gobierno municipal, entidades financieras y de comercialización de la producción nacional, la importación y la actividad inducida por la presencia de puerto, el comercio de arte y los espectáculos de alto rango.

¹⁰ Esta propuesta fue luego desarrollada en el Proyecto de Ensanche del Área Central (EAC, 1976-1983), que sirvió de base para la elaboración del Plan Estratégico para el Antiguo Puerto Madero (PEAM, 1990), en virtud del acuerdo de cooperación entre la Municipalidad de Buenos Aires y el Ayuntamiento de Barcelona firmado en 1985.



Fuente: ORDAM, 1970

Centros direccionales y polaridades externas

El Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB), elaborado durante la última dictadura militar entre 1975 y 1977 por la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Programa (CONHABIT), contó con la colaboración de expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Aunque se presentaba más como un documento diagnóstico que como un plan director, el Estudio del SIMEB dejó plasmado en sus esquemas una serie de lineamientos o estrategias espaciales preliminares que debían ser completados por un conjunto de estudios a desarrollar.¹¹ Asimismo, avanzó en propuestas relativas al “anacrónico sistema de administración y gestión urbana” (Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, 1977: 5).

Respecto de los lineamientos espaciales, en continuidad con el Esquema Director, el Estudio del SIMEB promovió una movilidad paralela a la costa, mediante la consolidación de los ejes costero y marginal interno (Fig. 4). Con este objetivo, se buscó “desalentar todo tipo de expansión hacia el oeste, con excepción del corredor urbanizado de la RN7, a través de un controlado mejoramiento de la movilidad (circunvalaciones, penetraciones) a fin de evitar la ocupación dispersa de tierras subequipadas” (Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, 1977: 14).

De esta manera, se insistía en la idea de equipamiento del Esquema Director, introduciendo el concepto de *centro direccional*, aunque sin profundizar en el mismo. En concreto, se proponía equipar las polaridades externas con puerto, aeropuerto, centros direccionales y toda otra actividad que incrementase su autonomía y a la vez su complementariedad en el sistema (Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, 1977: 54). El modelo original de centros direccionales, concebidos como recintos aislados, de gran envergadura y volcados a las actividades terciarias o de servicios de alcance metropolitano, será en realidad aplicado con mayor fidelidad en la siguiente etapa (Proyecto 90). En su carácter indicativo, incluso con una mayor abstracción que el Esquema Director, el Estudio del SIMEB sólo refería de manera genérica a su funcionalidad y localización en relación a subcentros existentes.

Al respecto, en el esquema “centros direccionales” se diferenciaron tres áreas (Fig. 5):

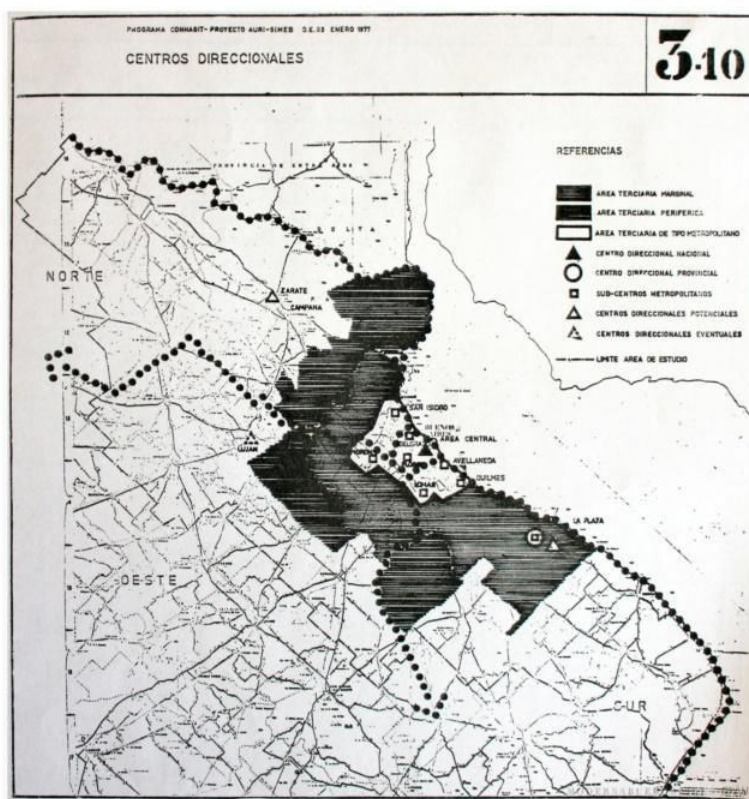
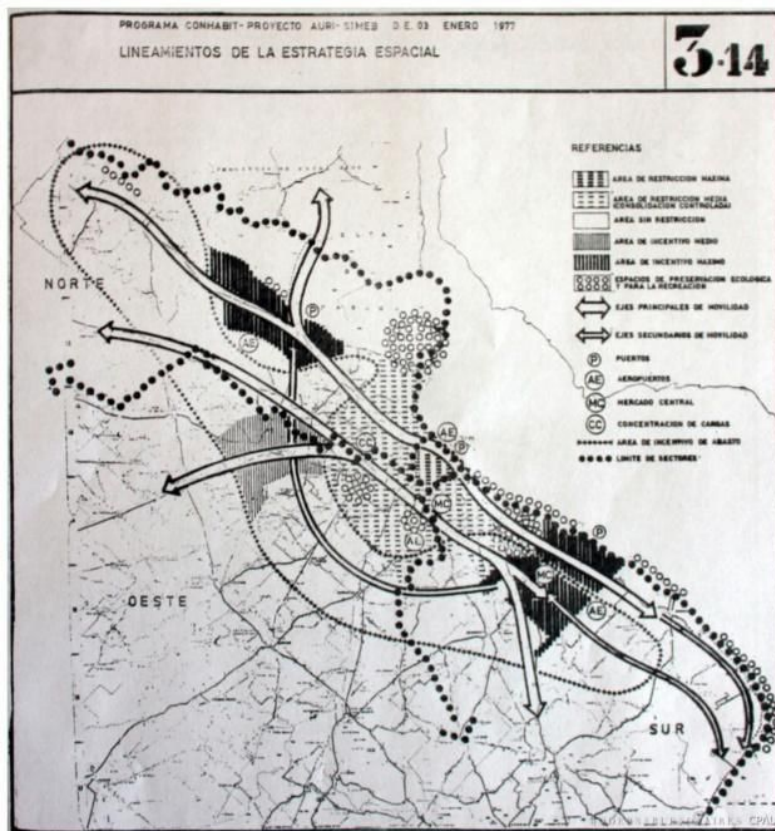
- Área terciaria de tipo metropolitano: comprendía Capital Federal y la primera corona, caracterizándola como la zona más consolidada de la región, donde se localizaban los únicos centros urbanos con un terciario altamente desarrollado (comercio mayorista y especializado, oficinas públicas y privadas de gran magnitud, servicios de información y cultura).

¹¹ Entre los diez estudios a nivel metropolitano, enunciados al final del documento, destacaba la componente ambiental (en consonancia con las conferencias y compromisos asumidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas), la vivienda, las telecomunicaciones y el uso industrial, a la vez que figuraba la propuesta de un análisis específico respecto a la “Oferta y demanda de Equipamientos Públicos”.

- Área terciaria periférica: incluía la segunda corona metropolitana, excepto el sector Oeste, y las dos sub-áreas de comportamiento semiautónomo ubicadas en los extremos de la tercera corona, sobre los grandes corredores de movilidad nacional y regional: La Plata-Berisso-Ensenada y Zárate-Campana.
- Área terciaria marginal: abarcaba el resto de la segunda y tercera corona, definida como un área marginal sin centros urbanos consolidados que pudieran ofrecer servicios terciarios importantes.

A su vez, se distinguían los centros direccionales de escala nacional (Área Central), provincial (La Plata), subcentros metropolitanos (Flores, Belgrano, San Isidro, Morón, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda), centros direccionales potenciales (Zarate-Campana, La Plata); y centros direccionales eventuales (Luján).

Figuras 4 y 5. Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense: lineamientos de la estrategia espacial y centros direccionales



Fuente: Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, 1977.

Nueva urbanización

La segunda estrategia, que denominamos “nueva urbanización”, se refiere a la propuesta de nuevas piezas urbanas en la segunda corona metropolitana, en proximidad de núcleos existentes o emplazamientos con alta accesibilidad, presente tanto en el Proyecto 90 (CONAMBA, 1989) como en el documento de Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (DPOUyT, 2007).

Descentralización de decisiones y desconcentración de actividades

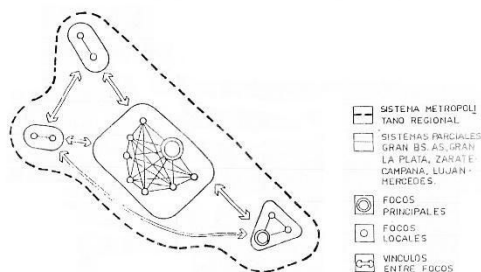
En el contexto del retorno de la democracia en 1984, por acuerdo entre las diferentes jurisdicciones (19 municipios), la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se creó el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) para realizar “acciones mancomunadas destinadas a mejorar la funcionalidad y habitabilidad del área” (Ley 10784). Con la posterior adhesión del Gobierno Nacional en 1986, y en el marco de una política que a escala nacional propiciaba la descentralización del desarrollo, la Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA)¹² elaboró el Proyecto 90, publicado en 1989.

A diferencia del Esquema Director y del Estudio del SIMEB, que enfatizaban una directriz paralela al borde costero considerando el desarrollo de un eje fluvial portuario - industrial de alcance regional, el Proyecto 90 apostó por un menor crecimiento relativo del AMBA en relación con el resto del país y buscó impulsar una serie de “ideas fuerza” que incentivaran el fortalecimiento de la escala municipal. Junto a la “reactivación económica compatible”, la “regulación ecológica integral” y la “organización territorial tramada y selectiva”, el “funcionamiento multipolar y multifocal” configuró una de esas cuatro ideas fuerza (Fig. 6).

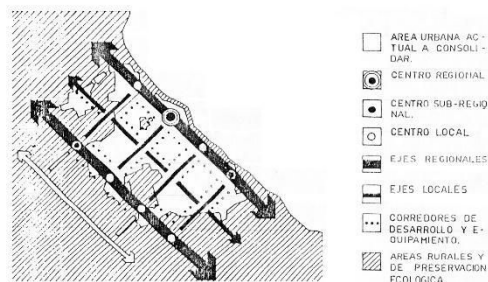
Figura 6. Proyecto 90. Ideas-Fuerza

¹² Creada por el presidente Raúl Alfonsín en 1986, con el fin de dirigir el accionar de los organismos involucrados en la gestión y desarrollo del área metropolitana bonaerense, y coordinar con los organismos nacionales que intervenían en el proyecto de traslado de la Capital a Viedma.

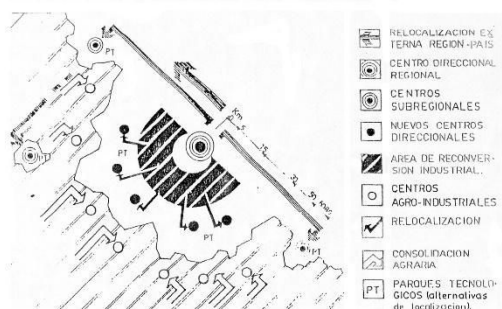
FUNCIONAMIENTO MULTIFOCAL Y MULTIPOLAR



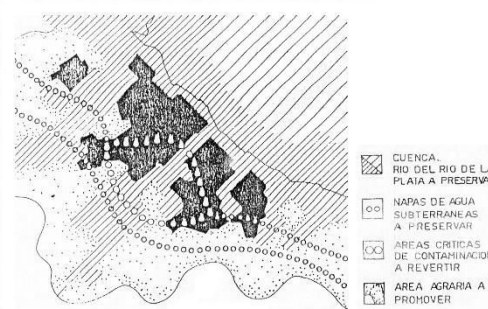
ORGANIZACION TERRITORIAL TRAMADA Y SELECTIVA



REACTIVACION ECONOMICA COMPATIBLE



REGULACION ECOLOGICA INTEGRAL



Fuente: CONAMBA, 1989

En correspondencia con esta directriz, el plan propuso “desconcentrar las actividades” y llevar a todos los ámbitos urbanos -existentes o previstos- de la región metropolitana, los equipamientos y servicios necesarios, generando empleo próximo al lugar de residencia. Complementariamente, planteó “descentralizar las decisiones” a fin de otorgar un mayor protagonismo a los municipios, intensificar sus atribuciones y promover la capacidad de atracción a nivel local (CONAMBA, 1989: 57).

Con el objetivo de revertir la tendencia de concentración a un modelo multifocal y multipolar, se previeron cinco centros direccionales, concebidos como “polos reestructuradores, capaces de estimular actividades productivas, de comercio y servicios” (CONAMBA, 1989: 59). Se trataba de nuevas piezas urbanas, localizadas en la segunda corona, en contextos socio-económico deficitarios, ya que según el plan, tanto la Capital Federal como los centros consolidados de la primera corona no requerían estímulo adicional. Se seleccionaron cinco áreas prioritarias “bifocales” con tendencia lineal, que articulaban ejes o zonas entre polos existentes: Berazategui-Florencio Varela, Adrogué-Monte Grande; Merlo-Moreno; San Miguel-José C. Paz, Don Torcuato-Benavidez.

Ya no se trataba solamente de equipamientos regionales, sino que se abría la posibilidad a un programa industrial, comercial, cultural, administrativo y de servicios, “siendo deseable la máxima diversidad (por lo menos dos roles o funciones) para garantizar estabilidad y competitividad” (CONAMBA, 1989: 60).

Sustentado en una secuencia metodológica de “ideas-fuerza”, “estrategias”, “programas” y “proyectos ejecutivos” de distinta naturaleza y escala (Novick, 2011: 42), el Proyecto 90 instaló por primera vez la discusión acerca de la relación entre plan, proyecto e implementación, y su necesaria retroalimentación para concretar los objetivos de planeamiento. Paralelamente a la planificación de los grandes lineamientos, surgidos de diagnósticos a escala regional, se consideró necesario “emprender acciones demostrativas cada vez que ello fuera posible” (CONAMBA, 1989: 49).

En este sentido, Merlo –localizado en el Oeste de la región metropolitana, un sector soslayado por los anteriores planes– fue elegido como “acción piloto” dentro del programa de centros direccionales.¹³ La selección respondía a una demanda de la Municipalidad y de actores locales, coincidía con los objetivos de mejorar la accesibilidad a los núcleos de la segunda corona (con la prolongación del Camino del Buen Ayre) y ofrecía la oportunidad de intervenir en 100 hectáreas de un terreno tres veces mayor, propiedad de las Fuerzas Aéreas Argentinas. Allí se planteó un programa mixto que incluía actividades como: centro administrativo y de servicios, centro comercial, área industrial, escuela superior técnica, vivienda, recreación y parques (Fig. 7).

Figura 7. Proyecto 90. Esquemas Centro Direccional Merlo: conexiones, accesibilidad, parque industrial y centros vecinos

¹³ El proyecto fue realizado con el asesoramiento de expertos del IAURIF, especializados en polos reestructuradores, centros terciarios y ciudades, en el marco del convenio de cooperación del AMBA con el gobierno Regional de Ile de France.



Fuente: CONAMBA, 1989

De esta manera, el proyecto marcó una transición entre el modelo de centro direccional, que venía discutiéndose desde inicios de la década anterior, y las contemporáneas conceptualizaciones de “proyecto urbano” y “áreas de nueva centralidad” que se insinúan tímidamente en el trabajo del fragmento y la hibridez programática con atención a la recualificación de sectores periféricos.

Fortalecimiento de las centralidades tradicionales y nodos de nueva urbanización

Quince años más tarde, la propuesta de nodos de nueva urbanización formulada en los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires tuvo muchas similitudes con los centros direccionales del Proyecto 90.

Bajo principios metodológicos propios de la planificación estratégica (análisis dimensional, talleres participativos, configuración de matrices de problemas, construcción de escenarios), los Lineamientos Estratégicos fueron elaborados desde la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUyT), por un equipo de especialistas dirigido por el entonces Secretario de Urbanismo y

Vivienda, el Arq. Alfredo Garay, con el asesoramiento de consultores nacionales e internacionales¹⁴ y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

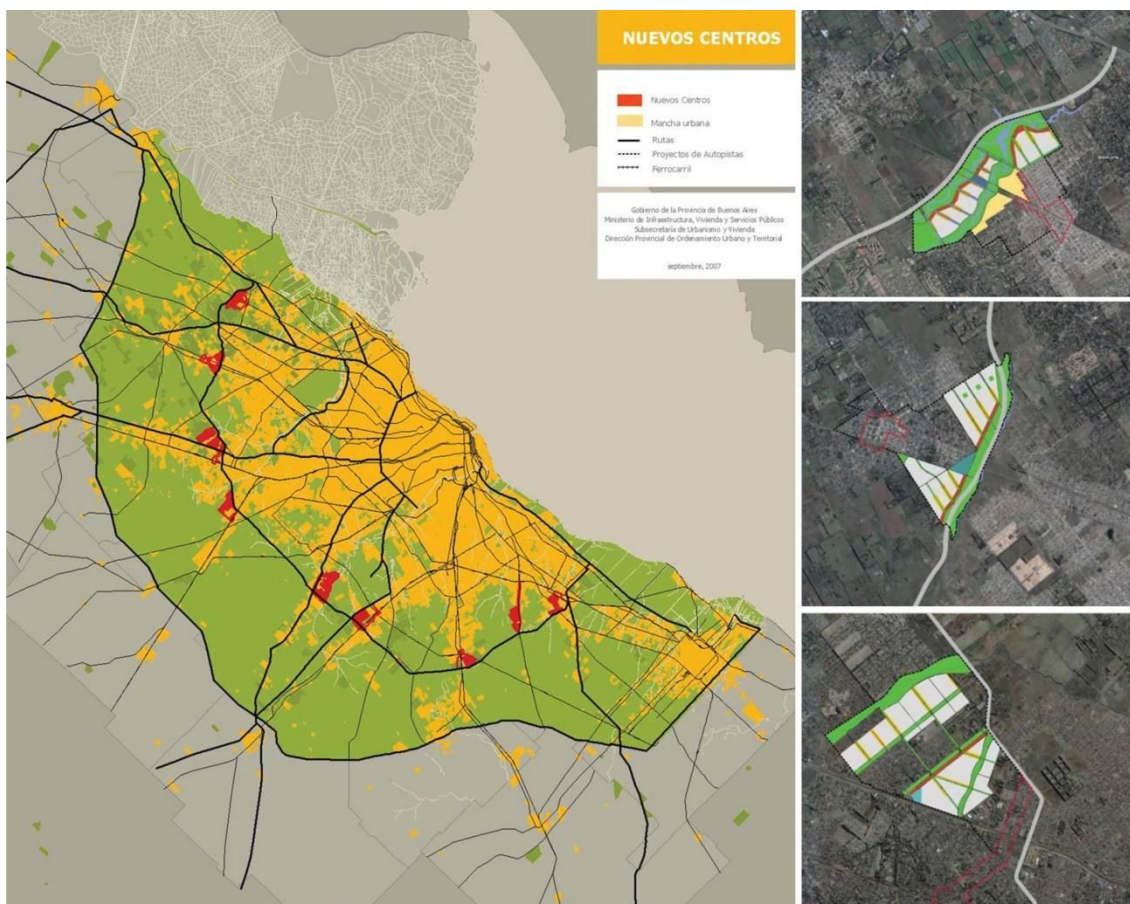
Haciendo eco del modelo promovido por el urbanismo español de “ciudad compacta” y frente a la emergencia de “nuevas centralidades” (asociadas a los *shoppings*, hipermercados y multicines) con efectos negativos sobre la cohesión social (DPOUyT, 2007: 74), el sistema de “centros tradicionales” que había sido esquematizado por Artemio Abba en los estudios de la CONAMBA, se consideró un valor a potenciar. Cuestión que quedó plasmada en el diagnóstico y enunciada como objetivo de un programa específico que se proponía fortalecer el sistema de centros tradicionales, en su mayoría relacionados con las estaciones ferroviarias.

Sin embargo, como propuesta espacial concreta, adquirió mayor peso en el documento el desarrollo de nueve piezas urbanas localizadas en la segunda corona metropolitana, en zonas próximas a la intersección de los trazados viarios o ferroviarios radiales, con la futura Autopista Parque Presidente Perón. Este emplazamiento buscaba aprovechar dos posibilidades de movimiento: el radial del centro a la periferia, siguiendo los ejes clásicos de urbanización y crecimiento de la ciudad, y el concéntrico, gracias a la nueva vialidad propuesta (DPOUyT, 2007: 304).

Se propusieron intervenciones de aproximadamente 300 hectáreas cada una -con posibilidad de crecimiento-, más orientadas a la generación de vivienda (a la cual se destinaba la mitad de la superficie) y equipamientos sociales, que a la provisión de nuevos servicios o usos terciarios direccionales. Este programa (detallado en tablas de superficies por nodo, con mayor rigor incluso que las propuestas gráficas de sector) se completaba con estaciones intermodales de transferencia, principalmente tren/ómnibus, accesibles a los sectores populares dependientes del transporte colectivo para movilizarse y desarrollar sus actividades (Fig. 8).

Figura 8. Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires: Nuevos centros

¹⁴ Con el apoyo del BID, se contrataron profesionales españoles (especialistas en urbanismo, economía urbana, transporte y ecología urbana) que desarrollaron estudios complementarios a los elaborados por los expertos locales.



Fuente: DPOUyT, 2007.

A pesar de los intensos intercambios académicos y profesionales con España, a diferencia de las “áreas de nueva centralidad” catalanas, entendidas como oportunidad de recualificación de tejidos existentes degradados, los “nuevos centros” propuestos en los Lineamientos Estratégicos fueron formulados como una forma alternativa de crecimiento urbano. En concreto, se propusieron “la producción de nuevo suelo formal, correctamente urbanizado, en zonas de expansión de la mancha urbana, accesible para cualquier nivel de ingresos” (DPOUyT, 2007: 303), con un sistema de gestión mixta público-privada y reparto equitativo de derechos y obligaciones que garantizaran la realización de las infraestructuras de servicios y vialidades, cesión de espacio público y equipamiento.

El carácter *ex novo* de los nodos propuestos, capaces de traccionar el crecimiento de uno o dos núcleos urbanos cercanos, presenta en este sentido algunos rasgos comunes con los centros direccionales “bifocales” del Proyecto 90.

Otros instrumentos urbanísticos contemporáneos, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá y de Montevideo,¹⁵ o algunos de los planes municipales

¹⁵ Sobre las centralidades en el POT de Bogotá (2000, 2004) y en el POT de Montevideo (1998), ver el trabajo de Alice Beuf (2016) y de Gómez et al. (2018) respectivamente. Ambos planes utilizan la categoría de “centralidad zonal” para definir un alcance entre el barrio y la región.

a los que se hace referencia en el siguiente punto dentro de la estrategia de renovación, concibieron las “nuevas centralidades” como consolidación de pequeñas áreas comerciales existentes o como creación de nuevos referentes urbanos en las zonas urbanas periféricas.

Aunque en esta instancia, los conceptos y palabras clave del planeamiento estratégico –proyecto urbano, competencia, centralidad, *marketing* urbano- entran en tensión y es difícil dilucidar cuando la voluntad de integración social supera la de atracción de inversión económica o inmobiliaria, y viceversa.

Renovación

Lineamientos Estratégicos fue el último documento propositivo a escala de toda la RMBA. Desde los años 2000, solo es posible reconocer tendencias o recurrencias en el planeamiento metropolitano reconstruyendo el mosaico de proyectos, programas y políticas urbanas formulados desde distintas escalas y esferas de gobierno.

Debido a la sectorialidad temática (transporte, comercio, espacio público, seguridad) o al ámbito más acotado de actuación (municipal o de proyecto urbano), el tercer tipo de estrategia detectado para el ordenamiento de la centralidad, que definimos como “renovación”, ya no consiste en un modelo o una propuesta estructural a nivel territorial, sino que engloba una serie de iniciativas individuales para la refuncionalización de “áreas de oportunidad” con programas mixtos y/o la revitalización del espacio público y el comercio minorista en subcentros tradicionales.

En este marco, sin agotar los instrumentos existentes, se destacan dos procesos de renovación de las áreas centrales de la RMBA que adquieren peso por sumatoria de acciones similares. Por un lado, la propuesta de aprovechamiento de predios (ferroviarios, industriales, militares, etc.) abandonados o infrautilizados, para la implantación de equipamientos, generación de espacio público y completamiento del tejido con programas mixtos, presente en diversos planes estratégicos o de desarrollo urbano municipales desde inicios de los años 2000. Por otro, los acuerdos entre la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y diversos municipios para el desarrollo de Centros Comerciales a Cielo Abierto (CCCA).

Aprovechamiento de vacíos o “áreas de oportunidad”

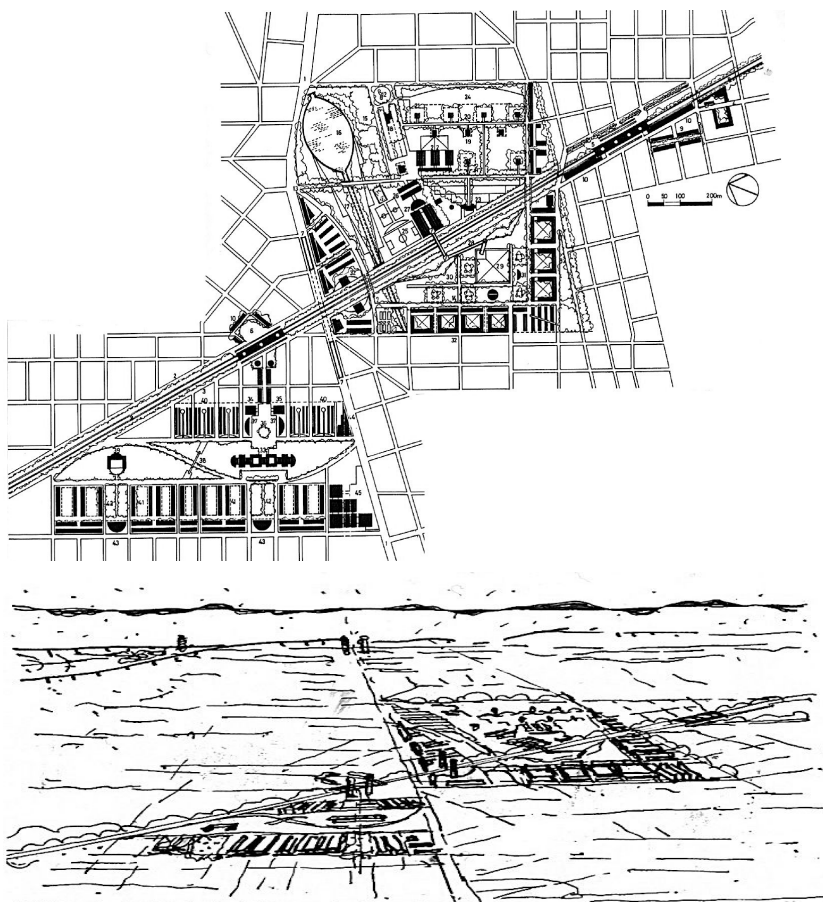
El modelo de “áreas de nueva centralidad”, definido para el caso barcelonés a partir del reconocimiento de unos “espacios vacíos o mínimamente construidos situados de forma estratégica, que ofrecían en muchas ocasiones un singular potencial de aprovechamiento y un notable valor de posición” (Ajuntament de Barcelona, 1987: 9), fue emulado por diversos planes urbanos municipales desde inicios de los años 2000.

Bajo objetivos como promover la ciudad compacta y policéntrica, generar nuevos elementos referenciales o de identidad local, mejorar la conectividad, densificar los tejidos existentes, entre otros, estos planes coincidieron en la propuesta de

renovación de predios de grandes dimensiones para el desarrollo de piezas urbanas que idealmente se autofinanciarían a través de operaciones mixtas público- privadas. A diferencia de modelo de centros direccionales, estas operaciones se localizaron dentro del continuo urbano y se adaptaron en tamaño y programa al contexto de implantación, siempre con mezcla de usos y aporte de equipamiento social y espacio público.

El Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvinas Argentinas, por ejemplo, reconoció en ciertos nodos y vacíos producidos por la desafección de grandes áreas de equipamiento, una oportunidad para la generación de áreas de nueva centralidad, ligadas necesariamente a proyectos específicos de gestión (Municipalidad de Malvinas Argentinas, 2005: 32). En concreto, se propuso intervenir en el vacío del ex batallón 601 "El Polvorín", un predio de 61 hectáreas localizado estratégicamente en el cruce de la ruta 197 y las vías del ferrocarril Belgrano, que perteneció al Ejército Argentino (Fig. 9). El objetivo principal era la creación de un centro cívico, que contribuyese a la construcción de la identidad del nuevo municipio, creado en 1994 por la subdivisión del antiguo partido de General Sarmiento. Se proponía además llevar adelante una gestión concertada entre estado y privados, capaz de constituirse en modelo aplicable a otros emprendimientos de interés municipal (Municipalidad de Malvinas Argentinas, 2005: 54).

Figura 9. Proyectos de nueva centralidad en el partido de Malvinas Argentinas



Fuente: Versiones preliminares que sirvieron de base para el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvinas Argentinas (PODUMA), 1998.

Por su parte, en el 2006, el Plan de Desarrollo Estratégico de Morón 2020 discutió la necesidad de trasladar el estadio del Deportivo Morón para construir un complejo mixto con oficinas, locales comerciales y edificios residenciales en altura, en el área central. El proyecto urbano, concebido como un emprendimiento privado impulsado y gestionado por el Municipio, previó la prolongación de la avenida Rivadavia entre otras actuaciones de conectividad vial y la construcción de un parque público.

En una misma dirección, las propuestas formuladas por el Plan Estratégico de Esteban Echeverría para el desarrollo de nuevas áreas de centralidad en las localidades de 9 de Abril y Canning, se basaron en la refuncionalización de un predio que formaba parte del proyecto del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, y una franja de suelo correspondiente al trazado del ex ferrocarril provincial, respectivamente. Ambos proyectos, definidos como prioritarios por el Plan Estratégico, se propusieron atender la demanda local de equipamientos, comercios y servicios, generando, al mismo tiempo, áreas de desarrollo residencial que pudieran incluir programas de vivienda social (Municipalidad de Esteban Echeverría, 2012).

Entre otros, el Plan de Desarrollo Urbano Territorial para La Matanza (2014) también desarrolló un Banco de Proyectos que incluyó el reordenamiento vial, la implementación de un Metrobús y un anteproyecto de nueva centralidad en Los Tapiales.

Sin embargo, tal como indican estudios recientes sobre los instrumentos de planificación en la RMBA, la existencia de un plan no siempre significa garantía de la realización y coordinación de las obras públicas, resultando más bien un producto de la voluntad, continuidad y compromiso de la acción política con la comunidad local (Catenazzi et al., 2014; Gutman, Wainer, 2017). Se citan casos como San Miguel o Moreno, donde las intervenciones que tuvieron como objetivo la renovación de los espacios públicos de las áreas centrales se coordinó directamente con el código urbano y sus modificatorias, sin la necesidad de elaborar planes estratégicos o urbanísticos.

Centros comerciales a cielo abierto

Desde la lógica de un único centro, próximo a la estación ferroviaria, donde se ubican las principales instituciones y espacios públicos, así como el comercio tradicional, diversos municipios de la RMBA han renovado sus áreas centrales con los instrumentos urbanísticos tradicionales: modificación de los indicadores del código urbanístico e intervenciones sobre el espacio público, recurriendo en muchos casos a la figura de CCCA (Vecslir et al. 2018).

El desarrollo de CCCA en Argentina tiene como principal promotor a la CAME. A partir de un convenio firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2000, se creó dentro del mismo organismo la Federación de Centros Comerciales a Cielo Abierto, Cascos Urbanos y Centros Históricos (FCCA), responsable del Programa de Competitividad de las Pymes en Centros Comerciales a Cielo Abierto (PROCOM). En el contexto de este programa, la CAME realiza foros nacionales e internacionales sobre ciudad, comercio y turismo, y organiza anualmente visitas de dirigentes empresarios y funcionarios municipales a ciudades españolas consideradas como casos exitosos de desarrollo y gestión de CCCA (Málaga, Valencia, San Sebastián, Villaviciosa-Asturias, Bilbao, Vitoria y Pamplona, entre otras).

En base a estos antecedentes, el CCCA es definido como un “conjunto de comercios y servicios que comparten una zona geográfica de la ciudad (distrito o eje urbano central, intermedio o periférico), que deciden ofrecer una imagen unitaria de calidad sustentable” (CAME, 2016, p. 4). Con distinto grado de concreción, en un trabajo reciente se relevaron 33 iniciativas de CCCA en la RMBA¹⁶ (Vecslir y Rodríguez, 2018) que se traducen en propuestas de urbanización del espacio público (peatonalización, cambios de solado, soterramiento del cableado eléctrico, nueva luminaria, códigos de cartelera), y de animación y promoción comercial (campañas de marketing, eventos culturales). La mayor parte de los CCCA ejecutados se despliegan sobre una o dos de los ejes con más dinamismo comercial,

¹⁶ Estas iniciativas involucran a los municipios de Morón, Lomas de Zamora, San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López, Moreno, Hurlingham, Tres de Febrero, San Miguel, Pilar y Luján.

próximos a las estaciones ferroviarias, en una extensión que varía de dos a diez cuadras.¹⁷

En los ejemplos analizados, los respectivos gobiernos municipales fueron los mayores responsables en la ejecución y el financiamiento de los proyectos, que involucraron la urbanización del espacio público y las acciones de promoción comercial, fases durante las cuales la CAME actuó como un asesor de la Municipalidad, las asociaciones de empresarios (cámaras de comercio e industria) y, eventualmente, otras organizaciones públicas y privadas (entes de turismo, colegios profesionales, entidades financieras). Luego de estos estadios, a diferencia del modelo español, no se configuraron entes de gestión.¹⁸

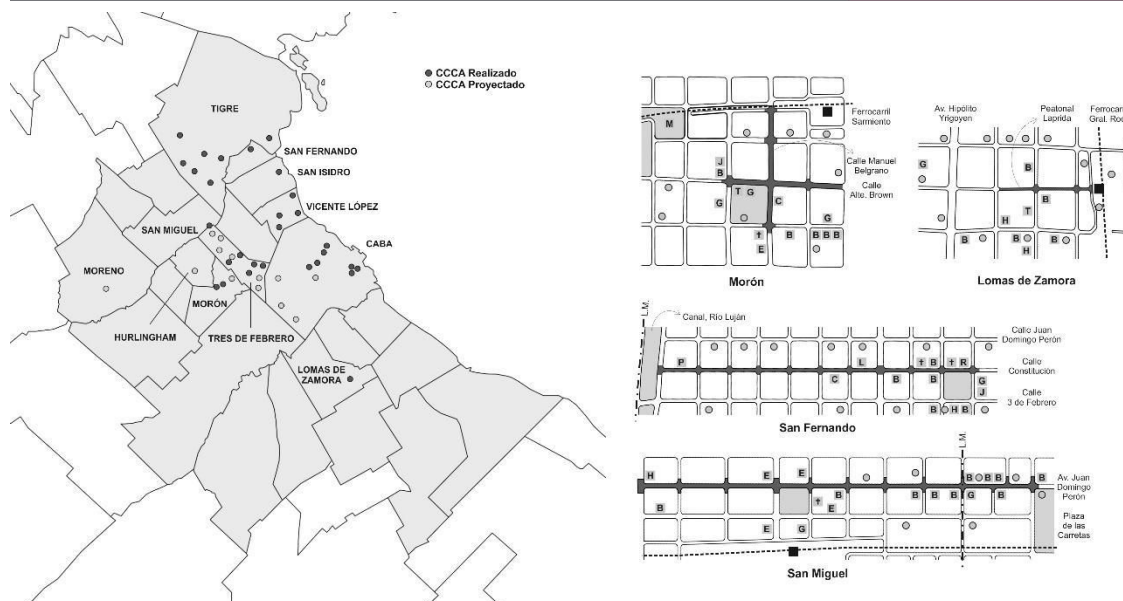
Las propuestas fueron justificadas, en la mayoría de los casos, como respuesta a la pérdida de atracción de los centros tradicionales y al declive de la dinámica comercial minorista ante el surgimiento de los *shoppings* y la proliferación del comercio ambulante -considerado un “estorbo a la vida pública, abogando siempre por el “fortalecimiento de la identidad local”. Sin embargo, aunque el argumento de la valorización identitaria supondría acciones específicas que respondan a la idiosincrasia de cada localidad, éstas resultan muy semejantes entre sí. Se trata, en general, de tareas destinadas a unificar la imagen y eliminar la “contaminación visual” del sector, con una orientación más estética que funcional.

Aunque algunas intervenciones de CCCA se inscriben en el marco de planes urbanos a escala municipal (por ejemplo, Morón, San Fernando, Moreno), suelen presentar ciertas dificultades para articularse con el resto de políticas públicas locales en materia de transporte, manejo de residuos, vivienda social e, incluso, espacio público. Tampoco existen análisis territoriales más amplios que prevean estas operaciones a escala de toda la región metropolitana, con el fin de vincularlas con políticas sectoriales de movilidad y accesibilidad desde el transporte público (potencial competencia con las grandes superficies comerciales orientadas al automóvil).

Figura 10. Distribución de las intervenciones de CCCA en el AMBA.

¹⁷ La única excepción es la localidad de Morón, en donde el lugar objeto del convenio -no así de la actuación realizada- se compone de 21 manzanas.

¹⁸ Solo se registra un caso de gerenciamiento a través de la formación de un consorcio *ad hoc*: el Paseo San Miguel, en el municipio homónimo.



Fuente: Vecslir y Rodríguez, 2018

Notas de cierre

Desde 1970 en la RMBA, apelando a diferentes estrategias, el ordenamiento de la centralidad fue utilizado en los discursos urbanísticos para dar respuesta a diversas problemáticas: expansión indiferenciada del suburbio, ocupación dispersa de tierras subequipadas (Esquema Director, SIMEB), excesiva dependencia del área central tradicional y escaso poder municipal (Proyecto 90), emergencia de “nuevas centralidades” con efectos negativos sobre la cohesión social (Lineamientos Estratégicos), pérdida de atracción del comercio minorista (CCCA), entre otras.

La utilización de referentes está presente, de manera más o menos explícita, en todos los documentos analizados. Sin embargo, en la mayor parte de los casos existe un desfase temporal entre la circulación internacional de estas conceptualizaciones e ideas de referencia y las políticas urbanas propuestas, implementadas o no.¹⁹ Esto da lugar a algunas tensiones o incongruencias entre los textos de diagnóstico y objetivos de planeamiento –el plano discursivo– y la formulación de programas o proyectos urbanos–las acciones–.

Bajo el modelo de *villes nouvelles* o centros direccionales, el Esquema Director o el Estudio del SIMEB, por ejemplo, se propusieron “reestructurar el suburbio” mediante la implantación de equipamientos regionales, sin precisar programas, localizaciones, formas acceso ni mecanismos de gestión, concentrando en cambio las acciones más concretas en el crecimiento del área central tradicional. Una década más tarde, será el Proyecto 90 el que se encargue de desarrollar fielmente ese modelo de referencia, cuando en el medio local ya se habían instalado y se ensayaban –por ejemplo, en el Concurso de las Veinte Ideas para Buenos Aires

¹⁹ Ver tabla 1

(1986)- las nociones de proyecto urbano y áreas de nueva centralidad. Estas serán retomadas a partir de los años 2000 por algunos planes municipales y recogidas en políticas sectoriales como la descrita para los CCCA.

El breve recorrido realizado por algunos instrumentos urbanísticos de la RMBA da cuenta asimismo de la variación en los ámbitos territoriales involucrados por las tres estrategias identificadas: desde la “reestructuración” de los centros existentes de la primera corona metropolitana, la “nueva urbanización” entre dos núcleos o en emplazamientos de alta accesibilidad de acuerdo a la vialidad propuesta en la segunda corona, hasta la “renovación” de áreas de oportunidad ubicadas en el continuo urbano y de las calles comerciales existentes, próximas a las estaciones ferroviarias.

El cambio de localización de las estrategias fue acompañado por una variación en los programas dominantes de las operaciones. Estas pasaron de la confianza en el equipamiento de alcance regional y el terciario direccional –producto de la descentralización- como únicos usos capaces de generar atracción y centralidad, a la incorporación en las piezas de “nueva urbanización” de vivienda social, generación de nuevo espacio público y provisión de equipamientos para satisfacer la demanda local.

La superficie de 30 hectáreas destinada a equipamiento y servicios al interior de cada centro existente por el Esquema Director fue diez veces menor que la prevista para los sectores de nueva urbanización por los Lineamientos Estratégicos. En las “áreas de nueva centralidad” aparecen otros atributos como la densidad residencial, la mezcla de usos con importancia del comercio, la alta accesibilidad, los equipamientos y espacios libres como constructores de identidad, con una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación en los usos y tamaños de las operaciones de acuerdo al contexto de implantación. Se introducen además criterios de gestión para la autofinanciación de las propuestas.

Cabe señalar asimismo la tendencia generalizada en los instrumentos urbanísticos analizados a operar con la noción de centro tradicional, en contraposición o soslayando otras configuraciones y procesos de centralidad que emergían contemporáneamente en el territorio metropolitano. Por ejemplo, las nuevas superficies comerciales (*shopping centers*), las formas del comercio ilegal (manteros y “saladitas”), o la consolidación de corredores con gran dinamismo económico a lo largo de antiguas rutas y avenidas que habían perdido su rol de tráfico de paso concentrando muchos de los flujos y actividades cotidianas de los municipios de la región.

Con excepción de la red metropolitana de Metrobus,²⁰ que -aunque realizada por tramos todavía inconexos y bajo la óptica exclusiva de la movilidad- interviene sobre algunas de esas rutas,²¹ los instrumentos de planificación no contemplaron ni contemplan otras configuraciones de la centralidad. Su consideración supondría

²⁰ A diferencia de otros BRT (Bus de Tránsito Rápido), como por ejemplo la Rede Integrada de Transporte de Curitiba, el TransMilenio de Bogotá o el Metropolitano de Lima, el Metrobus funciona como carriles exclusivos para diferentes líneas de colectivo, muchas de las cuales lo utilizan de forma parcial.

²¹ Ruta 8 (San Martín y Tres de Febrero), Av. Pres. Perón (Morón), Ruta 4 - Camino de Cintura (La Matanza, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora), Av. Calchaquí (Quilmes y Florencio Varela).

la creación de alianzas supramunicipales, enmarcadas en políticas más amplias de movilidad, vivienda y equipamiento a escala de toda la región, lo cual confronta con la ausencia de una reflexión conjunta de la centralidad metropolitana desde inicios de los años 2000.

En las últimas décadas, la estrategia de renovación parecería intensificar el uso fragmentario de "recetas probadas" que componen el "menú" que diversas ciudades latinoamericanas han venido empleando para afrontar problemáticas urbanas, generar competitividad económica o construir una buena imagen de la ciudad (Delgadillo, 2014:90), a veces priorizando los dos últimos objetivos sobre el primero. Además de la puesta en valor del centro histórico, el aprovechamiento de áreas de oportunidad para proyectos urbanos con programas mixtos (incluida la vivienda) y la promoción de CCCA, forman parte de este "recetario", junto con otras políticas que, si bien no han sido abordadas en este trabajo, están presentes en la RMBA y se vinculan con el ordenamiento de la centralidad, tales como la generación de nuevos distritos gastronómicos y de diseño.²²

En este sentido, a diferencia de los planes regionales que encontraron en el sistema de centros y subcentros una pieza clave de la estructura urbana y territorial en relación con los *layers* de movilidad y crecimiento metropolitano, la fragmentariedad de las intervenciones más recientes plantea la necesidad de volver a pensar la centralidad desde una perspectiva regional, en correlato con las necesidades y demandas de la escala local.

Referencias bibliográficas

ABBA, Artemio (2005). *Nuevas lógicas de centralidad urbana en el siglo XXI. Área Metropolitana de Buenos Aires*. Documento de trabajo, CIHaM. Buenos Aires: FADU-UBA.

AGUILAR, Adrián; ALVARADO, Concepción (2005). "La reestructuración del espacio urbano de la ciudad de México. Hacia la metrópoli multimodal". En Adrián Aguilar (ed.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades: Dinámicas recientes en México y otros países*, México: Colegio de México-Cámara de Diputados-Universidad Nacional Autónoma de México-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-308.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1987). *Àrees de nova centralitat. New downtowns in Barcelona*. Barcelona: Regidoria d'Edicions i Publicacions. Ajuntament de Barcelona.

BEUF, Alice (2016). "Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del plan de

²² En estos casos las políticas municipales acompañan las dinámicas del mercado mediante obras de mejora del espacio público, eliminación del comercio ambulante, beneficios impositivos para la instalación de locales comerciales, entre otras. Ver por ejemplo, el caso de la reciente consolidación en la zona sur de la RMBA del distrito comercial, gastronómico y de diseño apodado Las Lomitas, en contigüidad al centro tradicional del municipio de Lomas de Zamora (Vecslir et al., 2018).

ordenamiento territorial (POT) de Bogotá (Colombia).” *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* vol. 25, núm. 2, pp. 199-219.

BUSTOS, Walter, COLELLA, Viviana & DA REPRESENTACAO, Natalia (2010). Los centros tradicionales en la agenda política. Intervenciones en el espacio público. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata.

CALLE VAQUERO, M., GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (1998). Ciudades históricas: patrimonio cultural y recurso turístico. *Ería* 47, pp. 249-266

CARIDE, Horacio (2000). *El pulpo, la mancha y la megalópolis. El urbanismo como representación. Buenos Aires, 1927-1989*. Seminario de Crítica 104. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas, FADU, UBA.

CARRIÓN, Fernando ed. (2001). *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

CATENAZZI, Andrea; NOVICK, Alicia; CAÑELLAS, Estela; COLELLA, Viviana; JAIME, María Eugenia; JAIME, Daniela (2014) “Procesos de planificación en el Área Metropolitana de Buenos Aires 2000-2013. Actores, escalas e instrumentos”. *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente* (UPE 11) La Plata, p. 921-938.

CICCOLELLA, Pablo; VECSLIR, Lorena; BAER, Luis (2015). Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Contexto*, 11, 11-28.

COMISIÓN NACIONAL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, CONAMBA (1995). *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.

COMISIÓN NACIONAL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, CONAMBA (1989). *Proyecto 90. Propuesta de líneas directrices y estrategias para mejorar la calidad de vida*. Buenos Aires: CONAMBA

CONFEDERACIÓN ARGENTINA DE LA MEDIANA EMPRESA, CAME (2016). Centros Comerciales Abiertos. 15 años. 100 ciudades. Buenos Aires: *Revista Comerciar*, Edición especial.

COSACOV, Natalia (2014). *Habitar la centralidad. Trayectorias residenciales y usos cotidianos del espacio urbano de residentes en el barrio de Caballito, Buenos Aires*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (inérita).

COULOMB, René; DELGADILLO, Víctor Coord. (2016) *Habitar la centralidad urbana. Reflexiones y debates alrededor de un proyecto de investigación*. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

DELGADILLO, Víctor (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metròpole* vol. 16, núm. 31, p. 89-111.

DEMATTEIS, Giuseppe (1995). *Progetto implicito. Il contributo delle geografia umana alle scienze del territorio*. Milán: Franco Angeli.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL, DPOUyT (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.

DUHAU, Emilio; GIGLIA, Ángela (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

DUPUY, Gabriel (1991). *L'Urbanisme des Réseaux. Théories et méthodes*. París: Armand Colin.

GÓMEZ, Leonardo, LEICHT, Eleonora, MANNISE, Estefanía, MATOS, Amancay, MUSSO, Carlos, QUINTANS, Andrés, RABELLINO, Carola, SOBOT, Natalie (2018). Laboratorio de Centralidades Urbanas. Centralidades y derecho a la ciudad en el Oeste de Montevideo. *X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. Córdoba, pp.172-184.

GUTMAN, Margarita y WAINER, Laura (2017). Anticipar no es planificar. Derivas de los instrumentos de anticipación disciplinar en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Café de las Ciudades*. Año 16, 154.

IAJAMOVICH, Guillermo (2007). Itinerario de las ideas y las prácticas urbanísticas. *Question* vol. 1, núm. 13, pp. 1-10.

MOLINA, Humberto (1992). *Estructuras y tendencias de crecimiento*. Bogotá: Misión Bogotá Siglo XXI.

MUNICIPALIDAD DE MALVINAS ARGENTINAS (2005). *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de Malvinas Argentinas 2005-2015*. Texto Ordenado de la Ordenanza N° 766/04. Aprobado por Resolución IMDUVI 55/06.

MUNICIPALIDAD DE ESTEBAN ECHEVERRÍA (2012). *Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial del Partido de Esteban Echeverría*. Programa Multisectorial de Preinversión III - Préstamo BID 1896 OC-AR. Informe final consolidado.

NOVICK, Alicia (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para una discusión. *Riurb. Revista Iberoamericana de Urbanismo*, año 1, núm. 1, pp. 4-13.

NOVICK, Alicia (2011). Los proyectos territoriales en perspectiva. En M. Charrière. *Planes, proyectos e ideas para el AMBA*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, pp.35-47.

NOVICK, Alicia, FAVELUKES, Graciela y VECSLIR, Lorena (2015). Mapas, planes y esquemas en la construcción del Gran Buenos Aires. *Anales del IAA*, 45(1), 55-72.

OFICINA REGIONAL DE DESARROLLO ÁREA METROPOLITANA, ORDAM (1970). *Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director año 2000*. Buenos Aires: Consejo Nacional del Desarrollo.

ORILLARD, Clément (2017). Acteurs de la "politique française des villes nouvelles" et études à l'export. Le cas de l'action en Argentine. *Histoire urbaine*, 50, 14-160

RODRÍGUEZ, M. C. y DI VIRGILIO, M. M. (comps.). (2016). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

ROJAS QUEZADA, Carolina Alejandra; MUÑIZ OLIVERA, Iván; GARCÍA-LÓPEZ, Miguel Ángel. (2009). Estructura urbana y policentrismo en el Área Metropolitana de Concepción. *Eure*, vol. 35, núm. 105, pp. 47-70.

ROJAS, Eduardo; RODRÍGUEZ, Eduardo; WEGELIN, Emiele (2004). *Volver al Centro, la recuperación de áreas urbanas centrales*. Washington: BID.

SAINZ GUTIÉRREZ, Victoriano (2006). *El proyecto urbano en España: génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla: Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

SECRETARÍA DE ESTADO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS, Subsecretaría de Planeamiento Ambiental, Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental (1977) *Estudio Especial del SIMEB. Sistema Metropolitano Bonaerense*, Tomo II - Capítulo 4. Resultados. Versión preliminar, Programa CONHABIT.

TRUFELLO, Ricardo; HIDALGO, Rodrigo (2015). Policentrismo en el Área Metropolitana de Santiago de Chile: reestructuración comercial, movilidad y tipificación de subcentros. *Eure*, vol. 41, núm. 122, p. 49-74.

USACH, Natalia; GARRIDO-YSERTE, Rubén; GALLO-RIVERA, María-Teresa (2017). Organización territorial y funcional de la metrópoli de Buenos Aires. *Eure*, vol. 43, núm. 128, p. 55-80.

VECSLIR, Lorena, BLANCO, Jorge, NEROME, Mariela, SCIUTTO, Florencia, MAESTROJUAN, Pablo, RODRÍGUEZ, Luciana (2018). *Un corredor sin autopista. Centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la región metropolitana de Buenos Aires*. Ciudad de Buenos Aires: Café de las Ciudades - Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

VECSLIR, Lorena; CICCOLELLA, Pablo (2011). "Relocalización de las actividades terciarias y cambios en la centralidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 49, p. 63-78.

VECSLIR, Lorena; ELIMBAUM, Pablo (2016). Centro y centralidades en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En C. Jaimes [et al.]; comp. F. Janches [et al.] *Del conocimiento al desarrollo: nuevos desafíos de la universidad en la gestión del desarrollo urbano contemporáneo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba, p. 420-439.

VECSLIR, Lorena; RODRÍGUEZ, Luciana (2018). "Centros Comerciales a Cielo Abierto como política de renovación de las centralidades tradicionales en el Conurbano Bonaerense". *Territorios* núm. 38, p. 15-40.

VEGA-CENTENO, Pablo (2017). La dimensión urbana de las centralidades de Lima Norte: cambios y permanencias en la estructura metropolitana. *Eure* vol 43, núm. 129, p. 5-25.

VELTZ, Pierre (1999). *Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago*. Barcelona: Ariel.

