

## URBANIZACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD EN ARGENTINA<sup>1</sup>

*1- Una versión anterior de este trabajo ha sido presentada en las XXV Jornadas de Investigación y VII Encuentro Regional si+amb - Proyecto y Ambiente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires durante septiembre de 2011.*

### **Luis Ainstein**

Es arquitecto y planificador urbano y regional de la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de posgrado en el Departamento de Planeamiento de la Escuela de Arquitectura de la Academia Real de Bellas Artes de Dinamarca y en la Universidad de Cornell como becario Fulbright, donde obtuvo una Maestría en Planificación Regional. Ha desarrollado una profusa actividad docente en la FADU/UBA, donde fue responsable de la cátedra de Planificación Urbana, así como de diversos roles docentes y gestores en el Programa de Formación en Planificación Urbana y Regional. En la misma institución coordinó el Área de Investigaciones Urbano-Regionales de la Secretaría de Investigación y Posgrado. Ha integrado la coordinación colegiada del *Programa Especial de Investigación en Medio Ambiente* y la Comisión Académica del *Programa Especial de Investigación Ciudad* de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA. Ha sido colaborador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/Buenos Aires) y de la Universidad de Naciones Unidas (UNU/Tokio). Se ha desempeñado profesionalmente en el Consejo Federal de Inversiones y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el que ha sido Director General en el Consejo de Planificación Urbana durante el período 1987-1989. Asimismo, coordinó programas de cooperación internacional de la Cancillería Argentina en Guatemala y Nicaragua y numerosos servicios de extensión de la FADU/UBA. Ha participado activamente en numerosos congresos nacionales e internacionales de la especialidad y publicado múltiples trabajos en el país y el exterior. Es miembro de la International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP) y de la Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South (N-AERUS).

### Resumen

Los procesos de crecimiento poblacional y de urbanización en Argentina se han concretado en forma masiva a partir de fines del siglo XIX y, de manera renacida, durante las primeras décadas de la 2.<sup>a</sup> Posguerra. El nivel de urbanización nacional se ubicaba ya entonces en valores equivalentes a los más altos vigentes en otras naciones del escenario mundial. Durante las últimas décadas, en escenarios poblacionales más moderados, no se han detenido los procesos de reconfiguración urbana, involucrando tanto las condiciones de estructuración de la red urbana nacional como las de las pautas de configuración interna de sus aglomeraciones constitutivas. El rasgo más notorio en relación con lo primero es el cambio en los órdenes de primacía vigentes; el de lo segundo, el de la creciente transformación de unidades urbanas relativamente compactas de estructuración a favor de configuraciones difusas que involucran, aunque de manera no exclusiva, pero con más graves consecuencias, a sus miembros más voluminosos. En tanto la primera circunstancia señalada —el descenso en los órdenes de primacía vigentes en la red urbana nacional— resulta en general favorable, al menos potencialmente, a partir de una probable disminución de las diseconomías funcionales y ambientales asociadas a la concentración urbana no planificada que la caracteriza, la segunda —relativa a la incentivación de los procesos de difusión urbana—, en cambio, resulta problemática en términos generalizados. En el presente contexto, resultan particularmente señalables los impactos medioambientales de tales reconfiguraciones, tanto en escalas locales como globales y de mediano y largo plazo. El presente documento está orientado a caracterizar ambos tipos de fenómenos, a saber: *a)* la dinámica del nivel de primacía de la red urbana argentina durante las más recientes seis décadas; *b)* los factores de variada inserción temática que inciden en la transformación interna de las mayores aglomeraciones argentinas; *c)* los tipos de consecuencias pluridimensionales de tales circunstancias; *d)* los lineamientos generales de las necesarias políticas de gestión pública tanto de la red urbana como de la estructura interna de las aglomeraciones en transformación.

### Palabras clave

Red urbana argentina, primacía urbana, grandes aglomeraciones, urbanización compacta, urbanización regional difusa.

### Abstract

The processes of population and urbanization expansion in Argentina had adopted a massive character by the end of the XIXth C., and again, during the first decades following the end of WWII. The national level of urbanization already reached these periods levels simi-

lar to those of the highest prevalent in other advanced nations. During the most recent decades, however, within the context of much less dynamic population growth, the processes of urban transformations still continued to develop, involving: i) i. the primacy conditions configuring the national urban network; (ii) ii. the internal structural configuration of the urban nodes themselves. The most remarkable trait regarding urban primacies reveals the diminishing orders of high primacy which now characterize the urban network. As to the internal configuration of urban areas the most notable fact is related to the progressive general transformation of relatively compact urban settings into increasingly diffuse regional conurbations patterns of spatial organization involving mostly, but not only, and with much more significant consequences, the largest urban units. The primacy issue can be regarded positively, at least in potential terms, due to the more restricted levels of functional and environmental diseconomies positively correlated with the levels of urban concentration. The urban diffusion issue can only be regarded in a more critical vein in most respects. Within the present framework the environmental consequences of these two processes at both the national and local scales as well as their short and long term impacts become particularly remarkable. The present paper is therefore aimed at considering a set of related issues as follows: a) the dynamics of the level of primacy undergone by the national urban network during the more recent six decades; b) the underlying factors explaining the internal transformations of major Argentinean conurbations; c) the pluridimensional consequences of such circumstances; d) the general outline of a set of public policies dealing on one side with the general structure of the national urban network and on the other with those related to the internal structural transformation of urban agglomerations.

#### Keywords

Argentinean urban network, urban primacy, large agglomerates, compact urbanization, diffuse regional urbanization.

### 1. MARCO DE REFERENCIA

El presente documento asume como tesis probada que existen vinculaciones causales sistemáticas y significativas entre las condiciones de configuración y operación de las redes, aglomeraciones y tejidos urbanos y las condiciones ambientales a las que estas resultan asociadas. En el presente caso, tal tipo de condiciones se refieren a los impactos sobre la perturbación atmosférica a través de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y el cambio climático global que, se sostiene de manera prevalente, deriva sustancialmente de ellos.

Las externalidades ambientales generadas por el sector del transporte —que, como es sabido, se encuentran mutuamente asociadas, entre múltiples factores, con las condiciones de estructuración territorial y funcional, tanto regionales como urbanas— resultan centrales en la determinación de las configuraciones ambientales, a partir de un nivel de incidencia relativa que se encuentra en constante incremento, llegando a generar al presente un tercio de la carga total de perturbación de origen urbano. Explican también tan significativos niveles de participación, entre otros factores, los incrementos poblacionales, los de las actividades de producción y consumo, las tasas amplificadas de generación de viajes, así como el crecimiento en la participación modal del sub-sector automotor. Por lo demás, los variables niveles de eficacia y eficiencia agregados en los que el sector del transporte se despliega efectivamente —que resulta fuertemente determinado por su diferenciación modal, por una parte, y por la otra, por las condiciones de estructuración físico/funcionales regional/urbanas— constituyen los factores explicativos principales de su nivel de participación relativa en la perturbación ambiental. Como consecuencia, entonces, la dinámica de transformación de la red urbana nacional, por una parte, y las condiciones características de estructuración territorial interna de sus localidades mayores, principal aunque no exclusivamente, por otra, resultan —*ceteris paribus*— de significativa importancia. Debe sin embargo señalarse que, de las dos escalas territoriales mencionadas —regional y urbana—, la primera resulta, en el contexto nacional al que se refiere el presente abordaje, de menor entidad relativa, ya que, dados los muy altos niveles de urbanización y de concentración poblacional urbana, es en el interior de las aglomeraciones donde se concentran los flujos materiales en que se concretan las asociaciones funcionales entre los actores y las actividades que estos despliegan, que oportunamente devienen en perturbación ambiental.

Cabe señalar también que los ámbitos espacio-temporales que resultan implicados en las perturbaciones ambientales abarcan no solamente las escalas locales y reversibilidades de corto plazo, sino aquellas de carácter global, consolidadas en largos períodos, que por tanto, en el segundo caso, resultan en modalidades específicas de sustentabilidad o insustentabilidad ambiental de mediano y largo plazo.

De manera consecuente con las consideraciones que anteceden, los objetos de indagación particular aquí seleccionados se refieren a dos aspectos bien diversos del proceso de urbanización nacional, a saber: por una parte, el comportamiento de mediano plazo de una porción significativa de su red urbana; por otra, las modalidades prevalentes de reconfiguración interna que se encuentran en curso y afectan primariamente a sus mayores aglomeraciones. La asociación de ambas circunstancias habrá de permitir inferir —en cuanto se refiere al

impacto del sector del transporte, asociado a las condiciones de configuración territorial regional/urbana— el comportamiento ambiental y la sustentabilidad de ese carácter del contexto nacional en su conjunto.

## 2. DINÁMICA DE LA RED URBANA ARGENTINA

A efectos de verificar una hipotética disminución del muy severo nivel de primacía que ha caracterizado desde fines del siglo XIX a la red urbana argentina, se ha constituido un panel muestral integrado por ocho grandes aglomeraciones del país (ver cuadro 1).

Se sustenta más abajo la significación que se le adjudica a tal precepto hipotético.

El ámbito temporal de referencia resulta constituido por el período 1947/2001, abarcando, así, tanto el ciclo de profundización de la primacía ejercitada por el Aglomerado Buenos Aires a partir de la 2ª Posguerra como su ulterior disminución a expensas del mayor crecimiento relativo de un conjunto de aglomeraciones —singulares o compuestas, en función de sus condiciones intensivas conjuntas de operación— que constituyen las cabeceras regionales de mayor entidad del país, sin incluir a aquellas con poblaciones fluctuantes focalizadas en la oferta de servicios turísticos de carácter estacional. El conjunto considerado incluye, más allá de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, a las aglomeraciones Resistencia/Corrientes, Tucumán, Mendoza, Neuquén/Cipolletti y Bahía Blanca. El ordenamiento de tales localidades en el cuadro resulta ajustado a su rango poblacional decreciente —en relación exclusivamente con el universo constituido por ellas— durante el año 2001. La información registrada consiste en los totales nacionales de población y de población urbana, las participaciones relativas de estas por parte del Aglomerado Buenos Aires —cabecera de la red—, y, para cada una de las demás localidades, su población total, rango poblacional en cada instancia temporal, la población que habría resultado si esta hubiese correspondido a una participación ajustada a Rango/Tamaño, y el déficit frente a la población censal detectada.

La adopción del criterio de analizar la muestra urbana constituida a través de sus condiciones relativas de ajuste a una distribución estadística “normal”, o en Rango/Tamaño (ZIPF, 1949) no resulta de considerar a tal tipo de distribución, efectivamente, como “normal”, o de vocación normativa, sino a que provee una manera sintética para aludir —por contraste— a las condiciones mutantes de primacía, que constituyen el rasgo más saliente de la red urbana argentina.

Pero, además, debe también tenerse en cuenta que uno de los múltiples factores generalmente aceptados con vistas a explicar las razones de que sistemas tan abarcativos como las redes urbanas nacionales resulten encuadradas en tal tipo de distribución (no-planificada) es que tal distribución constituiría evidencia de que ese tipo de estructuración optimiza las condiciones en que se concretan las relaciones funcionales tanto regionales como urbanas, minimizando tanto el número de flujos materiales como su extensión agregada, como fenómenos tributarios de la maximización de las economías internas y externas en ambas escalas mencionadas, cuya consecución constituiría un objetivo generalizado y perentorio de los actores urbanos. Como consecuencia, referirse a ese tipo de distribución permite suponer con razonable fundamento que, junto con la minimización agregada de flujos —*ceteris paribus*, como ha sido señalado más arriba— disminuirían las externalidades e impactos ambientales que estos generan, y como consecuencia, se verían enaltecidos los niveles de calidad y sustentabilidad de ese carácter.

Cuadro 1. Dinámica poblacional de la red urbana argentina 1947-200. Localidades seleccionadas

País / Aglomeraciones		Unidades	1947	1960	1970	1980	1991	2001	
Población Total País		personas (1)	15.893.827	20.013.793	23.364.431	27.949.480	32.615.528	36.260.130	
Población Urbana País		personas (2)	9.932.133	14.758.391	18.453.508	23.198.068	28.436.110	32.431.950	
Población Urbana relativa al Total País		(3=2/1)	0,62	0,74	0,79	0,83	0,87	0,89	
BUENOS AIRES	Población Aglomeración Bs. As.		4.718.768	6.807.236	8.435.840	9.969.826	11.298.030	11.460.575	
	Rango (en el año de referencia)		1	1	1	1	1	1	
	Participación Relativa Aglom. Bs. As. respecto Total País		(5=4/1)	0,297	0,340	0,361	0,357	0,346	0,316
	Participación Relativa Aglom. Bs. As. respecto Total Urbano País		(6=4/2)	0,48	0,46	0,46	0,43	0,40	0,35

Urbanización, medio ambiente y sustentabilidad en Argentina

CÓRDOBA	Población Aglomeración Córdoba	personas (7)	369.336	591.563	790.508	1.004.929	1.208.554	1.284.582
	Rango (en el año de referencia)	número (8)	3	3	3	2	2	2
	Población Aglomeración Córdoba correspondiente según R/T	(9=4/8)	1.572.923	2.269.079	2.811.947	4.984.913	5.649.015	5.730.288
	Diferencia entre población correspondiente según R/T y censada	(10=9-7)	1.203.587	1.677.516	2.021.439	3.979.984	4.440.461	4.445.706
	Déficit de población en relación con la correspondiente según R/T	% (11=10/9*100)	76,52	73,93	71,89	79,84	78,61	77,58
ROSARIO	Población Aglomeración Rosario	personas (12)	457.937	669.173	806.942	958.047	1.118.905	1.121.441
	Rango (en el año de referencia)	número (13)	2	2	2	3	3	3
	Población Aglomeración Rosario correspondiente según R/T	(14=4/13)	2.359.384	3.403.618	4.217.920	3.323.275	3.766.010	3.820.192
	Diferencia entre población correspondiente según R/T y censada	(15=14-12)	1.901.447	2.734.445	3.410.978	2.365.228	2.647.105	2.698.751
	Déficit de población en relación con la correspondiente según R/T	% (16=15/14*100)	80,59	80,34	80,87	71,17	70,29	70,64
MENDOZA	Población Aglomeración Mendoza	personas (17)	97.496	330.727	470.896	612.777	773.113	848.660
	Rango (en el año de referencia)	número (18)	7	4	4	4	4	4
	Población Aglomeración Mendoza correspondiente según R/T	(19=4/18)	674.110	1.701.809	2.108.960	2.492.457	2.824.508	2.865.144
	Diferencia entre población correspondiente según R/T y censada	(20=19-17)	576.614	1.371.082	1.638.064	1.879.680	2.051.395	2.016.484
	Déficit de población en relación con la correspondiente según R/T	% (21=20/19*100)	85,54	80,57	77,67	75,41	72,63	70,38

País / Aglomeraciones		Unidades	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Población Total País		personas (1)	15.893.827	20.013.793	23.364.431	27.949.480	32.615.528	36.260.130
Población Urbana País		personas (2)	9.932.133	14.758.391	18.453.508	23.198.068	28.436.110	32.431.950
Población Urbana relativa al Total País		(3=2/1)	0,62	0,74	0,79	0,83	0,87	0,89
RESISTENCIA CORRIENTES	Población Aglomeración Resistencia + Corrientes	personas (22)	108.929	205.794	279.772	399.694	550.390	694.505
	Rango (en el año de referencia)	número (23)	5	6	6	6	6	5
	Población Aglomeración Resistencia + Corrientes correspondiente según R/T	(24=4/23)	943.754	1.134.539	1.405.973	1.661.638	1.883.005	2.292.115
	Diferencia entre población correspondiente según R/T y censada	(25=24-22)	834.825	928.745	1.126.201	1.261.944	1.332.615	1.597.610
	Déficit de población en relación con la correspondiente según R/T	% (26=25/24*100)	88,46	81,86	80,10	75,95	70,77	69,70
TUCUMÁN	Población Aglomeración Tucumán	personas (27)	194.156	297.305	366.392	498.579	622.324	527.607
	Rango (en el año de referencia)	número (28)	4	5	5	5	5	6
	Población Aglomeración Tucumán correspondiente según R/T	(29=4/28))	1.179.692	1.361.447	1.687.168	1.993.965	2.259.606	1.910.096
	Diferencia entre población correspondiente según R/T y censada	(30=29-27)	985.536	1.064.142	1.320.776	1.495.386	1.637.282	1.382.489
	Déficit de población en relación a la correspondiente según R/T	% (31=30/29*100)	83,54	78,16	78,28	75,00	72,46	72,38
NEUQUÉN CIPOLLETTI	Población Aglomeración Neuquén + Cipolletti	personas (32)	10.261	36.600	66.838	130.357	183.579	313.915
	Rango (en el año de referencia)	número (33)	8	8	8	8	8	7
	Población Aglomeración Neuquén + Cipolletti correspondiente según R/T	(34=4/33))	589.846	850.905	1.054.480	1.246.228	1.412.254	1.637.225
	Diferencia entre población correspondiente según R/T y censada	(35=34-32)	579.585	814.305	987.642	1.115.871	1.228.675	1.323.310
	Déficit de población en relación con la correspondiente según R/T	% (36=35/34*100)	98,26	95,70	93,66	89,54	87,00	80,83

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Familias y Viviendas 1947, 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001. Elaboración propia.



En el análisis que desplegamos, pueden inferirse del cuadro mencionado los siguientes señalamientos:

1. el nivel de urbanización argentino ha venido creciendo de manera ininterrumpida a lo largo del período considerado, y alcanzó en el año 2001 un umbral casi límite cercano al 90 %. En tal contexto, sin embargo, aunque la población de la Aglomeración Buenos Aires ha resultado también siempre creciente, alcanzó un máximo poco mayor al 36 % en su nivel de participación relativa en el total nacional durante 1970; tal nivel ha venido disminuyendo desde entonces en algo más del 10 %. En tanto, también, el nivel de participación de la población de la Aglomeración en la del total del subsector urbano nacional ha venido cayendo, de un valor sostenido del 48 % durante varias décadas hasta 1970, al de 35 % en el año 2001; en este caso, se trata de una disminución relativa de un robusto 27 %. *Es decir que, en un marco de expansión poblacional tanto nacional como urbana y de la Aglomeración Buenos Aires, otras localidades del país han crecido de manera más intensa que esta, disminuyendo, así, el nivel de primacía urbana nacional absoluta;*
2. como es sabido, las jerarquías poblacionales relativas de los aglomerados Córdoba y Rosario han resultado antinómicas durante el período que consideramos. En efecto, Rosario ostentaba el segundo rango hasta 1970 y el tercero a partir de entonces. Por su parte, Córdoba desplegaba niveles contrapuestos con los de aquella durante los mismos cortes temporales. Como puede verse al considerar las magnitudes de los déficits poblacionales de ambos aglomerados frente a los relativos a distribuciones ajustadas a Rango/Tamaño, han venido descendiendo de manera sostenida, lo que resulta más evidente en el segundo de los casos, dada la asociación vigente entre su dinámica poblacional en términos absolutos y las derivaciones de su pérdida de rango relativo alcanzando poco más del 12 % en el total del período considerado;
3. en el caso del resto de las aglomeraciones que consideramos, se han verificado dinámicas poblacionales relativas tanto crecientes como decrecientes, y, por tanto, modificaciones de similar carácter en los rangos de cada una. Así, Mendoza ha alcanzado y sostenido ya desde 1960 la cuarta jerarquía, en tanto que Neuquén/Cipolletti avanzaba un rango y alcanzaba el séptimo en 2001. En tal contexto, en ambos casos, los déficits poblacionales (relativos a distribuciones ajustadas a Rango/Tamaño) han resultado significativamente decrecientes, con valores cercanos al 18 % en ambos casos en el período que consideramos. En tanto, y de manera todavía más intensiva, la aglomeración compuesta Resistencia/Corrientes descendió al rango sexto en 1960, para recuperar el quinto en el año 2001. Entre puntas, decreció su nivel de déficit en un valor mayor al 21 %. Por su parte, Tucumán, que

pasó del rango 4 al 5 en 1960, siguió descendiendo al 6° durante 2001. En tal contexto, su déficit poblacional entre puntas disminuyó poco más del 13 %. Por fin, el aglomerado Bahía Blanca ha visto descender su rango, del 6° al 7° lugar durante 1960, y al 8° en 2001; en tanto, en tal contexto poblacional poco dinámico, su déficit de ese carácter entre puntas disminuyó solamente en un magro 6,5 %.

Puede confirmarse, entonces, aun en el contexto relativamente restringido en que se ha concretado el presente análisis, la hipótesis relativa a una disminución de los niveles de primacía tanto absoluta como relativa de la red urbana argentina durante la segunda mitad del siglo XX. Aunque los niveles cuantitativos de tales disminuciones resultan, como ha sido señalado, bien diversos en los niveles en que se ubica frente a ellas cada uno de los aglomerados considerados, deben en general valorarse como significativos. Aunque resulta lícito inferir de tales circunstancias una disminución de los impactos ambientales y un enaltecimiento de los niveles de sustentabilidad de ese carácter de mediano plazo en la escala nacional, y aun en la macrorregional del país, las limitaciones emergentes señaladas relativas a la significativa incidencia creciente de la movilidad física ampliada así como al incrementado protagonismo del modo automotor remiten a posicionamientos algo más escépticos en relación con las mencionadas consecuencias valiosas en términos de calidad ambiental y a sustentabilidad de mediano plazo de ese carácter.

### 3. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS PAUTAS DE ESTRUCTURACIÓN INTRA-URBANA

Durante las más recientes décadas, y presumiblemente de manera asociada a la transformación e intensificación de las condiciones de inserción nacional en el proceso de globalización internacional, ya a partir de mediados de los años 70, pero principalmente durante los 90, el país en su conjunto y, de su subsector urbano, principalmente sus mayores aglomeraciones han comenzado a transitar un tipo de transformación que resulta referencia generalizada también en el nivel mundial (AINSTEIN, 2011). Las transformaciones señaladas más arriba relativas a la dinámica de la red urbana nacional resultan también ilustrativas al respecto.

Tal tipo de transformación es de carácter estructural, consecuencia de la afectación de cada uno de los dominios temáticos relativos a las configuraciones urbanas. Dado tal carácter estructural, los elementos que lo motivan y las relaciones que lo constituyen tienen características nítidamente sistémicas, y resultan, como consecuencia, altamente complejas así como, en general, incrementales (AINSTEIN *ET AL.*, 2011).

A nivel de referencia metafórica el fenómeno suele resultar aludido como uno de *desintegración*. Y esto puede parecer paradójico, ya que, como ha sido señalado, las circunstancias explicativas generales que mencionamos resultan signadas por niveles inéditos de articulación/integración global. Cabe interpretar entonces —como se lo hace, en efecto, de manera generalizada desde encuadramientos no-liberales— que tal nivel incrementado de articulación global conlleva necesariamente —al menos en los contextos de mayor fragilidad y dependencia en sus condiciones de inserción global— la desestructuración/desintegración interna de las naciones, regiones y localidades implicadas. Porque, efectivamente, de lo que se trata es de la deconstrucción de los vínculos sociales, económicos, territoriales, funcionales e institucionales en sus modalidades preexistentes.

Así, desde el punto de vista social, las manifestaciones más notorias del proceso de transformación se refieren a la profundización de las condiciones de estratificación, así como a la de la segregación y polarización socio-territorial.

Desde el punto de vista económico, los mayores impactos consisten en la profundización de los procesos de terciarización (COHEN, 2007), la ruptura de los encadenamientos de acumulación endógena tanto en las escalas nacional y regional como local (FERRER, 2009), la creciente y generalizada inestabilidad de las unidades gestionarias estatales y privadas (SENNET, 2008), la pérdida de sensibilidad locacional de buena parte de las actividades económicas, así como el significativo incremento en la participación relativa de los bienes y servicios de carácter inmobiliario en el PBG de las diversas escalas en que este se considere.

Desde el punto de vista territorial, las manifestaciones más notorias se refieren a la incentivación de las condiciones de suburbanización con muy bajas densidades netas o, al menos, medias brutas, así como, sobre todo, de periurbanización segmentada, que, en conjunto, denominamos proceso de difusión urbana (o, en su más difundida apelación sajona, *sprawling process*), y que resulta bien ajustado a la difundida noción de “archipiélagos urbanos”. Resultan así características las discontinuidades territoriales y las restringidas intensidades edificatorias globales, con los consecuentes incrementos en la extensión física de los aglomerados históricamente compactos, que devienen, así, aglomeraciones difusas (FORNÉ MUNNÉ, 2004). En tal contexto resultan destacables los mecanismos de incorporación de nuevo suelo urbano segregado a través del desarrollo de enclaves funcionalmente segmentarios, socialmente excluyentes, administrativamente autónomos y físicamente escindidos de los contextos urbanos preexistentes (MARENGO, 2008). Los procesos de difusión regional/urbana adquieren perfiles y niveles tan notorios que llegan a poner en cuestión las modalidades seculares de estructuración *christalleriana* (CHRISTALLER, 1935) según las

cuales se consolidaban históricamente las redes y agregados urbanos, relativizando los roles y jerarquías aun de las ciudades centrales de las aglomeraciones de mayor entidad relativa, que llegan a tugarizarse de manera intensiva. También, resultan trascendentes las transformaciones en el carácter y en los roles desplegados por multiplicidades de sectores intraurbanos, en los que tienden a constituirse, también, enclaves desintegrados de carácter tanto social como funcional y simbólico, así como a profundizarse el nivel de hibridez en el carácter operativo de cada uno de ellos.

Todos los elementos mencionados como característicos de las condiciones de reconfiguración territorial se constituyen en factores explicativos fundamentales de las modalidades según las cuales se despliegan las relaciones funcionales tanto regionales como urbanas: la movilidad material de personas y bienes resulta centrada en el primer caso, de manera incremental, en el transporte automotor, y en el segundo, en su creciente involucramiento a través, también, de la misma opción modal de carácter individual. Debe enfatizarse que, como consecuencia de los fenómenos señalados, se ven notoriamente incrementados los niveles de congestión circulatoria —es decir, la disminución de las condiciones de eficacia y eficiencia en que se concretan las relaciones funcionales—, que, como ha sido señalado, se constituyen en clave fundamental del problemático comportamiento ambiental de las redes y aglomeraciones urbanas.

Por fin, desde el punto de vista institucional, los elementos más destacables de las nuevas condiciones de urbanización se refieren a la segmentación jurisdiccional ampliada de los grandes aglomerados, tributaria de los procesos generalizados de descentralización administrativa, así como de la subdivisión —y nunca conglomeración, o, siquiera, coordinación— de entidades de carácter plurijurisdiccional; de la privatización de roles históricamente gubernamentales; del abordaje temáticamente escindido y escalaramente sesgado de sus objetos de intervención, así como del creciente desinvolucramiento activo de los sectores estatales, que, ya sea por alianzas ideológicas o estratégicas con los sectores empresariales o por una adscripción manifiesta a los postulados del “libre mercado”, operan de manera controvertida en los procesos de planificación, gestión y control del desarrollo regional/urbano. O lo hacen, en inspiración posmoderna, a través de abordajes segmentados en lo temático, o en lo territorial o en lo temporal.

En el contexto mencionado, el comportamiento de la dimensión ambiental —que comprende tanto los procesos regional/urbanos generadores de perturbación y las consecuencias objetivas derivadas de estos, como así también las modalidades de percepción y valoración individuales y comunitarias de los impactos suscitados por ellos— no resulta menos pro-

blemático. No se trata solamente del progresivo incremento de los tipos de degradación territorialmente focalizada, cuantitativamente moderada y reversible en el corto plazo, sino también, y sobre todo, de su agravamiento cualitativo, cuantitativo, global y sostenido, a partir de la elevación de los niveles de complejidad física, química y biológica del emergente mundo material, de los muy extendidos plazos requeridos para su reversión, así como de la disvaloración comunitaria prevalente de los atributos de la “1.ª Naturaleza” —la Naturaleza a secas—, a favor de una “2.ª Naturaleza” de gestación antrópica, y por tanto meramente nominal, de tal carácter. Tales circunstancias se constituyen en los factores que explican la transición del dominio ambiental hacia condiciones de insustentabilidad generalizada, creciente y sostenida. Como ha sido señalado, las condiciones de eficacia y eficiencia en que se concretan los procesos de movilidad material regional/urbana resultan, entre muchos otros factores, centrales en la generación de perturbaciones ambientales. Pero resulta no menos destacable la problemática relativa a equidad social en sus aspectos ambientales. En este sentido debe enfatizarse que, aunque, como ha quedado señalado, existen crecientes niveles de perturbación ambiental que afectan de manera generalizada a todos los sectores sociales —aunque los más altos disponen de paliativos exclusivos para dar cuenta de algunos—, no resulta menos cierto que los sectores más desfavorecidos resultan forzados a internalizar las condiciones más extravagantes de las perturbaciones de carácter ambiental, llevados a habitar ámbitos y condiciones vitales totalmente inapropiados para el despliegue de la vida urbana, que llegan a concretarse hasta en afectaciones genéticas irreversibles. Así, a sus marginaciones socioeconómicas y socioculturales seculares agregan de manera creciente aquellas de carácter socio-locacional.

#### 4. POLÍTICAS DE REVERSIÓN DE LA INSUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Diferenciamos tales lineamientos de políticas en tipos básicos, a saber:

- 4.1. Relativos a la profundización de la desconcentración de la red urbana;
- 4.2. Relativos a la promoción de modalidades compactas de configuración interna urbana.

##### 4.1. Lineamientos de políticas relativas a la profundización de la desconcentración de la red urbana

a) Dirigidas a promover la maximización de las condiciones de atractividad regional. Se trata de la promoción del nivel de calificación de las redes regionales de infraestructuras relativas a energía, agua y saneamiento, accesibilidad física regional, movilidad material y comunicaciones.

b) Dirigidas a promover la maximización de los niveles de eficacia y eficiencia regional y local. Promoción de la reconfiguración de las redes urbanas nacional y regionales a través de modalidades *christallerianas* de estructuración, involucrando componentes nodales de una gama extensa de estratos relativos a tamaños poblacionales y jerarquías urbanas, así como al carácter endógeno de los procesos económicos desplegados en ellos.

c) Dirigidas a promover la maximización de las condiciones de equidad de mediano y largo plazo. Se trata de la promoción de la retención y amplificación locacional de los sectores poblacionales y económicos desconcentrados en las escalas nacional y regional a través de la maximización de los niveles de equidad social en cada una de las mencionadas escalas a través de la oferta de servicios de vivienda, empleo, infraestructurales y urbanos.

#### 4.2. Políticas relativas a la promoción de modalidades compactas de configuración interna urbana

a) Dirigidas al establecimiento de condiciones restrictivas de delimitación territorial externa. Se trata de la determinación de límites absolutos a la expansión territorial de los tejidos urbanos, con inhibición taxativa a la instalación de uso urbano alguno más allá de tales límites en cada instancia y horizonte de planificación.

b) Dirigidas a la maximización de la eficacia y eficiencia intraurbanas. Se trata de la promoción de condiciones de estructuración territorial interna ajustadas a criterios de jerarquización *christalleriana*, en las que se garantice la integración de niveles congruentes de 1. accesibilidad por transporte público masivo, 2. centralidad y 3. intensidad edificatoria.

Asimismo, de la promoción de distritos de uso del suelo con identidades funcionales y ambientales relativamente nítidas, de tamaños acotados, con vistas a maximizar la conectividad con estos desde los tejidos residenciales circundantes.

También, de la promoción de modalidades colectivas y masivas de transporte de personas, articulando componentes troncales de carácter guiado, en torno de los cuales se constituya una red de ámbitos centrales de mayor jerarquía relativa.

Por fin, también, de la promoción de polígonos industriales asociados a los ámbitos de gestión ferroviaria, fluvial y marítima de cargas, privilegiando la movilidad concentrada y masiva de los bienes de destinatarios u originarios de ese carácter en torno de las mencionadas opciones modales de movilidad.

c) Dirigidas a la maximización de la equidad intraurbana. Se trata de la promoción de tejidos residenciales de carácter híbrido en relación con el perfil socioeconómico y socio-cultural de sus habitantes, dotados de niveles relativamente homogéneos de equipamientos infraestructurales y de servicios urbanos.

## 5. CONCLUSIONES

Las condiciones dinámicas de mediano plazo en que opera la red urbana argentina, que hemos diferenciado aquí en relación con sus niveles de concentración poblacional, por una parte, y con las condiciones de estructuración interna de sus mayores aglomeraciones, por otra, no resultan dignas de mayor encomio. Ello porque, aunque la disminución de los niveles de concentración poblacional urbana aparece, en la escala limitada del presente análisis, dirigida en un rumbo apropiado, sigue manteniendo todavía —y lo hará de manera indudable al menos por mucho tiempo más— su carácter muy altamente concentrado. Como ha sido sustentado más arriba, tal circunstancia tiene implicancias significativas en relación con los impactos ambientales con los que resulta vinculada, ya que, más allá de ellos, también lo hace en términos económicos y funcionales, por mencionar solo a los más notorios.

En tanto, el nivel problemático relativo de los impactos generados por los procesos de difusión regional urbana en torno de los dominios temáticos mencionados resulta de un calibre significativamente superior. Porque, como resulta evidente, en un escenario con tan altos niveles de concentración poblacional y económica en las mayores aglomeraciones, es la movilidad intraurbana la que adquiere una significación prevalente frente a la de carácter regional. Esa es la razón por la cual resulta imperativo desplegar a la absoluta brevedad las políticas y estrategias de desarrollo urbano sugeridas más arriba en torno de la mencionada temática.

Pero tal implementación no debe suponerse como de carácter fluido, dados los poderosos intereses corporativos y gubernamentales implicados en el impulso de las tendencias desintegradoras en curso. Con vistas a poder superarlas, resulta perentoria la puesta en vigencia de un sistema de planificación y gestión integrada y global en las escalas regional y urbana de orden e iniciativa nacionales, que signifique el involucramiento compulsivo de los tres niveles gubernamentales —nacional, provincial y local—, a través de comportamientos coordinados de las tres ramas constitutivas que constituyen a cada uno de ellos. La perentoriedad asignada a las iniciativas de orden nacional en la materia derivan de las condiciones *competitivas* —a diferencia de *colaborativas*— que rigen de manera preva-

lente las mutuas relaciones entre los órdenes jurisdiccionales de jerarquías meso y micro, que han impedido en general al presente siquiera la coordinación entre sus respectivos objetivos, estrategias y políticas de actuación.

Cabe señalar, por fin, que, dadas la generalidad y magnitud de los intereses en juego, la complejidad teórica y gestionaaria, así como la muy problemática reversibilidad de las condiciones críticas de estructuración, el campo del Hábitat debería constituirse en objeto de políticas de Estado que involucren de manera diferenciada pero articulada y sostenida las actuaciones en los niveles nacional, regional y local, que tiendan a garantizar continuidad y consecuencia en la producción y gestión del hábitat humano.



## BIBLIOGRAFÍA

**AINSTEIN, Luis** (2011, en prensa). “Una aproximación sistémica a los procesos de difusión urbana: manifestaciones de la difusión, factores subyacentes, consecuencias emergentes y políticas públicas requeridas”. En: **AINSTEIN, Luis** (comp.) *Estructuración Urbana, Institucionalidad y Sustentabilidad de Ciudades Metropolitanas y Regiones Difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires / Londres / Los Angeles / París / Tokio y Toronto*. EUDEBA, Buenos Aires.

**AINSTEIN, Luis, Susana KRALICH, José VILLADEAMIGO y Tomás GUEVARA** (2011, en prensa). “Una modelización comparada de Grandes Aglomerados Compactos y Grandes Aglomeraciones Difusas”. En: **AINSTEIN, Luis** (comp.) *Estructuración Urbana, Institucionalidad y Sustentabilidad de Ciudades Metropolitanas y Regiones Difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires / Londres / Los Angeles / París / Tokio y Toronto*. EUDEBA, Buenos Aires.

**CHRISTALLER, Walter** (1935) *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. G. Fischer, Jena.

**COHEN, Daniel** (2007) *Tres lecciones sobre la sociedad postindustrial*. Katz Editores, Buenos Aires.

**FERRER, Aldo** (2009) *Vivir con lo nuestro*. FCE, Buenos Aires.

**FORNÉ MUNNÉ, Mario et ál.** (2004) *Una ciudad posible. Recentralización de la Ciudad de Córdoba*. Instituto de Vivienda y Hábitat / FAUD-UNC – Fundación Centro, Córdoba, Argentina.

**MARENGO, Cecilia** (2008) *La periferia de la Ciudad de Córdoba. Cuestiones sobre hábitat urbano*. Instituto de Vivienda y Hábitat / FAUD-UNC, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación, Córdoba, Argentina.

**SENNET, Richard** (2008) *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama, Barcelona.

**ZIPF, G.K.** (1949) *Human Behavior and the Principle of Least Effort*. Addison Wesley Press, Cambridge, Mass.

El autor agradece la colaboración del magister arquitecto Rómulo A. Pérez.

