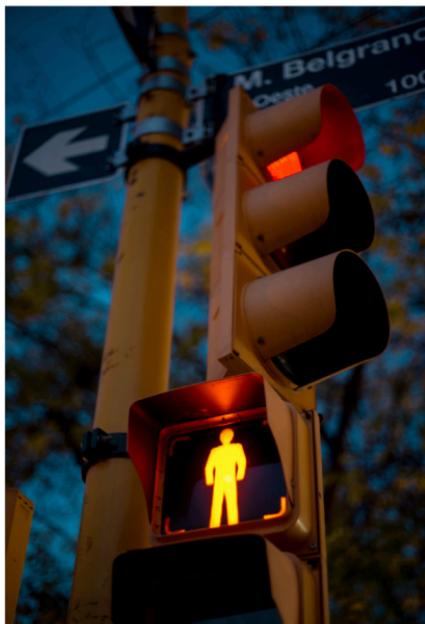


LAS FRONTERAS EN LA VIDA COTIDIANA DE LAS CIUDADES NEOLIBERALES

El caso del Área Metropolitana de Mendoza



JULIETA DALLA TORRE
ROMINA SALES
JULIÁN QUIROGA RÍOS
(COMPILADORES)



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

IDEHESI


CONICET
NODO MENDOZA

LAS FRONTERAS EN LA VIDA COTIDIANA DE LAS CIUDADES NEOLIBERALES

LAS FRONTERAS EN LA VIDA COTIDIANA DE LAS CIUDADES NEOLIBERALES

El caso del Área Metropolitana
de Mendoza

Julieta Dalla Torre
Romina Sales
Julián Quiroga Ríos
(compiladores)



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

IDEHESI



CONICET
NODO MENDOZA

Las fronteras en la vida cotidiana de las ciudades neoliberales. El caso del Área Metropolitana de Mendoza / Julieta Dalla Torre... [et al.]; compilación de Julieta Dalla Torre; Romina Sales; Julián Quiroga Ríos. – 1a ed revisada. – Mendoza: Julieta Dalla Torre, 2022. 240 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-88-3754-3

1. Sociología Urbana. 2. Antropología Urbana. 3. Geografía. I. Dalla Torre, Julieta, comp. II. Sales, Romina, comp. III. Quiroga Ríos, Julián, comp.

CDD 307.3

ISBN: 9789878837543

Imagen de tapa: “Semáforo” de Agustín Espejo

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseoPress 58122. Sólo para uso personal
teseopress.com

Índice

Introducción: reflexiones teóricas y guía para la/el lector/a	9
<i>Julieta Dalla Torre, Romina Sales y Julián Quiroga Ríos</i>	
Parte 1. Fronteras urbano-rurales.....	17
1. Fronteras construidas en la delimitación del piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza	19
<i>Luis Verdugo, María Cecilia Rubio y Romina Sales</i>	
2. Políticas territoriales y construcción de fronteras. El caso del piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza	39
<i>Julieta Dalla Torre, Ana María Blanco Avila y Romina Sales</i>	
3. El paisaje cotidiano en la planificación de territorios de interfaz urbano-rural.....	81
<i>Matías Esteves</i>	
Parte 2. Fronteras intraurbanas.....	101
4. Fronteras tradicionales y emergentes: un análisis sobre el regreso a la ciudad construida en Mendoza	103
<i>Ana Laura Avila, María José Navarrete y María Marta Bernabeu</i>	
5. Grandes Proyectos Urbanos (GPU), gestión estatal y fronteras intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza	129
<i>Rodrigo Martín Magallanes y Julián Quiroga Ríos</i>	

6. Fronteras imaginadas. El abordaje de la trama de sentidos en los estudios urbanos del Área Metropolitana de Mendoza..... 153

Javier Ignacio Frias

Parte 3. Fronteras en la gestión territorial y del hábitat 183

7. La gestión municipal en el Área Metropolitana de Mendoza 185

Nélida Marina Berón

8. La precarización habitacional, ¿frontera sociourbana? Crisis y desalojos de inquilinos/as en contexto de pandemia del AM Mendoza 209

Virginia Miranda Gassull y María Florencia Ginestar

Las/os autoras/es..... 231

Introducción: reflexiones teóricas y guía para la/el lector/a

JULIETA DALLA TORRE, ROMINA SALES Y JULIÁN QUIROGA RÍOS

El libro que se presenta es el resultado de un largo proceso de discusión teórica entre un equipo interdisciplinario de autoras/es vinculadas/os a los estudios territoriales en la provincia de Mendoza. La variedad de enfoques y perspectivas, producto de trayectorias académicas específicas, motivó un debate fructífero sobre las realidades territoriales que aquejan a la provincia. Aglutinados bajo un proyecto de investigación SIIP/UNCuyo sobre las fronteras en la vida cotidiana en ciudades neoliberales, y ante la necesidad de generar herramientas teóricas que sirvan de insumo para la toma de decisiones prácticas sobre el territorio, nos propusimos la tarea de sistematizar y presentar una serie de estudios que entendemos fundamentales para comprender las realidades de las ciudades actuales.

Como hilo conductor, tomamos el concepto de “frontera”. Este es un instrumento heurístico clave de las ciencias sociales, particularmente relevante para la historia, la geografía y la antropología. Como señalan Arriaga Rodríguez (2012) y Ferrari (2014), las primeras sistematizaciones académicas son hoy muy criticadas por sus cuestionados supuestos organicistas (frontera como epidermis) o sus sesgos ideológicos (frontera como proceso civilizatorio). Desde la década de 1980, numerosos geógrafos han revisitado esta categoría, buscando reinsertarla en el campo disciplinar, como Raffestin (1986), Foucher (1988), Newman y Paasi (1998), Moullé (2017) y Benedetti (2018). Sin embargo, este renovado interés no fue exclusivo de la geografía, sino de buena parte de las disciplinas del campo científico

social –valga de ejemplo, para la Argentina, la compilación de Grimson (2000)–. En este marco, la pluralidad de miradas disciplinares desplegadas en torno a las fronteras hacia finales del siglo XX tuvo un correlato directo en la multiplicación de los abordajes disponibles.

Disciplinas como la geografía, la historia y la sociología han empleado el concepto de “fronteta” para diferentes estudios, generalmente a escala del Estado nación (fronteras internacionales) o de grandes extensiones (frentes expansivos de la agricultura). Esta categoría esporádicamente ha sido recuperada por los estudios urbanos (Vidal Koopmann, 2002; Segura, 2006; Elguezabal, 2018; Ghilardi y Benedetti, 2019), muchas veces sin un uso comprensivo del concepto, sino más bien de manera genérica. Es posible considerar entonces que la frontera no es una categoría exclusiva de una u otra disciplina ni debería asociarse directamente con la formación de los Estados nacionales (Benedetti, 2018). Antes bien, “frontera” es un instrumento heurístico que debería permitir abordar cualquier fenómeno que involucre procesos de fragmentación, diferenciación, relación e integración entre entidades geohistóricas específicas. En este sentido, la ciudad de nuestros días es un excelente ámbito para observar las diferentes prácticas materiales y simbólicas de la sociedad en el proceso de construcción social del espacio, a partir de las cuales emergen fronteras de diversas características y extensión (en el espacio y el tiempo).

Entre las problemáticas presentes en un territorio, las fronteras se corresponden con aquellos espacios que ponen en contacto dos áreas con diferentes características (Cortés y Figueroa, 2013). Estos espacios usualmente poseen las cualidades de los sectores en confrontación, pero que, llegado un punto de consolidación, adquieren particularidades respecto a sus sectores de origen: las fronteras son autónomas y con dinámicas propias.

En un sentido contrario a las predicciones que indicaban que, con la profundización del proceso de globalización, las fronteras se volverían irrelevantes, desde inicios de

la década de 1990 se vislumbra una multiplicación de fenómenos asociados a estas, que incluye conflictos por razones ambientales, muros que se levantan para evitar el ingreso de migrantes, fragmentación de países con el consecuente surgimiento de nuevas fronteras, continuidad de las movi- lidades comerciales de tipo “hormiga” que buscan benefi- ciarse de alguna asimetría entre territorios nacionales, entre otros (Benedetti, 2011).

A otra escala, las ciudades, lejos o cerca de aquellas otras fronteras, sean de dimensiones metropolitanas o intermedias, se fragmentan creándose áreas sociocultural- mente diferenciadas entre las cuales se interponen muros, barreras, peajes y otros dispositivos de control de la accesi- bilidad, no tan diferentes a los que se suelen crear entre los territorios nacionales. En este libro entendemos a las fron- teras no sólo como división, material y simbólica; es decir, en su acepción negativa como separación, fragmentación, barrera material; sino también, como territorio de cambio, vinculación y, por lo tanto, de creación colectiva (Segura, 2006; Porcaro, 2017).

En un abordaje urbano, la categoría frontera urbana se relaciona tanto con el concepto de “fragmentación terri- torial”, como con el de “segregación social” (Dalla Torre y Ghilardi, 2018). Estos conceptos admiten diversas acepcio- nes o reconstrucciones, pero es de interés para este libro particularmente la definición de “segregación residencial”, la cual hace referencia al proceso que “reduce los contac- tos entre personas de distinta condición socioeconómica aumentando consecuentemente el aislamiento entre las cla- ses. Son pobres que se relacionan con pobres. Los recursos que pueden circular en redes compuestas solo por pobres son necesariamente precarios” (Suárez, 2004: 34). Cuando la segregación residencial en un espacio urbano determina- do deviene en la consolidación de “fragmentos autónomos”, estos pueden disgregar la ciudad al generar lugares abando- nados y deteriorados, barrios pauperizados, o, por el con- trario, pueden potenciar la aparición de enclaves de riqueza

(donde los barrios cerrados son su máxima expresión); además, contrariamente a lo que se cree, pueden integrar espacios, emplazando actividades urbanas que atraen desplazamientos. Bajo esta lógica, las fronteras pueden recomponer la relación entre áreas disímiles o conformar barreras para las prácticas de movilidad de las personas al impedir los desplazamientos (Cortés y Figueroa, 2013).

Reconstruir e interpretar imaginarios urbanos supone poner en primer plano la forma de habitar y sentir la ciudad y valorar su calidad de vida (Brubaker y Cooper, 2001; Gualteros Trujillo, 2006; Gravano, 2006; Delgado, 2011). Por ello, los imaginarios urbanos no representan la ciudad –en el sentido de que hablen en su nombre–, sino que son la ciudad. Se constituyen sobre el conjunto de prácticas espaciales efectivas que los habitantes hacen de los lugares urbanos. En este sentido, la experiencia urbana es un sistema heterogéneo y diferenciado, no armónico ni exento de conflicto (Silva, 2008).

Este libro reúne un conjunto de contribuciones que abordan las fronteras construidas en la vida cotidiana desde diversas miradas. Para explorarlas, tomamos como caso de estudio el Área Metropolitana de Mendoza (AMM), ubicada en el oasis norte de la provincia de Mendoza, República Argentina, que se extiende por seis unidades territoriales denominadas “departamentos”, cada uno de los cuales constituye un municipio. Dos de estos se encuentran prácticamente aglomerados en su totalidad: Capital y Godoy Cruz. En cambio, los departamentos de Las Heras, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú son abarcados, de manera parcial, por la aglomeración. Es importante aclarar que en el interior de esta metrópoli se encuentra la ciudad capital de provincia, conocida como Mendoza capital, siendo la provincia –en el contexto de la Argentina, un país federal– una unidad de gobierno autónoma. En la actualidad el AMM es considerado el mayor centro urbano del centro-oeste del país.

El libro está articulado en tres partes, que contienen distintos capítulos que profundizan sobre las diversas dimensiones de las fronteras.

Para comenzar este recorrido, partimos con la primera parte, titulada “Fronteras urbano-rural”, que se concentra en el análisis de estas fronteras a lo largo de tres capítulos. El primer capítulo, de Luis Verdugo, Cecilia Rubio y Romina Sales, llamado “Fronteras construidas en la delimitación del piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza”, se centra en la indagación de las fronteras materiales y simbólicas construidas alrededor de la definición de los límites del piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza en investigaciones científicas y documentos técnicos, con el objeto de avanzar en la delimitación de esta área desde el punto de vista físico y político administrativo, así como en la difusión de su conocimiento como unidad ambiental entre diferentes sectores de la sociedad.

El segundo capítulo, de Julieta Dalla Torre, Ana María Blanco Avila y Romina Sales, denominado “Políticas territoriales y construcción de fronteras. El caso del piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza”, indaga las políticas territoriales, particularmente los planes de ordenamiento territorial de los cuatro municipios que componen el área de piedemonte del AMM, para identificar cómo y qué fronteras se construyen en el área en estudio y de qué manera estas ayudan a la comprensión de los actuales procesos de segregación socioterritorial.

El capítulo tres, de Matías Esteves, “El paisaje cotidiano en la planificación de territorios de interfaz urbano rural”, analiza la forma en que las urbanizaciones se desarrollan en la periferia del Área Metropolitana de Mendoza y su relación con el paisaje cotidiano para reconocer diversas fronteras o límites en la planificación actual. Las conclusiones del trabajo señalan la importancia de incluir elementos propios de la cotidianeidad en la planificación del crecimiento urbano acelerado, que permitan la apropiación del

territorio por parte de la población local para alcanzar el desarrollo sostenible.

La segunda parte de esta obra se denomina “Fronteras intraurbanas” y se extiende a lo largo de otros tres capítulos que se sitúan hacia el interior del Área Metropolitana de Mendoza. El primero de estos, el cuarto capítulo del libro, es de Ana Laura Avila, María José Navarrete y María Marta Bernabeu y se titula “Fronteras tradicionales y emergentes: un análisis sobre el regreso a la ciudad construida en Mendoza”. En este trabajo las autoras buscan identificar y caracterizar las fronteras emergentes que surgen en el regreso a la ciudad construida en el Área Metropolitana de Mendoza, particularmente en los departamentos de Capital y Godoy Cruz durante las dos primeras décadas del siglo XXI. La hipótesis indica que el proceso de regreso a la ciudad construida se caracteriza por una proliferación de fronteras emergentes que se superimponen a las fronteras tradicionales de centro-periferia.

El quinto capítulo del libro es de Rodrigo Martín Magallanes y Julián Quiroga Ríos y se llama “Grandes Proyectos Urbanos (GPU), gestión estatal y fronteras intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza”. En él se analiza el rol del Estado en la gestión y producción de fronteras intraurbanas, tanto materiales como simbólicas, a partir de la densificación de grandes vacíos urbanos (ferroviarios) existentes en el Área Metropolitana de Mendoza. Los autores proponen un análisis comparativo entre dos Grandes Proyectos Urbanos presentados por la alianza Municipio-BID, proyectados en los terrenos del Ferrocarril San Martín de la Ciudad de Mendoza y del Ferrocarril Belgrano en el departamento de Guaymallén. Se sostiene que esta planificación obedece a una lógica empresarialista del espacio que genera nuevas fronteras intraurbanas, de forma que acentúa los procesos de fragmentación y segregación espacial por medio de desplazamientos forzados de población y la elitización del espacio y priva del derecho a la ciudad a los sectores sociales más vulnerables.

El capítulo seis, de Javier Frias, se titula “Fronteras imaginadas. El abordaje de la trama de sentidos en los estudios urbanos del Área Metropolitana de Mendoza” y realiza una aproximación a los imaginarios fragmentados del Área Metropolitana de Mendoza a través de una revisión de debates teórico-metodológicos e investigaciones sobre la cuestión. El autor destaca las potencialidades del estudio de los imaginarios urbanos como vía fructífera para repensar las fronteras simbólicas que permean la experiencia del habitar cotidiano en el Área Metropolitana de Mendoza.

La tercera y última parte de este trabajo se denomina “Fronteras en la gestión territorial y del hábitat” y se compone de dos capítulos. El primero de estos, que es el séptimo, fue escrito por Nélica Marina Berón y se llama “La gestión municipal en el Área Metropolitana de Mendoza”. Este explica el proceso de expansión territorial del AMM a través de dos casos de estudio, principalmente identificando las gestiones municipales en el proceso de urbanización y sus fortalezas y debilidades, y expone algunos aportes para la gestión urbana municipal. La autora considera que la planificación urbana en Mendoza está sesgada hacia el diseño físico, se concentra en la ciudad desde lo legal, y descuida los procesos que se suceden en la realidad, principalmente en los extremos de la ciudad. Los códigos urbanos, las zonificaciones y demás ordenanzas son rígidos y quedan anacrónicos frente a la dinámica actual de crecimiento urbano.

El octavo capítulo, de Virginia Miranda Gasull y María Florencia Ginestar, se titula “La precarización habitacional, ¿frontera sociourbana? Crisis y desalojos de inquilinos/as en contexto de pandemia del Área Metropolitana de Mendoza”. En este trabajo las autoras parten de la realidad habitacional de la población que alquila y de los hogares inquilinos en situación de desalojo en contexto de pandemia de COVID-19. Plantean un análisis desde los dispositivos jurídicos implementados y el supuesto de que estos influyen en la construcción de territorialidades, fronteras simbólicas e

imaginarios urbanos, configurando diversas oportunidades de acceso a un hábitat digno. Consideran que el dispositivo “desalojo” resulta un reproductor de desigualdad que criminaliza a las personas en su situación precaria habitacional, que promueve fronteras simbólicas y físicas entre quienes pueden acceder a un hábitat digno, y que cristaliza la opción de alquiler como una oportunidad habitacional viable.

De esta manera, este libro recupera distintos trabajos que son fruto de indagaciones realizadas a partir de la discusión y el análisis de diversas/os autoras/es y corrientes teóricas, así como de la aplicación de variadas técnicas que generan valiosos aportes a la discusión del campo de los estudios de fronteras.

Finalmente, quisiéramos agradecer a todas/os quienes permitieron la realización de este libro. En primer lugar, a las/os autoras/es sin cuyos valiosos aportes, dedicación y compromiso este documento no sería posible. En segundo lugar, a Matías Ghilardi, director del Proyecto SIIP/UNCuyo 2019-2021 (06/G804) “Las fronteras en la vida cotidiana: espacios fragmentados e imaginarios colectivos en el Área Metropolitana de Mendoza”, quien tuvo la idea de preparar este libro como producto fundamental del trabajo de sus integrantes. Y, por último, a la Universidad Nacional de Cuyo, que permitió con su financiación la publicación de esta obra.

Parte 1.

Fronteras urbano-rurales

1

Fronteras construidas en la delimitación del piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza

LUIS VERDUGO, MARÍA CECILIA RUBIO Y ROMINA SALES

Introducción

En Latinoamérica se asiste a un proceso de crecimiento acelerado de las ciudades hacia territorios rurales y naturales que genera impactos físico-biológicos y socioeconómicos. Particularmente en la provincia de Mendoza (Argentina), en las últimas décadas, se observa una acelerada expansión urbana hacia el sur y el este del oasis irrigado, de manera que se invade la zona de producción agrícola, y hacia el oeste, ascendiendo sobre el piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza (AMM) (Abraham *et al.*, 2005). Esta última unidad forma parte de las tierras secas no irrigadas y presenta ambientes frágiles debido a sus grandes pendientes, lluvias estivales violentas y concentradas en sectores parciales de la cuenca, vegetación escasa y degradada, suelos no consolidados y acelerados procesos de erosión, principalmente hídrica (Abraham *et al.*, 2005). Este avance de la urbanización, en la mayoría de los casos, no se encuentra adaptado al ambiente pedemontano, lo que causa que aumente la velocidad de los procesos de degradación de tierras secas y que se reduzca o pierda la productividad y la complejidad biológica y económica (UNCCD/PNUMA, 1995).

En este contexto, si bien son numerosos los trabajos científicos que abordan el área del piedemonte desde diferentes disciplinas, se sostiene que aún no se ha logrado un consenso sobre la delimitación del piedemonte del AMM desde el punto de vista físico y político-administrativo. Asimismo, se advierte un desconocimiento de la dimensión y ubicación de esta unidad ambiental por parte de diferentes sectores de la sociedad en general. Esto resulta importante teniendo en cuenta que, en el año 2019 (Decreto n.º 219, Gobierno de Mendoza), se decretó la emergencia ambiental en la zona, mientras que la Ley de Ordenamiento Territorial (OT) provincial prevé la elaboración de un plan de OT especial para la planificación del área.

Por esto, en este trabajo se propone indagar las fronteras materiales y simbólicas construidas alrededor de la definición de los límites del piedemonte del AMM en investigaciones científicas y documentos técnicos. Para lograrlo, se aplica una estrategia metodológica mayormente cualitativa y se utilizan técnicas de análisis de bibliografía específica.

Caso de estudio: piedemonte del AMM

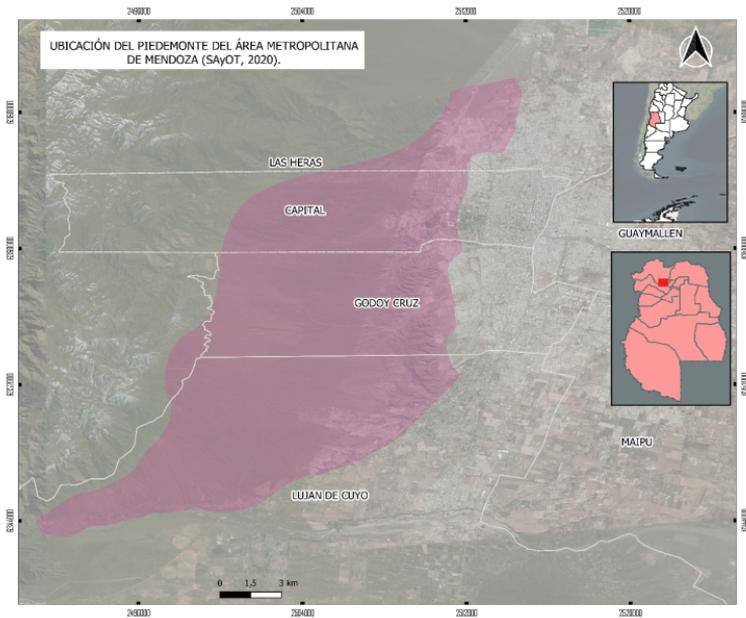
Actualmente, el AMM es el mayor centro urbano del centro-oeste y el cuarto de Argentina de acuerdo a su cantidad de población. Se caracteriza por profundas transformaciones territoriales asociadas a la expansión urbana (Abraham *et al.*, 2005). Concentra el 65 % de la población y el 71 % de la población urbana provincial. En los últimos 40 años, producto de factores económicos, naturales y demográficos, ha experimentado, al igual que otras metrópolis latinoamericanas, una expansión urbana descontrolada y sin planificación (Unicipio, 2016). En la última década, en la provincia de Mendoza la expansión urbana ha tomado dos direcciones identificables: hacia el oasis irrigado, de manera que se invade la zona de producción agrícola

(Rojas *et al.*, 2020), y hacia el oeste, ascendiendo sobre el piedemonte, por lo cual se invade una zona conformada por tierras secas no irrigadas, ambientalmente frágil debido a sus grandes pendientes, lluvias estivales violentas y concentradas en sectores parciales de la cuenca, vegetación escasa y degradada, suelos no consolidados y acelerados procesos de erosión, principalmente hídrica (Abraham *et al.*, 2005). Esto se suma a las condiciones de aridez y la escasez de recursos hídricos, ya que no existen en el piedemonte cursos de agua permanente, sino que se abastece principalmente a través del curso hídrico del Río Mendoza, que se encuentra regulado por la Presa Embalse Potrerillos localizada aguas arriba del AMM (Abraham *et al.*, 2005). Se trata de una zona con altos grados de riesgo socioambiental, asociado principalmente al riesgo aluvional, que aumenta frente a la acelerada expansión urbana. Además, es un territorio de interfaz urbano-rural en el que interactúan el sistema agrícola, el urbano y el de recursos naturales (Narain y Nischal, 2007), construido en relación directa con los procesos socioeconómicos de la expansión de la ciudad (Matossian, 2014).

El AMM es un conglomerado urbano integrado por los departamentos de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Maipú, Luján de Cuyo. En su sector oeste, se ubica en la zona de contacto con el piedemonte no irrigado de la precordillera (figura 1). Esta zona se caracteriza por presentar procesos de expansión urbana generados principalmente por el bajo costo de terrenos y la buena localización relativa (Abraham *et al.*, 2005; Mesa y Giusso, 2014; INA CRA, 2019). Este avance de la urbanización, en la mayoría de los casos, no se encuentra adaptado al ambiente pedemontano, lo que genera un alto impacto y degradación ambiental, un uso intensivo de los escasos recursos de agua y suelo, la destrucción de la vegetación natural, la aceleración de la escorrentía y la degradación del paisaje (Abraham *et al.*, 2005). Asimismo, los impactos se traducen en la acentuación de los riesgos, en mayor medida de los aluvionales, al modificar las pendientes por planización y

los cauces e interfluvios (Abraham *et al.*, 2005). Estos, a su vez, aumentan la velocidad de los procesos de degradación de tierras secas, de forma que provocan la reducción o pérdida de productividad y complejidad biológica y económica (UNCCD/PNUMA, 1995).

Figura 1. Localización del piedemonte del AMM



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (2020).

En este contexto, urbanizaciones cerradas, barrios de clase media, populares y de operatorias del Estado, así como diferentes actividades asociadas a la extracción de áridos, actividades recreativas y turísticas, entre otras, avanzan sobre áreas expuestas a diferentes amenazas, sin los recaudos suficientes, mediante la deforestación y la modifica-

ción de las vertientes y de los cauces hídricos temporarios (Abraham *et al.*, 2005; Mesa y De Rosa, 2006; Mesa y Giusso, 2014) (figura 2).

Figura 2. Vista aérea del avance de urbanizaciones cerradas en el piedemonte del departamento de Las Heras



Fuente: LaDyOT-IADIZA (2021).

Definición de límites del territorio pedemontano del AMM

Para dar respuesta al objetivo planteado, este apartado se centra en la identificación de las fronteras materiales y simbólicas emergentes de la definición de los límites del piedemonte del AMM. Para esto, se indagó en investigaciones científicas y documentos técnicos tales como planes de ordenamiento territorial municipal y ordenanzas municipales.

En primer lugar, es necesario partir de la definición de la unidad geomorfológica “piedemonte”. Además de constituir una de las unidades ambientales a nivel provincial en

el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) de Mendoza, corresponde a un extenso territorio que comprende tanto al piedemonte de la cordillera frontal, al de la precordillera, al de la cordillera principal y a los piedemontes del macizo de San Rafael, las cerrilladas y mesetas y de algunos complejos volcánicos (Abraham *et al.*, 2017). Las geoformas que caracterizan a los piedemontes son extensos niveles o rampas de erosión (glacis o pedimentos) formados por diferentes eventos tectónicos y erosivos, estos últimos relacionados con la acción del escurrimiento mantiforme. Los niveles de erosión están disectados por torrentes temporarios, ríos secos o uadis que encauzan el escurrimiento en forma lineal y solo aportan caudales esporádicos durante las intensas precipitaciones estivales. La zona de contacto entre el piedemonte y la llanura está constituida por bajadas formadas por conos aluviales de distinta jerarquía (Abraham, 2000).

Otras geoformas destacables del piedemonte son las cerrilladas pedemontanas, que conforman una asociación de cerros y lomadas constituidos por conglomerados terciarios, que se extienden como una barrera en sentido nortesur a lo largo de un importante sistema de fallas. Las cerrilladas funcionaron en un primer momento como efectiva barrera natural para la expansión urbana y para el escurrimiento, desde el oeste, del agua subterránea. Aparecen además extensas cuencas de vaciamiento hídrico constituidas por crestas de areniscas y *badlands* o tierras malas, como puede apreciarse en las cuencas del arroyo Frías, Papagayos, Maure y San Isidro, verdaderos paisajes de destrucción, conformados por una sucesión de “huaycos” o surcos de erosión, sumamente dinámicos y con gran atracción desde el punto de vista del paisaje desértico (Abraham, 1996). A la latitud de la Ciudad de Mendoza, el piedemonte de la precordillera forma un extenso glacis (rampa de erosión) con varios niveles constituidos por la combinación de fenómenos tectónicos y erosivos. Estos últimos –originados por la acción hídrica– por su potencia y extensión

deben relacionarse con climas del pasado (cuaternarios) con condiciones más extremas de aridez.

En el piedemonte de la precordillera, ubicado aproximadamente entre los 800 y 1.900 m s. n. m., predomina la estepa arbustiva de *Larrea cuneifolia* (“jarillal”), la cual, a partir de los 1.200 m s. n. m., da lugar a la estepa arbustiva de *Larrea divaricata*, que se extiende hasta los 1.800 m s. n. m. Entre los procesos de degradación que afectan al área, se destaca el empobrecimiento de la cubierta vegetal por extracción de leña, sobrepastoreo, tala, incendios intencionales, urbanización planificada y espontánea, etc. Al constituir una unidad de enlace entre la región montañosa y la llanura, se define por presentar importantes riesgos naturales, inherentes al sistema pedemontano, mezclados con acciones antrópicas que pueden empeorar las condiciones y, por consiguiente, aumentar el riesgo (INA CRA, 2019).

Los ambientes pedemontanos son sistemas de extraordinario dinamismo y alta fragilidad ambiental, dado que son unidades de enlace –extensas rampas de erosión– que conectan los relieves positivos de las montañas y las grandes extensiones planas de las llanuras, de forma que provocan intensos procesos de intercambio originados tanto en las dinámicas naturales como en las de acción antrópica. En el caso del piedemonte de la Sierra de Uspallata, esta situación se enriquece por el asentamiento, en la parte distal, de la Ciudad de Mendoza. Se genera así un flujo de intercambio –de origen antrópico– con sentido inverso al natural. Es en esta situación donde se superponen interfases naturales y sociales, activas y pasivas, que generan una amplia gama de conflictos y también de potencialidades (Abraham, 1990).

En el marco de los procesos actuales de ordenamiento territorial en los que se encuentra inmersa la provincia de Mendoza, los municipios han elaborado sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT). En estos instrumentos, han diseñado los lineamientos de planificación territorial de sus territorios sobre la base de la integración de aspectos naturales (físico-biológicos), socioeconómicos e

institucionales. A partir del análisis de los planes, se destaca un abordaje disímil del piedemonte, tanto desde el punto de vista de su delimitación, como de las problemáticas ambientales existentes en el área y las propuestas de planificación planteadas para su resolución.

Al interior del AMM, el municipio de Luján de Cuyo sancionó la ordenanza 13.613 en el marco del PMOT. En tal documento se hace referencia a una cláusula transitoria –hasta tanto no se sancione la Ley de Uso y Ocupación del Piedemonte– que define los límites del área de piedemonte de Luján de Cuyo teniendo en cuenta dos sectores. El primero incluye el distrito Vertientes del Pedemonte y Las Compuertas, comprendido entre el límite con los departamentos de Godoy Cruz y Las Heras según fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza (21/11/2.017), límite oeste de la Zona Recreación 1 del Corredor del Oeste, Corredor del Oeste (RP 82), límite oeste y norte de Zona de Recreación 2 del Corredor del Oeste hasta el límite oeste (línea imaginaria) de la Reserva Pedemonte determinado en Decreto 1.077/1.995 de la Provincia de Mendoza.

El segundo sector 2 comprende el límite sur de la Zona de Recreación 2 de la Ruta Provincial 82 en su traza con dirección este-oeste, línea del Ferrocarril General Belgrano, límite norte de Zona Recreación 3, RP 82.

Asimismo, en la reciente ordenanza sancionada para darle marco legal al código urbanístico y ambiental del piedemonte, se definen como límites del piedemonte:

... sector norte, la línea poligonal que, partiendo del eje del Río Seco Liniers, continúa por ese cauce actualmente canalizado, primero en sentido oeste y luego girando hacia el suroeste hasta el punto de intersección con el eje de la sección 4 del Corredor del Oeste (que separa al Santuario de Schoensatt de La Puntilla y al barrio cerrado Palmares, por el norte, con el Aeroclub Mendoza o Aeródromo de La Puntilla, por el sur); desde ese punto la poligonal gira y sigue por el eje de esa sección del Corredor del Oeste hasta el centro de la rotonda que sirve de intersección con el sector 3 del mismo Corredor

(rotonda de Palmares); desde este otro punto la poligonal quiebra hacia el oeste suroeste (OSO) hasta la cima del Cerro Puntudo (1.477 m s. n. m. coord. X=6.353.597, y=2.499.861, aprox.); y desde este último punto sigue en línea recta al oeste (en paralelo al Ecuador) hasta dar con la curva de nivel de 1.500 m s. n. m. (definida por el Decreto n.º 1077/1955 como límite entre la zona de amortiguación externa del piedemonte y la zona de mayor naturalidad de la precordillera del Oeste del Gran Mendoza, o Sierra de Uspallata), siendo la curva de 1500 m s. n. m. el límite oeste del piedemonte de Luján de Cuyo, continuando el polígono por el límite norte de la Zona Recreación 2 y 1 (Ordenanza n.º 13613/2019) frentistas a Ruta Provincial 82 y Corredor del Oeste en 100 m. hasta cerrar el polígono en límite con el Departamento de Godoy Cruz al Norte. Sector Calle Gladys Oldrá: límite norte: límite sur de Zona Recreación 2 hasta su cruce con vías del Ferrocarril General Belgrano, continuando por éste hasta su cruce con el Río Mendoza y el Límite Oeste de Zona Piedemonte definida en Decreto 1077/1995. Por razones técnicas y operativas no ha sido considerado el Piedemonte de Agrelo-Perdriel que posee condiciones naturales y sociales diferentes (artículo 4 Ordenanza n.º 13893 – ORD 13893-2021).

Por su parte, el PMOT de Godoy Cruz identifica el emplazamiento del sector del piedemonte correspondiente a su departamento de la siguiente manera:

... la superficie de piedemonte, es decir el sector occidental de la precordillera, se desarrolla desde el borde mismo de dicha unidad, o sea desde la cota 1500 en los primeros contrafuertes del cerro Melocotón hasta la calle Boulogne Sur Mer y se continúa al sur por la línea trazada por el canal Civit. Al este de esta línea, comienza la planicie (2018: 9).

El piedemonte de Godoy Cruz actualmente cuenta únicamente con normativas que a nivel provincial han definido usos del suelo. La Ley 5.804/91 en su Decreto 1.077/95 precisa los usos permitidos, restringidos y prohibidos para el piedemonte de la provincia de Mendoza y lo divide en cuatro zonas: de expansión urbana inminen-

te (entre cotas 900-1.150 m s. n. m.), de amortiguación externa (1.150-1.350 m s. n. m.), de amortiguación interna (1.350-1.500 m s. n. m.) y, por último, zona de máxima naturalidad (1500 m s. n. m. en adelante), la cual no comprende el territorio de Godoy Cruz, que llega hasta la cota 1.500 m s. n. m. La Ley 4.886/83 abarca parte de la zona de expansión urbana inminente.

Es importante destacar que durante 2021 se actualizaron los límites distritales del departamento de Godoy Cruz bajo ordenanza n.º 7.124, quedando comprendida casi la totalidad del piedemonte dentro del distrito San Vicente, el cual extiende su límite oeste hasta la cota 1500.

El PMOT de la Ciudad de Mendoza (2019) establece doce “secciones” al interior del territorio municipal, correspondientes a unidades homogéneas, con características propias. En la ordenanza 3.505/02 (art. 2), “se asigna un nombre propio a cada una de las secciones existentes para reafirmar su identidad, creando nuevas secciones hacia el Oeste de la Avda. Boulogne Sur Mer, con igual criterio”. En este sentido, la sección “piedemonte” es una de las seis ubicadas al oeste de la Av. Boulogne Sur Mer hasta las Sierras de Uspallata, las cuales fueron delimitadas de acuerdo a sus características especiales de tamaño, uso y ocupación. Respecto a la delimitación geomorfológica del piedemonte, este es definido como una unidad de transición entre la región montañosa y la llanura, con geoformas a su interior desarrolladas como consecuencia de procesos morfogenéticos típicos de zonas áridas y semiáridas, como las crestas, los cerros testigos, los depósitos aluviales y, principalmente, dos niveles de glaciares conocidos como “glacis superior”, al oeste, y “glacis principal” o “inferior”, al este (Mikkan, 2012). Por su parte, en el código urbano y de edificación de la Ciudad de Mendoza ordenanza n.º 3.978/19 B.O. 20/12/2019), se define al piedemonte como un sector de amortiguación o interfaz entre el sector natural y de seguridad hídrica con el residencial. Al respecto, se observa que la mayoría de los

límites coinciden con calles, rutas y caminos que presentan alguna característica específica para la zona.

Además de los límites identificados en los planes de ordenamiento territorial y ordenanzas municipales, se reconocen características que permiten delimitar la zona pedemontana en los artículos científicos. Para eso, se agruparon los artículos en grandes disciplinas: planificación-urbanismo, geomorfología, geología, hidrología, riesgo aluvional y vegetación.

En este contexto, se identificaron artículos que hacen referencia a la zona de piedemonte basándose en los estudios de Abraham (1990) que define la ubicación del área en la precordillera de Mendoza (Castillo, Correa y Cantón, 2017). Se compone por una estrecha franja de 15-20 km de ancho, que se extiende entre la vertiente oriental de las sierras y la llanura, aproximadamente entre los 1.500 m. s. n. m. y los 800 m. s. m. También se identificaron trabajos que explican los límites del piedemonte según sus características topográficas. En este sentido, se hace referencia a la zona pedemontana como el área que conecta topográficamente la zona montañosa con la planicie. Las alturas varían entre 1.300 y 1.600 m s. n. m., pero la zona urbanizada se encuentra en los 800 m s. n. m. (Vich, 2010). Además, autores como Vich y Pedrani (1993) identifican dos áreas del piedemonte divididas por la cerrillada de Mogotes.

Asimismo, existen artículos que definen al piedemonte como una zona conformada por territorios no irrigados. En este sentido, se hace una delimitación del área teniendo en cuenta las posibilidades de acceso al agua para consumo humano (Mesa y Giusso, 2014). En esta misma línea, se identifican investigaciones arqueológicas que definen la zona del piedemonte comprendida al oeste de la planicie oriental de Mendoza, que se conforma por extensas rampas de erosión entre los 900 y 1.500-1.800 m. s. n. m. Al interior de esta zona, se hace referencia al recurso hídrico como eje estructurador de los asentamientos humanos (Chiavazza, Frías, Puebla y Acosta, 2007).

Paralelamente, se detecta que los trabajos vinculados a la planificación y al urbanismo refieren a la multiplicidad de usos variados como característica principal del piedemonte (Mesa y Giusso, 2014). En algunos casos, no se observa una referencia hacia las características ambientales que lo definen, mientras que, en otros, las particularidades ambientales son las que permiten caracterizar la zona (López Rodríguez, 2008). Al respecto, se define como una zona de alta peligrosidad aluvional que recibe los avances urbanos en terrenos de marcadas pendientes (López Rodríguez, 2008).

Por otra parte, aparecen trabajos sobre vegetación que definen la zona de estudio mediante particularidades ambientales. Sobre esto entendemos que, si bien no se trata de una delimitación en términos de coordenadas geográficas, al interpretar la caracterización es posible identificar fronteras que dan cuenta de la definición del área. En este sentido, se define la ubicación de la zona pedemontana a través de la relación entre precipitación (194 mm) y evapotranspiración potencial (1.041 mm), (calculada a través de la ecuación estándar de Penman), la cual es de 0,19 (Guevara *et al.*, 1997).

Asimismo, identificamos trabajos que concentran su análisis en la cuenca del Jarillal y que, al determinar sus límites, definen en parte una zona del piedemonte entre Godoy Cruz y Luján de Cuyo. En este sentido, se hace referencia al criterio hidrográfico que permitió definir los límites de la cuenca hacia el este, por la divisoria de aguas, y hacia el oeste, a través de un criterio alternativo sobre el viaducto existente (Sedevich, Becerra y Bombal, 2013). En esta línea encontramos trabajos que, sin hacer referencia a los límites de manera explícita, definen la existencia de cuencas hidrográficas que caracterizan la zona (Farreras, 2014; Grünwaldt, Pesalaccia y Pedone, 1995). Asimismo, estudios de historia ambiental permiten conocer cómo fueron los procesos de ocupación del piedemonte, destacando solo su límite este sobre el canal El Jarillal (actual Av. Boulogne Sur Mer) (Prieto, 1987; Salomón, Reina y Ridi, 1991).

Por otro lado, se identifican artículos que hacen referencia al río Mendoza y al cordón de las Lajas, a una altitud que va desde los 900 a los 1.400 m. s. n. m., como fronteras para identificar una zona de estudio al interior del piedemonte del AMM (Carretero, 1983). Al respecto, autores como Pastor, Marchionni y Torres (2020) reconocen que la definición espacial del piedemonte difiere según las/os autores/as; sin embargo, se afirma que la zona se conforma por 101.438,83 hectáreas que constituyen una franja de 15 a 20 km de ancho que se extiende entre las cotas de 800 a 1.500 m. s. n. m., delimitado al norte por el cerro Las Lajas y por el río Mendoza al sur, constituido por seis cuencas hidrográficas: San Isidro, Papagallos, Frías, Maure, cerro Petaca y El Peral.

Actualmente, en el marco de un proyecto de ordenamiento ambiental del territorio liderado en la provincia por la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (SAyOT) y el Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial (LaDyOT) del Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA), se están actualizando los límites del piedemonte con base geomorfológica en combinación con criterios político-administrativos. Sobre la base de estudios ambientales históricos del área (Roig y Abraham, 1990; Abraham, 1987), se está trabajando en combinación con relevamientos geomorfológicos en campo, relevamientos fotogramétricos con dron, teledetección y entrevistas a informantes clave. De este modo, se pretende unificar criterios, superando las discrepancias, con el fin de lograr un consenso acerca de la delimitación real de la unidad territorial.

A modo de síntesis, se presentan las principales fronteras –materiales y simbólicas– identificadas como definición de límites del piedemonte del AMM:

- Físicas: geoformas, cauces, fallas, curvas de nivel
- Criterios hidrográficos
- Criterios climáticos

- Zona de expansión urbana con características propias
- Características ambientales tales como precipitaciones
- Calles, rutas y caminos característicos de la zona
- Ausencia/presencia del agua (territorio no irrigado)
- Zona donde se disputan diversos usos del suelo
- Sentido de pertenencia al piedemonte
- Percepción del piedemonte desde la gestión
- Frontera difusa, falta de claridad en la delimitación.

Conclusiones

A partir del análisis realizado, se destaca, por un lado, la existencia de distintas miradas al momento de referirse al piedemonte, mientras que muchos estudios solo lo ubican al oeste del AMM, pero no avanzan en la delimitación real de esta unidad. Si bien se trata de una unidad geomorfológica caracterizada por un dinamismo natural particular, se advierte que, a nivel de gestión, esto frecuentemente no es considerado, y se establecen límites relacionados a criterios arbitrarios como calles, o límites político-administrativos. Esto tiene una implicancia muy importante desde el punto de vista de la gestión del riesgo y la planificación territorial, ya que comienzan a gestionarse áreas del piedemonte como unidades pertenecientes a la llanura, aunque esta unidad constituye un territorio con requerimientos de manejo particulares.

El ordenamiento ambiental del territorio debe incorporar el contexto natural como base para la planificación de acciones territoriales. Sin embargo, se comprende la necesidad que existe a nivel municipal en relación con la gestión territorial, la cual, en la mayoría de los casos, no considera las particularidades ambientales al momento de la toma de decisiones. En este sentido, se plantea la preocupación de no perder de vista la dimensión físico-biológica al momento de abordar el piedemonte del AMM, combinando, en

caso de ser necesario, criterios antrópicos que faciliten la gestión municipal.

Por último, la futura elaboración de un Plan de OT específico para el área requiere mantener la integralidad de la unidad piedemonte desde el punto de vista ambiental y político-administrativo, por lo que se deberán lograr consensos interjurisdiccionales que permitan el desarrollo sostenible y armónico del área a fin de minimizar procesos de degradación, conservar valores ambientales clave y brindar las condiciones propicias para el bienestar de la población que allí habita.

Bibliografía

- Abraham, E. M. (1987). Carta geomorfológica del piedemonte de la sierra de Uspallata al oeste de la ciudad de Mendoza. Véase bit.ly/3tDzvpD.
- Abraham, E. M. (1990). Proyecto: Planificación y Ordenamiento Ambiental del Piedemonte al Oeste de la Ciudad de Mendoza. IADIZA. Gobierno de Mendoza.
- Abraham, E. M. (1996). Mapa Geomorfológico de la Provincia de Mendoza en escala 1:500.000 en Atlas básico de Recursos de la región Andina Argentina. Informe Final. Junta de Gobierno Andalucía, España.
- Abraham, E. M. (2000). Geomorfología de la Provincia de Mendoza. En Abraham, E. M. y Martínez, F. M. (eds.). *Argentina. Recursos y Problemas Ambientales de las Zonas Áridas. Primera Parte: Provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja*. Tomo I: *Caracterización Ambiental*. GTZ, IDR (Univ. Granada), IADIZA, SDSyPA. Argentina.
- Abraham, E. M., Roig, F. y Salomón, M. (2005). Planificación y gestión del piedemonte al oeste de la ciudad de Mendoza. Un asunto pendiente. En *Conflictos socio-ambientales y políticas públicas en la provincia de Mendoza* (pp. 267-295). OIKOS-Red ambiental.

- Abraham, E., Rubio, M. C., Rubio, C. y Soria, D. (2017). Análisis del subsistema físico-biológico. En Gudiño, M. E. (ed.). *Ordenar el territorio: Un desafío para Mendoza* (pp. 35-106). Ediunc.
- Castillo, A. L., Correa, E. y Cantón, M. A. (2017). Regulación urbanística de áreas de piedemonte en ciudades latinoamericanas. Análisis crítico de la normativa internacional y el marco regulatorio de la Ciudad de Mendoza, Argentina. *ACE: Architecture, City and Environment*, (12), 39-70. En bit.ly/3AjctFJ.
- Carretero, E. (1983). El incendio de la vegetación y la erosión del suelo en la Precordillera mendocina. Observaciones sobre el incendio del piedemonte de la Crucesita. *ECOSUR, Argentina*, 10, 37-45.
- Chiavazza, H., Frías, C., Puebla, L. y Acosta, A. (2007). Cazadores recolectores del piedemonte mendocino en el 3.000 ap (Puesto Lima, Quebrada de Papagayos). *Anales de Arqueología y Etnología*, 61, 203-239.
- Farreras, V. (2014). Valoración económica de los efectos de la presión antrópica sobre el piedemonte mendocino. Una aplicación de los experimentos de elección discreta. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias*, 46, 113-133.
- Gobierno de Mendoza (2009). Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo n.º 8.051.
- Gobierno de Mendoza (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza. Ley n.º 8.999.
- Gobierno de Mendoza (2019). Decreto n.º 219/19. Emergencia Ambiental en el Piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza.
- Guevara, J. C., Martínez Carretero, E., Juárez, M. C. y Berra, A. (1997). Reclamación de áreas degradadas del piedemonte de Mendoza, Argentina, mediante la plantación de *Opuntia ficus indica* f. *inermis*. *Multequina*, 6, 1-8.
- Grünwaldt, E. G., Pesalaccia, M. F., y Pedone, C. (1995). Relevamiento socioeconómico de los puestos de la

- Cuenca del Arroyo Maure, Mendoza, Argentina. *Multequina*, 4, 37-45.
- INA CRA (2019). Evaluación de Amenazas Aluvionales en piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza. Informe Final. Proyecto de Cooperación Técnica. GRT/MC 14 303-AR
- López Rodríguez, M. (2008). Riesgo en el piedemonte del Gran Mendoza por avance urbano. Argentina. *Tiempo y Espacio*, 21, 47-57. En bit.ly/3pWSisB.
- Matossian, B. (2014). Proceso de expansión urbana, actores y desigualdades. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 10, 59-68.
- Mesa, A. y De Rosa, C. (2006). La dinámica del crecimiento urbano disperso, en ciudades de Zonas Áridas Andinas. Evaluación del impacto energético ambiental. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 10, 91-96. En bit.ly/3m7Dq9D.
- Mesa, A. y Giusso, C. (2014). La urbanización del piedemonte Andino del Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. Vulnerabilidad y segmentación social como ejes del conflicto. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 11, 63-67. En bit.ly/3oXzzh0.
- Mikkan, R. (2012). *Atlas geomorfológico de la provincia de Mendoza*. Tomo 1. Editorial Edifyl, Mendoza, Argentina.
- Municipio de Ciudad de Mendoza (2019). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Mendoza.
- Municipio de Godoy Cruz (2018). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Godoy Cruz.
- Municipio de Luján de Cuyo (2018). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) del departamento Luján de Cuyo.
- Municipio de Luján de Cuyo (2021). Ordenanza n.º 13893, Exp. 10986-2020. Código urbanístico y ambiental del piedemonte.
- Narain, V. y Nischal, S. (2007). The peri-urban interface in Shaphpur Khurd and Karnera, India. *Environment and Urbanization*, 19, 261-273. En bit.ly/3AcP6hb.

- Pastor, G., Marchionni, F. y Torres, L. (2020). Paisajes y fronteras de ruralidades metropolitanas de Mendoza, Argentina. *Andamios*, 17, 227-245. En bit.ly/3FDRcHW.
- Prieto, M. R. (1987). Historia de la ocupación del espacio y el uso de los recursos naturales en el piedemonte de Mendoza. En Roig, F. (ed.). *Detección y control de la desertificación. Conferencias, trabajos y resultado del Curso Latinoamericano* (pp. 139-153). CONICET-IADIZA-CRICYT.
- Roig, F. y Abraham, E. (1990). Programa Manejo Ecológico del Piedemonte de la Precordillera al Oeste de la Ciudad de Mendoza. Proyecto Planificación y Ordenamiento Ambiental del Piedemonte al oeste de la Ciudad de Mendoza. Tomo I. Gobierno de Mendoza, Cricyt, FLACAM.
- Rojas, F., Rubio, M. C., Rizzo, M., Bernabeu, M., Akil, N. y Martín, F. (2020). Land Use and Land Cover in Irrigated Drylands: A Long-Term Analysis of Changes in the Mendoza and Tunuyán River Basins, Argentina (1986–2018). *Applied Spatial Analysis and Policy*, 3, 875-899. En bit.ly/3FDsSGc.
- Salomón, M., Reina, J. y Ridi, A. (1991). Procesos de ocupación y usos del suelo al oeste de los departamentos de Godoy Cruz y Capital. Análisis y diagnóstico. Maestría en Organización y Ordenamiento Territorial. FFyL, UNCuyo.
- Sedevich, A. M., Becerra, C. y Bombal, D. (2013). Ordenamiento territorial versus “tendencias espontáneas”: el caso de la cuenca del Jarillal, Ciudad de Mendoza, Argentina. En Aguilar Robledo, M., Delgado López, E., Vázquez Solís, V. y Reyes Pérez, O. (eds.). *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades* (pp. 369-395). Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA), Campus Morelia de la UNAM.
- UNCCD-Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía/ PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medio

Ambiente (1995). Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África. Texto con anexos, documento oficial de la UNCCD, Suiza.

Unicipio (2016). Área Metropolitana de Mendoza Sostenible: hacia un desarrollo sostenible del territorio. Mendoza, Argentina. En bit.ly/3E3fF8K.

Vich, A. (2010). Estado actual el conocimiento de los aspectos naturales y antrópicos del piedemonte de la precordillera de Mendoza y San Juan (2010). En Vich, A. y Gudiño, M. (eds.). *Amenazas naturales de origen hídrico en el centro-oeste árido de Argentina. Diagnóstico y estrategias para su mitigación y control en el Gran San Juan y Gran Mendoza* (pp. 15-26). San Juan, Argentina: Fundación Universidad de San Juan.

Vich, A. y Pedrani, A. (1993). Programa de Investigación y Desarrollo: Manejo Ecológico del Piedemonte. Ministerio de Medio Ambiente Urbanismo y Vivienda-CRICYT. Unidad de Manejo Ecológico de Cuencas.

2

Políticas territoriales y construcción de fronteras

El caso del piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza

JULIETA DALLA TORRE, ANA MARÍA BLANCO AVILA Y ROMINA SALES

Introducción

En las últimas décadas, el crecimiento urbano sobre el suelo agroproductivo ha configurado un territorio desigual, fragmentado y segregado. Este fenómeno resulta aún más preocupante en tierras secas, como el caso en estudio, el piedemonte del Área Metropolitana de Mendoza (AMM), Argentina. Esta zona es entendida como territorio de interfaz entre procesos naturales y antrópicos, de carácter inestable y árido, con vegetación escasa y degradada y suelos no consolidados que presentan acelerados procesos de erosión. El piedemonte del AMM –que incluye las áreas pedemontanas de los departamentos de Las Heras, Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz y Luján de Cuyo– es considerado una zona de especial interés desde el punto de vista ambiental, dado que cumple una función central en la prevención de la amenaza aluvional, y como tal se encuentra sujeta a regímenes especiales.

En este capítulo, particularmente, indagaremos en la acción del Estado a través de sus políticas territoriales, que, en cuanto define y configura los territorios, colabora en la construcción de fronteras. A partir de la revisión y el análisis en profundidad de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) de los departamentos que conforman el territorio pedemontano del AMM, nos proponemos identificar cómo se construyen fronteras tanto materiales como simbólicas en el área en estudio. Para ello, nos preguntamos qué tratamiento se hace de los territorios que conduce a la construcción de fronteras intra e interterritoriales, qué tipo de fronteras pueden identificarse y de qué manera estas contribuyen a la comprensión de las singularidades que presenta este territorio de interfaz. Si bien nos enfocamos en analizar los planes municipales, existen reglamentaciones provinciales que intentan regular el territorio pedemontano. Al respecto, la Ley n.º 8.999 correspondiente al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial define al piedemonte –del AMM, de la cordillera principal, del macizo de San Rafael y del Valle de Uco– como “áreas sujetas a regímenes especiales”, a saber: Ley n.º 4.886/83 de Uso del Suelo en la Zona Oeste del Gran Mendoza, Ley n.º 5.804/91 de Expropiación de Terrenos para la Conservación del Sistema Ecológico del Piedemonte, y Ley n.º 1.084/91 de Manejo del Piedemonte. Para esto se elaboran códigos de ocupación territorial específicos (PPOT, Ley n.º 8.999, 2017). Por lo tanto, esta primera aproximación a la identificación de fronteras en los PMOT será enriquecida en tanto los municipios aprueben las ordenanzas referidas a la ocupación de esta zona particularmente.

El anclaje teórico en el que se estructura este trabajo parte de comprender el territorio como un espacio apropiado, habitado, vivido, donde se entremezclan diferencias de clase, etnia, género y generación, y en el que participan agentes que, mediante las relaciones

sociales que establecen, lo van construyendo. Es, por tanto, “resultado de la interacción entre el ser humano y la naturaleza, lo cual se manifiesta en procesos sincrónicos y diacrónicos complejos” (Sosa Velásquez, 2012, p. 17). El territorio es un marco no solo físico, sino también simbólico para la experiencia social, objeto de representaciones múltiples de agentes que, desde sus visiones, interpretaciones e intereses, le atribuyen características y significados diversos. Es así una síntesis social, una construcción colectiva e histórica y social, como afirma Raffestin (2011).

Por otra parte, una frontera supone una entidad espacial o zona de contacto de carácter multidimensional y multiescalar, que condensa prácticas, relaciones y sentidos y, por lo tanto, articula dimensiones materiales y simbólicas (Benedetti, 2018). Es una realidad dinámica, cambiante, que emerge de las relaciones sociales en un momento y un espacio determinados y que, a su vez, ayuda a generarlas. La definimos como una categoría analítica espacial que permite, mediante la diferencia relacional entre entidades, dar cuenta de los procesos sociales que caracterizan, para el caso en particular, el territorio de interfaz del piedemonte del AMM. Por ello, consideramos que constituye una herramienta útil para pensar los territorios y para incorporar en las políticas públicas de carácter territorial. Al interior de la categoría, es posible identificar fronteras materiales generadas a partir de elementos observables, físicos, evidentes a los sentidos, que pueden ser antrópicos, tales como muros, barreras, puentes, calles, etc., o naturales, como cursos de agua, formaciones montañosas, entre otros, y que constituyen espacios de diferenciación, así como de encuentro social. Por su parte, las fronteras simbólicas se construyen mediante aspectos no observables, intangibles, pero existentes, dado que pueden invisibilizar al otro o la otra (Trejo, s/f), tales como imágenes, formas discursivas, pensamientos y sentimientos.

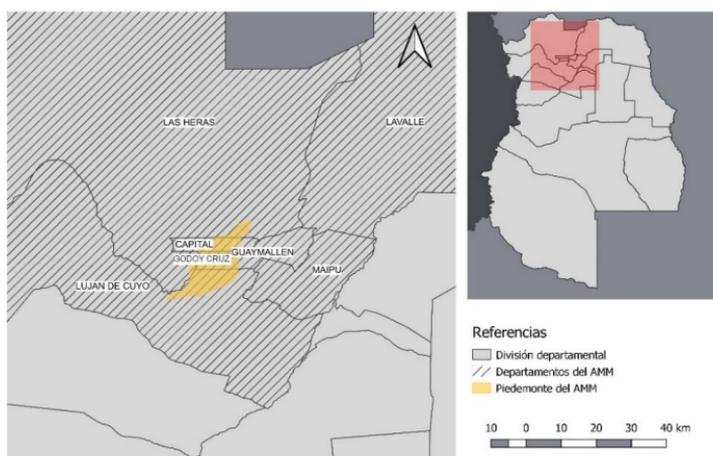
El capítulo se divide en tres apartados. El primero presenta las características generales del caso de estudio a través de la noción de “pedemonte”, así como las políticas públicas de carácter territorial implementadas tanto a escala metropolitana como departamental. Luego se profundiza en la identificación y espacialización de las fronteras a partir del análisis realizado y, finalmente, se comparten algunas reflexiones finales.

Caracterización de la configuración territorial del pedemonte del AMM

El AMM se ubica en el oasis norte de la provincia de Mendoza (AMM) y está conformado por el área irrigada de los departamentos de Luján de Cuyo, Godoy Cruz, Maipú, Guaymallén, Las Heras y Ciudad de Mendoza. Actualmente se constituye como el mayor centro urbano del centro-oeste de la República Argentina.

El área pedemontana del AMM (figura 1) abarca una superficie de 1.243 km². Según un informe del Instituto Nacional del Agua, se define como límite sur la ruta provincial (RP) n.º 86 (camino a Tupungato por Los Cerrillos) y como límite norte el camino a Villavicencio (RP 52). Asimismo, el límite oeste se establece por la divisoria de aguas del pedemonte oriental de la precordillera de Uspallata, y el este es determinado por una línea sur-norte que pasa por calle n.º 4 (Agrelo), RP 82 (Panamericana), Corredor del Oeste, Boulogne Sur Mer y canal aluvional Las Heras (2019). Esta zona, definida como unidad territorial en el PPOT, se establece como área ambiental especial e interjurisdiccional por sus particularidades vinculadas a la transición entre la región montañosa y la llanura (2017).

Figura 1. Mapa del piedemonte del AMM



Fuente: elaboración propia.

La expansión del AMM hacia el territorio pedemontano se genera principalmente por el bajo costo de sus terrenos y la buena localización relativa respecto al área central, que genera la posibilidad del emplazamiento de diversos barrios –cerrados, de clase media, populares– y actividades –extracción de áridos, áreas protegidas, recreación y turismo rural, vertedero de residuos sólidos a cielo abierto, producción ganadera, entre otros– (Abraham, Roig y Salomón, 2005; Mesa y Giusso, 2014; Instituto Nacional del Agua, 2019). Este avance de la urbanización, en la mayoría de los casos, no se adapta a las condiciones naturales del ambiente pedemontano, lo que genera un alto impacto ambiental, un uso intensivo de los escasos recursos hídricos y de suelo, la destrucción de la vegetación natural y del paisaje, y una aceleración de la escorrentía y la degradación del paisaje (Abraham, Roig y Salomón, 2005).

A excepción de algunas propiedades de dominio privado del Estado provincial mendocino, tales como el Instituto

Provincial de la Vivienda (IPV), la Reserva Natural de Divisadero Largo y el Parque General San Martín, ubicado en el piedemonte del departamento de Ciudad, la zona cuenta mayoritariamente con áreas de propiedad privada, lo que dificulta la regulación del territorio en pos de su conservación y sostenibilidad. Asimismo, además de la expansión urbana de uso residencial, se observa un progresivo y tendencial avance del sector turístico en el piedemonte (PMOT de Godoy Cruz, 2018).

Profundizando en los planes municipales, el PMOT de Luján de Cuyo expone que

el contexto de leyes vigentes define al Piedemonte en su conjunto como una unidad que oscila entre: una reserva ambiental, que es una aspiración por el momento, y una zona invadida por emprendimientos residenciales, instalaciones recreativas, actividades turísticas y otras, cada vez más importantes y más desordenadas (PMOT de Luján de Cuyo, 2019, pp. 87-88).

La acelerada expansión urbana sobre la zona natural-rural del piedemonte aumenta los procesos de degradación ambiental (Abraham, Roig y Salomón, 2005). A su vez, la magnitud del avance urbano sobre este territorio y la deprecación de su ecosistema incrementan el riesgo aluvional (PMOT de Ciudad de Mendoza, 2019). Por esto, se entiende como un ecosistema vulnerable a la desertificación, principalmente por la pendiente natural con erosión hídrica que presenta y la escasa vegetación existente dada la presión antrópica (Abraham, Roig y Salomón, 2005). En consecuencia, el piedemonte es, tras el proceso histórico de urbanización, un área de amenazas múltiples, tales como aluviones, sismos, deslizamientos, incendios, entre otros.

La primera intervención registrada sobre el piedemonte del AMM se dio con la construcción estatal del Parque Oeste, actual General San Martín, en la Ciudad de Mendoza a finales del siglo XIX. Sin embargo, la ocupación más regular del piedemonte recién se remonta a los años 50

del pasado siglo, cuando aparecieron las primeras viviendas dispersas en el territorio que conformaron los asentamientos precarios de trabajadores de la zona que, sin contar con más recursos, se ubicaban en las cercanías de los diques aluvionales, ripieras y vertederos. En la misma época, predominaban los puestos ganaderos, y el uso recreativo o turístico del piedemonte era incipiente. A fines de la década de 1970, surgieron los conjuntos habitacionales realizados por cooperativas y asociaciones profesionales que comenzaron a indicar la expansión urbana hacia el piedemonte, alejándose del oasis en donde se concentran los servicios básicos de agua potable, luz y gas, la oferta de puestos de trabajos y el equipamiento social. En este contexto, destacaron barrios tales como Olivares, San Martín, Parque Sur, Flores, SUPE, Los Cerrillos, Villa del Parque, San Ignacio y FOECYT, algunos de operatoria estatal. Paralelamente, se inició la construcción del primer conjunto residencial cerrado y de gestión privada de Mendoza, el barrio Dalvian. Ya en los años 80, debido al terremoto de 1985 ocurrido en la provincia¹, dio inicio un proceso de urbanización más acelerado y sin planificación en el piedemonte del AMM, en gran parte promovido por la emergencia habitacional (Mesa y Giusso, 2014). Así surgieron los barrios La Estanzuela, La Favorita, El Challao, Los Toneles, Los Glaciares, Brasil, La Esperanza e Irrigación, y el Loteo Pérez Guilhou, entre otros. Paralelamente, en 1983, mediante la Ley n.º 4.902 se creó la Reserva Natural Divisadero Largo como área representativa de la zona pedemontana, localizada entre los departamentos de Las Heras y Ciudad.

La migración chilena ante la dictadura del país vecino fue otro elemento que coadyuvó en el crecimiento pobla-

¹ El 6 de enero de 1985, en Mendoza se registró un sismo con una intensidad de VIII grados en la escala de Mercalli. Este causó seis muertos, más de 230 heridos, y daños considerables en los departamentos del por entonces Gran Mendoza, siendo Godoy Cruz y Las Heras los más afectados en términos edilicios y de infraestructura, con más de 12.000 viviendas, fundamentalmente de adobe, destruidas.

cional del área. Desde la década de 1990, adquirió relevancia el sector privado, entendido como un agente que promovió, aún más, la urbanización del piedemonte y reemplazó al Estado como principal agente inmobiliario (APOT, 2015). Se asistió así a procesos de comercialización de las tierras, desprovistas en su mayoría de servicios e infraestructura, con alto riesgo aluvional y con problemas legales referidos al título de propiedad (PMOT de Ciudad de Mendoza, 2019). También se construyeron accesos como el Corredor del Oeste, que vincula, de norte a sur, la Ciudad de Mendoza con Godoy Cruz y Luján de Cuyo.

Fue recién en el año 2008 cuando la Suprema Corte de Mendoza se expidió respecto a la histórica disputa de terrenos localizados en el límite entre Las Heras y Luján de Cuyo y determinó la pertenencia de estos al interior del segundo. Actualmente, “el crecimiento por desborde hacia el oeste impide la transición con el piedemonte, dificultando la integración de un espacio público con el espacio natural de la montaña” (PMOT de Godoy Cruz, 2018, p. 104). Además, la construcción privada está centrada en el desarrollo de megaemprendimientos tales como Mendoza Norte en Las Heras, Aguaribay y Altos de La Crucesita en Luján de Cuyo, y la expansión del ex-Loteo Perez Guilhou en el distrito de Vertientes de Pedemonte.

Mientras tanto, los asentamientos populares continúan extendiéndose hacia el piedemonte y las acciones estatales se concentran en el mejoramiento barrial y la urbanización de algunas áreas residenciales degradadas. Lo anterior permite afirmar que el piedemonte del AMM atraviesa procesos de evidente fragmentación espacial y segregación social observables en la heterogeneidad entre usos residenciales, recreativos y turísticos del suelo, así como entre las formas que asumen y los destinatarios de los barrios de operatoria estatal, asentamientos informales y desarrollos privados.

Políticas territoriales existentes para el piedemonte

Existe un largo recorrido de normativas que, desde el año 1983, buscan ordenar, planificar y, consecuentemente, limitar el avance de la urbanización sobre el piedemonte del AMM, con la intención de preservar su valor ambiental. En este contexto, en el año 2019, la zona del piedemonte fue declarada en emergencia ambiental y se suspendió, por decreto, durante un plazo de 12 meses la habilitación de aquellos emprendimientos residenciales que se encontraran en etapa de evaluación de impacto ambiental (Decreto n.º 219, 2019). A partir de ese momento, se prohibió la autorización de nuevos loteos hasta tanto no existan estudios científicos que aprueben la urbanización del área frente al potencial riesgo socioambiental. Actualmente, el plazo del decreto en cuestión está cumplido, lo que significa la continuidad de los procesos de urbanización sobre el piedemonte sin regulación alguna.

A continuación, presentamos los diversos instrumentos elaborados a escala provincial para la gestión del territorio pedemontano del AMM:

- Ley n.º 4.886 (1983) de Disposición del Suelo de Zona Oeste del Gran Mendoza. Primer intento integrado de ordenamiento del piedemonte del AMM, aunque excluye al departamento de Luján de Cuyo. Define una zonificación del área que determina límites para el avance urbano sobre el piedemonte reconociendo los riesgos aluvionales y posibles impactos ambientales, y zonificaciones de uso del suelo para sectores linderos entre departamentos. Asimismo, establece limitaciones para la construcción en altura y restricciones a las construcciones existentes.
- Plan de Ordenamiento Territorial (1989). Con un enfoque ambiental, establece una serie de criterios tendientes a revertir procesos de degradación y mejorar la

calidad del hábitat en el piedemonte. Determina zonas con aptitud urbana con menores costos ambientales.

- Ley n.º 5.804 (1991) de Expropiación de Terrenos para Conservación del Sistema Ecológico. Plantea la expropiación de terrenos, la regularización del uso de la tierra y la creación de reservas naturales. Se reglamenta por el Decreto n.º 1.077/95, a través del cual se creó la Comisión Reguladora del Piedemonte (CRP) como órgano asesor del Poder Ejecutivo de la provincia y los municipios, con atribuciones de coordinar, evaluar y recomendar la autorización o el rechazo de los usos y emprendimientos sobre el piedemonte (Abraham, Roig y Salomón, 2005). Define usos permitidos, restringidos y prohibidos para el piedemonte y lo divide en zonas de expansión urbana inminente (entre cotas 900-1.150 m s. n. m.), de amortiguación externa (1.150-1.350 m s. n. m.), de amortiguación interna (1.350-1.500 m s. n. m.) y de máxima naturalidad (1.500 m s. n. m. en adelante) sin comprender el territorio de Godoy Cruz, que llega hasta la cota 1.500 m s. n. m. La Ley n.º 4.886/83 mencionada previamente abarca parte de la zona de expansión urbana inminente.
- Ley n.º 1.084 (1991) de Manejo del Piedemonte, con sus respectivos decretos reglamentarios n.º 1.077/95 y n.º 1.939/96. Este último, en el artículo n.º 11, estableció que el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas convocaría a la CRP para elaborar un proyecto de código urbano –actualmente, los municipios se encuentran en proceso de revisión de códigos urbanos– que regulase la ocupación del piedemonte del AMM. Asimismo, el decreto afirma que, hasta tanto se apruebe la regulación referida, queda prohibido el desarrollo de asentamientos, fraccionamientos, loteos y urbanizaciones (PMOT de Luján de Cuyo, 2019).
- Ley n.º 6.188 (1994) de Manejo Ecológico del Piedemonte Mendocino. Establece de interés el desarrollo de un programa para el manejo ecológico del piedemonte

consistente en definir estrategias para la reducción del riesgo aluvional mediante la regulación de las aguas superficiales en las cuencas del área. Este sería desarrollado por el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda provincial y el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

- Ley n.º 8.051 (2005) de Ordenamiento Territorial de Mendoza. Es entendida como un instrumento para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental del territorio con formas equilibradas y eficientes de ocupación (Gobierno de Mendoza, 2009). Otorga al ordenamiento territorial carácter de procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial y establece, para el caso del área pedemontana, fijar acciones y políticas necesarias para su protección y control mediante la generación de Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales.
- Ley n.º 8.999 (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). Establece objetivos para el desarrollo sustentable del territorio y el acceso a un hábitat adecuado por parte de toda la población. Constituye el marco en el cual se orientarían las políticas públicas de carácter territorial que se desarrollarían, a diversa escala, a partir de sus disposiciones en el corto, mediano y largo plazo. El piedemonte del AMM, dadas las características ambientales que presenta, es considerado una de las Unidades de Integración Territorial (UIT) propuestas, entendidas como unidades estratégicas que permiten identificar y ponderar las problemáticas y potencialidades de cada territorio.
- Decreto Reglamentario n.º 219 (2019) de Declaración de Estado de Emergencia Ambiental del Piedemonte del AMM. La Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial establece la suspensión por 12 meses del desarrollo de emprendimientos inmobiliarios en etapa

de evaluación de impacto ambiental, atenta a la situación devenida por el avance urbano no planificado sobre terrenos con alto grado de riesgo aluvional.

- Evaluación de Amenazas Aluvionales en el Piedemonte del Área Metropolitana (2019). Desarrollado por el Instituto Nacional del Agua (INA) y solicitado por la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial para, por un lado, actualizar o generar legislación dada la falta de ocupación de las áreas de mayor amenaza y, por el otro, elaborar un código que indique la forma de construcción pertinente en las áreas permitidas. Si bien no presenta carácter normativo, resulta de interés teniendo en cuenta que es tomada como base para la formulación de los PMOT, así como de líneas de acción específicas para mitigar la degradación ambiental en el piedemonte.

Seguidamente, identificamos los instrumentos diseñados para la gestión del piedemonte por parte de los departamentos que lo conforman.

Instrumentos para la gestión territorial del piedemonte de Las Heras:

- Ordenanza n.º 53 (1982). Sancionada con el fin de regular la construcción en el piedemonte del departamento, constituye el primer antecedente municipal que debatió en torno a la preservación de la zona, la cual luego explotaría para uso turístico y residencial.
- Plan Estratégico Territorial Las Heras (2008). Busca definir aquellas acciones que permitan potenciar las características intrínsecas del departamento en la búsqueda de un mayor equilibrio territorial y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Instrumentos para la gestión territorial del piedemonte de la Ciudad de Mendoza:

- Ordenanza n.º 3.505 (2002). En su artículo n.º 12, divide el territorio departamental en secciones, y la 12.º es denominada Piedemonte. No obstante, esta división política no se corresponde totalmente con las condiciones geomorfológicas del área pedemontana del departamento. De hecho, incluiría también otras cinco secciones de la Ciudad, a saber: 7.º Sección Residencial Parque, 8.º Sección Aeroparque, 9.º Sección Parque General San Martín, 10.º Sección Residencial Los Cerros y 11.º Sección San Agustín.
- Ordenanza n.º 3.889 (2015). Declara área de reserva e interés público municipal el ordenamiento urbano y territorial del oeste pedemontano capitalino a la zona no regulada por la normativa municipal. Busca desalentar el crecimiento y la ocupación no planificada del piedemonte del departamento.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Mendoza (PMOT Ciudad de Mendoza, 2019). Define como meta fundamental el establecimiento de objetivos para el desarrollo sustentable del territorio.
- Plan de Renovación Urbana 2016-2021. Cofinanciado por el municipio de Ciudad, el gobierno provincial y nacional, prevé la mejora en infraestructura de barrios del piedemonte capitalino, además de la renovación de los espacios públicos y del microcentro, entre otras acciones.

Instrumentos para la gestión territorial del piedemonte de Godoy Cruz:

- Ordenanza n.º 3.522 (1993). El PMOT divide el territorio departamental en dos grandes áreas, una urbana y otra natural que refiere al piedemonte. La ordenanza solo define los límites del área urbana, por lo que se entiende que los del área pedemontana se redefinen en función de la actualización del límite urbano.

- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Godoy Cruz 2018-2015 (PMOT GC). Se constituye como un documento de gestión operativa que establece metas y acciones basadas en los ejes estratégicos del gobierno municipal y articuladas, paralelamente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Pretende generar un modelo de Gestión Territorial Integral capaz de responder a las necesidades de los habitantes, teniendo como eje transversal la innovación y la tecnología, impulsada por una sociedad integrada, inteligente y colaborativa.

Instrumentos para la gestión territorial del piedemonte de Luján de Cuyo:

- Fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza que incorpora el área de piedemonte al departamento de Luján de Cuyo (2007). Reconoce el desarrollo de la zona sur del piedemonte del AMM y lo considera un área “de transición”.
- Ordenanza n.º 1.517 (1999). Modifica el Código de Edificación municipal y aprueba el Proyecto Urbanístico de la Ciudad de Luján de Cuyo, de acuerdo al Plan de Zonificación del año 1999. Actualmente, se encuentra en plena vigencia, salvo en lo referido a los usos del suelo, punto que fue modificado por la ordenanza que se describe a continuación.
- Ordenanza n.º 12.914 (2017). Actualiza los usos del suelo establecidos en la ordenanza n.º 1517 (99) para contar con información unificada y vinculada al PMOT de Luján de Cuyo, en ejecución al momento.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Luján de Cuyo (PMOT LC, 2019). Aprobado por la ordenanza n.º 13.495/19, busca el desarrollo sostenible del departamento a partir de la atención prioritaria de “aquellos espacios que están más presionados por la especulación, la improvisación y sobre todo por el

avance rápido del espacio urbano del Gran Mendoza sobre el Departamento de Luján, haciendo desaparecer tierras productivas y marginando a los grupos más débiles” (PMOT LC, 2019, p. 4). Al interior del PMOT, se hace referencia específica a la zona norte y al distrito Vertientes del Pedemonte, localizados en el área de piedemonte.

- Ordenanza n.º 13.613 (2019). Modifica la zonificación departamental en el marco de lo que exige la Ley n.º 8.051. Al respecto, identifica los límites de la zona de piedemonte (zona 17) para establecer normas urbanísticas transitorias hasta la resolución de una nueva normativa provincial que condicione la construcción en el área.

Identificación y espacialización de fronteras desde la lectura de las políticas territoriales

Con la intención de identificar y distinguir fronteras materiales y simbólicas al interior del piedemonte del AMM, analizamos los PMOT de cada departamento teniendo en cuenta su vinculación con las normativas mencionadas en el apartado anterior. En términos generales, se observa que los planes municipales rescatan la necesidad de articular las decisiones e intervenciones en el territorio. Es por ello por lo que se enmarcan en los lineamientos definidos tanto por el PPOT de Mendoza –Ley n.º 8.999/17–, como por la normativa de Ordenamiento Territorial Provincial –Ley n.º 8.051/09–. Además, los cuatro municipios integran el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) (Unicipio), que, creado por el Decreto Provincial n.º 177 en el marco de la Ley de OT y Usos del Suelo n.º 8.051/09, se convierte en el órgano interjurisdiccional que define políticas públicas coordinadas entre los municipios que conforman el AMM, con el fin

de abordar las temáticas socioambientales comunes desde una visión integral e intersectorial. Asimismo, los PMOT se articulan con los Objetivos Mundiales de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Paralelamente, un representante de cada uno de los municipios integra la CRP (Comisión Reguladora del Piedemonte) con la intención de regular las acciones que se despliegan en el territorio pedemontano del AMM.

Las fronteras materiales en el piedemonte

Expansión urbana sobre territorios rurales naturales

En cuanto a las fronteras materiales, identificamos que los PMOT hacen referencia a la expansión urbana sobre suelo rural y natural. Al respecto, señalan que el proceso de urbanización se encuentra asociado principalmente a loteos clandestinos de sectores privados de alto poder adquisitivo –sobre todo en el distrito históricamente turístico Challao, Las Heras–. Asimismo, identifican zonas residenciales y comerciales y barrios populares. Particularmente, en el caso del PMOT de Ciudad de Mendoza, se define un modelo de urbanización que responde a “estrategias informales de loteo” tanto entre los sectores populares que apelan a la apropiación irregular de la tierra, como entre los sectores medios y altos –destacándose los desarrolladores inmobiliarios– que utilizan la excepción y condominización, con los mismos fines, no respetando la Ley 4.341 de Loteo. Asimismo, la expansión de barrios en la zona fue desarticulada de un plan general, sin una continuidad en el trazado de calles, ni en el tamaño ni forma de las manzanas respecto del resto de la aglomeración; “crecieron como islas residenciales” (PMOT Ciudad de Mendoza, 2019, p. 102). En consecuencia, el área pedemontana se muestra sumamente fragmentada. A ello se le suman problemas vinculados a la carencia de servicios e infraestructura, así como a la irregularidad en la tenencia de la tierra. Respecto a las tipologías de hábitat residencial, identifica una mixtura entre barrios

de operatoria estatal (IPV), gestión cooperativa (organizaciones civiles), loteos particulares y urbanizaciones privadas de extensas superficies. Hacia el norte del área, se ubican los barrios más antiguos (Supe, San Ignacio, Jardín Judicial, Suárez, etc.), mientras que los más recientes (Los Barrancos II, Sol y Sierra, Palmares Valley, etc.) se emplazan en el sector sur y sureste, evidenciando los diferentes momentos de expansión al interior del piedemonte. Para el caso particular de Godoy Cruz, se observa que

un 25% del piedemonte ha sido ocupado por uso residencial, con una mixtura de viviendas que van desde barrios privados conformados por familias de alto poder adquisitivo hasta villas de emergencia y basurales a cielo abierto, lo que genera una doble vulneración del territorio en términos de amenazas naturales y antrópicas (PMOT GC, 2018, p. 150).

En el PMOT de Luján de Cuyo, se identifican acentuados procesos de crecimiento urbano del área de piedemonte del departamento, que se observan con claridad desde los años 90 hacia el suroeste y noroeste, pegado al límite administrativo con Godoy Cruz y correspondiendo fundamentalmente al distrito de Vertientes de Pedemonte y en menor medida a la Crucesita en Las Compuertas. En Vertientes se encuentra la mayor concentración de barrios, con una fuerte heterogeneidad entre sí.

Zonificaciones, distinciones de áreas

Las zonas que principalmente reciben la expansión urbana se definen en la mayoría de los PMOT como áreas naturales con distinto grado de intervención humana. En la Ciudad de Mendoza, se indica que “es necesario zonificar los usos del suelo preservando las áreas residenciales, estimulando sectores deprimidos, generando nuevos polos de desarrollo y promoviendo un crecimiento urbano armónico con impronta contemporánea, acorde a las últimas demandas de la vida en la ciudad” (Ordenanza 3.866/14, p. 2). Los

cambios en el uso del suelo en el piedemonte son asociados a procesos de segregación social y fragmentación territorial. En esta zona se conjugan usos habitacionales, recreativos, turísticos y algunos pocos emprendimientos ganaderos muy dispersos por parte de pequeños productores asentados hacia el oeste, conocidos como los “Puestos del Oeste” (PMOT Ciudad de Mendoza, 2019). En el caso del PMOT de Godoy Cruz, se distinguen las siguientes zonas: área de expansión difusa (usos residenciales), pasivos ambientales (alto grado de fragilidad producto de actividades antrópicas), área con presencia de viviendas sustentables (escasa población, sin servicios básicos, limitada conectividad) y zona de máxima naturalidad (área de reserva natural). También en el PMOT de Luján de Cuyo, la referencia a los usos del suelo del piedemonte se centra fundamentalmente en el uso urbano y para actividades humanas y ambientales especiales y circuitos turísticos de bajo impacto en el marco de una zona de reserva natural (PMOT LC, 2019). Al mismo tiempo, resulta posible identificar fronteras en las características geomorfológicas del medio natural del área que, en la mayoría de los casos, son las que definen los límites de la zona pedemontana. La definición de estas fronteras (tabla 1) se expresa en procesos de degradación ambiental, así como también en grandes vacíos dentro de la mancha urbana, mientras que avanzan desarrollos inmobiliarios privados hacia zonas de riesgo aluvional y sin infraestructura de servicios básicos. Al respecto, en el PMOT de Godoy Cruz, se observa que la zona más occidental del piedemonte conserva en cierto aspecto la vegetación natural y presenta un alto riesgo de desertificación, mientras que el territorio oriental ha sufrido la destrucción de la especie arbórea y arbustiva autóctona.

Barreras físicas naturales y construidas

Los procesos arriba identificados, a su vez, se encuentran asociados a los cambios en los usos de la tierra, para lo

cual se afirma que los límites entre el medio natural y el medio construido son, en algunas ocasiones, difusos. Por su parte, en algunas zonas la línea divisoria no llega a ser totalmente categórica y se desdibuja en una zona difusa y de usos mixtos.

Estas fronteras identificadas se complejizan al considerar la presencia/ausencia del recurso hídrico que constituye una frontera entre lo irrigado y no irrigado. Esto genera un contraste entre quienes tienen acceso al agua y quienes no, mientras que, al igual que la configuración territorial provincial, en los departamentos se concentra la población y los servicios en la zona irrigada, y en las no irrigadas se desarrollan las actividades relacionadas a la minería, además de ganadería de subsistencia. Esta dinámica ha promovido que la zona del piedemonte resulte un sitio de alta fragilidad ambiental y exposición para el asentamiento humano.

El proceso de urbanización modificó las características morfológicas propias del sector. Esto, sumado a la baja cobertura vegetal y a la variedad en pendientes, entre el 7 % y 30 %, hace que la red de desagüe cumpla un papel fundamental en este tipo de amenaza aluvial. Particularmente, en el departamento de Las Heras, el colector que recibe el mismo nombre entendemos que se dispone como una barrera física, al mismo tiempo que marca el límite de una zona sin agua ni saneamiento hacia el norte. En el PMOT de Ciudad, se identifican algunas barreras físicas naturales, tales como cuencas aluvionales que nacen en la precordillera (Papagayos, Divisadero Largo, Frías, San Isidro, El Challao) y se transforman en canales pluvio-aluvionales; algunos separan barrios, asentamientos informales y sus comunidades. También, se detectan fronteras construidas, como los bordes interdepartamentales entre Ciudad y Las Heras al norte, y Godoy Cruz hacia el sur, y los canales de riego en estas zonas, como el Zanjón Frías entre Ciudad y Godoy Cruz, el Zanjón de Los Ciruelos y el eje del Colector Aluvional del Barrio San Martín entre Ciudad y Las Heras. También se observa la discontinuidad en veredas, sendas para bicicletas,

entre otros elementos que generan una ruptura entre estos territorios departamentales.

El PMOT de Godoy Cruz refiere a la existencia de obras de aprovechamiento hídrico y sistematización del riego localizadas en el sector este del área pedemontana; particularmente indica la presencia de dos diques de contención aluvional –ubicados sobre el límite jurisdiccional que separa las localidades de San Vicente y Presidente Sarmiento– y de los colectores aluviales que atraviesan el área urbanizada del piedemonte, que entendemos como barreras físicas asociadas a zonas de riesgo aluvional. Asimismo, se identifica como barrera física natural la red de cursos temporarios en el piedemonte que, localizada principalmente en el oeste y el centro, ha acelerado el desnivel del área oriental, lo que determina el riesgo aluvional en las áreas residenciales que allí se emplazan. Al respecto, se distinguen en el sector oeste del área pedemontana, al interior de la localidad San Vicente, dos cuencas hidrográficas: Maure y Frías, las cuales presentan un número elevado de cauces secos, suelos fácilmente erosionables con pendientes fuertes y escasa cobertura vegetal, y evidencian una alta actividad erosiva, así como producción de aguas y sedimentos ante un evento lluvioso. Por otra parte, en el sector norte del área, la quebrada del zanjón Frías asume el papel de colector principal, mientras que en el resto del departamento la quebrada de las Trancas encauza los cursos menores. En Luján de Cuyo, son varias las fronteras naturales identificadas en el PMOT, tales como cauces y diques de contención, y grandes diferencias de altura entre distintos terrenos de la zona.

Barreras físicas construidas (presencia de parques, muros, barreras, rutas, avenidas...)

El Parque General San Martín también constituye un espacio de frontera construido que marca el límite sureste del piedemonte de Ciudad, y distingue material y simbólicamente distintas secciones o zonas del departamento, al igual

que la avenida Boulogne Sur Mer, que divide la Ciudad en seis secciones hacia el este y seis al oeste, entre las que se encuentra la 12.º Sección denominada Piedemonte (ordenanza 3505/02). La avenida Champagnat es otra frontera entre el sur (zona de La Favorita) y el norte del piedemonte departamental (El Challao).

También, se identifican otras fronteras materiales construidas fundamentalmente como resultado de la fragmentación espacial pedemontana en el departamento. En este sentido, se observan muros, cierres perimetrales, barreras de ingreso y seguridad privada en los barrios cerrados, e incluso en grandes propiedades privadas individuales. Otras barreras físicas tienen que ver con los amurallamientos del Hipódromo de Mendoza, cuya escala, aunque el PMOT de Godoy Cruz no lo refiere explícitamente, permite advertir que dificulta la integración de las áreas residenciales que se encuentran próximas. Las vías principales que el PMOT GC (2019) identifica circulan tanto en sentido norte-sur, tales como Corredor del Oeste, Joaquín V. González y avenida San Martín, como en sentido este-oeste, como Carola Lorenzini y Sarmiento, las cuales permiten la conectividad vial del área urbanizada del piedemonte con otras localidades y municipios del AMM. No obstante, al interior del área pedemontana, se advierte la falta de vías estructuradoras de semejante jerarquía. Asimismo, el documento indica la confluencia de corredores intra e interdepartamentales, predominantemente con dirección norte-sur, y ejes de conexión interprovinciales, como la RN 40 (Acceso Sur) y Carril Rodríguez Peña, que conecta con RN 7. Aunque el PMOT GC (2019) no lo refiere de forma explícita, es posible identificar en la cartografía que expone la presencia de vías estructuradoras a nivel local en sentido norte-sur y este-oeste al interior del área pedemontana. Respecto a las primeras, destacan vías tales como Presidente Illia y Corredor del Oeste, mientras que, en cuanto a las segundas, lo hacen Tiburcio Benegas, Salvador Civit, Segundo Sombra, Carola Lorenzini y Gorriti. Si bien se

advierte, en términos generales, una adecuada conectividad intra e interbarrial, la discontinuidad de las vías en sentido este-oeste y la escasez de vías en sentido norte-sur dan cuenta de una insuficiente conectividad al interior del área. Esto último se evidencia en la existencia de conjuntos residenciales que se observan como guetos, fuertemente localizados hacia el oeste del área urbanizada.

Otra barrera tiene que ver con el cerro La Puntilla, ubicado hacia el sur del área pedemontana de Godoy Cruz, sobre el límite jurisdiccional que separa las localidades de San Vicente y Presidente Sarmiento, que constituye un área donde se observa gran concentración de fallas sísmicas. También en Luján de Cuyo se distinguen fronteras físicas construidas, como la ruta provincial 82 o ruta Panamericana, que divide el área pedemontana del departamento de otras zonas y distritos, así como elementos de separación y segregación, como barreras de acceso, muros divisorios y controles de seguridad de los barrios cerrados.

Ubicación y tipología de conjuntos barriales

Todo el piedemonte presenta una configuración territorial compartida entre barrios cerrados, estatales y asentamientos informales que conviven cercanos. Asimismo, la localización de muchos de estos y de emprendimientos turísticos se encuentra en cauces naturales. Particularmente en la Ciudad de Mendoza, existe una fuerte concentración de barrios de operatoria estatal dirigidos a sectores populares, así como asentamientos informales en el sureste del piedemonte del departamento, correspondiente a la zona de La Favorita (11.º Sección San Agustín). Se hallan también algunos barrios cerrados hacia el norte del piedemonte departamental.

En el caso de Godoy Cruz, en el área central del área urbanizada del territorio pedemontano, se observan residuos sólidos urbanos (RSU) que son acopiados, con la intención de rellenar la zona que conformaba el exbasural a

cielo abierto. Esto dificulta la integración de los conjuntos barriales próximos y afecta a las condiciones ambientales del hábitat de los grupos sociales que allí se asientan (PMOT GC, 2018). Asimismo, hacia el centro-oeste, se observan puntos aislados de acumulación de basura coincidentes con el acceso al conjunto residencial más alejado del área urbanizada, que es además entendida como de riesgo aluvional. El PMOT de Luján de Cuyo identifica Vertientes del Piedemonte y Las Compuertas como los dos distritos más débiles del norte de Luján, por falta de planificación en las urbanizaciones, carencia de infraestructura y servicios e imposibilidad de autogestionarlas. También, enuncia la presencia de “megaemprendimientos privados” hacia el norte del piedemonte y en el distrito de La Crucesita, Las Compuertas.

A diferencia del resto del piedemonte del Gran Mendoza, el proceso de ocupación en el Depto. Luján de Cuyo tiene como característica la localización de grandes parcelas de carácter residencial –con diferentes niveles de población según poder adquisitivo– y diversos tipos de organización (formal y/o informal) ya que hay muy pocas parcelas declaradas. [...]. Existe fragmentación, segmentación (PMOT LC, 2019, p. 59).

Distancia entre conjuntos residenciales y fuentes de empleo

Otro punto interesante que destacar es la distancia existente entre los conjuntos barriales y las fuentes de empleo. El PMOT de Las Heras refiere a una densidad urbana residual baja, al mismo tiempo que se observan grandes distancias para acceder al trabajo, el estudio, la recreación, etc., “generando una lamentable reputación de departamento dormitorio” (PMOT LC, 2019, p. 96), ya que alrededor del 50 % de los pobladores deben trasladarse hacia otros departamentos para acceder a fuentes de empleo. Por otro lado, para el caso de Ciudad, solo existen datos para las comunidades de puesteros del oeste del piedemonte, dedicados a la cría de cerdos para su autoconsumo o venta y a la recolección y clasificación de residuos, entre otras actividades informales

de baja remuneración. Si bien el documento municipal de Godoy Cruz no profundiza en las implicancias que tiene la localización de los barrios para las fuentes de empleo, indica que, del total de población activa desempleada (3,7 %), un porcentaje mayor corresponde a las mujeres. En términos generales, en el documento se advierte que el modo de expansión urbana ha aumentado la distancia entre destinos funcionales, como locales de trabajo, escuelas, entre otros. El PMOT de Luján de Cuyo, por el contrario, solo indica que la mayoría de la población de Vertientes de Pedemonte se traslada a trabajar hacia otros distritos del departamento y hacia el resto del AMM.

Disponibilidad, alcance y uso del servicio de transporte público

En relación con las distancias identificadas, en los planes municipales se indican, de forma implícita o explícita, referencias acerca de la disponibilidad y el alcance del servicio de transporte público. Para el caso de Las Heras, si bien el plan no refiere exclusivamente al área del piedemonte, hace mención a la baja accesibilidad a la red de transporte público especialmente en las zonas de expansión urbana. Al respecto, distingue la existencia de zonas más desconectadas que otras. En el área del piedemonte de Ciudad, la problemática principal consiste en la falta de acceso al transporte público por parte de las poblaciones de los barrios más pobres, densamente poblados y alejados del centro del aglomerado, ubicados en las Secciones 8.º y 11.º (La Favorita), las cuales utilizan el colectivo como principal medio de movilización. Las escasas líneas que llegan al sector resultan insuficientes, sobre todo en horas pico. La 10.º Sección (El Challao) también tiene baja conectividad al transporte público, no obstante, esto no resulta un problema para gran parte de sus residentes, que apelan al vehículo particular. Finalmente, en la 12.º Sección Piedemonte, la infraestructura vial es nula. En el PMOT de Godoy Cruz, se advierte que el sistema de transporte de colectivos es radial con puntos

de trasbordo para traslados intra e interdepartamentales. No obstante, la intervención de la población en los talleres participativos manifiesta la escasez de un diseño óptimo de recorridos y frecuencias, la falta de conexión entre el área oeste y el este del departamento y la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad en las paradas de colectivos. En el piedemonte de Luján de Cuyo, se evidencia un limitado servicio de transporte público, lo que dificulta la conexión con el centro del departamento, con el resto del AMM, e incluso con distritos muy cercanos, como Chacras de Coria y La Puntilla, entre otros.

Asimismo, se advierte que el modelo de expansión urbana tiene implicancias en cuanto a las modalidades de movilidad y transporte empleadas por la población. El PMOT de Las Heras no realiza comentarios al respecto. El PMOT de Ciudad da cuenta de las diferencias en la movilidad de la población dependiendo de las secciones en las que reside. Asimismo, marca la fuerte dependencia del transporte público, fundamentalmente del colectivo, por parte de los sectores más humildes que residen hacia el sureste del piedemonte departamental en las áreas de La Favorita, así como de la dependencia del automóvil particular por parte de las poblaciones de los barrios del noreste (mayormente barrios cerrados). El documento también alude a la intención de expandir hacia el oeste las ciclovías urbanas, presentes en gran parte del departamento, pero inexistentes en las secciones del piedemonte. Una situación similar se observa para el caso de Godoy Cruz, donde el plan indica que las modalidades del transporte público más empleadas tienen que ver con el servicio de traslado de pasajeros mediante ómnibus y trolebuses, mientras que el transporte privado es básicamente a pie y mediante el automóvil particular. El documento refiere a que las crecientes fallas en el sistema de transporte público, sumadas al patrón de urbanización, han conducido, en los últimos años, a un aumento de la dependencia del transporte motorizado privado, así como a la congestión y los embotellamientos de tránsito.

Asimismo, en cuanto a las ciclovías, solo un pequeño sector del área de piedemonte –hacia el sureste– está provisto de este servicio, lo cual determina un reducido alcance de esta modalidad de movilidad. En Luján de Cuyo, el casi inexistente e ineficiente servicio de transporte público lleva al necesario uso del automóvil entre los residentes que cuentan con este recurso. Además, existe una fuerte deficiencia de calles internas con una marcada precariedad en su trazado, y de caminos rurales en cantidad y en estado.

Disponibilidad de equipamiento escolar y sanitario

Otra frontera material identificada tiene que ver con la ubicación y cantidad de establecimientos educativos y sanitarios en el caso de estudio. Sobre esto el plan municipal de Las Heras no profundiza. El PMOT de Ciudad indica diferencias en el acceso a servicios educativos y sanitarios al interior del departamento. La Sección 10.º del Challoo y el área de puesteros al oeste no cuenta con acceso cercano a escuelas primarias ni secundarias públicas. En cuanto a los servicios de salud de alta complejidad o los hospitales, la población de las secciones ubicadas en el piedemonte departamental se encuentra más alejada, si bien cuenta en mayor o menor medida con transporte público o privado para movilizarse. En la Sección 11.º de la Favorita, hay dos centros de salud. Al mismo tiempo, el plan da cuenta de la difícil accesibilidad a servicios de salud de alta complejidad por parte de la población rural de los Puestos del Oeste, que, en compensación, son parte de la red de Visitas Domiciliarias Integrales, dependiente de las Agentes Sanitarias de Promoción de la Salud del departamento. Al respecto, si bien el PMOT de Godoy Cruz no hace referencia exclusiva al área pedemontana, se observa una cobertura desigual del equipamiento sanitario distribuido, fundamentalmente, en el sector centro y sureste del área urbanizada del piedemonte.

Por el contrario, el equipamiento educativo presenta una distribución más homogénea. Asimismo, la disposición de la infraestructura municipal, esto es, centros de salud, jardines maternos y polideportivos, es diferente. Mientras que el único centro de salud de gestión municipal se localiza hacia el sur del área, los jardines y polideportivos se distribuyen homogéneamente en el sector. En el distrito de Vertientes de Pedemonte en Luján de Cuyo, no hay servicios básicos ni de educación ni de salud, todos se encuentran al otro lado de la ruta Panamericana, lo que obliga a la gente a trasladarse a distritos cercanos, al centro del departamento, a la zona sur de Godoy Cruz, o a otros departamentos del AMM.

Lo expuesto anteriormente se vincula con las distancias existentes entre el equipamiento mencionado y los conjuntos habitacionales. El PMOT de Las Heras no lo incorpora en su abordaje. El PMOT de Ciudad mide la accesibilidad de los hogares a tres servicios públicos según rango de distancia (al hospital público más cercano, a la escuela más cercana y a la parada de colectivo más cercana). Los rangos de distancia establecidos son de 500 metros a 1 km. El plan municipal de Godoy Cruz indica que la distancia promedio de una vivienda hasta el centro de salud más próximo es de 0,9 km, que es un valor aceptable ya que incluso permite un acceso en corto tiempo. Por su parte, la distancia promedio de una vivienda a una escuela primaria es de 0,4 km, a una comisaría, 0,8 km, y a espacios verdes, 0,4 km, distancias que, según los estándares, se entienden como adecuadas. Luján de Cuyo no trabaja estos indicadores.

Disponibilidad y distribución de redes públicas de servicios urbanos de infraestructura

Se advierten particularidades en el caso de estudio referidas a la distribución de redes públicas de servicios urbanos (agua potable, gas, electricidad, cloacas) que posibilita o impide el acceso a las redes de servicios urbanos de

infraestructura básica. La zona de Las Heras se caracteriza por presentar una deficiente distribución de tales redes. Existen problemáticas asociadas al suministro de agua potable para consumo humano; al respecto, el documento indica que más de 10.000 hogares se encuentran servidos por cooperativas que comercializan o compran agua en tanques, mientras que quienes no tienen posibilidades de pagar por él no cuentan con servicio de agua.

Haciendo referencia al déficit habitacional en términos cuantitativos, Las Heras tiene los niveles más altos de déficit habitacional, al mismo tiempo que cuenta con la mayor cantidad de asentamientos precarios del AMM. El PMOT de Ciudad alude a la disponibilidad del servicio de gas natural por parte de la mayoría de la población, a excepción de algunas áreas urbanas correspondientes a las Secciones 11.º y 12.º, donde solo un 20 % de los hogares tendrían acceso. Asimismo, se indica que hacia el oeste de avenida Champagnat solo “un sector del Barrio Dalvian y una parte de los barrios de La Favorita tendrían acceso, y el resto de los barrios o asentamientos hacia el Oeste no contarían con el mismo” (PMOT Ciudad de Mendoza, 2019, p. 211).

En cuanto al servicio de cloaca, los barrios Flores y Olivares (Sección 7.º) presentan niveles altos y muy altos de viviendas sin él; no obstante, cuentan con provisión de red de agua potable. Por su parte, las zonas de La Favorita acceden a poca o nula prestación de este servicio, pero sí gran parte de los barrios tiene acceso a agua. Los asentamientos precarios de esta área pedemontana, al igual que los Puestos del Oeste, no cuentan con agua ni con servicio de cloaca. Los asentamientos próximos al Circuito El Challao, ubicados al norte del departamento, colindantes con Las Heras, poseen servicio de agua potable, pero no de cloaca.

En cuanto a las condiciones habitacionales, la zona del piedemonte de Ciudad concentra en sus viviendas el 81 % del hacinamiento departamental crítico. Además de contar con basurales, microbasurales y escombreras informales que dificultan aún más las condiciones de vida de la

población. Otro indicador que analiza el PMOT es el de la tenencia irregular de la vivienda en zonas del piedemonte como algunos sectores de La Favorita, específicamente los asentados en los márgenes del cauce aluvional Los Papagayos. Lo mismo sucede en los barrios Flores y Olivares. Si bien, en términos generales, el PMOT de Godoy Cruz refiere a un nivel amplio de cobertura en los hogares, teniendo el 100 % de las viviendas acceso a la red de agua potable y más del 90 % conexión a la red cloacal, advierte un déficit respecto a la calidad de prestación del servicio, atrasos en la expansión de áreas de cobertura, escasos niveles de renovación de redes y mantenimiento preventivos, entre otros. Al respecto, se observa que parte de las redes distribuidoras del agua se encuentran en buen estado (hacia el sector oeste) o en un estado regular (hacia el sector este), mientras que una minoría de tramos presentan malas condiciones. Sobre las redes cloacales, algunas se encuentran en buen estado (hacia el sector oeste), otras en malo (las del sector norte y sureste), y el restante se encuentra en estado regular o se desconocen sus condiciones. Por otro lado, el plan expresa que la totalidad de las viviendas cuenta con acceso a la red eléctrica; no obstante, la infraestructura de media tensión se observa con ciertas discontinuidades en el tejido residencial. Asimismo, más del 90 % de las viviendas tiene acceso a la red de gas. El PMOT de Luján de Cuyo manifiesta la existencia de un problema principal, que es la falta de agua en la zona debido a que la mayor parte de las viviendas están construidas por encima de la cota de servicio de AySAM (Agua y Saneamiento Mendoza, empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento). La población se abastece mayormente con agua extraída de pozos por medio de bombeo, pero para consumo humano en general el agua se lleva con camiones cisterna municipales. También es una problemática la falta de servicios de cloaca, solo existentes en algunos barrios cerrados, pero son redes pequeñas y de absorción local. Las redes de gas natural son también muy reducidas. En cuanto a la electricidad, hay una cobertura casi total,

aunque con algunas conexiones precarias o clandestinas en algunos asentamientos informales. El alumbrado público es escaso e ineficiente, así como el servicio de recolección de residuos es distanciado.

Disponibilidad, ubicación y tipología de espacios públicos

Resulta posible advertir que los espacios públicos del departamento de Las Heras se localizan principalmente en las zonas centrales y subcentrales donde hay mayor densidad poblacional. En el piedemonte de Ciudad, se encuentra el más grande de los tres parques distribuidos en distintas secciones del departamento, el Parque General San Martín. Sin embargo, en la zona puede observarse un número escaso de plazas y plazoletas, que son más comunes en el resto del aglomerado urbano. Es importante señalar que esta menor proporción, e incluso casi inexistencia de espacios públicos verdes en algunas áreas de la zona pedemontana, es vinculada en el plan municipal a la concentración de barrios cerrados en el noroeste del territorio en comparación con el resto del departamento. Por su parte, en los barrios populares de operatoria estatal y en los asentamientos informales, son escasos o inexistentes. En Godoy Cruz se advierte una distribución y cobertura relativamente homogénea en el área pedemontana urbanizada. No obstante, las dimensiones y tipología observadas indican que la provisión puede ser caracterizada como insuficiente. El piedemonte, aunque es entendido como espacio verde natural de gran valor para el ambiente y la calidad de vida de los habitantes, está conformado de terrenos privados, por lo que no es considerado en el cálculo de m² de espacios verdes por persona. En el piedemonte de Luján de Cuyo, los espacios públicos son prácticamente inexistentes. En el distrito de Vertientes de Pedemonte, existe una única plaza pública, construida y mantenida por la misma comunidad. Por lo tanto, el PMOT LC espera concretar la construcción de un Parque Natural Periférico para el ocio y para la conservación y la protección

de la zona del piedemonte, así como puntos de encuentro saludables para la población del área.

Por su parte, sobre la tipología de espacios públicos existentes, Las Heras refiere al “Parque de la Familia” localizado al noreste del límite del piedemonte como un espacio que permitirá mejorar la calidad de vida de las y los habitantes y aumentar la oferta de trabajo. En Ciudad, el área del piedemonte incluye fundamentalmente el Parque General San Martín, algunos cerros cercanos y el Ecoparque. Por su parte, el área pedemontana de Godoy Cruz contiene parques, plazas, plazoletas, áreas parquizadas, paseos y ciclovías, bulevares y rotondas, que conforman las áreas verdes públicas del sector. Particularmente, se destaca la figura de Espacio Recreativo Sustentable que refiere a aquel espacio público que genere una conciencia ambiental, que tenga funciones educativas y amigables con el entorno. Los parques Ernesto Sábató y Arturo Illia son sitios que combinan deporte, recreación y espectáculos, considerando que los eventos más representativos del gobierno local se realizan en ellos, tales como la Fiesta de la Cerveza, la Feria de los Artesanos, Día de la Primavera/Estudiante, entre otros festejos.

Las fronteras simbólicas en el piedemonte

Articulación institucional y multiactoral: disponibilidad de espacios de participación y trabajo entre diversos agentes

En cuanto a las fronteras simbólicas, los planes municipales, en términos generales, refieren a la articulación institucional y multiactoral. Particularmente, el PMOT de Las Heras destaca notables deficiencias e indica el actual desorden administrativo y la falta de articulación institucional como aspectos centrales que mejorar. Asimismo, menciona la necesidad de socializar la información entre diferentes áreas del municipio; esto genera obstáculos para dar respuesta a las problemáticas de las y los vecinos. El PMOT de

Godoy Cruz cuenta con espacios de participación y trabajo entre diversos agentes y se sustenta de la participación ciudadana entendida como relevante en el proceso de toma de decisiones; la multiactorialidad del plan está conformada por el sector científico-académico (estudiantes de escuelas secundarias, técnicos y científicos), gubernamental (funcionarios de organismos provinciales y municipales) y comunitario (vecinos y vecinas). Las herramientas fundamentales de participación ciudadana efectuadas para el PMOT GC se asocian con los instrumentos de gestión pública moderna (oferta de trámites *online*, web municipal, posibilidad de realizar reclamos mediante dispositivos electrónicos) e instrumentos de participación ciudadana (presupuesto participativo, fondos concursables). No obstante, se advierte que los vecinos y las vecinas, en general, desconocen el objeto y las finalidades de tales herramientas participativas. Es decir, se observa falta de involucramiento, valoración y apropiación de los espacios de participación ciudadana que el municipio dispone a través de su amplio diseño normativo. Por otra parte, la articulación multiactorial se enuncia en torno a la red de transporte público que es planificada, regulada y controlada a través de diversos organismos de jurisdicción provincial, y en la que participan empresas públicas (ómnibus) y privadas (trolebuses y metrotranvías). El PMOT de Luján de Cuyo destaca el trabajo de consulta hecho con la comunidad local de cada distrito, funcionarios municipales y otras instituciones. Asimismo, busca incentivar espacios de encuentro y resalta la organización comunitaria en Vertientes de Pedemonte, en donde actualmente existen 41 uniones vecinales que fueron invitadas a participar de un taller de consulta con la comunidad.

Presencia de regulaciones territoriales diseñadas de forma colaborativa

Vinculado al apartado anterior, se advierten fronteras simbólicas asociadas a la presencia de regulaciones territoriales

diseñadas de forma colaborativa. Las Heras no realiza ninguna referencia a ello en su plan municipal. En el caso del PMOT de la Ciudad, se menciona de manera repetida la ausencia de regulación del mercado del suelo y su liberación a manos de los desarrolladores inmobiliarios, y, por lo tanto, la necesidad de revisar esto y, en consecuencia, el papel del Estado. En este sentido, se busca “promover la gestión coordinada intramunicipal de las políticas públicas, y la mejora de la calidad y la transparencia institucionales mediante una profundización y modernización de los procesos de participación y comunicación ciudadanas” (PMOT Ciudad de Mendoza, 2019, p. 323). En el plan de Godoy Cruz, se advierte necesario replantear la interacción entre los actores estatales y no estatales, impulsando un mayor involucramiento de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas municipales. El PMOT GC se sustenta y articula sobre la base de los siguientes antecedentes de planificación a escala municipal: el Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Local (2008), el Plan Estratégico Municipalidad de Godoy Cruz 2016-2024 (2016) y el Plan Metas 2016-2020 (2016), y busca la promoción de nuevas acciones tendientes a la construcción de desarrollo urbano sustentable. Existen en el municipio diversas instancias de planificación participativa y en su mayoría están reguladas con ordenanzas municipales. Asimismo, se encuentran los Decretos 2.334/16 de Fondos Concursables y Presupuesto Participativo. En el PMOT de Luján de Cuyo, se destaca el trabajo hecho entre distintos actores para la elaboración de este, así como la necesidad de articular entre los municipios, Unicipio y el gobierno provincial.

Nivel de coordinación de las áreas estatales vinculadas al OT en las diversas etapas de las políticas implementadas

En cuanto a esta cuestión, se advierte una situación particular según cada departamento. Las Heras y Ciudad no profundizan en ello. En el caso de Godoy Cruz, el equipo

de Ordenamiento Territorial (OT) de la Dirección de Planificación Urbana perteneciente a la Secretaría de Ambiente, Obras y Servicios Públicos encaró la formulación del PMOT y guio la coordinación con el resto de las áreas estatales. El equipo está conformado por profesionales y técnicos de diversas disciplinas asociadas al OT, posibilitando el abordaje multidisciplinar. En materia de OT, las facultades sobre el territorio de los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal son concurrentes y procuran la articulación y coordinación de esfuerzos para la resolución de problemas en el territorio. Asimismo, el PMOT se articula con iniciativas de escala internacional (ODS) y políticas de escala provincial (PPOT). El PMOT de Luján de Cuyo se muestra como el resultado de un trabajo entre distintas áreas y señala la necesidad de seguir haciendo acuerdos. También, alude a la consulta con la APOT (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial) y a la colaboración de organismos de ciencia y técnica (IADIZA, CONICET y otros) y de programas provinciales especiales como el Plan de Manejo del Fuego, de la Dirección de Hidráulica, de AySAM, de la Dirección Provincial de Vialidad, y de expertos en proyectos urbanos complejos, entre otros actores.

Existencia de redes comunitarias

Acerca de este tema, se advierte una evidente falta de consideración al interior del plan municipal de Las Heras, al igual que en el de Ciudad. En el PMOT de Godoy Cruz, se hace referencia a que la mayoría de los barrios tienen organizaciones comunitarias, de las cuales se destacan las uniones vecinales, donde la Dirección de Cultura y Turismo organiza numerosos talleres como de pintura, folclore, teatro, coro, etc. El PMOT de Luján de Cuyo refiere a la importancia en cuanto a su número y a las acciones realizadas por parte de las uniones vecinales en el distrito de Vertientes de Pedemonte.

Tabla 1. Fronteras materiales y simbólicas en el piedemonte del AMM

Indicadores de fronteras	Piedemonte del AMM			
	Las Heras	Ciudad	Godoy Cruz	Luján de Cuyo
Fronteras materiales				
Expansión urbana sobre territorios rurales naturales	Expansión urbana sobre territorios rurales-naturales asociada principalmente a barrios cerrados sobre zonas históricamente turísticas.	Urbanización informal, desarticulada. "La ausencia de regulación del mercado de suelo desplazó la decisión [...] a los desarrolladores inmobiliarios" (PMOT, 2019, p. 293). Fragmentación.	Acentuada expansión urbana a áreas naturales por usos residenciales, con mixtura de viviendas, de barrios privados, asentamientos y basurales, "genera doble vulneración" (PMOT, 2018, p. 150).	Avances hacia el sur y oeste del departamento, y hacia el norte adyacente a Godoy Cruz. Vertientes de Piedemonte concentran el proceso de urbanización.
Zonificaciones, distinciones de áreas	Múltiples usos del suelo, a veces incompatibles: turismo, extracción de recursos naturales, barrios populares, barrios cerrados, ganadería de subsistencia.	Usos habitacionales, recreativos y turísticos y pocos emprendimientos ganaderos. Los cambios en el uso del suelo se asocian a procesos de segregación y fragmentación.	El proceso de urbanización modificó las características morfológicas del sector, lo que genera conflictos respecto a la localización de los usos urbanos en áreas naturales.	Fundamentalmente, uso urbano y para actividades humanas y ambientales especiales y circuitos turísticos de bajo impacto en el marco de una zona de reserva natural.
Barreras físicas naturales y construidas	Colector Las Heras.	Bordes interdepartamentales. Zanjones. Cauces aluvionales que nacen en la precordillera y se transforman en canales pluvio-aluvionales.	Diques y colectores aluviales. Red de cursos temporarios. Cuencas hidrográficas Maure, Frías y sus cauces secos. Quebrada del zanjón Frías.	Diques y colectores aluvionales. Grandes diferencias de altura entre terrenos debido a la misma geografía del piedemonte.

Barreras físicas construidas		Presencia de barrios cerrados con muros, barreras de ingreso y seguridad privada. Parque General San Martín.	Murallas del Hipódromo. Discontinuidad este-oeste y escasas vías norte-sur que explican barrios o guetos con escasa vinculación.	Muros y barreras de ingreso que separan barrios cerrados. Ruta provincial 82 o ruta Panamericana.
Ubicación y tipología de conjuntos barriales		Fragmentación. Presencia de barrios cerrados y en La Favorita barrios de operataria estatal y asentamientos informales; algunos con servicios e infraestructura.	Alta concentración de población al este y gran heterogeneidad en densidad. Mixtura residencial: barrios estatales, cooperativas, particulares y urbanizaciones privadas.	Fragmentación urbana. Vertientes de Pedemonte y Las Compuertas, áreas más débiles del norte. Barrios cerrados en noreste y Cruceta.
Distancia entre conjuntos residenciales y fuentes de empleo	"Departamento dormitorio", alrededor del 50 % de los pobladores deben trasladarse hacia otros departamentos para acceder a empleos.	El PMOT solo da datos de empleo para los puesteros del oeste del pedemonte.	Brecha de género en torno al acceso a fuentes de empleo.	Gran movilidad de pobladores de Vertientes de Pedemonte por falta de empleo en la zona.
Disponibilidad, alcance y uso del servicio de transporte público		Limitada oferta de transporte público. Uso de automóvil ante inexistencia de transporte público. Sin presencia de ciclovías. Trazado precario de calles y caminos en La Favorita y Puestos del Oeste.	Escaso diseño óptimo de recorridos y frecuencias. Falta de conexión oeste-este. Destacan servicio público de ómnibus y trolebuses, automóvil y movilización a pie. Creciente dependencia del transporte motorizado privado.	Limitada oferta de transporte público. Muy deficiente, más de oeste-este. Uso de automóvil ante inexistencia de transporte público. Deficiencia de caminos rurales. Trazado precario de calles internas.

<p>Disponibilidad de equipamiento escolar y sanitario</p>		<p>Diferencias en acceso a servicios educativos y sanitarios. La Sección 10.º del Challo y Puestos del Oeste sin acceso cercano. Asentamientos informales sin equipamiento en La Favorita y Puestos del Oeste.</p>	<p>Desigual cobertura del equipamiento sanitario en centro y sureste, y servicio educativo con distribución más homogénea. Infraestructura sanitaria reducida. Distancias adecuadas a establecimientos de salud, escuela primaria y espacios verdes.</p>	<p>Sin acceso a servicios educativos ni de salud en Vertientes de Pedemonte. La falta de equipamiento obliga el traslado al centro de Luján de Cuyo, a Charcas de Coria y al departamento de Godoy Cruz.</p>
<p>Disponibilidad y distribución de redes públicas de servicios urbanos de infraestructura</p>	<p>Deficiente distribución en el departamento. Graves problemas de agua.</p>	<p>Conexiones informales a servicios básicos en barrios y asentamientos más precarios en La Favorita. Sin acceso a servicios en Puestos del Oeste.</p>	<p>Amplio nivel de cobertura. Agua potable y electricidad alcanza al 100 % de viviendas, y cloacales y gas, a alrededor del 90 %. Gran déficit en calidad.</p>	<p>La disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamiento es muy escasa, de poca calidad y en muchos casos inexistente.</p>
<p>Disponibilidad, ubicación y tipología de espacios públicos</p>		<p>Cuenta con el Parque General San Martín, pero hay "carencia de espacios públicos de proximidad (microespacios públicos como plazas y plazuelas barriales)" (PMOT, 2019, p. 401).</p>	<p>Distribución y cobertura relativamente homogénea. Pero la provisión puede ser insuficiente. Hay parques, plazas, plazuelas, áreas parquizadas, paseos, ciclo vías, bulevares y rotondas.</p>	<p>Prácticamente inexistentes. La comunidad pide más, entonces se busca generar áreas verdes de recreación pública. Se propone la creación de un parque natural y de zonas de encuentro saludables.</p>

Las fronteras simbólicas en el piedemonte				
Articulación institucional y multiactoral: disponibilidad de espacios de participación y trabajo entre diversos agentes			Participación ciudadana como relevante en toma de decisiones, pero falta de involucramiento y participación. En PMOT la multiactoralidad: sector científico, gubernamental y comunitario.	Realización de talleres con comunidad de cada distrito, funcionarios municipales e instituciones para tratamiento del PMOT. Busca incentivar espacios de encuentro. Destaca la organización vecinal en Vertientes de Pedemonte.
Presencia de regulaciones territoriales diseñadas de forma colaborativa			Replanteo de interacción entre actores estatales y no estatales en diseño e implementación de políticas. Hay diversas instancias de planificación participativa.	El PMOT, para Vertientes de Pedemonte, tiene en cuenta la consulta popular y la participación de otros actores municipales y provinciales.
Nivel de coordinación de las áreas estatales vinculadas al OT en las diversas etapas de las políticas implementadas			Se señala coordinación con resto de áreas estatales vinculadas al OT, nacional y provincial e iniciativas internacionales (ODS).	El PMOT refiere a la necesidad de articular con distintas áreas estatales, de ciencia, de expertos.
Existencia de redes comunitarias			La mayoría de los barrios tienen organizaciones comunitarias, de las cuales se destacan las uniones vecinales.	Organización de vecinos de Vertientes de Pedemonte en uniones vecinales. Fuerte participación en el PMOT.

Fuente: elaboración propia.

Reflexiones finales

En el presente trabajo, reflexionamos acerca de la conformación de fronteras en el piedemonte del AMM. Este territorio, configurado principalmente por la acelerada expansión urbana sobre territorios rurales y naturales, presenta profundas transformaciones que resultan un desafío frente a las políticas públicas de carácter territorial. Si bien advertimos en los últimos años importantes avances en términos de planificación territorial expresados en políticas de OT, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, consideramos que aún queda pendiente incorporar las particularidades que presenta el territorio pedemontano.

En este marco, aunque se observa una gran cantidad de regulaciones, tanto a escala provincial como municipal, que consideran la relevancia ambiental del piedemonte y los riesgos socioambientales de la población que allí se asienta, estas no logran poner freno a la presión que ejerce el avance urbano sobre territorios naturales.

Partimos de entender las fronteras como herramientas útiles para advertir las particularidades de determinados espacios de contacto, en este caso urbano-rurales-naturales. A partir de la combinación de diversas técnicas de recolección de datos, resulta posible identificar fronteras materiales y simbólicas al interior del caso seleccionado, de modo tal que sirvan para la formulación e implementación de las políticas públicas teniendo en cuenta aspectos físicos y perceptuales existentes.

El análisis de las políticas territoriales indica la construcción de múltiples fronteras que, a su vez, permiten explicar, en gran parte, los procesos de segregación y fragmentación que caracteriza, en la actualidad, al piedemonte del AMM. Al respecto, las fronteras materiales identificadas se vinculan con los cambios de uso de la tierra producto de la expansión urbana, con la presencia de barreras físicas naturales y construidas y su distancia a los conjuntos barriales, con la localización y tipología de los barrios

existentes, con el acceso al equipamiento escolar y sanitario, así como con las redes de servicios urbanos de infraestructura y de transporte público y la disponibilidad de espacios públicos, etc. Por su parte, las fronteras simbólicas se observan asociadas al grado de articulación entre las diversas instituciones, organismos y agentes que participan en la planificación y ordenamiento del territorio, el grado de participación ciudadana, las redes y equipamientos comunitarios existentes, entre otros. Paralelamente, la delimitación heterogénea del área pedemontana al interior de los planes y regulaciones analizadas indica la existencia de una frontera interdistrital.

Dada la idea de multiescalaridad que caracteriza al concepto de “frontera”, es importante aclarar que el análisis realizado podría desarrollarse también a otras escalas, más macro o micro, dependiendo de los objetivos buscados y de las técnicas utilizadas.

En esta línea, sostenemos que indagar en las fronteras, materiales y simbólicas, construidas en las políticas territoriales del piedemonte resulta una herramienta que permite enriquecer la definición de las unidades territoriales realizada en los planes de OT municipales, así como en las ordenanzas que refieren a los modos de ocupación de este territorio, acorde a las características naturales del área. De esta manera, se pretende no solo mitigar los procesos de fragmentación espacial, desigualdad social y degradación ambiental evidenciados en el caso, sino, además, reflexionar en torno a renovados lineamientos conducentes a una futura expansión urbana de la zona ambientalmente equilibrada y socialmente equitativa.

Bibliografía

Abraham, E., Roig, F. y Salomón, M. (2005). Planificación y gestión del piedemonte al oeste de la ciudad

de Mendoza. Un asunto pendiente. *Conflictos Socioambientales y Políticas Públicas en la Provincia de Mendoza*, 267-295.

- Benedetti, A. (2018). Claves para pensar las fronteras desde una perspectiva geográfica. *GEOUSP: Espaço e Tempo*, 22(2), 309-328.
- Mesa, A. y Giusso, C. (2014). La urbanización del piedemonte andino del Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. Vulnerabilidad y segmentación social como ejes del conflicto. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (11).
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Versión traducida. México: Colegio de Michoacán.
- Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Guatemala: Cara Parens.
- Trejo, Z. (s/f). *Indígenas, fronteras simbólicas e imaginarios sociales*. El Colegio de Sonora.

Otras fuentes citadas

- APOT (2015). Diagnóstico y propuesta de macrozonificación. Reconocimiento de áreas con aptitud para asentamientos humanos del piedemonte. Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza.
- Decreto n.º 219 (2019). Declaración de Estado de Emergencia Ambiental del Piedemonte del AMM. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial. Gobierno de Mendoza.
- Gobierno de Mendoza (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Ley n.º 8.999. Secretaría de Planificación, Infraestructura y Ambiente. Mendoza.
- Gobierno de Mendoza (2009). Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, núm. 8.051. Mendoza.
- Instituto Nacional de Agua (INA) (2019). Evaluación de Amenazas Aluvionales en el Piedemonte del

Área Metropolitana. Proyecto de Cooperación Técnica GRT/MC 14 303-AR, Mendoza.

Municipalidad de la Ciudad de Mendoza (2019). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Mendoza. Secretaría de Planificación, Infraestructura y Ambiente, Mendoza.

Municipalidad de la Ciudad de Mendoza (2014). Ordenanza 3866 Zonificación Usos del Suelo. Mendoza.

Municipalidad de Godoy Cruz (2018). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Godoy Cruz 2018-2015. Mendoza.

Municipalidad de Luján de Cuyo (2019). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Mendoza.

3

El paisaje cotidiano en la planificación de territorios de interfaz urbano-rural

MATÍAS ESTEVES

Introducción

Las ciudades son responsables del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero a escala mundial; por ello, apremia revisar las formas en que estas se planifican y habitan (Vollman, 2019). Una de las grandes problemáticas de las ciudades latinoamericanas es su crecimiento acelerado y difuso sobre suelos agrícolas, conformando los denominados “territorios de interfaz urbano-rural”. Diversos autores consideran que se trata de áreas que no disponen de la infraestructura apropiada para abastecer a los nuevos usos residenciales y fomentar la interacción social y que, por lo tanto, son territorios frágiles para alcanzar la sostenibilidad si no se planifican de manera adecuada (Cadozo Magalhães y Ortiz de D’Arterio, 2010; Barsky, 2005; Lanfranchi, Duarte y Granero Realini, 2018).

En estas áreas de interfaz, también destaca la forma en la cual se configuran y desarrollan los nuevos enclaves residenciales, que en su mayoría no responden a la trama urbana abierta tradicional, sino que adquieren formas espaciales que propician la fragmentación del funcionamiento social y cotidiano. Estos nuevos enclaves denominados “barrios cerrados” son consecuencia de los cambios económicos y sociales de la década del 90, por los cuales las ciudades

quedaron expuestas a las fuerzas del mercado y los Estados perdieron protagonismo en la regulación de las inversiones que se realizaban en sus propios territorios, así como en la organización de servicios y en seguridad (Janoschka, 2002; Roitman, 2000). Estos barrios destacan, en mayor medida, por tres aspectos: el primero implica que se trata de fragmentos urbanos no integrados entre sí, a partir de utilizar barreras o muros perimetrales que impiden la libre circulación por calles y el acceso a las personas ajenas al sitio (Roitman, 2011; Scoones, 2018). En este sentido, la privatización del espacio público es un aspecto distintivo que promueve que no dialoguen con su entorno, acentuando diferencias sociales, económicas y culturales (Guzmán Ramírez y Hernández Sainz, 2013). Sarlingo (citado en Guzmán Ramírez y Hernández Sainz, 2013, p. 44) explica que, “al fragmentarse los espacios, son fragmentadas también las nociones del espacio social y todas aquellas variables que estructuran la experiencia urbana del individuo”.

El segundo aspecto que caracteriza a los barrios cerrados radica en que predomina el uso residencial de densificación dispersa, dejando por fuera otras actividades importantes que forman parte de la cotidianeidad. Ciertamente, muchos de estos emprendimientos consideran que el hábitat es sinónimo de vivienda, cuando, en realidad, la vivienda es uno de los elementos satisfactorios del hábitat, pero no el único (Echeverría, 2003). Esto implica que muchas de las necesidades cotidianas de la población se tienen que desarrollar por fuera del barrio y su entorno próximo, acentuando así la dependencia del vehículo particular.

El tercer aspecto se vincula directamente con el diseño urbano que responde, en mayor medida, a planteos globales que dificultan su vinculación con el clima y los elementos característicos del lugar, lo que produce en consecuencia un mayor consumo de energía (con la consecuente libración de CO₂) para generar confort ambiental.

No obstante, es importante remarcar que gran parte del éxito que han tenido los barrios cerrados responde a

que brindan facilidades para acceder al suelo, mediante la posibilidad de financiamiento que dan los desarrolladores inmobiliarios. Esto los hace atractivos para gran parte de la población, ya que, en zonas consolidadas de la ciudad, es muy difícil acceder por su costo, lo que se suma a la falta de financiamiento y de políticas acordes para favorecer la renovación poblacional.

En la provincia de Mendoza, el Área Metropolitana se extiende de forma acelerada y difusa con usos principalmente residenciales hacia la periferia agrícola. Esta situación ha despertado gran preocupación en las últimas décadas en las administraciones provinciales y municipales, debido a que la provincia se asienta en el ecosistema de tierras secas, donde se han generado oasis productivos gracias al trabajo humano a lo largo del tiempo para convertir el desierto en un territorio habitable y productivo. Actualmente, los oasis ocupan menos del 5 % de la superficie provincial, por lo cual es clara la urgente necesidad de debatir y actuar sobre la forma en que las zonas urbanas avanzan sobre tierras agrícolas y sobre la generación de políticas adecuadas para la gestión y planificación de las zonas de interfaz urbano-rural.

En este sentido, destaca el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante PPOT), Ley 8.999/2017, cuya finalidad es “establecer objetivos para el desarrollo sustentable del territorio, buscando armonizar la realización de las diferentes actividades humanas con el cuidado del ambiente y establecer objetivos para el acceso a un hábitat adecuado por parte de toda la población” (Gobierno de Mendoza, 2017, p. 12). La ley indica que los municipios deben elaborar sus propios Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (en adelante PMOT), según los criterios volcados en el PPOT (Gobierno de Mendoza, 2017, p. 76). No obstante, en estos documentos que buscan comprender la realidad actual y guiar la planificación del territorio, se observa que muchas veces los datos relevados y volcados en ellos son insuficientes para comprender la dinámica de

los problemas y desafíos actuales y, en consecuencia, definir políticas acordes.

Se infiere que la falta de planificación que considere la vivencia cotidiana en zonas de interfaz urbano-rural se enmarca en la senda contraria a la sostenibilidad. La falta de espacios públicos y de cercanía a comercios de uso diario, espacios recreativos y de encuentro, sumada a la morfología de los nuevos enclaves residenciales, generan diversas fronteras que repercuten en la calidad de vida de la población.

El objetivo es analizar las formas en que se configuran las urbanizaciones en la periferia del Área Metropolitana de Mendoza y su relación con el paisaje cotidiano, para reconocer diversas fronteras en la planificación actual. Para ello, se hace uso de una metodología mixta a partir de un caso de estudio: los distritos de Mayor Drummond y Carrodilla del departamento de Luján de Cuyo, en el sector ubicado hacia el este de la ruta nacional n.º 40 (RN 40). Se trata de un territorio que presenta una acelerada urbanización, con una fuerte inversión privada en desarrollo inmobiliario, pero con una marcada carencia de equipamiento e infraestructura. A su vez, la RN40 es un borde infranqueable que dificulta la comunicación e interacción de esta zona con otros sectores del departamento.

En un primer momento, se trabajó con imágenes de alta resolución espacial disponibles en Google Earth para identificar y geolocalizar los barrios cerrados en el caso de estudio en dos horizontes temporales: el año 2002 y el año 2020, de acuerdo a los datos disponibles. Luego, mediante la observación directa en el trabajo de campo, se relevaron los diferentes elementos que conforman el paisaje cotidiano de este territorio en cuanto a la presencia y las características del espacio público (plazas, calles y veredas) y las características morfológicas de los barrios cerrados, considerando como variables el tipo de cierre en sus perímetros, la presencia de negocios de uso cotidiano y el arbolado público. Asimismo, se indagó en la presencia o ausencia de infraestructura y servicios (escuelas, centros de salud,

centros culturales, entre otros). Los datos obtenidos fueron cuantificados y desde allí se reconocen diversas fronteras en la vivencia del paisaje cotidiano. Finalmente, se analizó el PMOT de Luján de Cuyo, puntualmente en lo referido a los distritos que conforman el caso de estudio para analizar la forma en que el municipio expone la realidad del sitio con las problemáticas y potencialidades del sector.

Paisaje cotidiano y fronteras en el hábitat humano

El paisaje, concepto polisémico, es una herramienta útil para la planificación y gestión de las transformaciones territoriales. Si bien en sus inicios estuvo asociado a acciones de embellecimiento o inclusión de elementos verdes en las ciudades, hoy se ha complejizado para dar cuenta de la relación naturaleza-cultura, ya que refleja las interacciones complejas, dinámicas y cambiantes entre una sociedad y su territorio (Tarroja, 2009). El Consejo de Europa ha definido el paisaje como “cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones [...]” (Consejo de Europa, 2001, p. 1), haciendo más extensivo el concepto y considerando que no hay paisajes bellos o feos, sino que esto depende de las percepciones de la población local que los habita y les da sentido. Ciertamente, “el paisaje ha pasado a formar parte del interés general como un elemento significativo en el marco de vida cotidiano y del bienestar de la población” (Mata Olmo, 2006, p. 1). Por ello, cuando hablamos de paisaje cotidiano, estamos haciendo referencia al territorio con el cual interactuamos diariamente y que genera diversas sensaciones o percepciones en quienes lo observan, transitan o habitan. Se coincide con Craig cuando afirma que

las prácticas cotidianas tejen las condiciones determinantes de la vida social y la gente se asocia y se reconoce en un

lugar cuando lo practica. No hay lugares cotidianos en sí mismos, los paisajes cotidianos aparecen cuando existe una relación temporal y de sentido, de frecuencia y apropiación (Craig, 2016, p. 103).

Así, se encuentran algunos elementos que son propios de estos paisajes y que se vinculan de forma directa con la acción de habitar. En este sentido, Rapoport (2003) desarrolla la teoría del “sistema de lugares” para identificar y comprender los diferentes elementos y sitios que, según la cultura de la población, son inevitables para satisfacer sus necesidades o actividades cotidianas, además de la vivienda. Para ello, establece también la necesidad de pensar al hábitat en diversas escalas, desde la célula habitacional hasta el barrio y su relación con la ciudad. En esta misma línea, Tedeschi explica que

una de las diferencias más evidentes entre la casa urbana de hoy y la casa de tiempos pasados es que ya no se piensa en la casa como en una unidad que vive de por sí, con todas sus necesidades resueltas en su interior. Una casa en la ciudad se integra con la ciudad misma, con los centros de los cuales depende (comercio, escuelas, asistencia, esparcimiento, etc.) y a través de los cuales se vincula a la sociedad en general (Tedeschi, 1984, p. 97).

Este autor propone como aspecto relevante a considerar dentro del hábitat la distancia al transporte público, a los espacios públicos, al trabajo y a la escuela primaria y la presencia de comercios de uso diario. La falta de estos factores cercanos a la vivienda deviene en largos trayectos y cansancio para las personas, los cuales afectan a su calidad de vida. A esto se suma la mayor contaminación por el uso indiscriminado del automóvil para salvar las distancias y hacer posible la vida cotidiana.

En la planificación del crecimiento urbano, es posible identificar fronteras materiales y simbólicas que inciden en el comportamiento diario de la población. Según Benedetti (2018), en las ciencias sociales el concepto de “frontera” se utiliza para dar cuenta de procesos, relaciones o situaciones que involucran al territorio desde diferentes escalas de abordaje. Las fronteras se corresponden con aquellos elementos o espacios que ponen en contacto dos áreas con diferentes características. Así, muestran las múltiples prácticas sociales que quedan plasmadas en espacios o elementos materiales o simbólicos. Pedrazzani expone que las fronteras

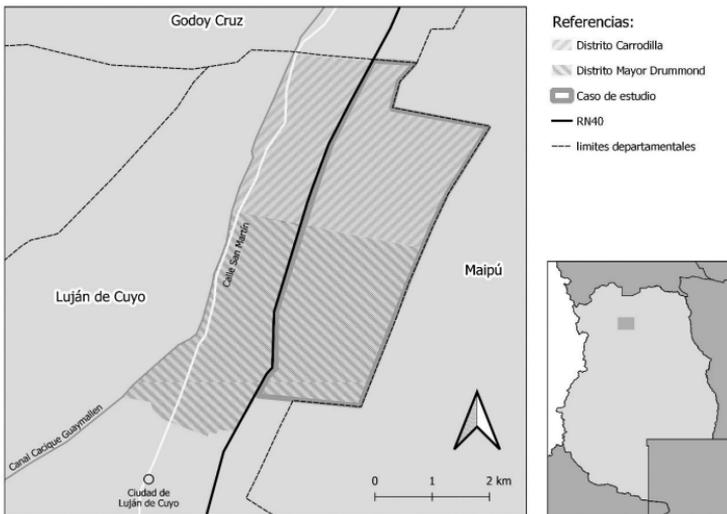
no son cerradas, sino que al construirse en relación a otro tienen implícito una permeabilidad, se trata de un espacio de negociación; poseen un rol importante en las relaciones de poder, ya que comunican una demarcación social y se manifiestan e interfieren en las prácticas y representaciones socioespaciales (Pedrazzani, 2013, p. 7).

Contrariamente a lo esperado respecto de la globalización y la dilución de fronteras, se asiste actualmente a un proceso permanente de construcción de fronteras, sea por razones ambientales, socioculturales o económicas al interior de las ciudades (Dalla Torre y Ghilardi, 2019). Pero las fronteras no solo son negativas, aludiendo a la división, fragmentación, negación, sino que también pueden implicar aspectos positivos, como favorecer el intercambio, es decir, como una construcción permeable donde dos o más zonas o elementos entran en contacto y se relacionan. En efecto, las fronteras pueden recomponer la relación o fomentar el encuentro entre áreas disímiles o producir barreras para las prácticas de movilidad de las personas y vivencia cotidiana del paisaje, al impedir o desalentar desplazamientos o comportamientos (Cortés y Figueroa, 2013).

Las fronteras en el paisaje cotidiano de los territorios de interfaz urbano-rural

Los distritos de Mayor Drummond y Carrodilla se encuentran en el noreste del departamento de Luján de Cuyo. Ambos comparten la particularidad de que están atravesados por la ruta nacional n.º 40 (RN 40), lo que no es un dato menor, ya que el ancho de esta vía, su gran tránsito vehicular y la carencia absoluta de cruces peatonales marcan un borde que dificulta la comunicación hacia ambos lados, dividiendo estos distritos en el sector oeste y este (figura 1).

Figura 1. Ubicación de los distritos Carrodilla y Mayor Drummond en el contexto del Área Metropolitana de Mendoza y los elementos estructurantes del territorio



Fuente: elaboración propia con base en datos de SIG 250 IGN, 2021.

Históricamente, el sector oeste registra mayor dinamismo debido a la presencia del canal Cacique Guaymallén (principal cauce de riego de la ciudad), la traza del ferrocarril y la calle San Martín, que comunicaba la Ciudad de Mendoza con la cabecera distrital de Luján de Cuyo. En este sector destacan edificios históricos y tramas urbanas vinculados en mayor medida con la actividad vitivinícola (bodegas y viviendas patronales), de todo tipo y estilo arquitectónico. Hacia el este de la RN 40, dominaban campos cultivados con vides y olivos. En el sector oeste, predomina la trama urbana tradicional, con presencia de algunos barrios cerrados que aparecieron en la década de los 90. Mientras que, en el sector hacia el este de la RN 40, hoy existe un predominio casi absoluto de barrios cerrados que aprovecharon los usos rurales históricos, el bajo valor del suelo, la pérdida de rentabilidad de la actividad agrícola y su relativa cercanía a núcleos urbanos. Así, el paisaje netamente agrícola fue cambiando al uso residencial.

De acuerdo a la comparación de imágenes aéreas, en el año 2002 se encontraban en el caso de estudio tres barrios cerrados en proceso de construcción, con pocas o nulas viviendas en su interior. En las imágenes del año 2021, sumado al trabajo de campo, el número ascendió a 41 unidades, en su mayoría ya consolidadas. Según el PMOT, en el caso de estudio se encontraban en el año 2017 19 barrios cerrados (11 en Carrodilla y 8 en Drummond). Es decir que casi la mitad del universo de análisis ha sido construida en el lapso de cuatro años, lo que evidencia el acelerado crecimiento y la urgente necesidad de poner atención a las formas en las cuales se desarrollan las nuevas áreas residenciales. Estos 41 barrios cerrados conviven con pequeños sectores residenciales de trama abierta tradicional, y en algunos sitios aún quedan relictos de paños cultivados.

En cuanto al perímetro de los barrios cerrados, todos poseen algún tipo de límite que no permite la libre circulación de cualquier persona. Del total de 41 unidades relevadas, 12 materializan sus límites con muros, mientras

que los 29 restantes usan rejas o tela olímpica. De este modo, el contacto entre el interior y exterior del barrio es nulo con muros, mientras que con la reja o tela olímpica se logra al menos una interacción visual. De esta forma, se alcanzan diferentes gradientes en cuanto a las fronteras que se generan y la interacción interior-exterior. Además, el uso de rejas en los perímetros permite un cierto control hacia la calle y la posibilidad de generar mayor sensación de seguridad a quienes transitan por fuera del barrio.

Pero la situación se complejiza cuando se analiza la relación de estos barrios con el espacio público, ya que solo uno ha construido la vereda hacia el frente del barrio. Los 40 restantes no han construido vereda, y las calles tienen un ancho acotado para asegurar el desplazamiento vehicular, pero no la interacción entre peatones. Es decir, la gente que sale caminando del barrio transita por la calle al no haber un espacio propio para el peatón. Esto produce que menor cantidad de gente se sienta atraída a caminar por el cañón vial y, por ende, que disminuyan la seguridad natural y el intercambio social. A esto se suma que casi la totalidad de calles en el caso de estudio son de tierra, lo que reduce aún más su uso peatonal (figura 2). En solo 15 barrios se ha respetado el arbolado público existente o bien se han talado las especies y se ha reforestado, de acuerdo a lo que indica la ordenanza municipal 12.578/16. Los 26 restantes han arrasado con el arbolado público y no han replantado las especies. Esto produce peores condiciones de habitabilidad en el espacio abierto de calles y veredas, ya que, por el clima árido de Mendoza, la sombra es un elemento fundamental para quienes transitan diariamente y para mitigar los efectos de la isla de calor.

Figura 2. Postales actuales del caso de estudio: sin veredas, arboleda escasa y vallas o muros que limitan la interacción de los barrios entre sí y de estos con su contexto.



Fuente: autor, 2021.

No se encontraron ciclovías en el caso de estudio y, nuevamente, se observó que las calles no han sido planificadas adecuadamente en cuanto a sus dimensiones para albergar el mayor desplazamiento de personas y las alternativas de movilidad al coche particular, quedando confinadas al ancho que originalmente poseían con el uso agrícola. Además, al privatizar los barrios cerrados el espacio público de calles en su interior, se conforman macromanzanas herméticas que dificultan el desplazamiento de la población a pie o en bicicleta hacia distintos sectores. Ciertamente, las personas se ven obligadas a rodear los barrios y, en consecuencia, a recorrer mayor distancia para llegar a destino, al no poder atravesar los enclaves residenciales. Esto incide de forma negativa en el uso y la apropiación del espacio público de calles y veredas por peatones y ciclistas y fomenta la dependencia del automóvil particular para el traslado, incluso, de poca distancia.

Antes se expuso que otro elemento propio de la cotidianidad es la distancia al transporte público. En el caso de estudio, la presencia de transporte es buena, pero, en relación con lo explicado en los párrafos anteriores, se genera una frontera que tiene que ver con la falta de vereda y la accesibilidad a la parada de colectivo de forma segura. A su

vez, la presencia de barrios con muros en sus perímetros incrementa la inseguridad social de quien se encuentra en la vía pública esperando el colectivo, frente a la falta de contacto visual con otras personas. Esto desanima el uso del transporte público y, en consecuencia, las personas prefieren trasladarse en vehículo particular.

Respecto de los espacios públicos de plazas y parques, en el caso de estudio no existe ningún parque y solo tiene una plaza pública en el extremo noreste dentro de un pequeño barrio abierto de trama tradicional. Solo tres barrios cerrados han dejado espacios verdes en su frente, que, si bien podrían ser considerados como plazas, carecen de árboles o mobiliario para favorecer el encuentro y la permanencia, además de que las veredas inexistentes dificultan su accesibilidad. En efecto, pareciera ser un terreno vacío donde la especulación inmobiliaria estuviera esperando para otorgar un destino, que seguramente no sería de uso público. Llama la atención que siete barrios cerrados tienen plazas al interior de sus límites, por lo cual el acceso está restringido a los no residentes y, por ello, la interacción entre los de “adentro” y los de “afuera” no se logra. Los restantes 34 barrios no poseen espacio público, desarrollando exclusivamente el uso residencial.

En el caso de estudio, se encuentran solo dos escuelas primarias públicas y la zona carece totalmente de edificios para uso cultural, centro de salud y clubes públicos (solo hay tres clubes privados asociados a deportes puntuales –sin diversidad de actividades–). Esto produce otras fronteras en la vivencia cotidiana para satisfacer estas necesidades de cualquiera de los integrantes de la familia. Aquí se observa de manera clara cómo la actual planificación se traduce en gastos económicos asociados al desplazamiento vehicular para llegar a establecimientos educativos y en dificultades sociales, al no interactuar los habitantes de la zona entre ellos debido a la falta de espacios recreativos y culturales. Además, se producen problemas ecológicos a partir de la mayor generación de CO₂ y ruido asociado al vehículo.

En el caso de estudio, se encuentran pocos negocios comerciales de uso cotidiano, los que se ubican en viejas casonas y que han aprovechado la presencia de los nuevos barrios para generar un nuevo ingreso a la familia, ya que la actividad agrícola está en franco retroceso. No obstante, en los mapas de usos del suelo, no se establecen zonas comerciales, sino que directamente se hace referencia a la actividad residencial. Además, del total de barrios relevados, solo dos unidades poseen un pequeño sector comercial en el frente, donde, por falta de veredas y ciclovías, la accesibilidad recae en el coche particular.

Si bien el sector cuenta con servicios de agua potable, luz y gas natural, las calles carecen de iluminación adecuada y en la mayoría de ellas se encuentra el tendido eléctrico rural original, con una lámpara cada 100 metros de distancia o más, lo que incrementa sensaciones o hechos de inseguridad en horario nocturno.

En el PMOT, en los documentos referidos a la realidad actual de los distritos de Mayor Drummond y Carrodilla, se identifica la mayor presencia de barrios cerrados sobre la trama tradicional y varias de las problemáticas antes expuestas:

Se están abriendo barrios [...] aprovechando costos iniciales relativamente bajos por el retroceso de la actividad agrícola. Las inversiones son en general privadas; se observa que hoy inversores y compradores le prestan muy poca atención a la disponibilidad de espacio público y a la presencia de equipamientos básicos. En general los inversores compran por bajos precios, disponen de servicios mínimos (agua, luz), se construye rápidamente y se ocupa (2018a, p. 7).

También se expresa que “no hay prestación de salud pública y prácticamente no hay espacios públicos verdes para la recreación de su población” (2018a, p. 11). Incluso, en ambos distritos se identifica la dispersión poblacional con demandas muy difíciles de satisfacer. El documento menciona la oportunidad actual para diseñar un esquema

integrado de movilidad urbana, aunque la mayoría de las propuestas se concentran hacia el oeste de la RN 40, con escasos lineamientos en la zona este, motivadas en gran parte por la forma en que los nuevos desarrollos inmobiliarios se vinculan con su contexto y con el espacio público. En el documento se expone que unas de las principales causas a los problemas de conectividad actual son “las excepciones municipales otorgadas por concejales en el periodo 2010-2015, al margen de la ley 8.051” (2018b, p. 55), que obliga a la apertura de calles internas al interior de las macromanzanas. Así, es posible advertir cómo la falta de actores calificados para la toma de decisiones incide en la producción de diversas fronteras que afectan de manera negativa al desarrollo cotidiano de la población.

Los problemas que se han volcado en el PMOT han sido identificados durante el desarrollo de este trabajo, aunque aquí se trata de explicar las causas y consecuencias en la forma en la cual se está “urbanizando” el caso de estudio, aspectos que en el PMOT se esbozan de forma débil. En efecto, si uno de los problemas reconocidos es la dispersión urbana, entonces el municipio debería exigir que un porcentaje de la superficie de los barrios cerrados sea ocupado con vivienda multifamiliar o tipo dúplex. Esto favorecería no solo la menor dispersión, sino también la mayor presencia de gente en el sitio, pudiendo alcanzar mayor seguridad natural. Si el problema es la baja calidad de la movilidad, se debería exigir que el diseño urbano contemple al menos la construcción de la vereda y una ciclovía hacia sus frentes. Si existe falta de equipamiento, se debería establecer en diferentes calles que los barrios produzcan núcleos comerciales, culturales o recreativos (o al menos que le cedan al municipio una porción de terreno para que luego este proceda a su construcción). Esto permitiría satisfacer las demandas cotidianas de la población y favorecería la mayor presencia de personas interactuando en la calle, aportando al intercambio social y disminuyendo la inseguridad y segregación.

Es importante aclarar que lo expuesto en el párrafo anterior es incluso rentable para los desarrolladores inmobiliarios. En lugar de vender tres terrenos, construir dúplex con, por ejemplo, diez departamentos significaría un aumento en las unidades de venta. El alquiler de locales comerciales o culturales aseguraría un ingreso permanente y las veredas y ciclovías adecuadas permitirían a la gente alcanzar mayores posibilidades de interactuar con el entorno, teniendo así una mejor estrategia de venta.

Respecto de los paños cultivados, los cuales se concentran hacia el sur del caso de estudio, en el PMOT se expresa la necesidad de preservar estas áreas, aunque no se explica cómo se podría realizar ni cuáles son los beneficios de integrar lo agrícola con los nuevos usos residenciales. Justamente, uno de los desafíos de las áreas de interfaz urbano-rural es trabajar con las fronteras que allí suceden para articular los usos agrícolas tradicionales con los sectores residenciales, para potenciar ambos. Estas áreas cultivadas podrían ser útiles para disponer de alimentos en cercanía a las zonas de consumo, a la vez que podrían significar una estrategia de desarrollo para la población local, ya que son muchas las familias que aún viven y trabajan la tierra, por lo cual su puesto laboral depende de la producción y comercialización de alimentos. Por otro lado, estas áreas cultivadas ayudan a controlar la isla de calor, mejorando el microclima. Otra propuesta para la integración de usos es crear rutas culturales o recreativas en relación con los cultivos para el disfrute de los vecinos, ya que estas rutas se encontrarían cercanas a los nuevos enclaves residenciales, permitiendo a los habitantes utilizarlos de forma diaria o semanal para el esparcimiento y el deporte y propiciando así espacios para la salud y la seguridad a partir de la mayor presencia de personas en las calles, lo cual mejoraría la experiencia del paisaje cotidiano.

Si bien antes la presencia de transporte público, plazas, comercios de uso diario, etc., eran factores importantes a la hora de elegir un terreno para la vida familiar, en la

actualidad, el costo de este marca las posibilidades. Es en este punto donde radica la importancia de la planificación del territorio para alcanzar la sostenibilidad, estableciendo parámetros que sean beneficiosos para el Estado, para los desarrolladores inmobiliarios y para la población en general, satisfaciendo demandas actuales y pensando en las futuras generaciones. A partir de reconocer y analizar las fronteras en el desarrollo de la cotidianeidad, sus características, causas y consecuencias, es posible brindar lineamientos para asegurar la calidad de vida de la población, tanto presente como futura.

Conclusiones

El paisaje cotidiano es un concepto útil para reconocer los sitios o las necesidades que forman parte de la vida diaria. Su ausencia en zonas de interfaz urbano-rural obliga a la población a volcarse a la ciudad tradicional para satisfacer esas demandas, lo que aumenta la dependencia del automóvil particular y, con ello, la contaminación, el gasto económico y la falta de interacción social entre los habitantes.

La planificación del crecimiento urbano, así como la configuración de los nuevos enclaves residenciales, consideran a la vivienda como sinónimo de “hábitat”, produciendo fronteras negativas que favorecen la fragmentación espacial y la nula relación entre los usos del suelo. Las fronteras identificadas ayudan a indagar en las problemáticas del caso de estudio, donde entran en juego aspectos sociales, aunque también ambientales y económicos. Se trata de herramientas útiles para comprender las dinámicas de crecimiento de un territorio y propiciar la integración y el encuentro social.

En los territorios de interfaz, se debe favorecer el intercambio y la articulación entre lo rural y lo urbano para reconocer que existen diferentes gradientes entre ambos y

así aportar a la riqueza del territorio, distinguiendo singularidades que devienen de los usos históricos y actuales para alcanzar la sostenibilidad y una mayor calidad de vida de la población.

Bibliografía

- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*, 9(194). Recuperado de bit.ly/33rLGut.
- Benedetti, A. (2018). Claves para pensar las fronteras desde una perspectiva geográfica. *Geosp – Espaço e Tempo*, 22(2), 309-328.
- Cardoso Magalhães, A. y Ortiz de D'Arterio, J. (2010). Periurbanización, Segregación Social y Fragmentación Territorial. *Revista del Departamento de Geografía*, (11), 1-15.
- Consejo de Europa (2001). *Convenio Europeo del paisaje*. Recuperado de bit.ly/3E3KLwR.
- Cortés, A. y Figueroa, C. (2013). Fronteras de movilidad: oportunidades y obstáculos urbanos del sistema de transporte público de Santiago de Chile. *Estudios Socio-territoriales*, (13), 125-147.
- Craig, C. (2016). *Paisajes de la vida cotidiana, sentidos y prácticas en pugna sobre la consideración del paisaje en el Delta del Río Santiago* (tesis de maestría). Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2019). Situaciones de segregación y fronteras simbólicas intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. En E. Salizzi y J. Barada (comps.). *Fronteras en perspectiva / perspectivas sobre las fronteras* (pp. 25-56). Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

- Dirección de Ordenamiento Territorial, Municipalidad de Luján de Cuyo (2018a). Plan de Ordenamiento Territorial, Luján de Cuyo, 2016-2030. Anexo 3: Distrito Mayor Drummond. Recuperado de bit.ly/354SGOM.
- Dirección de Ordenamiento Territorial, Municipalidad de Luján de Cuyo (2018b). Plan de Ordenamiento Territorial, Luján de Cuyo, 2016-2030. Anexo 2: Distrito Carrodilla. Recuperado de bit.ly/3IV7yyQ.
- Echeverría, C. (2003). Hábitat vs. Vivienda: mirada crítica sobre el viviendismo. Seminario-Foro Internacional “La construcción del hábitat popular: Experiencias de intervenciones urbanas, arquitectónicas, tecnológicas y pedagógicas”. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.
- Gobierno de Mendoza (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza. Ley n.º 8.999. Recuperado de bit.ly/3pYp0tu.
- Guzmán Ramírez, A. y Hernández Sainz, K. M. (2013). La fragmentación urbana y la segregación social. Una aproximación conceptual. *Legado de Arquitectura y Diseño*, (14), 41-55.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)*, 28(85), 11-20.
- Lanfranchi, G., Duarte, J. I. y Granero Realini, G. (2018). La expansión de los grandes aglomerados urbanos argentinos. *Documento de Políticas Públicas*, (197). Recuperado de bit.ly/3sa8xoD.
- Mata Olmo, R. (2006). Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio. En R. Mata Olmo y M. Domenech (dirs). *El paisaje y la gestión del territorio. Incorporación de criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* (pp. 17-46). Diputación de Barcelona.
- Pedrazzani, C. (2013). (Re)pensando el proceso de investigación. Una articulación de lo teórico con lo empírico

en el abordaje territorial de las fronteras simbólicas. *Cardinalis*, 1(1), 1-17.

Rapoport, A. (2003). *Cultura, arquitectura y diseño*. Edicions UPC.

Roitman, S. (2000). Transformaciones urbanas en los 90: los barrios cerrados del Área Metropolitana de Mendoza. *IV Jornadas de Sociología*, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de bit.ly/3J4TRNZ.

Roitman, S. (2011). Distinción social y hábitat residencial en América Latina. *Revista Invi*, 73(26), 17-71.

Scoones, A. E. (2018). Territorios rurales en Mendoza: inversiones vitivinícolas y avance urbano en el oasis norte. *Convergencias. Revista de Educación*, 1(1), 87-105.

Tarroja, A. (2009). La dimensión social del paisaje. En J. Busquets y A. Cortina (coords.). *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (pp. 239-249). Ariel.

Tedeschi, E. (1984). *Teoría de la arquitectura*. Ediciones Nueva Visión.

Vollman, F. (18 de septiembre 2019). Las ciudades, “causa y solución” del cambio climático. *Noticias ONU*. Recuperado de bit.ly/3IQhE3Z.

Parte 2.

Fronteras intraurbanas

Fronteras tradicionales y emergentes: un análisis sobre el regreso a la ciudad construida en Mendoza

ANA LAURA AVILA, MARÍA JOSÉ NAVARRETE
Y MARÍA MARTA BERNABEU

Introducción

Desde fines del siglo pasado, en las áreas centrales de un gran número de ciudades latinoamericanas, se produjo una pérdida de dinamismo y población a raíz de los procesos de crecimiento urbano de extensión periférica. Por esto, los gobiernos de estas ciudades comenzaron a realizar proyectos de renovación o revitalización para dichas áreas. Uno de los objetivos de estos proyectos era constituirlos en importantes oportunidades de negocios para el mercado inmobiliario. En este contexto, inversiones de capitales públicos y privados retornaron a las áreas centrales o pericentrales de las ciudades, así como también los discursos públicos volvieron a ocuparse de ellas. Esto ha dado lugar a un fenómeno denominado como “regreso a la ciudad construida” (Díaz Parra, 2014, 2015).

Entendemos que, en el marco de estos procesos, se han incrementado las fronteras urbanas. Definimos las fronteras como una diversidad de entidades socialmente construidas, las cuales se encuentran espacial y temporalmente localizadas (Ghilardi y Benedetti, 2019). Según los autores, estas estructuran la ciudad como una unidad, pero también

la fragmentan hacia su interior, inciden en la dinámica urbana a largo plazo y en la cotidianeidad de sus habitantes. Desde esta perspectiva, es posible diferenciar dos tipos de fronteras: por un lado, las fronteras tradicionales, relativas a la división centro-periferia, y, por otro, las fronteras emergentes, que pueden ser tanto materiales como simbólicas y se expresan en el desarrollo de torres *countries*, muros, dispositivos de seguridad, y normativas urbanas (Dalla Torre y Ghilardi, 2019).

En el proceso de extensión periférica, las fronteras tradicionales –la diferencia entre centro y periferias– se hicieron notorias. En esta forma de crecimiento, se realizaron nuevas inversiones en los alrededores de las ciudades (barrios privados, autopistas, centros comerciales, etc.), lo cual contribuyó a la conformación de periferias difusas, de baja densidad, fragmentadas y con fuertes indicios de segregación socioespacial. Mientras tanto, como mencionamos, las áreas centrales perdían actividades, población y dinamismo. Así, en buena parte de la literatura urbana, se asoció el incremento de fronteras con el crecimiento hacia las periferias. Sin embargo, entendemos que, cuando los capitales vuelven a invertir en las áreas centrales, esto se refuerza con la aparición de más fronteras emergentes.

Entonces, la hipótesis que ha guiado nuestro trabajo es que, en el Área Metropolitana de Mendoza (AMM), el proceso de regreso a la ciudad construida se caracteriza por una proliferación de fronteras emergentes que se superimponen a las fronteras tradicionales de centro-periferia. En el desarrollo del trabajo, procedimos a identificar y caracterizar las fronteras emergentes que surgen en el regreso a la ciudad construida en el AMM. Nos centramos en el departamento de Capital durante las dos primeras décadas del siglo XXI y analizamos tres casos: las torres *country*, los edificios de lujo o alta gama y el Código de Convivencia Ciudadana (CCC). La metodología implementada ha consistido en observaciones en terreno, análisis de bibliografía especializada y distintas fuentes secundarias –noticias periodísticas, datos censales y normativa urbana–.

El regreso a la ciudad construida

En la literatura urbana, se señala los fines de la década de 1970 como un periodo en el cual se modificaron sustancialmente las pautas de intervención del Estado y de los capitales en las dinámicas urbanas. En términos sintéticos, podemos decir que se produce lo que David Harvey (2007a) denomina el “giro de la gestión hacia el empresarismo urbano”, esto es, el Estado promueve y participa activamente en la rentabilidad y ganancia empresarial. Esta nueva orientación de las políticas urbanas se caracteriza por lo siguiente: una mayor importancia de las escalas locales frente a los Estados nacionales centralizados, el tránsito hacia la ciudad emprendedora, una primacía de los mercados en la orientación del desarrollo urbano y, por último, nuevos modos de gobernar y gestionar las ciudades, signados, fundamentalmente, por el abandono de las formas de planificación previas (Harvey, 2007a; Díaz Parra, 2016).

En este marco general, como mencionamos anteriormente, en Latinoamérica comienza a desarrollarse un proceso denominado por diversos autores como “regreso a la ciudad construida” (Carrión, 2001; Díaz Parra, 2014, 2015). Como su nombre lo indica, el proceso tiene lugar en las áreas centrales o consolidadas y consiste, básicamente, en el retorno de inversiones de capitales públicos y privados a dichas áreas de las ciudades. Esto se da en conjunto con un renovado interés por estas zonas, por lo cual se elaboran diversos discursos sobre sus problemáticas y se proponen iniciativas para resolverlas, entre las cuales podemos mencionar: la recuperación del patrimonio para el caso de algunos centros históricos de ciudades latinoamericanas, el mejoramiento de los espacios públicos, la estigmatización de los residentes de bajos recursos, iniciativas turísticas, entre otras. Este proceso cobra fuerza, en parte, porque el urbanismo fundado en la periferización y expansión urbana entró en crisis (Carrión, 2001). Este regreso se combina con nuevas tendencias en las políticas urbanas propias del

urbanismo en la fase neoliberal, como el urbanismo por proyectos para áreas específicas, en contraposición con la planificación general más característica del periodo anterior. Así como también en algunos casos fue importante la instrumentalización de alianzas público-privadas para el desarrollo de intervenciones en áreas centrales abandonadas o deterioradas (Puerto Madero para el caso de Argentina, por ejemplo) (Díaz Parra, 2014).

En los estudios urbanos, se utiliza el concepto de “gentrificación” para hacer referencia al proceso de valorización de las áreas centrales y al recambio en las clases sociales por quienes las habitan durante este proceso, es decir, un desplazamiento de habitantes de bajos recursos por clases de mayor poder adquisitivo. Por lo cual la gentrificación se asocia con el incremento de fronteras materiales y simbólicas en la ciudad. En este trabajo en particular, nos interesa basarnos en el concepto de “regreso a la ciudad construida”, porque esta noción nos permite, por un lado, analizar la particularidad de estos procesos en las ciudades latinoamericanas y, por otro, relacionar este fenómeno con los cambios en el urbanismo y la planificación urbana a partir del último cuarto del siglo pasado.

En el sistema capitalista imperante, el espacio urbano es fundamental en cuanto posibilita la reproducción del capital, las relaciones de producción y la realización de las estrategias del Estado. Neil Smith (2012) señala que la revitalización a través de la gentrificación o de la renovación urbana constituye una forma de transferir capital desde la industria a la producción de nuevos espacios. Díaz Parra (2014) explica que los cambios son muy lentos y que hay una gran variedad de situaciones, pero, como tendencia general, se puede señalar una reinversión en los espacios centrales y la sustitución de los habitantes por otros de un mayor nivel económico. Por esto, el regreso a la ciudad construida no constituye el regreso de la población, sino más bien el regreso de la inversión de capitales (Smith, 2012).

Además, en las ciudades iberoamericanas, puede analizarse también un regreso de la política urbana sobre la ciudad construida (Díaz Parra, 2014). Hacia fines de 1970, el funcionalismo, hegemónico en la arquitectura e intervención urbana desde fines de la Segunda Guerra Mundial, comienza a ser fuertemente criticado desde distintas perspectivas. Para fines de los 80 y principios de los 90, se produce un quiebre del modelo funcionalista, lo cual da lugar a políticas urbanas posfordistas o a lo que algunos autores denominan “urbanismo neoliberal” (Theodore *et al.*, 2009). Los proyectos neoliberales se implementan mediante una serie de políticas urbanas, tales como el *marketing territorial*, la creación de zonas empresariales y el impulso de asociaciones público-privadas, entre otras. Se trata de políticas que tienen por objetivo movilizar espacios de la ciudad, tanto para el crecimiento económico con vistas al mercado, como para las prácticas de consumo de las élites, para lo cual es necesario, a la vez, asegurar el orden y el control de las poblaciones excluidas (Theodore *et al.*, 2009).

Díaz Parra (2015) establece cuatro características sobre las singularidades de este proceso de retorno a las áreas centrales en Latinoamérica. Primero, una primacía de las políticas públicas que impulsan el proceso, en contraposición con la gentrificación en los países centrales donde tuvieron un rol central los capitales privados y el mercado inmobiliario. Segundo, la relevancia de los enclaves históricos. La recuperación del patrimonio de los centros históricos construidos durante la época colonial se convirtió en un emblema importante para fundamentar estas iniciativas. Tercero, el poder de las clases populares, ya que en muchas ciudades las clases populares localizadas en estos centros históricos han resistido procesos de desalojo. Además, el Estado asumió un rol fuertemente disciplinario en el espacio, sancionando y desplazando aquellas prácticas que no se correspondieran con los estilos de vida y las prácticas de consumo de las clases altas (Janoschka, Sequera y García, 2014). Cuarto, se menciona también la vulnerabilidad de las

clases medias, porque, a diferencia de lo ocurrido en los países centrales, no ha sido tan masiva la llegada de las clases medias para residir en estas áreas recientemente intervenidas (Díaz Parra, 2015). Esto último se produce por diversas razones: su vulnerabilidad como consumidoras por su debilidad demográfica, una resistencia por parte de estas a entrar en contacto con espacios previamente estigmatizados, entre otras. Entendemos además que, aun dentro de las particularidades de estos procesos en las ciudades latinoamericanas, en nuestra ciudad se ha dado también con especificidades propias.

Mendoza, ciudad maravillosa

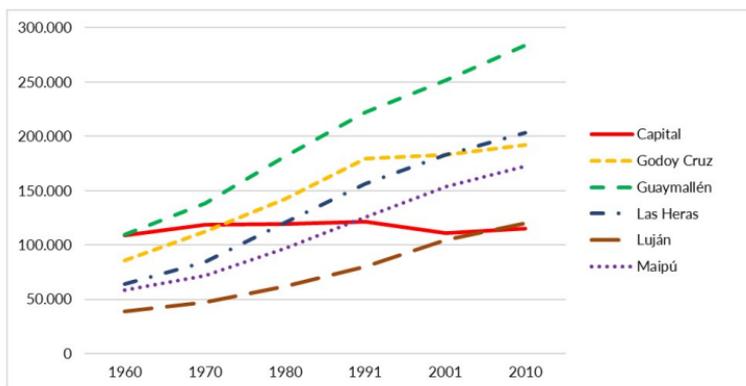
En la actualidad el AMM abarca seis municipios: Capital, Luján de Cuyo, Maipú, Guaymallén, Las Heras y Godoy Cruz. Durante la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento urbano en extensión y población aglutinó el área urbana de estos seis departamentos de la provincia (Ponte, 2008). En la década de 1980, la expansión suburbana se produjo, fundamentalmente, por la construcción de barrios de vivienda social, sumada al crecimiento de urbanizaciones informales y precarias. A partir de 1990, y también durante la primera década de este siglo, predominaron los barrios privados para clases medias y medias altas, más el desarrollo de emprendimientos comerciales (hipermercados, *shoppings*) y autopistas. Así, se configuró una periferia extensa, difusa, fragmentada, en la cual proliferaron las fronteras, como mencionamos anteriormente.

En este marco, el departamento de Capital, que históricamente había concentrado el poder económico, político y simbólico del AMM, perdió importancia, atractivo y vitalidad. Las transformaciones más significativas durante estas décadas en este departamento fueron, primero, un decrecimiento demográfico sostenido y, de manera relacionada, una pérdida de la función residencial, ya que parte de la población se trasladó

a nuevos emprendimientos en la periferia. Segundo, un crecimiento hacia el oeste en la zona de piedemonte donde había mayor disponibilidad de terrenos, sobre todo de villas, asentamientos y barrios de vivienda social (aunque esto no revirtió la tendencia general de decrecimiento demográfico). Tercero, se produjo también el traslado de funciones comerciales y recreativas a nuevos desarrollos en la periferia, sumado al traslado de algunos servicios a los centros de los restantes departamentos del AMM. Por último, apareció el comercio ilegal en las calles (Marsonet y Berridi, 2014; Schmidt, 2003).

A modo ilustrativo de estos fenómenos, en la figura 1 se puede observar un crecimiento demográfico más bajo en las áreas centrales (Capital y Godoy Cruz), mientras que en la periferia (Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú) se alcanza un crecimiento de más del 50 % en los últimos treinta años.

Figura 1. Población del Área Metropolitana de Mendoza en los censos nacionales por departamento. Años 1960-2010. Absolutos



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

Frente a estas dinámicas, las distintas gestiones municipales de Capital han intentado volver a hacer atractivo el

centro de la ciudad, a fin de lo cual han realizado distintas acciones para la renovación de ciertos barrios o zonas. Por ejemplo, en el caso de Argentina, el retorno a la ciudad construida tiene como caso insignia el megaemprendimiento urbano Puerto Madero, ubicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha operación consistió en la renovación del ya viejo Puerto Nuevo de la ciudad y en la urbanización de las barras de arena que separan el centro urbano del estuario del Río de la Plata (Díaz Parra y Rabasco Pozuelo, 2013; Díaz Parra, 2014). La Ciudad de Mendoza tuvo un proyecto similar denominado “Mendoza Madero”, proyectado para los terrenos del ex-Ferrocarril General San Martín. Esta iniciativa finalmente no se concretó, pero, en distintas gestiones municipales, se mantuvo la idea de revitalizar y densificar esta área para aprovechar el crecimiento inmobiliario, con el fin de revitalizarla y producir un nuevo centro (Morgani y Rizzo, 2014).

Las gestiones del municipio de Capital tienen como rasgos comunes a lo largo de estas décadas los siguientes:

- a. la ausencia de planificación y regulación;
- b. las permanentes excepciones a la normativa vigente para favorecer el desarrollo de la especulación inmobiliaria;
- c. la gestión de los espacios públicos como desafío, fundamentalmente a causa de la inseguridad urbana;
- d. las obras de renovación urbanística que tienen como objetivo “embellecer” ciertos puntos de la ciudad, lo cual concuerda con el abordaje de la ciudad por partes y no en su conjunto (Ponte, 2008).

También comenzaron a desarrollarse *slogans* que buscan instalar los atractivos particulares de la ciudad en el circuito del turismo internacional o para desarrollar emprendimientos de alta gama, es decir, la creación de marcas distintivas espaciales relacionadas a un lugar (Harvey, 2007b). En este contexto, empezó a ser muy frecuente el uso de la

fuerza pública para mantener fuera de la ciudad a los “inde-seables” (Marsonet y Berridi, 2014). Podemos decir que, con sus particularidades, esta gestión local se encuadra en la lógica general propia de las políticas urbanas neoliberales.

Como veremos en los próximos apartados, el municipio, con el objetivo de atraer a sectores de alto poder adquisitivo, tanto residentes como turistas, y de expulsar a sectores de menor poder adquisitivo, implementó una serie de acciones. Todo lo cual implicó un reforzamiento de las fronteras tradicionales y emergentes. A continuación, desarrollaremos las definiciones sobre fronteras y las dinámicas entre ambos tipos.

Las fronteras emergentes refuerzan las fronteras tradicionales

Siguiendo a Bartolomé (2006), entendemos las fronteras como un concepto polisémico que se refiere tanto a realidades fácticas como a metáforas que aluden a construcciones intelectuales, es decir, a materialidades y a representaciones. Son construcciones humanas generadas para diferenciar, para marcar la presencia de un nosotros distinto de los “otros”. Es un ámbito que separa, pero a la vez también reúne. Por lo cual se refieren, por un lado, a la integración e identificación del grupo de pertenencia y, por otro, a la exclusión y distinción con relación al resto de la sociedad (Dalla Torre y Ghilardi, 2019).

En el ámbito urbano, podemos diferenciar dos tipos de fronteras: las tradicionales y las emergentes (Ghilardi, 2017). Las *fronteras tradicionales* hacen referencia a las diferencias entre el centro y la periferia de un área metropolitana. En el apartado anterior, mencionamos que en las últimas décadas se produjo un regreso a la ciudad construida en la región. En el AMM, así como en muchas otras ciudades, continúa de manera muy dinámica el proceso de extensión

periférica, mientras que comienzan a identificarse elementos propios del proceso de regreso a la ciudad construida. Es decir, hay valorización de zonas centrales y periféricas.

Por su parte, las *fronteras emergentes* se refieren a las separaciones al interior de la ciudad en relación con los nuevos procesos ligados al urbanismo neoliberal (Dalla Torre y Ghilardi, 2019). Como mencionamos, las fronteras separan, pero también unen, e incluso puede haber momentos de mayor apertura y otros de mayor cierre en la misma frontera. Creemos interesante preguntarnos quiénes son aquellas personas o grupos a los cuales se separa y para quiénes las fronteras permanecen “abiertas”. Si entendemos las fronteras como una separación que revela las diferencias en el ejercicio del poder (Renard, 2002), entonces, analizar a quiénes integran y a quiénes excluyen puede contribuir a develar diferencias de poder en la apropiación del espacio urbano.

Fronteras emergentes materiales y simbólicas en la Ciudad de Mendoza

A continuación, desarrollaremos tres casos de fronteras emergentes, tanto materiales como simbólicas, que, en el proceso de regreso a la ciudad construida, refuerzan las fronteras tradicionales. Como mencionamos, el regreso a la ciudad construida constituye “un movimiento de regreso a la ciudad por parte del capital más que de la gente” (Smith, 2012, p. 130). En esta dirección, consideramos que el regreso del capital implica el desarrollo de fronteras materiales y simbólicas, las cuales desplazan prácticas y grupos sociales que no se encuentran subsumidos en sus lógicas.

El primer caso es el de las torres *country*, es decir, edificios de vivienda en altura destinados a los sectores y grupos sociales de mayor poder adquisitivo de la población. Las consideramos un ejemplo de frontera emergente

porque construyen una separación al interior de la ciudad. Estas torres configuran fronteras materiales dado que tienen seguridad privada en el ingreso, así como cámaras e ingreso restringido a quienes habitan o son invitados por quienes habitan allí. A su vez, constituyen fronteras simbólicas en la medida en que, si bien se encuentran inmersas en la trama urbana, pretenden, mediante estilos de vida exclusivos, diferenciarse de ella, constituyéndose en “cápsulas espaciales acondicionadas a la estética del mercado” (Sarlo, 1994, citada en Scillamá, 2014).

En nuestro país, los orígenes de este tipo de emprendimientos se remontan a la década del 80, impulsados por las normativas propias de los Códigos de Planeamiento Urbano y al surgimiento de una ideología antiurbana (Tercero, 2005). En la década del 90, la fragmentación y segregación urbana tuvieron su máxima expresión en la proliferación de *country clubs*, barrios privados y *shopping centers* (Scillamá, 2014). Junto con esta nueva oferta inmobiliaria, se produjo un cambio en las expectativas de las clases altas con respecto a la vivienda. Estas clases comenzaron a priorizar el modo de vida que los *country clubs* proponían: presencia de espacios verdes amplios, tranquilidad, ubicación de la vivienda en lugares abiertos y de menor densidad, seguridad asociada a los sistemas de vigilancia, y la distancia de los centros urbanos.

En dicho contexto, las torres en altura adquirieron la denominación de “torres *country*” en el año 2002, y se mostraron como una alternativa para quienes querían vivir el modelo residencial propuesto por los *country clubs*, pero aprovechar también los servicios de la ciudad. De esta manera, eran presentadas como una solución que reunía “lo mejor de los dos mundos”. Por un lado, la ciudad como localización cultural y comercial, más que como forma de vida y lugar de conflicto creativo. Por el otro, la naturaleza, en forma de vistas a la montaña e imitaciones de parquizados. Cabe destacar que, si bien se busca una localización central, este tipo de urbanización privada con oferta de servicios

o *amenities* torna innecesaria buena parte de las salidas al exterior de la residencia (Tercco, 2005).

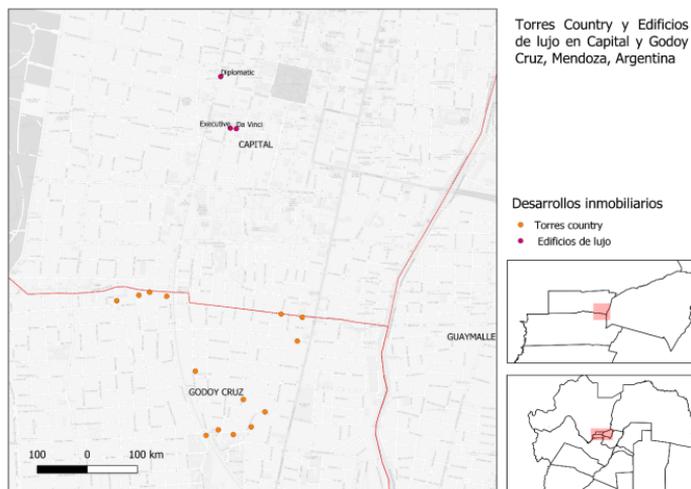
En la Ciudad de Mendoza, la primera torre *country*, “Villa Mediterránea”, data del año 1998. Localizada en el municipio de Godoy Cruz, fue desarrollada por el Grupo Presidente. Sin embargo, el *boom* de estos emprendimientos se dio casi una década después, durante los años 2004-2009, dentro de un periodo caracterizado por la reactivación de la construcción y la actividad inmobiliaria (Del Río, 2014; Del Río, Langard y Arturi, 2014). En dicho periodo doce torres *country* se localizaron en el departamento de Godoy Cruz, en un espacio reducido de 500 metros, en el límite con el departamento de Capital. Las ordenanzas del Municipio de Capital establecían mayores restricciones a la construcción en altura¹, por lo cual los empresarios inmobiliarios optaron por localizar sus emprendimientos en el departamento vecino, ya que Godoy Cruz no poseía normativas al respecto. De esta manera, priorizaron las zonas más cercanas y similares al centro posible, con el fin de obtener mayores ganancias con menores inversiones (Rizzo, Marsonet y Grosso, 2011).

Desde un análisis de la renta del suelo, se puede suponer que en el municipio de Capital existe una edificabilidad, en términos económicos, que no es aprovechada debido a las restricciones normativas. Sin embargo, si estas se modifican, pueden permitir una edificabilidad mayor y hacer subir el precio del suelo, de manera similar a cuando se cambia el régimen de usos (Jaramillo, 2009). Los saltos de rentas pueden propiciarse por la mayor rentabilidad que se obtiene cuando se produce un cambio de uso (de agrícola a urbano, por ejemplo) o, también, cuando se produce un cambio en la normativa urbana (mayor habilitación para construcción, otro caso). Por ejemplo, en el nuevo Código Urbano y de Edificación de Capital de 2019 (pp. 114

¹ Como el FOS (factor de ocupación del suelo) y el FOT (factor de ocupación total), establecidos en el Código Urbano y de Edificación.

y 115), se crea un recurso de contribución compensatoria, que permite un mayor aprovechamiento del factor de ocupación total (FOT) a cambio de una compensación económica. De esta manera, los desarrolladores inmobiliarios con los recursos económicos suficientes podrán construir con mayor altura. Esta excepción es particularmente significativa para la Ciudad de Mendoza, porque, al estar localizada en una zona de alto riesgo sísmico, determinar la altura permitida para construir ha sido problemático.

Figura 2. Torres country Godoy Cruz y Capital



Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de Rizzo, P., Marsonet, P. y Gorsso, V. (2011).

Por otra parte, la localización de los distintos emprendimientos de torres ha suscitado importantes conflictos con los vecinos de la zona. Principalmente, por el temor de un posible colapso de los servicios elementales, como las redes de agua y cloacas. Ante esta situación, los empresarios

inmobiliarios presentan estos artefactos urbanos como una posibilidad de revalorizar la zona. Ejemplo de ello son las palabras del empresario Adolfo Cioffi con respecto a las torres *country* “Boulogne Park Residences”, localizadas en la 5.º Sección de la ciudad (próximas también al límite entre Godoy Cruz y Capital): “Sabemos de la resistencia que ha generado nuestro emprendimiento, pero también hay personas que han manifestado su interés por la obra debido al aporte arquitectónico que significará en esa parte de la ciudad” (*Los Andes*, 2014).

Otra forma de incrementar la rentabilidad mediante el aprovechamiento de la construcción en altura es directamente mediante excepciones al Código. Esto nos introduce en el segundo caso de análisis: el de los edificios de lujo y hoteles que se construyeron por vía de excepción. Estos se caracterizan, al igual que las torres *country*, por representar fronteras materiales y simbólicas. Hasta el 2006 el edificio más alto de la Ciudad de Mendoza era el Edificio Gómez, con 34 metros. Luego, comenzaron a construirse torres y edificios que superaban esa altura, destinados al turismo y también a vivienda para población de alto poder adquisitivo.

Analizaremos el caso de tres edificios de lujo localizados en el microcentro de la Ciudad de Mendoza: Da Vinci, Diplomatic y Executive. Todos estos emprendimientos corresponden a Grupo Presidente, una empresa que comenzó en 1971 con desarrollos inmobiliarios. Sus primeros emprendimientos en los años 90 fueron barrios privados en la periferia y edificios residenciales en el centro de la ciudad. Luego de la crisis del 2001, la empresa continuó con emprendimientos inmobiliarios, pero diversificó su oferta con hoteles de lujo en el centro y torres *country*. Incluso, en los últimos años, ha comenzado a desarrollar agronegocios de olivos, viñedos y frutos secos (Presidente.com.ar, 2021).

Una estrategia de valorización de la empresa en los últimos años es la construcción de edificios destinados a clases altas y turismo internacional, que se han caracteri-

zado por ser “distinguidos, modernos y de gran elegancia” (Presidente.com.ar, 2017). El Hotel Diplomatic se encuentra entre los cinco hoteles más caros de la ciudad, por lo cual se requiere contar con altos ingresos económicos para alojarse aquí. Además, los alquileres y las ventas de los tres edificios se ofrecen principalmente en páginas internacionales (Booking.com, 2017), en la página provincial de inmobiliarias aparecen muy pocas ofertas, y las pocas que aparecen figuran en dólares. En los casos de ofrecimiento de alquileres de departamentos, los precios por mes superan el salario mínimo vital y móvil de Argentina de 8.860 pesos para julio de 2017 (Inmoclick.com.ar, 2017).

Los tres edificios referidos se encuentran en el microcentro, cercanos a espacios verdes, comercios y servicios. Con esta localización, la empresa busca apropiarse de una renta diferencial (una sobreganancia) por la construcción en altura, lo que permite mayor intensidad en la inversión de capital (Jaramillo, 2009). Estos edificios se desarrollan en una ciudad de baja altura, por lo cual sobresalen llamativamente de las construcciones que las rodean. La importante construcción en altura de estos edificios se logró mediante excepciones al Código Urbano y de Edificación, ya que, en la zona donde se encuentran los edificios Da Vinci (22 pisos) y Executive (15 pisos), el límite máximo establecido era de tres pisos en el momento de la construcción de estos emprendimientos. El hotel Diplomatic se ubica en una zona que permitía hasta 10 pisos, pero cuenta con 20, por lo cual representó una excepción al Código de la Ciudad de Mendoza del año 2015. En Capital, tan solo en los años 2006 y 2007, se aprobaron 45 proyectos para la construcción de edificios que superaban los tres pisos y la instalación de negocios, bajo la figura vía de excepción para poder eludir normas básicas que regían en el municipio (*El Sol*, 18 de junio de 2008).

A finales de 2015, el Código de Urbanismo y Edificación de la Ciudad de Mendoza fue modificado nuevamente, y se incorporó la exención de pagos por derechos

de construcción en zonas determinadas, la posibilidad de obtener excepciones a quienes posean terrenos superiores a 2.500 m², la ampliación de los estándares de edificación en altura, y la habilitación para negociaciones particulares con inversores. Luego, en 2019 se agregó el recurso de contribución compensatoria ya mencionado. En suma, toda una serie de medidas que otorgan importantes beneficios a las empresas constructoras desarrolladoras de emprendimientos inmobiliarios en la ciudad.

Además del capital económico, el capital simbólico también juega un rol fundamental para la apropiación del espacio (Bourdieu, 1998). En la presentación de los edificios en la página del desarrollador inmobiliario, se observan los atributos a los cuales hace referencia para diferenciarse de otras propuestas: elegancia, excelencia, modernidad y distinción. Los servicios ofrecidos también muestran los consumidores para los que están destinadas las habitaciones o departamentos, ya que no son solo servicios básicos, sino que también se ofrecen *amenities* de lujo, por ejemplo, piscina temperada, *health club*, *spa*, salones corporativos o cava de vinos (Presidente.com.ar, 2021). En Mendoza se suele hacer alusión al vino para atraer al turismo internacional y a la población local con capital cultural y social, ya que conocer de vinos es un símbolo de prestigio. A la inversa, para quienes carecen de estos capitales, funcionan como fronteras, ya que son mantenidos a distancia de estos bienes, ya sea de manera física o simbólica. Quienes entran en esos espacios corren el riesgo de sentirse desplazados si no cumplen las condiciones que este exige tácitamente de sus ocupantes (Bourdieu, 1998).

La frontera material está representada por los grandes y lujosos pórticos con guardias de seguridad, que no permiten el ingreso a quienes carecen del capital simbólico necesario para atravesarlos. También comienzan a aparecer alrededor de los edificios de lujo comercios destinados a la población de alto poder adquisitivo y a turistas, lo cual acrecienta la distancia simbólica con quienes dejan

de frecuentar esos espacios públicos y privados porque no comparten el capital simbólico de ese espacio social. Los empresarios inmobiliarios incorporan criterios ligados al gusto y la exclusividad (urbanizaciones exclusivas, de lujo, de marca), potenciando la producción y consumo de capitales simbólicos (Harvey, 1990). La estética funciona de esta manera como una frontera simbólica que perpetúa las desigualdades de clase en torno al acceso y apropiación de determinados espacios urbanos mediante gustos y estilos de vida (García Herrera, 2001).

El regreso a la ciudad construida se ha visto acompañado, entonces, por la definición de formas socialmente aceptadas y aceptables de apropiación y uso del espacio urbano, propias de las clases medias y altas (Janoschka, Sequera y García, 2004). Ello nos introduce en el tercer caso que nos posibilita analizar fronteras emergentes: el Código de Convivencia Ciudadana (CCC) Ordenanza 3.877/2014. Fue sancionado en el año 2014 en el Municipio de Capital y, mediante los 81 artículos que lo componen, regula el uso del espacio público y prohíbe y sanciona determinados comportamientos y formas de apropiación de él. Esta normativa se legitima precisamente en discursos que promueven el “cuidado” de los espacios públicos y de su patrimonio histórico, pero en los hechos se traduce en la expulsión o el desplazamiento de los sectores populares de dichos espacios (Janoschka, 2014).

Esto se visualiza, por ejemplo, en la prohibición de actos, manifestaciones y movilizaciones en las calles de la ciudad, para cuya realización se establece “el uso de la explanada del edificio municipal”, o la circulación por veredas “respetando pasos peatonales y señales semaforicas” (CCC, art. n.º 19, 2014). Dichas medidas han perjudicado a diferentes agrupaciones políticas, sociales y sindicales, que han sido multadas en reiteradas ocasiones por incumplir estas disposiciones del Código. Si bien el centro de la ciudad continúa siendo el espacio por excelencia en el cual se desarrollan las actividades de manifestación y protesta, se trata,

en este caso, de castigar a quienes llevan a cabo estas prácticas de reivindicaciones sociales y políticas. En la misma dirección, la prohibición de la realización de grafitis o pintadas sobre elementos del espacio público (CCC, art. n.º 21) restringe la libertad de expresión. Otro punto en el cual se visualizan estos desplazamientos o expulsiones es en la prohibición establecida en el artículo n.º 32 del “desarrollo de acrobacias con patines, bicicletas, skates y cualquier otro elemento similar en escaleras para peatones” (CCC, art. n.º 32). Esta medida ha desplazado a una gran cantidad de jóvenes que encontraron en los espacios públicos de la ciudad la posibilidad de practicar una diversidad de deportes urbanos.

Finalmente, la aplicación del Código ha generado la expulsión masiva de actividades de la economía popular del centro de la ciudad. La prohibición del ofrecimiento de cualquier servicio personal a quien se encuentre en el interior de vehículos privados o públicos cuando se detengan en los semáforos (CCC, art. n.º 36) ha expulsado a un gran número de limpiavidrios y “trapitos” del centro de la ciudad. Una gran parte de ellos han optado por localizarse en el departamento de Guaymallén en el límite con el municipio de Capital. Mientras que la restricción de la presencia de la venta ambulante de alimentos, bebidas y otros productos sin autorización municipal (CCC, art. n.º 46) perjudica cotidianamente a un gran número de vendedoras y vendedores ambulantes sin habilitación cuya mercadería ha sido requisada. Algo similar ha acontecido con los y las artistas de la calle, quienes no pueden desempeñar su trabajo sin contar con la habilitación municipal correspondiente. De esta manera, el Código, mediante distintos artículos, opera como una frontera que desplaza prácticas y formas de apropiación (sociales, culturales, económicas y políticas) de los sectores populares de los espacios públicos del centro de la ciudad.

Así, podemos ver las diferencias entre, por un lado, el Código Urbano y de Edificación, que favorece la rentabi-

lidad de capitales económicos al flexibilizar diversas restricciones, y, por otro, el Código de Convivencia, a través del cual se fundamenta la aplicación estricta de penalidades sobre determinados grupos e incluso se llega a desplegar el aparato represivo del Estado.

Las fronteras emergentes buscan mantener a distancia a personas, situaciones, actividades, etc., indeseables, al mismo tiempo que buscan generar cercanías entre lo deseable, y de esta manera minimizan el gasto necesario para apropiarse de ellas (Bourdieu, 1998). La capacidad de dominar el espacio, en especial apropiándose (material o simbólicamente) de bienes escasos (públicos o privados) distribuidos en él, depende de los capitales que se poseen. Así, las posiciones en el espacio social se retraducen en el espacio físico y, como menciona Renard (2002), el espacio y sus fronteras se configuran como uno de los lugares donde se afirma y se ejerce el poder.

Reflexiones finales

En este escrito se indagó en la manera en la cual distintas dinámicas de desarrollo urbano se vinculan con la emergencia y proliferación de fronteras. En específico, hemos buscado mostrar a lo largo del trabajo de qué manera el regreso a la ciudad construida implica una intensificación de las fronteras emergentes al interior de la ciudad. Para esto, se analizaron tres casos donde la configuración de las fronteras emergentes al interior de la ciudad devela para quiénes las fronteras permanecen abiertas, así como también quiénes son las personas o los grupos separados y excluidos. Encontramos que la construcción de fronteras materiales y simbólicas en las torres *country* y en los edificios de lujo busca integrar a sectores de alto poder adquisitivo, mientras que excluye a quienes carecen de capital económico y simbólico para atravesarlas. También vimos

cómo la aplicación de los Códigos funciona como fronteras de exclusión para las prácticas de algunos sectores. Si entendemos las fronteras no solo como barreras físicas materiales, sino también como representaciones simbólicas, podemos decir que, en el caso de los edificios, estas tienen una localización fija, pero, en el del Código de Convivencia, las fronteras se extienden en el espacio y el tiempo. Es decir, las medidas del código se aplican en los espacios públicos (tanto plazas, parques y calles), pero no en todo momento ni sobre cualquiera, sino sobre grupos y actividades específicos, las cuales, por lo general, se relacionan con la informalidad o las manifestaciones políticas, como mencionamos.

Un aspecto que pudimos evidenciar es el rol que ha tenido el Estado en estos procesos, al promover y favorecer mediante un conjunto de iniciativas los intereses del mercado, en detrimento de los sectores populares. Tal como señalamos, ha sido importante el papel de las políticas públicas y de los estados locales como promotores del regreso a la ciudad construida. En los casos de las torres *country* y los edificios de lujo, son inversores privados quienes desarrollan los emprendimientos, pero el gobierno municipal desempeña un papel central al facilitar este tipo de desarrollos a través de la modificación de la normativa urbana o con excepciones a esta. Este trabajo permitió dar cuenta del rol central que asume el municipio de la Capital de Mendoza a la hora de promover y servir de soporte a la iniciativa privada y a la innovación de grandes emprendimientos inmobiliarios.

En cuanto a las particularidades que asume este regreso a la ciudad construida en las distintas ciudades, podemos decir que, en el caso de la Ciudad de Mendoza, el retorno de los capitales no se ha vinculado a la revalorización del patrimonio ni del centro histórico de la ciudad. Por otra parte, en relación con la resistencia de los sectores populares y la llegada de las clases medias, podemos decir que ambos procesos se han dado de manera moderada. La resistencia de ciertos sectores a estos procesos se ha visualizado en distintos hechos. Por ejemplo, la aplicación del Código

de Convivencia Ciudadana ha motivado diversas iniciativas para oponerse a estas intervenciones. Hace unos años organizaciones de artesanas y artesanos trataron de evitar ser desplazados de algunos espacios públicos, o también grupos de jóvenes *skaters* se enfrentaron a las fuerzas de seguridad cuando intentaban sacarlos de las plazas. En cuanto a la llegada de clases medias, observamos distintas intervenciones que buscan favorecer el uso de las áreas centrales por parte de sectores de mayores de poder adquisitivo. Sin embargo, para el caso del AMM, no es tan claro que estos procesos hayan favorecido, sobre todo en términos cuantitativos, el arribo de las clases medias a las áreas centrales o consolidadas, ya que, como mencionamos, aún es muy dinámico el proceso de extensión periférica. Profundizar en estas dinámicas, en la manera en la cual estas se relacionan con la construcción de fronteras materiales y simbólicas, y en su impacto en el uso y la apropiación de las áreas centrales de la ciudad por parte de distintos grupos sociales deberá ser objeto de futuras indagaciones.

Bibliografía

- Bartolomé, M. (2006). Antropología de las fronteras en América Latina. *AmeriQuests*, 2(1).
- Bourdieu, P. (1998). Efectos del lugar. En P. Bourdieu (Ed.). *La miseria del Mundo* (pp. 119-125). Akal.
- Carrión, F. (2001). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. En *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina* (pp. 7-24). Flacso.
- Código de Convivencia Ciudadana. Ordenanza 3.877/2014 Mendoza, 21 de octubre 2014. Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. Disponible en acortar.link/DCEPxq.
- Código Urbano y de Edificación de la Ciudad de Mendoza (texto según ordenanza n.º 3.978/19 B.O.20/12/2019).

- Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. Disponible en acortar.link/KnNmBz.
- Código Urbano y de Edificación de la Ciudad de Mendoza (texto según ordenanza 3.888/15 b.o. 14/01/2016 y ordenanza 3890/15 b.o. 22/01/2016 y ordenanza 3.891/15 b.o. 02/02/2016) Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. Disponible en acortar.link/Qvt5Hx.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2019). Situaciones de segregación y fronteras simbólicas intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. En E. Salizzi y J. Barada (comps.). *Fronteras en perspectiva, perspectivas sobre las fronteras* (pp. 25-56). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10(2).
- Del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad Económica*, 283, 77-102.
- Díaz Parra, I. (2014). El regreso a la ciudad consolidada. *Revista Ciudades. Análisis de Coyuntura, Teoría e Historia Urbana*, (103), 25-32.
- Díaz Parra, I. (2015). Introducción. En V. Delgadillo, I. Díaz y L. Salinas (comp.). *Perspectivas del Estudio de la Gentrificación en América Latina*. Instituto de Geografía de la UNAM: Ciudad de México.
- Díaz Parra, I. (2016). El urbanismo neoliberal. Cátedra “Nuevas dimensiones de la desigualdad en el urbanismo periférico: segregación, gentrificación y regreso a la ciudad construida”. Virtual. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Díaz Parra, I. y Rabasco Pozuelo, P. (2013). ¿Revitalización sin gentrificación? Cooperativas de vivienda por ayuda mutua en los centros de Buenos Aires y Montevideo. *Cuadernos Geográficos*, 52(2), 99-118.

- El Sol* (2008, 18 de junio). Controversia por excepciones en la construcción de edificios. Disponible en acortar.link/xgQNqY.
- García Herrera, L. M. (2001). Elitización: propuesta en español para el término gentrificación. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(332).
- Ghilardi, M. (2017). Cercanía espacial y desigualdad social: las fronteras urbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. En S. Braticevic, C. Tommei y S. Rascovan, (comps.). *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 230-246). Buenos Aires, Alejandro Benedetti.
- Ghilardi, M. y Benedetti, A. (2019). Fronteras en la vida cotidiana del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina). En M. Valero Martínez, E. Superti y J. L. Rebelo Porto (coords.). *Las ciudades entre miradas diversas* (pp. 50-78). Universidad Federal de Amapá, Brasil.
- Harvey, D. (1990). *La condición de la postmodernidad*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Harvey, D. (2007a). De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En *Espacios del capital. Hacia una Geografía crítica*. Akal, Madrid.
- Harvey, D. (2007b). El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. En *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Akal, Madrid.
- Janoschka, M., Sequera, J. y García, E. (2014). Gentrificación, resistencias y desplazamiento en España. Propuestas analíticas. En *Gentrificación, resistencias y desplazamiento en España.*, Contested Cities, Madrid.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Los Andes* (2014, 16 de octubre). Construyen dos polémicas torres en Boulogne Sur Mer. disponible en acortar.link/31jtqW.
- Marsonet, P. y Berridi, D. (2014). Más que un mapa. En Morgani, R. y Rizzo, P. (comps.). *Urbanismo neoliberal y*

- conflictos urbanos en Mendoza. ¿Renovación urbana o gentrificación en los terrenos del Ferrocarril?* Editorial Qellqasqa.
- Morgani, R. y Rizzo, P. (2014). *Urbanismo neoliberal y conflictos urbanos en Mendoza*. Editorial Qellqasqa.
- Ponte, J. R. (2008). *Mendoza, aquella ciudad de barro: historia de una ciudad andina desde el siglo XVI hasta nuestros días*. Consejo Nacional Investigaciones Científicas y Técnicas.
- Renard, J. P. (2002). La frontière: limite politique majeure, mais aussi aire de transition. En J. P. Renard (coord.). *Collectif, limites et discontinuités en géographie* (pp. 40-66). Sedes, París.
- Rizzo, P., Marsonet, P. y Grosso, V. (2011). Expansión de Torres Country en el límite entre los departamentos de Godoy Cruz y Capital de la provincia de Mendoza. Causas de su acelerado desarrollo y perspectivas en relación a la redistribución de las plusvalías. Manuscrito no publicado, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Schmidt, M. (2003). Actuales procesos de transformación urbana y su reflejo en el área central de la ciudad de Mendoza. *Boletín de Estudios Geográficos*, (98), 9-54.
- Scillamá, M. (2014). Fábricas refuncionalizadas. ¿Dispositivos de integración o de segmentación urbana? *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (4), 137-160.
- Smith, N. (2012). *La ciudad revanchista*. Traficantes de Sueños.
- Tercco, M. (2005). Los deseos imaginarios del comprador de Torre-Country. Una tipología antiurbana (I). *Café de las Ciudades*, 4, (33). Disponible en bit.ly/3DU9PX7.
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66), 1-11.

Páginas web consultadas

Inmoclick.com.

Booking.com.

Presidente.com.ar.

Ciudaddemendoza.gob.ar.

Grandes Proyectos Urbanos (GPU), gestión estatal y fronteras intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza

RODRIGO MARTÍN MAGALLANES Y JULIÁN QUIROGA RÍOS

Introducción

Las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe están atravesando un fuerte proceso de transformación territorial a partir de la implementación de políticas neoliberales, producidas bajo la lógica del empresarismo urbano (Harvey, 1989). En este contexto, los Estados, en especial los locales o municipales, tienen un papel central en el empleo de políticas urbanas, las cuales tienden a favorecer y fomentar las prácticas empresariales privadas que impactan de forma negativa en el acceso a la ciudad.

En este capítulo abordaremos el rol del Estado local en la gestión y producción de fronteras intraurbanas, tanto materiales como simbólicas, a partir de grandes proyectos de intervención en vacíos urbanos ferroviarios existentes en el Área Metropolitana de Mendoza (AMM). Para ello, proponemos realizar un acercamiento a la problemática de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) por medio de dos proyectos presentados por la alianza interinstitucional Unicipio¹-BID (Banco Interamericano de Desarrollo); uno

¹ En el año 2016, se creó un nuevo órgano de gestión interjurisdiccional metropolitano, promovido por la Universidad Nacional de Cuyo, denomi-

en los terrenos del ex-Ferrocarril Gral. San Martín en la Ciudad de Mendoza, y otro, en los terrenos del Ferrocarril Belgrano en el departamento de Guaymallén, Mendoza. En ellos tendremos en cuenta los conflictos sociales subyacentes que fueron necesarios para su desarrollo y las nuevas fronteras que generan los mencionados proyectos.

Sostenemos que la planificación que lleva a cabo la alianza Municipio-BID para estos vacíos urbanos obedece a una lógica empresarialista del espacio que genera nuevas fronteras intraurbanas acentuando los procesos de fragmentación y segregación espacial por medio, por un parte, de desplazamientos forzados de población y la aplicación de dispositivos de seguridad que actúan como fronteras materiales, y, por otra, de la elitización del espacio que generan nuevas pautas de consumo que funcionan como fronteras simbólicas, privando del derecho a la ciudad a amplios sectores de la población.

La elección de los casos se fundamenta sobre la base de que estos comparten ciertas características esenciales para el desarrollo de un GPU. Principalmente, son grandes predios que quedaron vacantes o en desuso luego de la implementación de las políticas de ajuste estructural fuertemente profundizadas durante la década de los noventa, entre ellas, la privatización y el posterior cierre de los ferrocarriles para transporte de pasajeros. A su vez, en ambos espacios urbanos, se consolidaron asentamientos informales de sectores vulnerables que, empujados por el contexto de crisis y pobreza creciente en la década del noventa, encontraron en estos lugares un espacio adecuado para la instalación de viviendas y barrios populares informales.

Asimismo, entendemos los GPU como una modalidad de intervención urbana heredera del planeamiento estratégico en el cual la flexibilidad en relación con las regulacio-

nado Municipio. Este tiene como objetivo la articulación y el trabajo conjunto de todos los municipios que componen el AMM para abordar de forma integrada las problemáticas socioambientales.

nes resulta una práctica fundamental. El tamaño de la escala respecto al proyecto también es una característica definitoria de estas intervenciones dado que la envergadura de los proyectos provoca rupturas en la estructura de las rentas del suelo, lo que genera plusvalías inmobiliarias (Vainer, 2012). Por último, otro de los aspectos definitorios de los GPU es la forma innovadora en la cual se relacionan Estado y capitales privados, siendo las asociaciones público-privadas (APP) la expresión de dicha relación.

Las APP resultan por demás importantes ya que implican innovaciones del ámbito financiero e institucional. Dentro de las primeras, los organismos internacionales de crédito son un actor de suma importancia, mientras que, en las segundas, la generación de un espacio legal a medida de las necesidades del proyecto se convierte en una condición necesaria para su avance.

Entendemos también que la relativa facilidad para que el Estado se hiciera con la propiedad de estos terrenos fue fundamental para la elaboración de los proyectos urbanos propuestos en las zonas seleccionadas. Contar con tierra urbana con buena localización y de alto valor inmobiliario facilita los procesos de elaboración de un GPU, en el cual la vinculación con los agentes empresariales privados, en el marco de acuerdos públicos-privados, es el eje central de la política urbana de los Estados municipales.

A partir de dichas prácticas estatales, sostenemos que el Estado es un agente fundamental en la creación de fronteras del orden tanto material como simbólico. Entendiendo por estas últimas aquellos “límites simbólicos que estructuran la interacción social en el espacio público y limitan las posibilidades de circulación y disfrute de la ciudad por parte de los cuerpos catalogados negativamente” (Segura y Ferretty, 2011, p. 168).

Como veremos, el Estado actuó en forma directa en la producción de fronteras. Primero, desplazando a la población residente asentada de manera informal con el objetivo de jerarquizar las zonas. Y segundo, al avanzar en la

elaboración de acuerdos públicos-privados para urbanizar zonas “deprimidas”, generando las condiciones normativas e institucionales necesarias para el desarrollo de cada proyecto, fuertemente impulsadas por los agentes empresariales privados.

Sostenemos que el Estado cumple un rol clave en la dinámica del suelo y la constitución de precios en nuestro caso de estudio. Jaramillo González (2010) plantea que el Estado actúa bajo tres modalidades fundamentales:

- a. como productor de espacio construido mediante la función de edificar inmuebles destinados a distintos usos que alteren la estructura urbana;
- b. como suministrador de equipamiento en su rol de proveedor de infraestructura para la vida urbana que genera impacto en los precios particulares (construcción de obras viales, espacios públicos, redes de servicios, etc.);
- c. y como regulador de usos del suelo, reglamentando normas que impactan en la dinámica del suelo y su utilización, tales como planes de ordenamiento territorial, gestión de usos del suelo, y recuperación de plusvalías.

Si bien interesan al presente trabajo cómo los GPU impulsados por el Estado generan fronteras tanto del orden material (muros, ingresos vallados, barreras, dispositivos de seguridad, etc.), como del simbólico, son estas últimas las que mayor interés despiertan por su componentes y efectos sociales. Como sostienen Dalla Torre y Ghilardi (2019),

las fronteras simbólicas son construidas y alimentadas en gran parte por la prensa y la propaganda a partir de la evaluación y categorización que hacen de los espacios urbanos desde intereses económicos y políticos en especial, movidos por la lógica del mercado (Dalla Torre y Ghilardi, 2019, p. 48).

Sin embargo, aquí entendemos que es el propio Estado el que moviliza determinados discursos, tanto en la prensa como en organismos y colegios profesionales, sobre áreas

específicas con el fin de instalar, por una parte, la necesidad de renovación urbana y, por otra, la idea de que dicha inversión supera las capacidades estatales, por lo que es necesario vincular al sector privado en los planes urbanos. Estas estrategias de *lobby* o cabildeo (Hofman y Aalbers, 2017) han tomado un papel central a la hora de la planificación urbana.

En definitiva, entendemos que, en la construcción de fronteras simbólicas, las prácticas de los Estados locales promueven activamente proyectos urbanos que, bajo el discurso de revitalizar áreas en desuso, jerarquizan y elitizan el espacio urbano produciendo fronteras simbólicas emergentes a partir de la generación de nuevas pautas de consumo del espacio urbano construido.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Luego de esta breve introducción, examinaremos el proceso de producción de los vacíos urbanos analizados y la visión que tienen de estos los Estados locales, materializada en Unicipio como expresión interjurisdiccional. La tercera parte se centra en el análisis de los casos propuestos a partir de los procesos de destrucción creativa del neoliberalismo. Por último, retomamos los puntos sobresalientes del análisis enfocado en las prácticas de los Estados locales en relación con su espacio urbano.

Grandes vacíos urbanos ferroviarios y la visión de Unicipio

El proceso de neoliberalización (Theodore *et al.*, 2009) desarrollado en el país desde las últimas décadas del siglo XX tuvo fuertes impactos en la dinámica urbana del AMM, como así también en el resto de los espacios urbanos de la región. Tal como sostienen Schiavo y Gelfuso (2018), las ciudades latinoamericanas implementaron proyectos de reestructuración neoliberal que, durante su etapa destruc-

tiva, promovieron el desmantelamiento de las instituciones estatales (sistemas redistribucionistas y colectivos). Y como forma creativa, fomentaron nuevas formas de regulación institucional y gestión estatal, otorgándoles un mayor protagonismo a los gobiernos locales, que favoreció a los intereses corporativos.

Como parte de esta etapa destructiva, desarrollada principalmente en la década del noventa, se aplicaron los programas de austeridad que impusieron una fuerte crisis respaldada por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Entre sus múltiples consecuencias, se produjo el desmantelamiento y la privatización de áreas estratégicas estatales, como fue el caso del sector ferroviario y portuario. Como plantea Harvey (2003), la crisis por sobreacumulación de capital llevó a apartar de la circulación a un conjunto de activos muy devaluados, que permanecieron ociosos y alejados durante todo el período, esperando que el capital excedente se apoderase de ellos para aportar nueva vida a la acumulación de capital.

De esta forma, proliferaron grandes vacíos urbanos en áreas centrales del AMM, al tiempo que se producía un progresivo deterioro de su infraestructura. La desidia por parte del Estado permitió que se convirtieran en un espacio oportuno para tomas de tierras y aparición de asentamientos informales como solución temporal para personas en situación de calle. En algunos casos, permanecieron organizaciones sociales ligadas a la cultura ferroviaria resistiendo y en permanente conflicto, como en el caso del ferrocarril San Martín en Ciudad (Morgani y Rizzo, 2014; Salomone y Marsonet, 2011).

La etapa neoliberal creativa se desarrolló principalmente hacia las primeras décadas del nuevo milenio, cuando estos grandes vacíos urbanos comenzaron a ser considerados como áreas de oportunidades (Cuenya y Corral, 2011) para inversiones públicas y privadas. El Estado, sobre todo el gobierno local, impulsó este proceso desde su rol de regulador (Jaramillo, 2010), considerándolos en los planes de

ordenamiento provincial y municipal como áreas a intervenir, habilitando nuevos usos y normas de edificación. Esto permite que actúe también como productor de espacio construido desarrollando GPU, inicialmente a través de nuevos espacios culturales y áreas verdes, y luego por medio de una mixtura de usos comerciales y habitacionales, que impactan fuertemente en la dinámica del suelo y la revitalización del área. Al tiempo que suministra a estas áreas del equipamiento urbano requerido.

Como sostiene Saus (2019), la premisa principal en estos espacios es su preservación y renovación, pero recurrentemente surgen “conflictos entre administración nacional que pretende rentabilizarlos y los municipios que buscan corregir déficits urbanísticos e introducir mejoras en espacios verdes, movilidad, vivienda y pasos a desnivel” (Saus, 2019, p. 6). Sin embargo, como veremos en el cuerpo de este trabajo, existen conflictos entre jurisdicciones e instituciones, principalmente por la propiedad de los terrenos, donde ambas escalas estatales buscan la rentabilización, y están atravesados por intereses políticos y económicos coyunturales.

En este contexto de oportunidades urbanas, en el año 2016, como parte de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), la alianza Unicipio-BID realizó un diagnóstico sobre el AMM, que trabajó en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial. A partir de la aplicación de la metodología ICES, que pondera indicadores estandarizados en las distintas ciudades de América Latina y el Caribe, se logró identificar los temas críticos y las líneas de acción prioritarias.

Entre los temas críticos, aparece la temática de usos del suelo, donde se tuvieron en cuenta tres indicadores: la densidad poblacional (correlacionando la tasa de crecimiento anual de la huella urbana y la densidad neta de población urbana); la existencia de áreas verdes y de recreación (espacios públicos por habitantes); y la planificación de usos del suelo. El resultado dio valores favorables en cuanto

a la existencia de espacios públicos y de áreas verdes por cada 10.000 habitantes. Pero también mostró una densidad poblacional muy baja y un alto porcentaje de huella ecológica con relación al espacio ocupado.

A partir de estos resultados arrojados, surgen como líneas de acción prioritarias las “intervenciones de transformación urbana” (Unicipio, 2018, p. 362) con el objetivo de impulsar una mayor densificación de áreas centrales para lograr un modelo de ciudad compacta y un desarrollo urbano equilibrado. Estas políticas van direccionadas a la refuncionalización de zonas deprimidas, la ocupación de vacíos urbanos, la incorporación de zonas verdes, la mejora de conectividad intermunicipal, y la puesta en valor del patrimonio cultural.

En el documento se presentan cinco proyectos de intervención urbana estipulados para ser concretados en el mediano (2023-2027) y largo plazo (2027-2032), donde también se les asignan montos estimados, tasados en dólares. Estos proyectos están localizados en grandes vacíos urbanos existentes en la trama urbana, principalmente en aquellos espacios subutilizados pertenecientes al ferrocarril, áreas aeroportuarias y riberas del río Mendoza. Las grandes intervenciones proyectadas en distintos municipios del AMM son los siguientes:

- Parque Ribera Luján: localizado en el municipio de Luján de Cuyo, en la ribera del río Mendoza, donde recientemente se ha relocalizado al asentamiento Bajo Luján. Se proyecta la construcción del segundo parque metropolitano más grande de la provincia, incorporando espacios verdes a la trama urbana, movilidad sustentable, espacios culturales, en una superficie de 354 hectáreas. Está estipulado para el largo plazo y tiene una inversión inicial estimada de 79.500.000 millones de dólares. Se está ejecutando y se ha inaugurado la primera etapa.

- Plan Maestro de Intervenciones Estratégicas ex-Aeroparque de Mendoza: localizado en el municipio Las Heras, en los terrenos del ex-Aeroparque Mendoza, que actualmente representan un gran vacío urbano de 72 hectáreas con una localización estratégica. Se propone un trabajo conjunto con la Universidad de Harvard para la refuncionalización del área subutilizada. Está estipulada para el largo plazo una inversión de 16.720.000 dólares. No existen avances en dicha propuesta.
- Intervenciones de desarrollo urbano orientado al transporte (DOT): proyecto a escala metropolitana que busca ampliar la red de transporte Metrotranvía creando nuevas estaciones en todos los departamentos que componen el AMM. Esta intervención es complementaria de la otra línea de acción relacionada con la expansión de la infraestructura de movilidad, que pretende fortalecer el Plan de Movilidad 2030. Está estipulado para el largo plazo y tiene una inversión inicial de 18 millones. Se encuentra en ejecución.
- Parque Joaquín Lavado Quino: localizado en Guaymallén, plantea la realización del proyecto Sendero de la Ciénaga, propuesto por integrantes de la Universidad Central de Venezuela en el marco del Concurso BID Urban Lab. El objetivo es crear un parque polifuncional en los exterenos del Ferrocarril Belgrano. Está estipulado para el mediano plazo y tiene una inversión inicial de 10 millones de dólares.
- Refuncionalización y puesta en valor de los terrenos del ex-Ferrocarril General San Martín: localizado en la Ciudad de Mendoza, el proyecto denominado Distrito Sustentable busca urbanizar las 16 hectáreas restantes del ferrocarril. Está proyectado a mediano plazo y se estipula una inversión inicial de 20 millones de dólares.

A los fines del presente trabajo, analizamos el proceso de refuncionalización llevado a cabo en las últimas dos

décadas en los terrenos del Ferrocarril Belgrano en Guaymallén y el Ferrocarril San Martín en Ciudad de Mendoza. En ambos casos, reflexionamos sobre el rol del Estado como generador de fronteras intraurbanas, a partir de sus lógicas de intervención promoviendo GPU y los conflictos subyacentes.

Vacíos urbanos ferroviarios como áreas de oportunidad

La etapa destructiva ferroviaria

La Estación Ferrocarril (FFCC) General Belgrano, inaugurada en el año 1943, se encuentra emplazada en la intersección de dos arterias principales del departamento de Guaymallén (Carril Godoy Cruz y Av. Mitre). Era una de las puertas de entrada a la provincia de Mendoza para todos aquellos pasajeros que venían del norte argentino y de Bolivia, como así también del vecino país Chile por medio del tren trasandino. La otra entrada de inmigrantes a la provincia era la Estación Central del FFCC General San Martín (inaugurada en el año 1890). Ubicada en el centro de la ciudad de Mendoza, recibía pasajeros provenientes del este argentino, principalmente de Buenos Aires, y en buena medida inmigrantes de origen europeo.

El desarrollo del ferrocarril y sus actividades asociadas convirtieron estas zonas en puntos estratégicos del AMM. Allí existía gran flujo de personas y era un centro de recepción de migrantes. Esto fortaleció el proceso de densificación del área urbana de Guaymallén y Capital, en las cuales florecieron comercios, hoteles, pensiones o conventillos que contribuyeron a consolidar el área urbana de estos departamentos.

El comienzo de la etapa neoliberal destructiva, acentuado en la década de los noventa, produjo la privatización, el desmantelamiento y la desaparición de la actividad

ferroviaria de transporte de pasajeros. Este proceso generó, en el departamento de Guaymallén, una fuerte pauperización en toda el área. Los terrenos ferroviarios, con sus galpones y toda su infraestructura, quedaron obsoletos y devaluados, conformando un extenso baldío urbano de 34 hectáreas en un área muy urbanizada.

Sin embargo, en la capital de Mendoza, el cierre del tren de pasajeros, y con él el abandono de la Estación Gral. San Martín, tuvo un impacto menor en términos urbanos. El área circundante se encontraba ampliamente desarrollada y conectada al principal centro administrativo y de servicios de la provincia, por lo que la zona circundante no sufrió el deterioro que sí se verificó en el departamento de Guaymallén. No obstante, el proceso privatizador dejó un gran pasivo urbano en el centro de la Ciudad que fue objeto de diversas disputas por su apropiación dado el alto potencial inmobiliario en gran parte impulsado por su localización.

El contexto de crisis económica y agudización de la pobreza que vivió el país durante esta etapa transformó estos terrenos ferroviarios en escenario de oportunidad para poblaciones vulnerables y personas en situación de calle que buscaron satisfacer sus necesidades habitacionales de manera informal.

Hacia fines de la década de los ochenta, comenzó a instalarse en los terrenos del ex-FFCC Gral. San Martín asentamientos precarios e informales. El primero en llegar fue el barrio Costa Esperanza hacia el sur de calle Suipacha. Mientras que, al norte de la misma arteria, se instalaron el barrio Malargüe (principios de los años noventa) y el asentamiento Escorihuela (2007). El asentamiento Malargüe estaba constituido en su mayoría por exempleados ferroviarios o familiares directos de estos que ocuparon las viejas edificaciones, casi en ruinas, de lo que en otrora fueron los talleres mecánicos del ferrocarril (Insa, 2010). Por su parte, para el 2002 comenzó a conformarse el asentamiento Estación Belgrano, que llegó a estar habitado por

90 familias que se incorporaron a la ciudad desde la informalidad laboral y habitacional.

La ocupación informal de estos terrenos no estuvo exenta de conflictos sociales entre los agentes estatales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como sindicatos y colectivos de artistas y, por supuesto, los habitantes de cada lugar. Por una parte, los Estados locales, en connivencia con agentes empresariales privados y organismos financieros internacionales, buscaban la erradicación de los barrios populares, al empezar a considerar estos pasivos urbanos como áreas de oportunidad bajo el discurso de la necesidad de renovación urbana de zonas que catalogaban como deprimidas.

Por otro lado, en ambas localizaciones (Estación Belgrano y Gral. San Martín), se encontraban intereses de las OSC, como sindicatos de ferroviarios, que se oponían a los proyectos de renovación urbana entendiéndolos como obstáculos para una futura reactivación del servicio de trenes para transporte de pasajeros².

La etapa creativa: nuevas fronteras y conflictos urbanos

Para lograr los objetivos de los Estados locales en estos espacios urbanos de oportunidad, fue necesario, por una parte, el desplazamiento de la población asentada de forma irregular en ellos, y, por otra, la creación de nuevas institucionalidades reflejadas en un cuerpo normativo que avale

² Es interesante indagar las contradicciones entre las escalas estatales involucradas. Desde el año 2003, a nivel nacional, comenzó a circular la idea de que era posible la reactivación del tren de pasajeros, por lo que sindicatos de ferroviarios como La Fraternidad se tomaron de dichos discursos para frenar algunos emprendimientos inmobiliarios, en particular el proyecto Mendoza-Madero en los terrenos de la Estación Gal. San Martín (ver Jajamovich, 2016; Morgani y Rizzo, 2014; Quiroga Ríos y Magallanes, 2021). Mientras que los Estados locales, el provincial y principalmente el municipal buscaban otros destinos para los vacíos urbanos generados, como son los Grandes Proyectos Urbanos que aquí proponemos estudiar.

los proyectos urbanos de gran escala y en nuevos órganos interjurisdiccionales, como Municipio, que posibiliten el acceso al financiamiento requerido.

Podemos plantear que la etapa creativa comenzó, en los terrenos de Ciudad, con el proyecto Mendoza-Madero en el año 2002. Esta propuesta desató conflictos entre quienes estaban haciendo uso de este espacio (los barrios informales, sindicatos ferroviarios y colectivos de artistas) y los impulsores del proyecto (el Estado local y la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.). La premisa central en contra del GPU era evitar un uso privado de un espacio público, alegando que este proyecto pretendía elitizar la zona por medio de desarrollos inmobiliarios orientados a la clase alta.

Si bien el proyecto Mendoza-Madero no llegó a concretarse, dejó fuertes precedentes institucionales y sociales. Entre los primeros, un nuevo cuerpo normativo que habilitaba nuevos usos y densidades para la zona; entre los segundos, el desgaste de la lucha social materializada en el desplazamiento de los barrios informales, y la atomización de los agentes involucrados en la defensa de los terrenos a partir de perseguir objetivos diferentes (Salomone y Marsonet, 2011).

Estas situaciones allanaron el camino para que “posteriormente se pudieran realizar otros proyectos en la zona, uno netamente habitacional como el desarrollo urbanístico Pro.Cre.Ar Ciudad, y el proyecto de renovación urbana Distrito Sustentable” (Quiroga Ríos y Magallanes, 2021, p. 18).

En el caso de los terrenos de la Estación Belgrano, fue en el año 2005 cuando la Municipalidad de Guaymallén gestionó y logró que Belgrano Cargas S.A. le cediera 6 hectáreas del predio, localizadas en el área de maniobras de las formaciones ferroviarias. El municipio inicialmente tuvo el objetivo de construir un estadio techado con capacidad para 15 mil personas. Sin embargo, cambió de rumbo y, luego de idas y vueltas, hacia el año 2012 el Estado nacional, en conjunto con el municipio, terminó construyendo un GPU

de gran impacto en el área (Magallanes, 2017), el Espacio Cultural Julio Le Parc.

La construcción de este espacio cultural generó un importante quiebre estético y urbanístico en el área circundante, sobre todo a partir de su diseño moderno en forma de semilla, en una zona con construcciones bajas y antiguas. Financiado con recursos provenientes del Fondo Federal Solidario de la Soja y de regalías petroleras, se posicionó como el centro cultural público más grande del interior del país y respondió a la tendencia de la época de transformar espacios ferroviarios en centros culturales que potencian la industria local (Magallanes, 2018).

En el año 2015, se llevó a cabo el desalojo y la relocalización del barrio Estación Belgrano, mediante un plan en conjunto entre la Dirección de Vivienda de Guaymallén y el Instituto Provincial de la Vivienda. Las 90 familias censadas fueron relocalizadas en el distrito de Bermejo. Aunque no todas las personas pudieron acceder a la casa, igual fueron desalojadas y permitieron dejar libre el predio donde se proyecta construir el Ecoparque Joaquín Lavado³ (Magallanes, 2017).

Otro conflicto que enfrentó el municipio fue el desalojo de forma violenta de la Feria Popular de Guaymallén, que se localizaba los fines de semana en las inmediaciones del edificio de la antigua estación. Esto se desarrolló bajo la gestión del radical Marcelino Iglesias, que desconoció acuerdos pactados con la feria e impuso una lógica de consumo donde la informalidad era reprimida y no se le garantizaba el derecho a la centralidad urbana.

³ El mismo terreno donde estaba el asentamiento fue el escenario de conflicto entre la Municipalidad y el Club Atlético Argentino, club localizado a escasas cuadras de dicho predio. Esto fue debido a que en 1999 la empresa Ferrocarril General Belgrano cedió a comodato al club para fines deportivos, pero este nunca pudo hacer uso por su crisis interna y la existencia del asentamiento. Por ello, ante el desalojo en 2015 y la mejor situación del club, volvió a hacer una demanda institucional hacia el municipio, pero que no fue resuelta satisfactoriamente porque se contraponen con los intereses de construcción del ecoparque.

En ambas localizaciones, los Estados locales asumieron el rol de suministrador de equipamientos urbanos que valorizaron la zona circundante. En Guaymallén se desarrollaron obras complementarias de aperturas de calles, luminaria, seguridad y espacio público. Paralelamente, se construyó un muro que dividía los terrenos ferroviarios y así generaba nuevas fronteras materiales entre la ciudad renovada y los habitantes del asentamiento circundante.

Por su parte, en Capital, las obras desarrolladas tuvieron que ver con la creación del Parque Central⁴ inaugurado en el año 2005, también sobre terrenos del ex-FFCC Gral. San Martín. Esta emblemática obra fue la punta de lanza de los proyectos públicos y privados de renovación urbana del área. Entre los primeros, a las ya comunes obras de apertura de calles, luminarias, etc., se sumó la creación del Parque Lineal Nicolino Locche sobre calle Perú. Entre los segundos, se pueden mencionar la venta de terrenos circundantes para la realización de un hipermercado (Coto) y un desarrollo inmobiliario de alta gama (Casa Magna).

Mientras que el espacio cultural Julio Le Parc rompe con la morfología urbana de la zona y no se integra a su entorno, el Parque Central sí se integra en la trama urbana en una zona residencial baja en altura, pero densa en población y con pocos espacios verdes; esta obra no genera una disrupción en el trazo urbano. Sin embargo, estas prácticas estatales han valorizado emprendimientos privados y han elevado los precios del suelo e inmuebles sin la creación de mecanismos que permitan recuperar al Estado la inversión realizada.

Como hemos visto, en ambos casos los Estados locales lograron la “limpieza” social y normativa de los territorios

⁴ Inaugurado en el año 2005, el Parque Central cuenta con 14 hectáreas de áreas verdes, enclavadas en una zona central de la capital mendocina de alta densidad habitacional y a pocas cuadras del principal centro administrativo y de servicios de la provincia. En el año 2010, se añadió la Nave Cultural, un importante centro cultural multidisciplinario construido sobre los antiguos galpones del FFCC San Martín.

ferroviarios, y, a partir de ello, han desplegado importantes dispositivos de control en dichos espacios, con el objetivo de evitar en ellos una nueva ocupación informal. Tal como plantean Dalla Torre y Ghilardi (2019), este proceso genera una mayor fragmentación y segregación social, consolidando el modelo de ciudad de fronteras, instaurando muros y dispositivos de control, desalojando a los “malvivientes” de este espacio para instituir nuevas formas de consumo.

Grandes Proyectos Urbanos en terrenos ferroviarios

Como hemos visto en lo desarrollado hasta el momento, los Estados locales, principalmente municipales, movilizaron una gran cantidad de recursos materiales y simbólicos para lograr la liberalización de áreas en desuso con el fin de instalar proyectos de renovación urbana que cambiaran la morfología de las zonas y en especial las pautas de consumo urbano, marcando una articulación política que se caracteriza por las relaciones con agentes privados y organismos internacionales de financiamiento.

Entre las prácticas materiales y concretas, el Estado como suministrador de equipamiento urbano y como agente que tiene la potestad normativa sobre su territorio produjo espacios urbanos libres para el desarrollo de proyectos de gran escala. Entre las prácticas simbólicas, encontramos un fuerte discurso que se construye en relación con la necesidad de renovación de áreas deprimidas, al tiempo que se hace explícito que se requiere la articulación con privados y organismos internacionales para la financiación de estos proyectos, dado que dichas inversiones escapan a las capacidades financieras municipales.

Los dos proyectos urbanos que se intentan desarrollar en los terrenos ferroviarios presentan similitudes institucionales y materiales que marcan el perfil de las prácticas estatales y determinan el impacto en la estructura material de la ciudad (tabla 1). Entre las primeras, la creación de Unicipo y la incorporación del AMM a la iniciativa ICES

proporcionaron los canales institucionales necesarios para que los Estados locales pudieran acceder al financiamiento requerido, implican la generación de un cuerpo normativo acorde al proyecto urbano. Entre las segundas, estos proyectos instauran rupturas en la trama urbana de los departamentos involucrados al producir un espacio que contrasta fuertemente con el área circundante.

Tabla 1. Principales características de los proyectos urbanos

	Ecoparque Joaquín Lavado	Distrito Sustentable
Localización	Terrenos ex-Estación Belgrano, Guaymallén, Mendoza. Coordenadas: -32.8889593365167, -68.81386497736108.	Terrenos ex-Estación Gral. San Martín, Capital, Mendoza. Coordenadas: -32.88099683366022, -68.84869882209662.
Extensión	26 hectáreas.	24 hectáreas.
Agentes involucrados	Municipalidad de Guaymallén por medio de Unicipio. Gobierno Provincial. Gobierno Nacional (ONABE-AABE). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desarrolladores privados. Universidad de Venezuela.	Municipalidad de Capital por medio de Unicipio. Gobierno Provincial. Gobierno Nacional (ONABE-AABE). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desarrolladores inmobiliarios privados.
Financiación	Monto: 10 millones de dólares. Financiamiento público (por medio de préstamos con el BID) y privado.	Monto: 20 millones de dólares. Financiamiento público (por medio de préstamos con el BID) y privado.
Estado de avance	Master Plan aprobado. Sin movimientos en relación con la construcción.	Master Plan aprobado. Sin movimientos en relación con la construcción.
Tipo de desarrollo	Combinación de espacio verde con el Parque Joaquín Lavado "Quino" (6 hectáreas) con el proyecto ganador Senderos de la Ciénaga (20 hectáreas), un parque urbano con mixturas de usos del suelo construido respetando la vegetación y el paisaje autóctono.	Combinación de espacios verdes con desarrollos inmobiliarios de alta gama. Utilización de usos del suelo comerciales, habitacionales y culturales-patrimoniales. Proyectos sustentables con terrazas verdes, mercados y huertas orgánicas y museo del vino.

Fuente: elaboración propia.

Actualmente, ninguno de los proyectos ha avanzado principalmente por dos motivos. Por un lado, la agudización de la crisis económica derivada de la situación de subordinación financiera y la multiplicación de la deuda externa, cuestión que hace que no sea prioritaria la realización de este tipo de proyectos tanto por parte de los organismos multilaterales, como de los inversores privados. Por otro lado, en el caso del departamento de Guaymallén, existe un problema entre las escalas estatales involucradas, ya que no se ha producido la sesión definitiva de las hectáreas correspondientes.

Sin embargo, los espacios urbanos analizados se encuentran en condiciones (tanto materiales como normativas y simbólicas) para la realización de los proyectos. Mientras tanto, permanecen en forma ociosa, vigilados y produciendo fronteras intraurbanas que generan mayor fragmentación espacial y social.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, hemos dado cuenta del rol que cumplió el Estado como generador de fronteras intraurbanas, sobre todo a partir de la implementación de Grandes Proyectos Urbanos en antiguos terrenos ferroviarios del AMM.

El proceso de neoliberalización acontecido en el país desde las últimas décadas del siglo XX tuvo un fuerte impacto territorial, imponiendo programas de austeridad y provocando el desmantelamiento de sectores claves de la economía, de los cuales el sector ferroviario fue uno de los más afectados. Esta crisis por sobreacumulación llevó a quitar de circulación un conjunto de activos, devaluarlos y hacer que permanecieran ociosos durante décadas, esperando a que vuelvan a ser incorporados al circuito de acumulación.

A través del análisis comparativo, hemos demostrado los similares procesos de transformación desarrollados en los terrenos de la Estación Ferrocarril San Martín (Ciudad de Mendoza) y la Estación Ferrocarril Belgrano (Guaymallén). Durante la etapa neoliberal destructiva, principalmente en la década del noventa, sufrieron el vaciamiento y desguace de la actividad ferroviaria, ya que dejaron de funcionar los trenes de transporte de pasajeros y de cargas. Si bien el proceso de privatización de estas dos líneas no se desarrolló al mismo tiempo, ya que el Ferrocarril Belgrano fue el último en pasar a manos de privados, ambos transformaron sus estaciones y talleres principales en grandes baldíos urbanos situados en zonas densamente pobladas del AMM. Esto trajo consecuencias también en todas las actividades y trabajos relacionados con el sector ferroviario, generando una fuerte pauperización de las áreas urbanas circundantes, crisis que se agudizó más en los barrios obreros aledaños a la Estación Belgrano.

En este contexto de crisis y desamparo estatal, los terrenos en desuso se convirtieron en áreas de oportunidades para personas en situación de calle, ya que ocuparon estos espacios ejerciendo su derecho a la ciudad y logrando el surgimiento de asentamientos informales (tres en la Estación San Martín y uno en la Estación Belgrano). Estas ocupaciones entraron rápidamente en conflicto tanto con las entidades estatales, principalmente municipales, como así también con el vecindario aledaño, que exigió más seguridad y criminalizó a los nuevos habitantes.

Todos los asentamientos existieron en un período de entre diez y veinte años, y coincidieron con el tiempo en que permanecieron ociosos estos terrenos. A su vez, aparecieron otras formas de apropiación del espacio ferroviario a partir de prácticas llevadas a cabo por organizaciones culturales (Casa América en Ciudad), gremiales (la Unión Ferroviaria en los dos casos), deportivos (Club Atlético Argentino) y socioproductivos (Feria Popular de Guaymallén).

Hacia el comienzo del nuevo milenio, comenzó a desarrollarse la etapa neoliberal creativa, y estos terrenos empezaron a ser valorados por las gestiones del municipio, que, desde su rol de regulador del suelo, los incorporó en sus planificaciones territoriales como áreas de preservación patrimonial y espacios verdes. Esta situación llevó a que los Estados municipales establecieran negociaciones –permeadas por prácticas de *lobby* político-económico y situaciones conflictivas– con el Estado nacional y ONABE-AABE para la cesión de dichos terrenos. En este sentido, el Estado como generador de espacio construido se transforma en un actor clave para la concreción de GPU como modalidad de intervención estratégica, sobre todo porque innova en la gestión empresarialista, generando obras de grandes dimensiones con flexibilidades normativas, que produjeron rupturas en el mercado del suelo y en la trama urbana.

En el caso de Ciudad, la construcción del Parque Central se convirtió en la punta de lanza del proceso, posicionándose como modelo exitoso de intervención urbana en terrenos ferroviarios, ya que permitió revalorizar un área deprimida e innovar en modos de gestión público-privada para atraer nuevos capitales. En torno a este espacio verde, se proyectaron una gran cantidad de inversiones, que permitieron generar nuevas fronteras elitizando el área e imponiendo nuevas pautas de consumo del espacio.

Los antiguos galpones ferroviarios fueron transformados en espacios culturales (Nave Cultural y Universitaria), respetando su valor patrimonial, como así también se reutilizó el tendido férreo para la concreción de otro GPU a escala metropolitana como lo es el Metrotranvía. Y más recientemente, la construcción del desarrollo urbanístico ProCreAR ha logrado revalorizar el área y transformarla en un espacio de vivienda para sectores medios.

En Guaymallén, el proceso de renovación comenzó con la construcción del GPU Espacio Cultural Julio Le Parc, y, a través de esta obra, el Estado nacional y el municipal buscaron generar rupturas paisajísticas con un diseño de

vanguardia, y de esa forma incorporar esta área deprimida al consumo cultural y turístico metropolitano. También, desde su rol de suministrador de equipamiento, llevó a cabo obras viales, de seguridad, y luminaria que actuaron de forma complementaria para el proceso de renovación. Esto habilitó la creación de fronteras simbólicas y materiales hacia el asentamiento circundante, sobre todo a partir de la construcción de un muro divisor. Aun así, el proceso de transformación ferroviario fue más lento que en el otro caso, y no se concretaron los distintos proyectos complementarios que fueron apareciendo.

La concreción y proyección de nuevos GPU posicionó al Estado nuevamente como generador de fronteras, ya que en ambos casos provocó el desplazamiento de las distintas ocupaciones informales existentes. En todos los casos, se desarrollaron conflictos, algunos más represivos que otros, y esto conllevó la relocalización de viviendas y emprendimientos productivos en la periferia de la ciudad. Esto implicó la negación a los sectores populares del acceso a una centralidad urbana y, con ello, del derecho a la ciudad.

La creación de Municipio y el ingreso a la ICES le otorgaron mayor protagonismo al BID en la planificación metropolitana y profundizaron el modo gestión empresarialista urbana. A través de su financiamiento, permitió relanzar el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y los planes específicos de cada municipio, donde emergió como uno de los objetivos principales la necesidad de tender hacia una ciudad compacta. En este sentido, ambos terrenos ferroviarios se convirtieron en escenario de experimentación y proyección de nuevos GPU que se suman a la onda verde e incorporan la perspectiva de sustentabilidad que promulga el BID.

El caso del proyecto ganador del concurso BID Urban Lab para el desarrollo del Ecoparque Quino da cuenta de forma clara del modo de gestión de arriba hacia abajo propuesto por la alianza Municipio-BID. Mientras que el Distrito Sustentable es presentado como el ensayo urbanístico

modelo que revalorizará y elitizará el área ferroviaria a través del modo de gestión público-privada también sugerido por el organismo.

En ambos casos, la subordinación financiera y la consecuente crisis económica profundizada desde 2018 llevaron a que no se pudieran concretar las inversiones deseadas. Esto se suma al hecho de que existen conflictos interjurisdiccionales por la cesión de dichos terrenos entre las escalas estatales, el Estado municipal y el nacional.

Es por eso por lo que hoy estos terrenos siguen siendo fronteras intraurbanas que, a través del rol del Estado, generan discontinuidades en la trama, se encuentran ociosos y vigilados, esperando el momento oportuno para que capitales externos los incorporen al circuito de acumulación.

Bibliografía

- Cuenya, B. y Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, 37(111), 25-45. En bit.ly/3dRplIZ.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. R. (2019). Situaciones de segregación y fronteras simbólicas intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. In E. Salizzi y J. Barada (eds.). *Fronteras en perspectivas/perspectivas sobre las fronteras* (p. 389). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3. En bit.ly/3AumG2m.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Akal.
- Hofman, A. y Aalbers, M. B. (2017). Spaces of lobbying. *Geography Compass*, 11(3), 1-17. En bit.ly/3r0acMG.

- Insa, C. (2010). *Desigualdad y marginación en el corazón de las ciudades y en la periferia. El Asentamiento Costa Esperanza, un núcleo urbano segregado en el Gran Mendoza Alumna: Cinthia Insa Registro No: 16662 Dirigido por* [Universidad Nacional de Cuyo]. En bit.ly/3E1tHrv.
- Jaramillo, S. (2010). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (Segunda). Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Unidas.
- Jajamovich, G. (2016). La circulación de políticas urbanas: la Corporación Puerto Madero y “Mendoza-Madero”. *Journal of Latin American Geography*, 15(3), 67-85.
- Magallanes, R. M. (2017). *Urbanismo Neoliberal y conflictos urbanos en el Área Metropolitana de Mendoza: Transformaciones en zonas pericentrales de Guaymallén*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Magallanes, R. M. (2018). Urbanismo neoliberal en el área metropolitana de Mendoza. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 19, 139-167.
- Morgani, R. y Rizzo, P. (2014). *Urbanismo neoliberal y conflictos urbanos en Mendoza. ¿renovación urbana o gentrificación en los terrenos del ferrocarril?* Qellqasqa.
- Quiroga Ríos, J. y Magallanes, R. M. (2021). Lógicas de intervención estatal en vacíos urbanos ferroviarios: los casos de Pro.Cre.Ar Ciudad y Distrito Sustentable, Mendoza Argentina. *Revista Huellas*, 25(2), 11-30.
- Salomone, M. y Marsonet, P. (2011). Territorio urbano: espacio para la vida vs. espacio para el capital. La disputa por los terrenos del ferrocarril en Mendoza. *Herramienta*, 15(48), 153-175. En bit.ly/3H0j5LW.
- Saus, M. A. (2019). Planificación de infraestructuras y renovación urbana en espacios ferroviarios desafectados: revisión de antecedentes europeos desde premisas del Área Metropolitana de Santa Fe (Argentina). *XI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Santiago de Chile, junio de 2019. En bit.ly/33QvnYP.

- Schiavo, E. C. y Gelfuso, A. G. (2018). Urbanismo de mercado. Las ciudades latinoamericanas y el neoliberalismo realmente existente. *Cadernos Metrópole*, 20(42), 423-442. En bit.ly/3rQSFpy.
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales SUR*, 66, 1-12.
- Unicipio (2018). Área Metropolitana de Mendoza Sostenible. Hacia un desarrollo sostenible del territorio.
- Vainer, C. (2012). Grandes Proyectos Urbanos ¿Qué son y cómo evaluarlos? En B. Cuenya, P. Novais y C. Vainer (eds.). *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña* (Primera, p. 388). Café de las Ciudades.

6

Fronteras imaginadas

*El abordaje de la trama de sentidos
en los estudios urbanos del Área Metropolitana
de Mendoza*

JAVIER IGNACIO FRIAS

Introducción

Desde finales de la década del 70, las ciudades latinoamericanas vienen siendo testigo de importantes transformaciones como producto de la flexibilización de los mecanismos de planificación urbana y el reposicionamiento del mercado como coordinador central de la producción de la ciudad (Abramo, 2012). Los cambios en los estilos de vida y en las formas de ocupación del suelo dinamizados por las nuevas relaciones entre sector inmobiliario, Estado y sociedad civil dieron lugar a *formas de territorialidad exacerbadas* (Prévôt Schapira, 2001), que desnudaron un acrecentamiento de la brecha urbana entre los distintos grupos socioeconómicos.

Si la reflexión urbana ha tendido a concentrarse mayoritariamente en el análisis de los aspectos morfológicos y materiales de la ciudad, la constatación de una reducción en la escala de la segregación, que muestra ciudades menos polarizadas a nivel macro, pero con una intensificación de las barreras físicas y simbólicas a nivel micro, volvió patente la necesidad de impulsar nuevas aproximaciones al hecho

urbano. Como expresan Bayón y Saraví (2013), lo que ha cambiado en las últimas décadas no es simplemente la “ecología” de la ciudad, para usar la famosa tónica de la Escuela de Chicago, sino la propia experiencia del espacio vivido, hoy atomizada en diferentes modos de habitar que conviven y se tensionan al interior de las metrópolis.

Así, amparada en el doble impacto del “giro espacial” y el paradigma constructivista e impulsada por el auge de los estudios culturales, la pregunta por los imaginarios urbanos ofreció en las últimas décadas una vía renovada para problematizar la reproducción de las desigualdades en la ciudad (Vera, 2019). Contra las miradas de tipo cartográfico, el estudio de los imaginarios permitía recuperar una aproximación a las fronteras socioespaciales anclada en la experiencia polisémica de la ciudad como “lugar practicado” (De Certeau, 2000). Para estos enfoques, en la configuración del entramado urbano ya no solo intervienen los artefactos y las prácticas objetivas de los agentes, sino también un conjunto de narrativas y representaciones que están en permanente disputa y que tienen grados variables de efectividad sobre la producción social del espacio.

Pese a estas promesas, distintos autores reconocen que el aporte de los enfoques representacionales ha corrido una suerte dispar, tanto por la flexibilidad teórico-metodológica a la que ha sido sometido el concepto de “imaginarios urbanos” (Hiernaux, 2007), como por las dificultades operativas que ha supuesto su estudio por fuera de las grandes metrópolis de América Latina (Vera, 2019).

En una década en que el interés por los imaginarios urbanos parece haberse apagado (Girola y Alba, 2018), resulta pertinente visitar ahora aquellos itinerarios de investigación, repasar los tópicos principales y reconocer tanto sus hallazgos como sus cuentas pendientes. ¿Cuáles son las preguntas que siguen vigentes con relación al vínculo entre morfología, prácticas espaciales y tramas de sentido? ¿Qué consensos teóricos y epistemológicos existen al interior de los estudios sobre los imaginarios urbanos?

¿Ha producido la apuesta por la urdimbre simbólica toda su productividad analítica o se trata de un enfoque aún en construcción?

En este trabajo procuramos realizar una aproximación a la temática de los imaginarios urbanos haciendo pie en la forma en que han sido tratados en las investigaciones dedicadas al Área Metropolitana de Mendoza (AMM). Para ello, en la primera parte de nuestro recorrido, repasamos los debates teórico-metodológicos sobre la cuestión de los imaginarios urbanos para luego detenernos en los análisis de las representaciones particulares que sostienen la experiencia fragmentada de la ciudad contemporánea. En un tercer momento, examinamos la bibliografía especializada referida al AMM buscando formas de acceso, tratamientos implícitos y aspectos vacantes en el abordaje de los mundos de sentido. Finalmente, cerramos destacando las potencialidades del estudio de los imaginarios urbanos como vía fructífera para repensar las distintas fronteras que modelan la vida cotidiana en el AMM.

Los pliegues de la ciudad: prácticas del habitar e imaginarios urbanos

Cuando Michel de Certeau (2000) acuñó la metáfora del *palimpsesto* para caracterizar la confección rugosa de la trama metropolitana, su intervención perseguía un propósito claro: destrabar ángulos para pensar la ciudad que habían permanecido oscurecidos por el dominio de los aspectos físico-cuantitativos en la investigación urbana. Según este autor, la disposición morfológica de la ciudad no tiene efectos causales por fuera de la fluidez de las prácticas que allí tienen lugar. Asomaba, en sus reflexiones, un interés por los *pliegues*, esto es, por la experiencia urbana entendida como los modos de hacer, sentir y significar la vida en la ciudad.

No obstante, no sería hasta la década del noventa cuando la propuesta de interpretar el fenómeno urbano desde sus representaciones ganara volumen en América Latina. Los esfuerzos pioneros corresponden a los trabajos de Armando Silva (2006) y Néstor García Canclini (2005), bajo la convicción de que, como por esos años postulaba Bourdieu (2007), las asimetrías sociales objetivadas en el espacio se expresan, en buena medida, bajo la forma de categorías de percepción, clasificaciones y estructuras mentales. Argumenta García Canclini:

No solo hacemos la experiencia física de la ciudad, no sólo la recorremos y sentimos en nuestros cuerpos lo que significa caminar tanto tiempo o ir parado en el ómnibus, o estar bajo la lluvia hasta que logremos conseguir un taxi, sino que imaginamos mientras viajamos, construimos suposiciones sobre lo que vemos, sobre quiénes se nos cruzan, las zonas de la ciudad que desconocemos y tenemos que atravesar para llegar a otro destino, en suma, qué nos pasa con los otros en la ciudad (García Canclini, 2005, pp. 88-89).

Desde aquellos años, los problemas comunes que arrastra este campo de estudios es la ambigüedad teórica a la que ha sido sometida la noción de “imaginarios” y las dificultades metodológicas que esa indefinición ha supuesto en la práctica de la investigación empírica. De acuerdo con Lindón y Hiernaux, en los últimos años la referencia a los imaginarios urbanos se ha constituido “en una expresión paraguas bajo la cual se pueden cobijar planteamientos muy heterogéneos y, muchas veces, escasamente espaciales” (Lindón y Hiernaux, 2008, p. 8). Es por eso por lo que, para García Canclini (2007), la cuestión imaginal de la vida urbana remite no tanto a un objeto rigurosamente acotado, sino más precisamente a una “problemática”.

En efecto, lo que nuclea a esta variedad de aproximaciones es una veta de trabajo compartida: el reconocimiento de que la ciudad es algo más que un mapa o, lo que es lo mismo, la ponderación de que sobre la geografía “plana” de

la ciudad se sobrepunen una serie de relieves sociales en los que el espacio urbano aparece constantemente “recreado” por los agentes que lo habitan.

“La ciudad se vuelve densa al cargarse con fantasías heterogéneas”, escribe García Canclini (2005, p. 97). Si, apelando a la imagen de Lacarrieu (2007), la comprensión de los procesos de significación había quedado muchas veces opacada por la “pesadez” de la ciudad física, lo que reunía a los estudiosos de los procesos simbólicos era la presunción de que, como subrayaron Bayón y Saraví (2013), la segregación se refuerza cuando el análisis incorpora los patrones socioculturales que gobiernan la interacción con el “otro” y la experiencia del lugar. En la fórmula de Gravano (2016), no se trataba, entonces, de analizar únicamente cómo se vive *en la ciudad*, sino de pensar, también, cómo se vive *la ciudad*, cómo se la siente, cómo se la huele, cómo la imaginan sus habitantes.

Ahora bien, al margen de la diversidad de perspectivas que han hecho pie en esa premisa investigativa, existen algunos supuestos comunes que han vertebrado este campo de estudios. Por caso, un consenso extendido en los trabajos dedicados a la temática es que los imaginarios aluden a “matrices” o “entramados” de sentido socialmente contruidos (Santillán, 2019). De ello se desprende que, por un lado, no se trata de ficciones o fantasías aleatorias, sino de estructuras de significación que proveen esquemas generales de comprensión sobre la ciudad y sus otros, y, por otro, que, si bien refieren a aspectos subjetivos, no son elaboraciones individuales, sino formas de subjetividad socialmente organizadas.

Existe también acuerdo respecto del carácter performativo que lo imaginal posee en relación con las pautas que regulan la vida metropolitana. Como explica Lindón (2017), los imaginarios urbanos son “actantes”, es decir, la puesta en circulación de esos esquemas de interpretación tiene un efecto sobre la sociabilidad urbana: inducen modalidades de construcción y patrones de movilidad, promueven usos

y apropiaciones del espacio particulares y alteran la naturaleza de los vínculos con los diferentes en la ciudad.

Por esta razón, los autores que se inscriben en esta línea de trabajo advierten que la dimensión imaginaria no debe ser confundida con lo “falso” o lo “inventado” (Girola y Alba, 2018). Como sugiere Silva (2006), no son verdades científicas, sino sociales; en cuanto matrices de sentido, forman parte de la realidad cotidiana de los agentes, y el desafío de la investigación no consiste tanto en develar la adecuación de esas estructuras mentales a la dinámica objetiva del espacio urbano, sino en desentrañar su operatividad, es decir, el modo en que impregnan de sentido las distintas formas de vida que conviven en la ciudad. De esta manera, otra idea repetida en los tratamientos del tema es la interpretación de lo ficcional como sutura o sedimento de lo social; los imaginarios sellarían, así, la fractura que produce lo desconocido, intentan estabilizar el fluir en constante transformación de la experiencia metropolitana (García Canclini, 2005).

En la óptica de Santillán (2019), la vaguedad con la que usualmente se ha empleado el término “imaginario”, lejos de constituir un obstáculo, explica el éxito que ha alcanzado dicha perspectiva en décadas recientes. En una línea similar, para Girola y Alba (2018), la variedad de acepciones que se ciernen sobre ese concepto no es un síntoma de imprecisión teórica, sino más bien un indicio de su riqueza explicativa.

En virtud de esa fertilidad, Paula Vera (2019) apela al esquema tripartito de Lefebvre para distinguir tres grandes modos de encarar el estudio de los imaginarios urbanos. En primer lugar, estaría el punto de vista de la *ciudad vivida* (o imaginarios *desde* la ciudad), lugar de aterrizaje de los imaginarios urbanos en los ya mencionados trabajos de Armando Silva y Néstor García Canclini, y centrado en los procesos de significación que ponen en juego los agentes en su habitar cotidiano por la ciudad. Un segundo grupo sería el referido a la *ciudad percibida* (o imaginarios *sobre* la ciudad), abocado a rastrear las maneras de imaginar la ciudad en las representaciones artísticas y culturales. Finalmente, los

análisis de la *ciudad concebida* (o imaginarios *de* la ciudad), interesados en conocer las miradas metropolitanas globales que subyacen en los discursos de la arquitectura, la política y la planificación urbana.

Gravano (2005), por su parte, elige diferenciar los imaginarios según sus fuentes de producción, discriminando entre imaginarios institucionales, imaginario erudito o académico, imaginarios del sentido común e imaginario mediático. El mismo ejercicio realizan Girola y Alba (2018) respecto del objeto de representación que se indaga. Así, para el caso de México, encuentran dos vías dominantes: trabajos que exploran un lugar geográfico específico (un barrio, una ciudad, una región) o investigaciones enfocadas en fenómenos particulares que ocurren a través del espacio urbano. Aun cuando los autores aclaran que en la práctica investigativa estas líneas de trabajo no aparecen nítidamente diferenciadas, sino que dialogan entre sí a partir de sus propias fronteras difusas, se trata de principios de ordenación que muestran la multiplicidad de recortes posibles al interior del tema.

Un factor adicional que contribuye a la ambigüedad conceptual y metodológica de los imaginarios urbanos es su alto grado de abstracción. Mientras que Hiernaux (2007) destaca que la dimensión imaginaria supone algo más específico que la cuestión de la subjetividad, para Lindón (2017) tampoco debe confundírsela con los significados inmediatos de las prácticas espaciales, pues los imaginarios refieren a mundos de sentido más amplios. Por ese estatuto epistemológico, los estudiosos del fenómeno advierten que las construcciones ficcionales no anclan en una situación particular, sino que tienen la capacidad de desplazarse en el tiempo y en el espacio, e incluso en la relación que une lugares y sujetos, tal como mostró Wacquant (2007) al examinar la “desposesión simbólica” que pesa sobre los habitantes de los barrios marginales parisinos.

En esa línea, Ariel Gravano (2016) agrega que las imágenes que se producen históricamente alrededor de un

territorio nunca desaparecen del todo, sino que se superponen. A la manera de lo que el autor llama un “palimpsesto urbano”, la ciudad va “entramando imágenes de sí misma que siguen dejando huella y sirven de superficie rugosa para la re-escritura de imágenes ulteriores” (Gravano, 2005, p. 27).

En la búsqueda por definir niveles de análisis para lo simbólico, algunos autores proponen diferenciar a los “imaginarios”, como esquemas de interpretación más generales, de las “representaciones”, como la forma en que estos se concretan (Girola y Alba, 2018). Por fuera de lo conceptual, en nuestra óptica resultan más sugerentes las apuestas por detectar los mecanismos de manifestación de lo imaginario. Al respecto, Vera reconoce al menos tres procesos en que el tejido imaginal se torna accesible al interior de la experiencia urbana: la encarnadura, la presentificación y la subjetivación.

La *encarnadura* es el proceso de materialización de los imaginarios urbanos a partir de su acoplamiento o inserción en algún objeto, elemento o artefacto. [...]. La *presentificación* refiere al soporte cultural, social y estético a partir del que los imaginarios son fundidos en producciones que “hablan” de lo urbano. [...]. La *subjetivación* alude a los estilos de vida que se despliegan a partir de determinada imaginaria sobre lo urbano. Se vincula con lo sensorial, lo íntimo, lo individual, lo grupal, lo perceptivo y lo corporal, puesto en acto *en y con* la ciudad (Vera, 2019, p. 23).

El valor de esta propuesta es que intenta dar respuestas al que probablemente sea el principal punto de debilidad de la perspectiva de los imaginarios urbanos, el vinculado a su “aterrizaje” (Hiernaux, 2007, 2008). En efecto, un reconocimiento al que suscribe el grueso de los trabajos sobre las representaciones de lo urbano es la necesidad de atravesar el análisis de los procesos simbólicos con el abordaje de la materialidad en que estos se desenvuelven.

Si desde Armando Silva se ha postulado que “la relación entre cosa física, la ciudad, vida social, su uso, y representación, sus escrituras, van parejas, una llamando a lo otro y viceversa” (Silva, 2006, p. 26), la ausencia de un itinerario sistemático de investigación que busque indagar cómo los entramados de sentido prefiguran prácticas espaciales sigue siendo la gran deuda pendiente de esta perspectiva.

La dispersión imaginaria de la ciudad fragmentada

Si bien, desde su consolidación, el análisis empírico de los imaginarios metropolitanos se ha ramificado hasta incluir enfoques, metodologías y recortes de investigación muy diferentes, es posible establecer núcleos de sentido transversales. ¿Cuáles son los principales registros simbólicos que organizan la vida urbana contemporánea según estos desarrollos?

Durante la década del noventa, uno de los ejes que dominó la indagación de los imaginarios urbanos fue el referido a la presunta desaparición de la ciudad en su sentido tradicional (Hiernaux, 2006). Con la figura del *flâneur* como símbolo que condensaba un modo de vida típicamente urbano, estos trabajos se preguntaron si, con la notable expansión de las metrópolis y el surgimiento de una “economía de la presencia” que desdibujó al espacio público como lugar de lo impredecible, lo que se erigía era una anticuidad, un proceso de desurbanización, o una manera novedosa de ser urbanita.

Más inclinado sobre esta última hipótesis, Hiernaux propone una mirada desesencializadora del *ethos* urbano para entender las ciudades contemporáneas como realidades polisémicas en las que se escenifican diversos imaginarios en disputa con eficacia dispar sobre los modos de producir y habitar el espacio. En concreto, en las últimas décadas, el autor identifica una matriz simbólica dominante en la

producción social del espacio que denomina “imaginario suburbano” y que pondera los beneficios de una vida segura, en contacto con la naturaleza y sin perder las ventajas de la relativa cercanía a la ciudad consolidada. Contra ese modelo asomarían, centralmente, dos “imaginarios de la resistencia”: por un lado, el del “retorno al centro”, como la predilección de algunos segmentos sociales (estudiantes, trabajadores autónomos, impulsores de industrias creativas, etc.) que buscan residir en lugares social y culturalmente “vivos”; por otro lado, el de la “ciudad de cristal”, que representa la búsqueda de seguridad y confort bajo una nueva relación con la naturaleza en la que el ideario del jardín propio es reemplazado por el paisaje abierto que habilitan las *torres* en altura (Hiernaux, 2008).

Santillán (2019) encuentra que otro clivaje recurrente de los imaginarios urbanos en la actualidad es el que vincula los nuevos productos urbanos como barrios cerrados, *shopping malls*, autopistas e hipermercados con la diseminación microscópica de la “ideología neoliberal”. En estas lecturas, el neoliberalismo ya no es un simple régimen económico, sino un productor de estilos de vida que promueve la dinámica fragmentada y excluyente de la ciudad contemporánea. Si el mérito de estos planteos es el de reducir la distancia entre subjetividad, prácticas y forma urbana, su riesgo latente, a nuestro juicio, es el de convertir la noción de “neoliberalismo” en una categoría omniexplicativa bajo la cual se asimilan procesos socioespaciales muy diferentes entre sí que tienen capacidad variable para explicar los cambios en la dinámica urbana.

A su vez, en los últimos años, se han vuelto preponderantes los estudios que indagan la sensación de inseguridad y los lazos de desconfianza como fronteras simbólicas crecientemente influyentes en la estructuración de la vida cotidiana de las ciudades. Un campo propicio para el desarrollo de esta línea han sido las investigaciones dedicadas a examinar las estrategias y cosmovisiones que están en la base de los procesos de segregación residencial, evidentes,

sobre todo, a partir del auge de las urbanizaciones cerradas a lo largo y a lo ancho de la región.

Por el lado de los estudios de caso, nos interesa hacer mención a dos trabajos puntuales que son ilustrativos de la productividad del enfoque imaginal cuando se lo encara desde el ida y vuelta entre representaciones y experiencias. En esa clave, el trabajo de Cervio (2019) propone analizar, para la Ciudad de Buenos Aires, la cuestión de la inseguridad como “práctica del sentir”. Así, la autora detecta que el miedo al delito es un potente organizador de la sociabilidad porteña en la medida en que actualiza en los ciudadanos criterios sobre los modos de circulación deseables. Pero, además, un hallazgo sumamente relevante en su estudio es que, en la evaluación de las percepciones, contra un abanico de variables, es la dimensión territorial la que mejor explica la polarización en el sentimiento de inseguridad. Esto es, la Ciudad de Buenos Aires “amarra’ geo-referencialmente las diferencias de clase”, de manera que configura casi una cartografía de las emociones o un orden territorializado de los sentires en la ciudad (Cervio, 2019, p. 85).

El artículo de Cosacov (2017), por su parte, sugiere el camino inverso: tomar una práctica y rastrear los núcleos de sentido que la moldean. Investigando una protesta de vecinos del barrio de Caballito (Buenos Aires) contra la instalación de proyectos inmobiliarios en altura, la autora descubre un universo de representaciones sumamente complejo. Según su argumento, los vecinos ven en las torres procesos de especulación y modos fáciles de ganar dinero, a los que confrontan con una “cultura del esfuerzo” de la que ellos serían portadores como habitantes legítimos del barrio. Y esta ética del sacrificio no se piensa desde una visión individual del ascenso social, sino que reivindica un Estado que antaño acompañaba la “cultura del trabajo” y ahora solo garantizaría negociados. De esta forma, Cosacov vislumbra en la protesta la puesta en escena de un relato moral que funciona como principio de diferenciación respecto de otros caminos considerados inadmisibles. Como

afirma la autora, se trata de prácticas a través de las cuales los vecinos no solo construyen a los “otros”, sino que negocian su propia identidad de “clase media”.

Este conjunto de anotaciones permite avanzar en una caracterización más robusta de la problemática que nos convoca. En primer lugar, uno de los elementos que emergen como trasfondo de los debates acerca de los imaginarios urbanos contemporáneos es la descomposición de los grandes discursos o de las visiones totalizadoras de la ciudad (Hiernaux, 2008). Lo que se ha debilitado es la ciudad como “comunidad imaginada” (Márquez, 2003), y en su reemplazo aflora una atomización de mundos vividos que dan consistencia a la idea de diferentes ciudades dentro de una misma ciudad¹.

En segundo plano, y como ejemplifica el trabajo de Cosacov, resulta indispensable despegar el análisis de los imaginarios urbanos de toda tentativa que lo asocie a una mera recopilación de anécdotas (Vera, 2019). Si, de acuerdo con García Canclini (2005), la urbe es un objeto relativamente enigmático para los agentes que la habitan, el abordaje de la dimensión imaginaria no puede agotarse en un ejercicio puramente descriptivo; por el contrario, implica asumir “que lo fantástico no existe como pura invención o puesta en marcha de la creatividad”, sino como sedimento invisible que da sentido a situaciones de conflicto social y que el investigador debe recomponer (Santillán, 2019, p. 112).

Por otra parte, también parece necesario evitar las dos formas de reduccionismo con que suele responderse a la pregunta de cómo cristalizan determinadas imágenes colectivas acerca de la ciudad: una explicación demasiado “verticalista” que reifica a los imaginarios como el resultado

¹ Si puede hablarse de una “crisis de la ciudad”, es en el sentido estricto de un declive de los imaginarios tradicionales que la sostenían. Nos apresuramos a aclararlo para evitar cualquier asociación de este planteo con las lecturas que, a finales de siglo, interpretaban los nuevos estilos de vida urbanos en la dirección de una muerte paulatina de la ciudad *a secas*.

unilateral de las representaciones del espacio que instalan los sectores de poder, y otra de tipo “pluralista” en la que esas ficciones son el fruto del deambular inestable y contingente de los agentes por el espacio (Segura, 2009).

De igual manera, si la apuesta constructivista procuró romper con el “simulacro teórico” de la ciudad-panorama proyectada por urbanistas y planificadores (De Certeau, 2000) para reconstruir las *texturas* de lo urbano presentes en la multiplicidad de itinerarios que se entretajan al ras del suelo, hoy parece apropiado reconocer el riesgo opuesto, es decir, la sobreestimación del plano imaginario, cultural y subjetivo de la experiencia metropolitana que afinca en algunas lecturas excesivamente textualizantes de lo social (García Canclini, 2007). En tal sentido, urge recordar, como reclama Segura, que “la implicancia recíproca entre representaciones y ciudad [...] no supone identidad entre ambos términos” (Segura, 2015, p. 35).

Coincidiendo con esa advertencia, Gorelik (2004) sostiene que en los últimos años el pensamiento técnico ha internalizado las críticas a las miradas proyectivas de la ciudad y celebra la dimensión anárquica del “espacio vivido” como justificación de las asimetrías urbanas. En sus palabras, “el caos vital de la sociedad urbana legitima el caos vital del mercado como único mecanismo de transformación de la ciudad, y el motivo cultural de la diferencia y la fragmentación legitima el motivo político de la desigualdad” (Gorelik, 2004, p. 8).

Resulta, entonces, fundamental reconstituir las relaciones complejas entre estructuras de significación y prácticas espaciales para rearmar el sentido global de la sociabilidad urbana. Desafío para el que, según nuestro juicio, el concepto bourdieano de *habitus* sigue teniendo notable operatividad. Pues, entendido como un “saber con el cuerpo”, el *habitus* emana como una razón práctica que incorpora las reglas implícitas, los códigos y los imaginarios bajo los cuales se habita.

Siguiendo en este punto a Ángela Giglia (2012), creemos que la ventaja de esta noción es la de marcar que los esquemas simbólicos no son simplemente herramientas cognitivas, sino también regulatorias. Habitar es *estar ubicado*, afirma la autora; es decir, reconocer el orden socioespacial y cultural que rige un lugar y saber cómo actuar en él. Y es por eso por lo que la pregunta por lo que hacemos en la ciudad involucra, simultáneamente, una pregunta por las operaciones simbólicas a partir de las cuales nos movemos e interactuamos en el espacio.

Fronteras simbólicas en el Área Metropolitana de Mendoza

A pesar de que en las últimas décadas la producción científica en torno a las problemáticas urbanas del Área Metropolitana de Mendoza ha sido sumamente prolífica (Bernabeu, Navarrete y Ávila, 2019), la revisión de esos trabajos expone una ausencia notoria de líneas de investigación dedicadas a explorar los aspectos simbólicos de la ciudad, déficit que confirma las dificultades existentes a la hora de trasladar la reflexión sobre los imaginarios a escalas urbanas de rango intermedio (Gravano, 2016; Vera, 2019).

Ese carácter vacante de una indagación sistemática sobre los componentes subjetivos de la ciudad vivida explica, de algún modo, que, en gran parte de los estudios urbanos locales, los elementos representacionales aparezcan apenas someramente bosquejados, sea como una dimensión constitutiva de las transformaciones físicas y morfológicas de la ciudad, o, en clave más determinista, como el reflejo simbólico necesario de la producción neoliberal del hábitat urbano que se constata desde finales del siglo XX.

No obstante, el repaso por la bibliografía especializada arroja algunas aproximaciones significativas que, de manera particular, han dirigido la mirada hacia las construccio-

nes de sentido. Uno de los puntos de anclaje de ese interés ha sido la problematización de la relación entre lugares, actores y discursos asociados a la inseguridad o el miedo al delito.

Desde este encuadre, el trabajo de Marsonet (2010) propone rastrear los imaginarios sociales que se derivan del crecimiento de respuestas territoriales contra la inseguridad urbana en la primera década del siglo XXI. Su análisis expone una correspondencia de sentidos entre relatos mediáticos, narrativas políticas y símbolos urbanísticos-paisajísticos que ha ido modelando un tipo de ciudadanía temerosa y dejando marcas indelebles que obstruyen el acceso democrático a la ciudad.

Tosoni (2011), por su parte, repasa la construcción discursiva del barrio La Gloria como zona “peligrosa” y analiza los efectos de esas representaciones en la vida cotidiana de los vecinos desde las oposiciones categoriales *adentro/afuera*, *mismidad/otredad*, *interior/exterior* y *centro/periferia*. Recuperando a Bourdieu, la autora entiende que los lugares y los beneficios que estos procuran son el resultado de luchas, por lo que pondera las estrategias que utilizan los residentes para sortear los obstáculos materiales y simbólicos. Así, en su descripción, la experiencia del barrio abriga una tensión entre los estigmas territoriales que soportan sus habitantes y las apuestas prácticas, artísticas y comunicacionales que desarrollan para resignificarlo.

Un curso similar sigue la propuesta de Bravo (2012), dedicada a comprender los procesos identitarios que se ponen en marcha a través del proyecto de la Biblioteca Popular Pablito González, también en el barrio La Gloria. El autor demuestra que la reivindicación y promoción de una serie de las manifestaciones culturales y expresivas persigue un horizonte simbólico: cambiar la forma en la que los vecinos del barrio se ven a sí mismos. Explica Bravo:

Se trata de una disputa por el sentido de lo que ser pobre significa, de lo que es posible hacer desde esa definición, de

las características que posee ese nosotros construido, de su historia (lo que supimos ser), su presente (lo que somos) y su futuro (lo que podemos ser) (Bravo, 2012, p. 56).

Otro de los ejes que han sido permeables a la pregunta por lo simbólico ha sido el estudio del surgimiento y la consolidación de las urbanizaciones cerradas en el tendido metropolitano de Mendoza. En esa línea se destaca el libro *Como una gran pecera*, que elige detenerse en el caso del megaemprendimiento “El Torreón”, en el departamento de Maipú, para indagar las características del proyecto y los esquemas de sentido que lo promueven (Molina, 2013).

Uno de los aportes más valiosos de la obra es que, a pesar de la sospecha de que la generalización de barrios cerrados ha supuesto una homogeneización estética y operativa del paisaje urbano global, el autor identifica la construcción ficcional de una “mendocinidad poblana” como baluarte para el posicionamiento del emprendimiento en el mercado. En la narrativa empresarial y en los relatos de sus residentes, “El Torreón” se estructura como la espacialización de un *campo simbólico*: la edificación de una “comunidad de vida” sostenida sobre los pilares de la seguridad y la imagen de la familia nuclear.

La hipótesis más fuerte que presenta el libro de Molina es la que sostiene que la segregación socioespacial interioriza en los ciudadanos un “código psicológico binario” que se manifiesta en la alta regulación y protección puertas adentro, y en la interpretación de lo externo como realidad extraña, incierta e imprevisible. En un tono menos conclusivo, el trabajo de Roitman (2005) podría respaldar esa presunción, pues en sus entrevistas advierte que la oposición *adentro/afuera* es un clivaje que organiza gran parte de los discursos de los residentes y vecinos de barrios colindantes a urbanizaciones cerradas.

El mérito de esta autora es el de presentar el florecimiento de las *gated communities*, no como efecto puro de dinámicas estructurales ligadas a la condición del suelo

urbano como factor de valorización, sino también como resultado de las predisposiciones subjetivas y estrategias de diferenciación que los agentes despliegan sobre el espacio. En efecto, al igual que lo que se ha señalado para otras ciudades del país, Roitman encuentra en la búsqueda de sentido de comunidad, estatus y relaciones socialmente homogéneas, junto a las demandas socialmente más aceptadas de seguridad y armonía con la naturaleza, las razones centrales que motorizan estos nuevos patrones de asentamiento de la población (Roitman, 2011, 2017).

Desde nuestra óptica, el aspecto más interesante que surge del abordaje de la autora se encuentra en la detección de un tipo de discriminación que operaría *de abajo hacia arriba*, en la que los residentes de barrios exclusivos se sienten juzgados por tener más privilegios. De acuerdo con Roitman (2005), ello explica el hecho de que muchos de sus entrevistados reconozcan la búsqueda de estatus como uno de los motivos por los que la gente elige vivir en el barrio, pero nieguen que ese sea su caso en particular, o que se describan a sí mismos como personas de clase media y relaten que, por lo general, evitan decir dónde viven para no explicitar su condición social. La pregunta que cabe hacerse, en este punto, es si esta especie de “culpa de clase” puede atribuirse a la persistencia deslucida de un imaginario igualitario que en la Argentina encarna bajo el modelo moral del “país de clase media”, de la movilidad social ascendente, o si aquello exigiría otras lecturas a la luz de las transformaciones simultáneas de la estructura social y del régimen urbano en los últimos años².

² Aun cuando los imaginarios *de las* clases medias se han fragmentado en las décadas recientes (Wortman, 2007), el interrogante por develar es si hay un ideario *de* clase media que opera sobre las prácticas del sentir en la ciudad. En otros términos, si se sigue apelando al mito del “país de clase media” –incluso por la negativa, como apuntan Natanson y Rodríguez (2016)–, es plausible, entonces, que aquello todavía represente un clivaje legítimo para definir y juzgar modos de vida.

De cualquier manera, con el ojo puesto en los estilos de vida resultantes de los enclaves fortificados, Roitman suma argumentos al diagnóstico de otros estudios urbanos de la región acerca de lo que más arriba hemos llamado la “crisis de la ciudad”, en el sentido de un repliegue de los imaginarios tradicionales y de las narrativas totalizantes que esa idea articulaba en el pasado. En concreto, analizando cómo se mueven los habitantes de urbanizaciones cerradas, la autora detecta una nueva concepción de la ciudad como finalidad puramente utilitaria, un espacio urbano que ha ido perdiendo sus funciones sociales para transformarse en un mero proveedor de servicios desde la óptica de sus habitantes (Roitman, 2011).

Desde el estudio de los procesos de segregación, pero con la mirada centrada en la experiencia de los sectores subalternos, Dalla Torre y Ghilardi han avanzado en el reconocimiento de la dimensión simbólica de las desigualdades en la ciudad (Dalla Torre y Ghilardi, 2013, 2019; Ghilardi y Dalla Torre, 2016; Ghilardi, 2017). Bajo la categoría de “fronteras simbólicas”, sugieren que la producción de estilos de vida compartimentados se asienta no solo sobre barreras físicas como muros, rejas, cercos eléctricos o autopistas, sino también mediante pautas culturales que diferencian a los grupos sociales entre sí.

De acuerdo con estos autores, para que el concepto de “frontera simbólica” abrigue la polisemia de lo representacional, es menester asumir que aquella no implica necesariamente separación, sino también intercambio (Dalla Torre y Ghilardi, 2019). Las fronteras establecen una diferencia a partir de la cual se ordenan prácticas y experiencias, pero no se trata de una operación puramente excluyente; por el contrario, reconstruir esos límites supone siempre rearmar la tensión entre lo que estos incluyen y lo que dejan afuera, entre lo que unen y lo que separan (Segura, 2006). Y ello porque, como recuerdan Segura y Ferretty (2011), la vida urbana se constituye también por la diversidad de prácticas sociales que buscan disolver o cuestionar esas barreras.

Dentro del registro cotidiano de la “ciudad de fronteras”, uno de los hallazgos más interesantes de los autores consiste en la detección de dinámicas de encapsulamiento que subyacen a las percepciones de los sectores populares. Así, estudiando las estrategias de los habitantes de un asentamiento informal al sur de la Ciudad de Mendoza, destacan que la escasez de recursos sociales y culturales se traduce en manifestaciones de rechazo que niegan importancia a la posibilidad de apertura y vinculación del barrio con el resto del entorno urbano (Dalla Torre y Ghilardi, 2013).

En último lugar, existe un grupo importante de trabajos que, sin estudiar de manera específica la filiación simbólica del espacio urbano, aluden a estas tramas significativas desde consideraciones y matices variados. Entre esos planteamientos, puede mencionarse el descubrimiento de desacoples entre las mejoras materiales de un barrio periférico y la persistencia de sus representaciones estigmáticas (Saenz, 2000), el análisis de la estetización del paisaje y la captación de ese capital simbólico por parte de los desarrolladores de urbanizaciones cerradas en el periurbano (Bernabeu y Martín, 2019) o de edificios de lujo en el fenómeno del “regreso al centro” (Navarrete, Ávila y Bernabeu, 2017), el examen de los procesos de memoria y disputa por los sentidos que activa la lucha por los terrenos de la ex-Estación del Ferrocarril Gral. San Martín (Salomone y Marsonet, 2011; Salomone, 2012) y la atención puesta en las representaciones que se derivan de la intervención estatal sobre los usos legítimos del espacio público (Rizzo, 2011), el desarrollo y la promoción de proyectos inmobiliarios en vacíos urbanos (Quiroga Ríos y Magallanes, 2021) o el reposicionamiento de la Ciudad de Mendoza como polo de atracción turística (Morgani y Raffani, 2012).

Este conjunto de investigaciones, con sus respectivos intereses, estrategias metodológicas y premisas analíticas, demuestran la amplia productividad potencial que los estudios sobre imaginarios urbanos tienen para el Área Metropolitana de Mendoza. Antes que un diagnóstico general

sobre la urdimbre imaginal que entreteje las prácticas cotidianas en el Gran Mendoza, los trabajos que hemos reseñado moldean provisoriamente un abanico de formas de aproximación a un objeto rico en ángulos y aristas. No se trata de un bloque compacto de lecturas, sino de un itinerario en construcción a partir del cual se abren interrogantes sumamente auspiciosos para el estudio de la sociabilidad urbana en las próximas décadas.

Conclusiones

Si, de la mano de Georg Simmel, la sociología se adentró tempranamente en la reflexión sobre los efectos sociales de la ciudad sin hipostasiar el alcance explicativo de la dimensión espacial³, la “pesadez” material de la metrópoli no tardaría en redundar en una preeminencia de los acercamientos geográfico-morfológicos sobre el fenómeno urbano. Pasado ya el interés inicial que motivó la emergencia de un campo de estudios abocados a indagar los imaginarios que se producen a través del espacio y en relación con él, nos parece que el principal mérito de esa intervención sigue siendo su gesto de advertencia: aquel que reclama que la ciudad no se agota en el mapa, o, para tomar una distinción ya clásica, que lo *urbano* desborda contantemente a la *ciudad* y no se confunde con esta aun cuando forma y experiencia mantengan entre sí relaciones de mutuo condicionamiento.

El hecho urbano está constituido de paisajes y texturas, fijación y movimiento, materia y símbolo. Los practicantes ordinarios de la ciudad, sugiere De Certeau (2000), no están meramente localizados, sino que se espacializan; con su fluir cotidiano, recrean el espacio, participan de “un ‘texto’

³ En una de sus obras, leemos, por ejemplo: “El espacio es una forma que en sí misma no produce efecto alguno” (Simmel, 1986, p. 664).

urbano que escriben sin poder leer” (De Certeau, 2000, p. 105). Es por eso por lo que los imaginarios urbanos son, antes que nada, un lente, un ángulo de acceso a ese “texto”. A partir de esta “problemática”, ya no solo vale la pena preguntar dónde viven los agentes, sino también qué es lo que hacen mientras atraviesan y utilizan la ciudad y se apropian de ella y en qué modos de clasificación y representaciones cimientan sus itinerarios relativamente protocolizados; cómo viven *en* la ciudad y cómo viven *la* ciudad, según la síntesis de Ariel Gravano.

Pese a la dispersión teórico-metodológica que ha caracterizado a esta línea de investigación desde su nacimiento, a lo largo de este capítulo hemos repasado una serie de puntos de anclaje compartidos que dan consistencia a la temática. Entre ellos, identificamos una idea común de los “imaginarios” como esquemas o matrices de sentido socialmente organizados. Estos suponen construcciones más amplias que los significados inmediatos de las prácticas, tienen efecto performativo sobre la vida en la ciudad y se desplazan en el tiempo y el espacio dejando huellas sobre las que luego se montan nuevas representaciones del espacio urbano.

También encontramos un consenso generalizado acerca de que el carácter ficcional de los imaginarios no remite al orden de lo falso; no son explicaciones racionales de lo que acontece, sino signos que sirven para estabilizar simbólicamente el carácter altamente enigmático de la experiencia metropolitana. Y señalamos que es precisamente esa “funcionalidad” la gran materia pendiente reconocida por los estudiosos en esta temática. La ligazón entre representaciones y prácticas urbanas emerge como el desafío más importante que enfrentan estos enfoques, pues la pregunta por los imaginarios urbanos es indisoluble del interés por conocer y explicar cómo las construcciones simbólicas operacionalizan formas de vida particulares sobre el espacio.

Además, entendemos que ese puente es una vía para contrarrestar el reduccionismo subjetivista que caracterizó

el “clima de época” de las ciencias sociales tras el auge de los estudios culturales en la década del 90. En ese sentido, tomarse en serio la metáfora del “palimpsesto” implica promover la articulación de distintas temporalidades, escalas y dimensiones analíticas para restituir la trama compuesta que une paisajes físicos, usos del espacio y densidad imaginaria.

Y esta necesidad es mucho más patente hoy, pues lo que emerge del bagaje imaginario de la ciudad contemporánea es un decaimiento de las narrativas totales sobre la ciudad y una dinámica urbana atomizada en diversas “culturas del habitar” (Giglia, 2012). Al proceso de insularización de la trama metropolitana, le corresponde una ciudad de imaginarios fragmentados (Márquez, 2003) que es menester reconstruir en cuanto prefiguran mundos vividos con su propia inercia y su respectiva conflictividad.

En relación con el Área Metropolitana de Mendoza, y a diferencia de lo que ocurre con otras temáticas en dicha zona de estudio, identificamos la vacancia de un programa de investigación empírica dedicado al abordaje específico de los imaginarios. No obstante, destacamos aportes relevantes en torno a la construcción del sentimiento de inseguridad, a los estigmas territoriales y a las estrategias que utilizan los excluidos para sortear esos obstáculos simbólicos, y a los factores subjetivos que impulsan el acelerado crecimiento de las urbanizaciones cerradas en la periferia del Gran Mendoza.

Consideramos que estas investigaciones son demostrativas de la productividad potencial de lo simbólico como forma de acceso a la ciudad. A partir de ellas, maduran una serie de preguntas: para empezar, ¿hay imaginarios urbanos específicamente locales?, ¿qué lugares y atributos del AMM funcionan como barreras simbólicas?, ¿qué diferencias existen entre las representaciones del espacio urbano que elaboran los distintos grupos sociales?; por otro lado, ¿las categorías *adentro/afuera* siguen siendo socialmente relevantes para explicar la vida en las urbanizaciones

cerradas en un contexto en que estas se han consolidado como opción residencial?, ¿hay un imaginario igualitarista que presiona sobre la autopercepción de los habitantes de esos barrios exclusivos?; finalmente, ¿quiénes son los segmentos que protagonizan el crecimiento en altura sobre el centro de la ciudad?, ¿imaginan el departamento como vivienda transitoria o son portadores de lo que Hiernaux llama el imaginario de la “ciudad de cristal”?

Si las transformaciones territoriales de las últimas décadas expresan, al menos turbiamente, la emergencia de una nueva cuestión social, la perspectiva centrada en los imaginarios tiene el valor de indagar un rostro muchas veces soslayado de esa metamorfosis: las “fronteras simbólicas”, o bien las diferentes ciudades que van cristalizando en la experiencia fragmentada del espacio y en las tramas de sentido que la sostienen.

Como remarca Ramiro Segura (2015), ese vuelco hacia la experiencia de ninguna manera supone un retorno solapado del “individuo”. Antes bien, implica retomar una comprensión de la vida urbana que entienda las representaciones y las prácticas como instancias constitutivas de la vida social y no como simple actualización de dinámicas estructurales que se despliegan al margen de ellas. En definitiva, se trata de un regreso a la pregunta por las tensiones entre espacio y sociedad que procura tomarse en serio sus relaciones recíprocas: lo que hacemos a través de la ciudad, lo que hacemos por la ciudad y, sobre todo, lo que hacemos con lo que la ciudad hace de nosotros.

Bibliografía

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE*, 38(114), 35-69.

- Bayón, M. C. y Saraví, G. A. (2013). The cultural dimensions of urban fragmentation: Segregation, sociability, and inequality in Mexico City. *Latin American Perspectives*, 40(2), 35-52.
- Bernabeu, M. M. y Martín, F. (2019). El periurbano recreado. Urbanizaciones cerradas como nuevos híbridos en el paisaje hídrico del Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (11), 55-85.
- Bernabeu, M. M., Navarrete, M. J. y Ávila, A. L. (2019). La ciudad como objeto de investigación: un recorrido por los estudios urbanos sobre el Área Metropolitana de Mendoza. *Boletín de Estudios Geográficos*, (112), 47-81.
- Bourdieu, P. (2007). Efectos de Lugar. En P. Bourdieu (dir.). *La miseria del mundo* (pp. 119-124). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bravo, N. (2012). El barrio como razón de ser y hacer. La biblioteca popular Pablito González, del estigma a la organización. En Bravo, N., Salomone, M. y Liceaga, G. (Re)inventarse en la acción política (pp. 17-59). Mendoza: EDIUNC.
- Cervio, A. L. (2019). ¿Qué te pasa, Buenos Aires? La inseguridad como una “práctica del sentir” porteño. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, 18(52), 75-90.
- Cosacov, N. (2017). Construyendo un barrio “de clase media”. Narrativas, moralidades e identidades de clase media en disputas urbanas en un barrio de Buenos Aires. En Boy, M. y Perelman, M. (coords.). *Fronteras en la ciudad: (Re) producción de desigualdades y conflictos urbanos* (pp. 96-127). Buenos Aires: Teseo.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2013). Segregación socioespacial en la periferia del área metropolitana de Mendoza, Argentina. Las estrategias de los excluidos urbanos. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, (17), 8-38.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2019). Situaciones de segregación y fronteras simbólicas intraurbanas en el Área

- Metropolitana de Mendoza. En Salizzi, E. y Barada, J. (comps.). *Fronteras en perspectiva / perspectivas sobre las fronteras* (pp. 25-56). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- De Certeau, M. (2000). *La invención de lo cotidiano. I. Artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana.
- García Canclini, N. (2005). *Imaginario urbanos* (3° ed.). Buenos Aires: Eudeba.
- García Canclini, N. (2007). ¿Qué son los imaginarios y cómo actúan en la ciudad? Entrevistado por A. Lindón. *Eure*, 33(99), 89-99.
- Ghilardi, M. (2017). Cercanía espacial y desigualdad social: las fronteras urbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. En Braticevic, S., Rascovan, A. y Tommei, C. (comps.). *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 230-246). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Ghilardi, M. y Dalla Torre, J. (2016). La segregación y el derecho a la ciudad en el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. *Congreso Internacional Madrid. Contested Cities* (pp. 1-12).
- Giglia, A. (2012) *El habitar y la cultura: perspectivas teóricas y de investigación*. Barcelona: Anthropos.
- Girola, L. y Alba, M. (2018). Capítulo 8. México. Imaginarios y representaciones sociales. Un estado del arte en México. En Aliaga Sáez, F. A., Maric Palenque, M. L. y Uribe Mendoza, C. J. (eds.). *Imaginario y representaciones sociales: Estado de la investigación en Iberoamérica* (pp. 349-424). Bogotá: Universidad de Santo Tomás.
- Gorelik, A. (2004). Imaginarios urbanos e imaginación urbana: Para un recorrido por los lugares comunes de los estudios culturales urbanos. *Bifurcaciones*, (1), 1-10. Obtenido de bit.ly/3pKrzz7.
- Gravano, A. (2005). Apertura. En Gravano, A. (comp.). *Imaginario sociales de la ciudad media. Emblemas, fragmenta-*

- ciones y otredades urbanas. Estudios de Antropología Urbana* (pp. 10-23). Tandil: REUN.
- Gravano, A. (2016). Tres hipótesis sobre la relación entre sistema urbano e imaginarios de ciudades medias. En Gravano, A., Silva, A. y Boggi, S. (eds.). *Ciudades vividas: sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses* (pp. 69-90). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Hiernaux, D. (2006). Imaginar la ciudad. ¿Hiperurbanización sin ciudad? *Revista Ciudades*, 3(5), 67-80.
- Hiernaux, D. (2007). Los imaginarios urbanos: de la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos. *EURE*, 33(99), 17-30.
- Hiernaux, D. (2008). De los imaginarios a las prácticas urbanas: construyendo la ciudad de mañana. *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (64-65), 17-38.
- Lacarrieu, M. (2007). La “insoportable levedad” de lo urbano. *Eure*, 33(99).
- Lindón, A. (2017). La ciudad movimiento: cotidianidades, afectividades corporizadas y redes topológicas. *Inmediaciones de la Comunicación*, 12(1), 107-126.
- Lindón, A. y Hiernaux, D. (2008). Los imaginarios urbanos de la dominación y la resistencia. *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (64-65), 7-14.
- Márquez, F. (2003). Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile. *Psicología em Revista*, 10(14), 35-51.
- Marsonet, P. S. (2010). La construcción de imaginarios sociales a partir de la proliferación de respuestas territoriales a la inseguridad urbana y las posibilidades de ejercer el derecho a la ciudad. El caso del Gran Mendoza, 2000-2010. En VI Jornadas de Sociología de la UNLP.
- Molina, A. (2013). *Como una gran pecera: urbanizaciones cerradas, ciudadanía y subjetivación política en el Gran Mendoza*. Mendoza: Ediunc.
- Morgani, R. y Raffani, M. (2012). Mendoza y los orígenes de la ciudad neoliberal. *Tiempo y Espacio*, (28), 55-75.

- Natanson, J. y Rodríguez, M. (2016). La indomable. En Vanoli, H., Semán, P. y Trímboli, J. *¿Qué quiere la clase media?* (pp. 9-16). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Navarrete, M. J., Ávila, A. L. y Bernabeu, M. M. (2017). *El regreso a la ciudad construida en Mendoza. ¿Quiénes regresan y quiénes se van?* Montevideo: ponencia presentada en el XXXI Congreso ALAS, "Las encrucijadas abiertas en América Latina. La sociología en tiempos de cambio".
- Prévôt Schapira, M.-F. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, (19), 33-56.
- Quiroga Ríos, J. y Magallanes, R. M. (2021). Lógicas de intervención estatal en vacíos urbanos ferroviarios: los casos de Pro.Cre.Ar Ciudad y Distrito Sustentable, Mendoza Argentina. *Huellas*, 25(2), 11-30.
- Rizzo, P. (2011). El espacio público urbano. *Boletín de Estudios Geográficos*, (100), 9-30.
- Roitman, S. (2005). Who segregates whom? The analysis of a gated community in Mendoza, Argentina. *Housing Studies*, 20(2), 303-321.
- Roitman, S. (2011). Distinción social y hábitat residencial en América Latina. *REVISTA INVI*, 26(73), 17-71.
- Roitman, S. (2017). Splintering (sub) urbanism and social differences: Gated communities as the driver for suburban change in Chacras de Coria (Mendoza, Argentina). *Revista INVI*, 32(90), 159-182.
- Sáenz, A. (2000). Algunas reflexiones teóricas a partir del análisis territorial de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza, Argentina. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 4.
- Salomone, M. (2012). Territorio y política: Disputa social y memoria histórica. La defensa de la estación del ferrocarril como espacio público, Mendoza 2006-2008. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Jujuy*, (41), 145-175.

- Salomone, M. y Marsonet, P. (2011). Territorio urbano: espacio para la vida vs. espacio para el capital. La disputa por los terrenos del ferrocarril en Mendoza. *Herramienta*, 15(48), 153-175.
- Santillán, A. (2019). Imaginar fronteras, reconstruir desigualdades. Reflexiones a propósito de Quito. En Vera, P., Gravano, A. y Aliaga, F. (eds.). *Ciudades (in)descifrables. Imaginarios y representaciones sociales de lo urbano* (pp. 107-119). Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Segura, R. (2006). Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico. *Cuadernos del IDES*, (9), 3-24.
- Segura, R. (2009). La persistencia de la forma (y sus omisiones). Un estudio del espacio urbano de La Plata a través de sus ciudades análogas. *Cuadernos de Antropología Social*, (30), 173-197.
- Segura, R. (2015). *Vivir afuera: antropología de la experiencia urbana*. San Martín: UNSAM Edita.
- Segura, R. y Ferretty, E. (2011). El cuerpo y la ciudad. Espacio público, fronteras urbanas y prácticas corporales. *Educación Física y Ciencia*, (13), 165-168.
- Silva, A. (2006). *Imaginarios urbanos* (5° ed.). Bogotá: Arango Editores (versión digital, sin numeración de páginas).
- Simmel, G. (1986). El espacio y la sociedad. En *Sociología 2. Estudios sobre las formas de socialización* (pp. 643-740). Madrid: Alianza.
- Tosoni, M. (2011). Efectos del Barrio La Gloria. Experiencias del lugar y estrategias simbólicas de los sectores populares en el Gran Mendoza. *Cuadernos de Antropología Social*, (34), 29-50.
- Vera, P. (2019). Imaginarios urbanos: dimensiones, puentes y deslizamientos en sus estudios. En Vera, P., Gravano, A. y Aliaga, F. (eds.). *Ciudades (in)descifrables. Imaginarios y representaciones sociales de lo urbano* (pp. 13-40). Bogotá: Universidad Santo Tomás.

- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Wortman, A. (2007). *Construcción imaginaria de la desigualdad social*. Buenos Aires: CLACSO.

Parte 3.
**Fronteras en la gestión
territorial y del hábitat**

La gestión municipal en el Área Metropolitana de Mendoza

NÉLIDA MARINA BERÓN

Introducción

El Área Metropolitana de Mendoza (AMM) es el aglomerado urbano en torno a la ciudad capital de la provincia homónima. Desde el punto de vista político administrativo, se divide entre seis municipios: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján de Cuyo y Las Heras (figura 1). Según las proyecciones elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para la provincia, se puede estimar que el AMM cuenta con una población que apenas supera el millón de habitantes para el año 2020 (tabla 1).

Figura 1. Área Metropolitana de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina

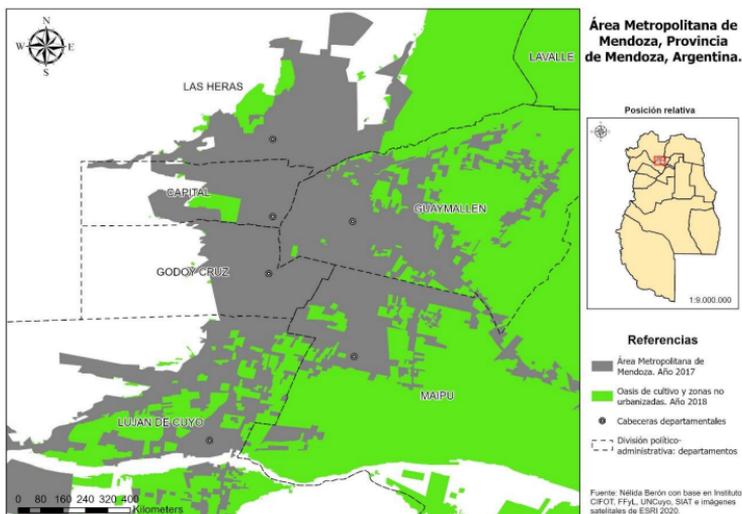


Tabla 1. Evolución demográfica del Área Metropolitana de Mendoza

Año	Población provincial	Población AMM	
		Cantidad	Porcentaje del total provincial
1970	973.067	480.690	49 %
1980	1.196.228	610.078	51 %
1991	1.412.481	773.113	55 %
2001	1.579.651	848.660	54 %
2010	1.738.829	990153*	53 %
2020	1.990.338**	1.034.975***	52 %***

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010.

*Datos de población urbana para los seis departamentos del AMM (2010). Fuente: DEIE sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Año 2010.

**INDEC. Proyección elaborada con base en resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

***Los cálculos de población fueron efectuados tomando como base el porcentaje promedio de población del AMM para los años analizados.

El AMM tiene características de ciudad intermedia, tanto por su jerarquía urbana a nivel nacional, como por su posición estratégica en el corredor de comercio internacional sobre la ruta nacional N.º 7. Este tipo de ciudades tiene dimensiones que permiten una buena calidad de vida y ocupa una superficie que no requiere mucho tiempo de transporte para llegar al centro de la ciudad, y la población que en ellas reside ronda el millón de habitantes. Sus cualidades estructurales y funcionales han permitido que en las últimas décadas adquieran un mayor dinamismo y trascendencia, creciendo notoriamente la cantidad de población y tomando cualidades cada vez más relevantes en las economías regionales y nacionales.

En 1950, había 320 ciudades con al menos 20.000 habitantes; medio siglo después, la cifra se acercaba a las 2.000 ciudades. En un rango inferior de tamaño, entre medio millón y 1 millón de ciudadanos, se ubican 62 aglomeraciones, que aco- gen entre el 5% por ciento de la población urbana, como en el caso de Brasil, hasta el 17% por ciento (ONU, Habi- tat, 2012, p. 26).

En el caso del AMM, además del crecimiento de pobla- ción, se observa un aumento en la superficie que ocupa. Esta expansión urbana implica un desafío para las gestiones locales, que deben manejar procesos de cambio demasiado rápidos. La expansión de la superficie ocupada por la ciudad provoca un aumento en los costos de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos –que deben llegar más

lejos–, y se ven afectadas las capacidades operativas de los que existen en el área consolidada.

La superficie urbanizada en el AMM es de 285,7 km² –según cálculos realizados por el Instituto CIFOT para el año 2014–, lo que representa un 0,19 % del total del territorio provincial (148.827 km²), y ha ido en constante aumento desde mediados del siglo XX– (tabla 2). Si bien sus dimensiones espaciales han sido estudiadas por diversos autores y la cantidad de km² varía, la tendencia al aumento es un denominador común, incluso la tendencia al alza durante periodos específicos.

Tabla 2: Evolución de la superficie del Área Metropolitana de Mendoza

Año	km ²	Periodo	Superficie de cambio	Porcentaje de crecimiento
1970	58	-	-	
1980	78	1970-1980	20	26 %
1986**	129,66	-	-	
1991	135	1980-1991	57	42 %
1999**	196,83		-	
2000	242,3	1991-2000	107,3	44 %
2008**	260,11	-	-	
2010	274,2	2000-2010	31,9	12 %
2014***	285,7	2010-2014	11,5	4 %

Fuente: *Proyecto: “Evaluación de las condiciones urbanas de áreas de expansión. Caso de estudio: Gran Mendoza (2013- 2015)”, Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo.

** Proyecto: “Expansión urbana del Gran Mendoza. Evaluación a partir de modelos espaciales predictivos y Sistemas de Información Geográfica (2009-2011)”, Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo.

*** Arq. Mariela López Rodríguez, Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo. Digitalización con base en Google Earth.

Según los trabajos realizados en el proyecto “Evaluación de las condiciones urbanas en áreas de expansión. Caso de estudio: Gran Mendoza. Periodo 2013-2015” (Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo), en el periodo 1991-2000 se registra el mayor crecimiento periférico del área urbana de Mendoza. Principalmente este cambio se observa en la evolución de la superficie construida a partir de la infraestructura vial y la aparición de emprendimientos de barrios residenciales de tipo privado/cerrado, asociado a nuevos centros alternativos comerciales y de servicios. Este análisis se relaciona con las conclusiones arribadas en el artículo de Molina *et al.* (2020), en el cual se identifica que desde el año 1970 existe una tendencia general ascendente del área urbanizada en la totalidad de los departamentos, de los cuales son Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú los de mayor crecimiento general, y los departamentos de Maipú y Luján de Cuyo fueron los de mayor expansión urbana porcentual en el período 1990-2005.

Un segundo periodo identificado se ubica en la primera década de los 2000, donde las condiciones socioeconómicas del país se vieron afectadas desde los primeros años. Durante el decenio 2000-2010, disminuyó el ritmo de crecimiento de la superficie urbanizada, lo que se puede asociar al estancamiento económico evidenciado entre los años 2001-2005, ya que la inversión en construcción, y por lo tanto la expansión urbana, es un rubro directamente asociado a las oscilaciones de la economía. A partir del año 2005, se reactivaron la economía y el sector de la construcción, consolidando los espacios ya anexados al área urbana en el decenio anterior.

Un tercer y último periodo que toma el proyecto comprende desde los años 2010 hasta el 2014; si bien no ha transcurrido el tiempo necesario para evaluar el crecimiento de la década, se estima que la expansión urbana continúa con el proceso de consolidación y la incorporación de nuevas áreas, pero no en las tasas de crecimiento operadas en la década de los 90. El aumento durante la primera década del

2000 refleja un aumento anual aproximado del 1 % (cerca de los 3 km² por año), incluso se mantuvo durante los 4 primeros años de la década del 2010. Para el año 2020, la extensión de la mancha urbana ocupaba una superficie total cercana a los 304,2 km².

El proyecto incluyó un análisis cartográfico que permitió la comparación de imágenes satelitales del área urbana para los años 2000-2010-2014. El mayor crecimiento se ve reflejado hacia el noreste, departamento de Guaymallén, específicamente hacia zonas tradicionalmente hortícolas y que conforman lo que se denomina el “cinturón verde” de Mendoza (según PMOT de Guaymallén). En segundo lugar, hacia el este y sudeste del AM de Mendoza, el cual incluye los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú, donde la mayor parte de las parcelas rurales fueron tradicionalmente explotaciones vitivinícolas y olivícolas.

El cambio de uso de suelo (de agrícola a urbano) se produce por la baja rentabilidad de los productores agrícolas en comparación con el precio de venta por m² de la tierra para uso residencial. Este proceso de expansión urbana sobre tierras agrícolas es muy complejo y se da como respuesta a una multiplicidad de variables. Un elemento a considerar es que la tierra rural resulta, en líneas generales, más económica para el habitante que busca comprar un terreno para vivir, ya que dentro de la ciudad los costos son mucho más elevados y no hay vacancia. Los desarrolladores inmobiliarios, de barrios de tipo residencial cerrados o privados, compran a bajo costo grandes extensiones de tierra agrícola y venden a un costo alto. Esto está asociado, además, a la promoción de un estilo de vida menos urbano y en contacto con la naturaleza, lo cual resulta paradójico, porque han atentado contra esa característica al urbanizar.

Por último, ha existido un crecimiento hacia la zona del piedemonte mendocino, que incluye los departamentos de Las Heras, Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz y Luján de Cuyo; esta es una zona de alta vulnerabilidad natural y antrópica por las condiciones intrínsecas del ambiente.

Este avance responde a varias situaciones: por un lado, un conflicto limítrofe entre Las Heras y Luján de Cuyo fue el marco propicio para el desarrollo de urbanizaciones espontáneas, ya que no era claro quién debía controlar o habilitar; por otro lado, el bajo costo de los terrenos producto de la falta de servicios (agua potable y gas corriente, principalmente) facilitó la venta de lotes por parte de propietarios privados, quienes se apoyaron fundamentalmente en la figura de condominio para el fraccionamiento y la venta. Este tipo de ocupación espontánea responde directamente a la escasez de vivienda en la ciudad, los loteos sin servicios básicos son más económicos y son una opción accesible para las clases sociales medias y medias bajas.

El AMM presenta un crecimiento espacial sostenido hacia los extremos del área consolidada. Producto de las nuevas urbanizaciones, se han propiciado diversas contrariedades, como, por ejemplo, el aumento del riesgo aluvional, el retroceso del área cultivada, el incremento de los problemas ambientales producto de la incompatibilidad de usos de suelo, se ha agudizado la falta de servicios básicos y equipamiento urbano, se han generado problemas en el sistema de transporte público de pasajeros, entre otros conflictos.

Los municipios tienen un papel relevante en el proceso de expansión urbana. En la práctica determinan el planeamiento urbano general, guiado principalmente por la zonificación de usos. Establecen las normas para la construcción urbana (a través de una ordenanza de edificación o similar) y prestan servicios urbanos, por los que cobran una tasa históricamente conocida –al menos en Argentina– como ABL (alumbrado, barrido y limpieza).

Las autoridades locales encuentran un gran desafío para gestionar estas áreas, el espacio edificado sigue en expansión y los esfuerzos por mitigar los problemas de tipo físico, social y económico se resuelven de manera fragmentada y *ad hoc*, vinculados directamente a los intereses tanto de los actores estatales como de los

desarrolladores inmobiliarios. Un claro ejemplo de esto es la gran cantidad de modificaciones que tienen las ordenanzas de edificación a través de los años en los municipios del AMM.

Normativa vigente vinculada a la gestión territorial en el Área Metropolitana de Mendoza

La provincia de Mendoza posee una amplia normativa referida a temas territoriales/ambientales, especialmente formulada desde finales de siglo XX (tabla 3); sin embargo, la aparición del ordenamiento territorial como forma de planificación ha significado concebir y gestionar el territorio –al menos desde el espíritu de las distintas normativas– de manera sistémica e interrelacionada. Este aspecto de la planificación, su visión holística e integradora, es de vital importancia en la gestión del AMM en vista de que ocupa un territorio que no coincide con los límites político-administrativos municipales y se comporta como una unidad. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU) pronuncia en el Objetivo 11 la necesidad de

“Promover ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles”, poniendo el acento en el retorno al territorio y la necesidad de gestionarlo adecuadamente porque “si la urbanización está bien administrada, fomenta el desarrollo social, el avance económico y mejora la calidad de vida de los habitantes” (ONU – HÁBITAT, 2016).

Gestionar la ciudad no solo implica administrar desde sus límites hacia adentro, sino también su vinculación con el entorno rural, natural o agrícola, con el que existe una sinergia constante que aporta a la calidad de vida de los habitantes.

Tabla 3. Normativa vigente vinculada a la gestión territorial en Mendoza

Año	Ley/decreto	Área
1979	Ley N.º 4.341 de Loteos y Fraccionamientos.	Mendoza.
1984	Ley Provincial N.º 4.886 de Disposición de Suelo Zona Oeste del Gran Mendoza.	Piedemonte.
1993	Ley N.º 5.961 de Preservación Ambiental.	Mendoza.
1993	Ley Provincial N.º 5.804 de Expropiación de Terrenos para Conservación del Sistema Ecológico.	Mendoza.
1994	Ley N.º 6.045 de Áreas Naturales Provinciales y sus Ambientes Silvestres.	Mendoza.
1995	Ley N.º 6.188 de Manejo Ecológico del Piedemonte.	Piedemonte.
1995	Decreto Reglamentario N.º 2.109 – Ley N.º 5.961 de Preservación Ambiental.	Mendoza.
1996	Decreto Acuerdo N.º 1.077 – Ley Provincial N.º 5.804.	Piedemonte.
2010	Ley N.º 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.	Mendoza.
2018	Ley N.º 8.999 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.	Mendoza.

Fuente: Nélica Berón (2021).

En el año 2009, se sancionó la Ley N.º 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Ley de OTyUS). Esta ley establece los lineamientos básicos para incluir el Ordenamiento Territorial como política de Estado en el territorio provincial. La nueva norma recoge los problemas identificados en el Plan Estratégico de la Provincia de Mendoza, de los que –entre varios que son estructurales– se destaca la necesidad de controlar o planificar el crecimiento de las áreas urbanas. En el artículo N.º 7, propone elaborar

diversos instrumentos del ordenamiento territorial, que servirán de primer paso para comenzar a dar solución a los problemas territoriales de la provincia; entre ellos se encuentran el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de Mendoza.

Luego de ocho años de vigencia de la Ley de OTyUS, en agosto del año 2017 se sancionó por ley el primer instrumento creado por la normativa, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT, Ley N.º 8.999). Este contiene un diagnóstico de problemáticas a escala provincial y un modelo territorial que desarrollar en los próximos 30 años, para lo cual se plantean siete objetivos específicos que cumplir en la provincia de Mendoza. También define las pautas generales con las que los municipios deben elaborar sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT).

Los municipios deberán formular sus PMOTs, siguiendo la estructura, metodología, criterios técnico-científicos, instrumentos de ordenamiento territorial y planificación, económicos y de gestión, ejecución, coordinación y complementación, como también los de control para el seguimiento y evaluación del Plan, conforme a lo establecido en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. (Apartado 5.1.4. Reglamentos y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial con criterios uniformes, Ley N.º 8.999).

La Ley N.º 8.999 brinda un marco normativo general que avanza significativamente en metodologías e instrumentos de control y planificación territorial, clasificando el territorio y destacando la necesidad del manejo de áreas urbanas. En ambas leyes queda expresamente claro que se requiere controlar el avance urbano y planificar el modelo de desarrollo urbano, teniendo en cuenta parámetros de sostenibilidad, equidad y equilibrio (Art. 1º, Art 3º, Art. 4º de la Ley N.º 8.051; Puntos 1.2, 3.2, 3.3, 4.2, 5.2 de la Ley N.º 8.999).

El PPOT es fundamental para el AMM porque estipula algunos criterios e indicaciones básicas para planificar el territorio –que luego los municipios deben incorporar en sus planes– y brinda distintos instrumentos que podrán ser utilizados por las administraciones locales (título II, capítulo 5, Ley N.º 8.999). A continuación, se desarrollan aquellos que se consideran más relevantes para la gestión conjunta del AMM:

- Instrumentos de coordinación y complementación: son instrumentos que permiten coordinar acciones o resolver conflictos en áreas de interés común a varias jurisdicciones u organismos descentralizados. Estos son los Convenios Interjurisdiccionales y la mesa de resolución de conflictos territoriales.
- Instrumentos de Ordenamiento Territorial o Planificación: en este punto el PPOT avanza en la metodología de análisis del territorio y propone categorías para su clasificación. Es el apartado más determinante para la planificación y gestión del AMM, porque se establecen pautas directas a los municipios para efectuar las zonificaciones y generar acciones conjuntas.

En primer lugar, avanza sobre la necesidad de clasificar el territorio provincial en áreas urbanas, de interfaces, naturales y bajo regímenes especiales, para lo que brinda algunas determinaciones conceptuales y el marco metodológico que guía el proceso de clasificación. Dentro de este apartado, está lo que se denomina “Propuesta para el AMM”, que incluye cuatro aspectos fundamentales. Primero delimita un área de densificación urbana para el AMM, dentro de la cual se deberá priorizar la ocupación y densificación urbana. Segundo, se refiere a la importancia y las características de las interfases, advirtiendo la necesidad de regular los usos del suelo por parte de los municipios en sus futuros planes. El tercer aspecto expresa la importancia del cinturón verde y alude a la regulación del avance sobre

este espacio a través de la aplicación de los instrumentos y programas que brinda el PPOT y de las zonificaciones municipales. Por último, destaca el piedemonte como una unidad particular, cercana al AMM y que requiere pautas de manejo para preservar su función ambiental. Este apartado se vincula con un anexo denominado “V: Clasificación del territorio. Aplicación al Área Metropolitana de Mendoza”, donde establece la primera clasificación del AMM.

En segundo lugar –y con la intención de homogeneizar los instrumentos ya existentes en el territorio provincial–, el PPOT profundiza en varios aspectos de las zonificaciones a escala municipal. Incluye algo que es fundamental para el proceso de planificación en función del ordenamiento territorial, que es zonificar todo el territorio municipal, estableciendo códigos de ocupación del suelo y vinculándolo con instrumentos económicos. Esto es un cambio en relación con las antiguas zonificaciones, que solo contenían indicaciones dentro del ámbito urbano, dejando sin normativa y por tanto sin organización a las áreas periféricas (de crecimiento urbano) y rurales o especiales.

En este punto de la zonificación, también esgrime consideraciones muy importantes en lo que denomina “lineamientos para la localización y habilitación de conjuntos inmobiliarios, cementerios privados y proyectos habitacionales”.

Si bien desde el año 2009 y 2017 se le da un nuevo impulso normativo a la planificación del AMM con estas normativas, no se ha logrado frenar el crecimiento urbano centrífugo. Esto es porque la planificación urbana en Mendoza ha estado hasta el momento sesgada hacia el diseño físico (ordenanzas municipales de zonificación, permisos de construcciones); se concentra desde lo estructural y morfológico, pero se han descuidado los procesos que se suceden en la realidad, principalmente en los extremos de la ciudad, donde ocurren los cambios urbanos más rápidamente. Las zonas centrales están más reguladas o cuentan con instrumentos más estudiados para las habilitaciones. Los códigos

urbanos, las zonificaciones y demás ordenanzas son rígidos y quedan anacrónicos frente a la dinámica actual de crecimiento urbano. Además, el AMM es extenso y la administración es compartida por varios municipios; la continuidad espacial del fenómeno se opone a la discontinuidad en la administración territorial. Por esto, el instrumento clave para el Área Metropolitana de Mendoza es el Plan Municipal de cada uno de los seis departamentos que la conforman. En estos planes –que debían comenzar a realizar a partir de la sanción de la Ley 8.999 del año 2017–, los 18 municipios de la provincia debían revisar su territorio, diagnosticar los problemas de base territorial, plantearse una imagen futura y proponer un camino para lograrlo. Por supuesto que en esta tarea los municipios que conforman la aglomeración más importante debían revisar los procesos actuales y los cambios y generar nuevos instrumentos o actualizar los ya existentes (zonificaciones), teniendo en cuenta el área urbana como una unidad. Este proceso lo han desarrollado los departamentos del Área Metropolitana a lo largo de los últimos 4 años, aunque la Ley 8.051/09 en el artículo 18 sostenía que los plazos para la elaboración de los planes municipales eran de doce (12) meses contados a partir de la aprobación del Plan Provincial (tabla 4). Por tanto, los cambios producidos por estos instrumentos aún no son definitivos, aunque sí existen ejemplos de resolución de conflictos y ordenación en función de este proceso de planificación.

Tabla 4. Planes de Ordenamiento Territorial de los seis municipios del Área Metropolitana de Mendoza (2021)

Año	Plan Municipal	Observación
2018	Ord. N.º 6.876 Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Godoy Cruz.	Aprobado por ordenanza y con Código de Ocupación del Suelo (COS) actualizado (27/12/2018).
2020	Ord. N.º 3.975 Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Ciudad de Mendoza.	Aprobado por ordenanza y con Código de Ocupación del Suelo (COS) actualizado (3/09/2019). Audiencia Pública realizada el 2 de mayo del 2019.
2020	Ord. N.º 13.495 Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Luján de Cuyo.	Aprobado por ordenanza y con Código de Ocupación del Suelo (COS) actualizado (11/09/2019).
2020	Ord. N.º 6.886 Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Maipú Sostenible 2019 – 2045.	Audiencia Pública 10/10/2019. Ordenanza publicada en Boletín Oficial el 30/08/2021.
2021	Ord. N.º 56 Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Las Heras.	Aprobado por ordenanza y con Código de Ocupación del Suelo (COS) actualizado (10/12/20).
2022	Ord. N.º 9.169 Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Guaymallén.	Aprobado por ordenanza y con Código de Ocupación del Suelo (COS) actualizado (25/02/2021).

Fuente: Nélica Berón (2021).

Gestión de las distintas fronteras del Área Metropolitana de Mendoza

El principal problema del aglomerado urbano de Mendoza se encuentra en sus extremos, en sus límites o frontera, primero porque el límite o borde no siempre es tan claro (es dinámico) y debe determinarse con criterios muchas veces complejos, y, en segundo lugar, porque el avance del uso del suelo urbano supone necesariamente la disminución o

la intrusión sobre otro uso del suelo, que en general es el rural (agrícola o natural).

En el artículo denominado “Fronteras en la vida cotidiana del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina)”, de Ghilardi y Benedetti (2019), se consideran cuatro tipos de fronteras urbanas: muros residenciales, barreras urbanísticas, borde urbano y límites político-administrativos. Este artículo considerará las tipologías de borde urbano y límites político-administrativos que identifican Ghilardi y Benedetti (2019) dentro del AMM, para ejemplificar cómo se configuran esos espacios en el marco de la normativa actual y el proceso de planificación que se está llevando adelante específicamente desde el año 2017.

Al hablar de borde urbano, se considera el denominado “borde urbano-rural” del que hablan Ghilardi y Benedetti (2019), donde se incorpora el concepto de “espacios de interfase” para poder dar cuenta de las singularidades presentes “en aquellas zonas donde la ciudad se encuentra y compite con el campo. En la Argentina esas zonas fueron llamadas periurbanos, borde rural-urbano, rururbano o, un poco más acá en el tiempo, espacios de interfase” (Ghilardi y Benedetti, 2019).

Estos espacios –tal como se expresó en el apartado pasado– forman parte de una de las cinco áreas en las que se clasifica el territorio provincial según el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, a saber: áreas urbanas, rurales (irrigadas y no irrigadas), áreas de interfases urbano-rural, áreas naturales y áreas bajo regímenes especiales. Los municipios, por su parte, deben identificar y clasificar las mismas áreas, considerando la escala municipal, lo que podrá coincidir o no con la etiqueta de clasificación que se le otorgó desde la clasificación a escala provincial.

Estas áreas son de especial interés en la clasificación del territorio (título II, capítulo 5.2.1., Ley N.º 8.999/17), y la misma ley sostiene:

Las áreas de interfaz son áreas de conexión y transición entre las áreas urbanas consolidadas y las áreas rurales (irrigadas o no irrigadas) en las cuales se desarrollan actividades complementarias y necesarias con características propias y de multifuncionalidad, por lo cual son áreas de organización compleja. La densidad fundiaria o parcelaria es intermedia y la densidad edilicia y poblacional es media y baja.

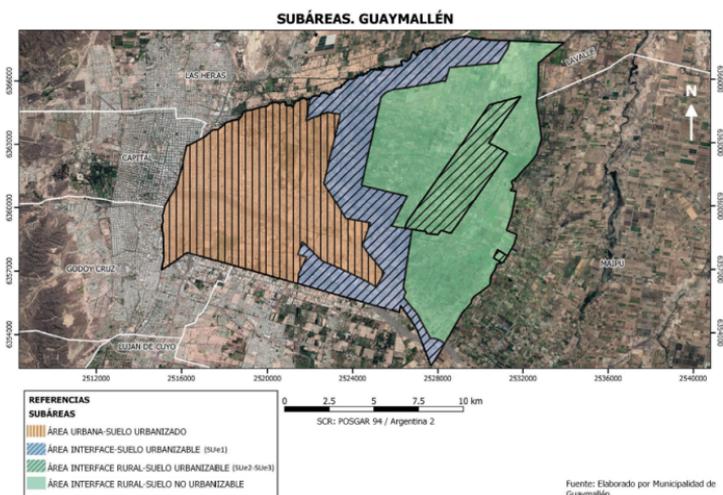
Afirma que es necesario regular estas áreas en los PMOT, a través de las zonificaciones (que deberán ser revisadas) e incorporando algunos instrumentos –económicos o de coordinación– para lograr que efectivamente se oriente la ocupación en estos espacios.

Un ejemplo de esto es el caso del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Guaymallén (Ord. N.º 9.169/2021), aprobado el 25 de febrero de 2021. El equipo técnico primero ha realizado una detallada clasificación del departamento, en la cual se encuentran dos grandes Unidades de Integración Territorial: una urbana, que forma parte del continuo urbano del AMM, y otra rural, que suma las áreas de interfase y rural, dado que comparten realidades comunes al cinturón verde metropolitano. A su vez, se realizó una subclasificación dentro de estas grandes unidades con dos criterios rectores: dentro del área urbana, la capacidad de acogida y la potencialidad para densificación (variables estructurantes para la identificación de unidades de integración urbanas: densidad, poblacional y huella urbana), y, dentro del área rural, la potencialidad para producción de alimentos (variables estructurantes: suelo, aptitud agrícola; agua, disponibilidad y calidad; servicios ecosistémicos, IPPA [índice de producción potencial de alimentos]).

Sobre la base de estos criterios rectores y con la identificación de las características de cada subunidad de integración territorial, se ha elaborado una zonificación muy completa que contiene las áreas y subáreas (según la clasificación del territorio a nivel provincial en urbana, interfaz, rural), y dentro de cada una de ellas se establecen criterios

bien detallados sobre la fraccionabilidad, edificabilidad y los usos de suelo permitidos.

Figura 2. Zonificación: áreas y subáreas, Guaymallén, 2019



Fuente: Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Guaymallén (2021). En bit.ly/3KPpWdn.

Esta nueva zonificación se ha vinculado con instrumentos económicos que alientan o desalientan la urbanización en función de los parámetros establecidos de fraccionabilidad, edificabilidad y los usos de suelo permitidos. Estos instrumentos son los siguientes:

- **Cargo por equilibrio territorial:** todas las parcelas que se creen en el municipio tendrán un cargo derivado de la ocupación del suelo, la infraestructura instalada y la futura y el equipamiento comunitario instalado y necesario. El objetivo es la recuperación por parte del municipio de la inversión pública realizada; sin embargo, se calcula teniendo en cuenta el principio de “equilibrio territorial” y es diferente

en función de la ubicación de los proyectos y la zonificación municipal. Así, el cargo en el área urbana es menor –el coeficiente de equilibrio es más bajo–, aumenta un 50 % para el área de interfase y un 100 % para el área de interfase rural.

- Este instrumento deriva del uso de la tierra, pero, donde se quiere desalentar el parcelamiento, el costo es mayor, por tanto, ayuda a orientar la ocupación del suelo, desincentivando la ocupación de terrenos agrícolas para el fraccionamiento urbano.
- Régimen especial para proyectos edilicios: este instrumento no tiene el objetivo de corregir el uso del suelo, sino más bien de incentivar las buenas prácticas. El municipio establece ciertas “medidas de estímulo”, como lo denomina en el plan municipal, para los proponentes que presenten edificaciones en altura encuadrados en el área urbana. Es decir, se premia a aquellos inversores o propietarios que se encuadran en alguna de las subáreas urbanas y por tanto se logra densificar y aprovechar la infraestructura instalada en este sector. Los beneficios son dos: el incremento del potencial edificable (mayor factor de ocupación total, diferencialmente según la zona o mayor altura) y el incentivo para edificaciones sustentables, que deriva de un cálculo sobre unos parámetros edilicios sustentables. Los proponentes pueden acceder a uno de estos dos beneficios a la vez.

En el caso del tipo de frontera denominado por Ghilardi y Benedetti (2019) como “límites político-administrativos”, la Ley 8.999/17 establece dos instrumentos que podrían ser utilizados en los casos referidos al conflicto de límites entre dos municipios del AMM, que son los instrumentos de coordinación y complementación (título II, capítulo 5.1., Ley N.º 8.999/17) denominados: Convenios Interjurisdiccionales y mesa de resolución de conflictos territoriales.

Los municipios de Ciudad de Mendoza y Las Heras tienen un conflicto muy característico de las áreas de frontera o bordes

en aglomeraciones urbanas. En el sector que corresponde a la 10.º Sección, Residencial Los Cerros, de la Ciudad de Mendoza, limítrofe con el distrito de El Challao del departamento de Las Heras (mapa N.º 3), hay cuatro barrios, denominados Condominio Corredor del Oeste, Condominio La Yaya, Condominio Alto Challao y Condominio Cerros Azules, que presentan una problemática que incluye a ambos municipios. Por un lado, tres de ellos –Corredor del Oeste, La Yaya y Alto Challao– se encuentran entre las dos jurisdicciones, y Cerros Azules queda enteramente dentro del departamento de Ciudad, pero se extiende hasta la Av. Champagnat una calle, que es propiedad del loteo, donde se encuentra su entrada y salida principal.

Figura 3. Área de estudio en zona del límite político-administrativo entre la Ciudad de Mendoza y Las Heras



Fuente: Nélica Berón, sobre la base de datos obtenidos en el visualizador cartográfico de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza (2021). En bit.ly/3C49XCz.

A este escenario particular, además, se le suma otra situación que tiene que ver con la regularización de los loteos. Estos barrios se encuentran en la zona denominada Piedemonte, que es uno de los extremos del área urbanizada de ambos municipios y no han sido aprobados por ninguna de las dos administraciones; incluso, en algunos casos no cuentan con servicios básicos (principalmente, agua potable y gas por red). Su conformación y fraccionamiento se han llevado adelante a través de la figura de “condominio” mediante particulares, sin mediar el municipio en la regulación y urbanización de los loteos.

Ambas municipalidades, en el marco de sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, se han propuesto remediar esta situación, en principio lo que se refiere al problema de la doble jurisdicción de los mencionados loteos. Para ello un grupo de profesionales de la Subdirección de Planificación Territorial de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza y otro grupo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ambiente de la Municipalidad de las Heras se encuentran trabajando en la elaboración de un Convenio Interjurisdiccional (título II, capítulo 5.1., Ley N.º 8.999) a fin de establecer un nuevo borde urbano mediante “límites prácticos”.

Para generar este nuevo convenio, en el marco del ordenamiento territorial municipal, se han valido del antecedente registrado en la resolución N.º 3.718 del 7 de diciembre de 1987, en la cual se autorizaba al Departamento Ejecutivo de la Ciudad de Mendoza a suscribir un convenio con la Municipalidad de Las Heras para fijar límites prácticos entre los departamentos de Las Heras y Capital en la zona ubicada entre Avda. Boulogne Sur Mer y Avda. Cerro Los Gemelos. Esa zona incluye al Barrio Dalvian, ya que –como se ve en el mapa N.º 3– la línea divisoria hacia el oeste de la Av. Champagnat se localiza por encima de las viviendas, y lo que se pretende es llevarla por calles principales. Al parecer, no se completó la subdivisión práctica en el sector del Barrio Dalvian durante todos estos años,

pero sí se observa en el sector comprendido entre la Av. Champagnat y la Av. Boulogne Sur Mer.

Conclusiones

La expansión urbana del Área Metropolitana de Mendoza es un proceso en desarrollo que continúa incorporando nuevos espacios periféricos. El crecimiento de los últimos 20 años se ve reflejado hacia el noreste, que corresponde al departamento de Guaymallén, específicamente hacia zonas tradicionalmente hortícolas, y hacia el este y sudeste, que incluye los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú, donde la mayor parte de las parcelas rurales fueron tradicionalmente explotaciones vitivinícolas y olivícolas.

Los municipios tienen un papel relevante en el proceso de expansión urbana porque son los que determinan el planeamiento urbano general a partir de las tradicionales zonificaciones de usos del suelo y establecen las normas para la construcción urbana. Sin embargo, el gran desafío municipal es gestionar las áreas urbanas, que no solo son complejas por la variedad de actividades que allí se realizan, sino que están en constante cambio.

Desde el año 2009, se le da un nuevo impulso normativo a la planificación del AMM en el marco de dos normativas, la Ley N.º 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y la Ley N.º 8.999 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, que han generado un proceso de actualización de la información territorial a nivel institucional y la incorporación de nuevos principios rectores en la planificación a largo plazo de la provincia.

El AMM es extenso y la administración es compartida por varios municipios. El instrumento clave para la planificación de esta zona es el Plan Municipal de cada uno de los seis departamentos que la conforman, que han sido aprobados en distintos momentos desde el año 2018.

La revisión y el diagnóstico del territorio municipal para la elaboración de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial es una gran oportunidad para enmarcar los instrumentos tradicionales en un contexto más vinculado con la realidad urbana actual.

El principal problema del aglomerado urbano de Mendoza se encuentra en sus extremos, en sus límites o frontera; por ello se revisan dos casos de estudio: uno sobre la planificación del borde urbano-rural del departamento de Guaymallén donde se aplican nuevos instrumentos de ordenamiento territorial; y otro que refiere a la frontera urbana en zonas de límites políticos-administrativos, el caso de Ciudad de Mendoza y Las Heras. Si bien estos dos son ejemplos de impactos positivos de la normativa territorial desde 2017, el proceso de planificación en función del ordenamiento territorial tiene que afianzarse y requiere de la creación de capacidades de gestión que, sin dudas, se generan en el largo plazo.

Bibliografía

- Ghilardi, M. y Benedetti, A. (2019). Fronteras en la vida cotidiana del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina). En M. Valero Martínez, E. Superti y J. L. Porto. *Las ciudades entre miradas diversas* (pp. 50-77). Amapá, Brasil: EDUNIFAP.
- Gobierno de la Provincia de Mendoza (2009). Ley de Ordenamiento Territorial y usos del suelo . Ley N.º 8.051.
- Gobierno de la Provincia de Mendoza (2017a). *Informe Ciudades Emergentes y Sostenibles – ICES: Desarrollo Urbano y el Cambio Climático: Huella Urbana actual e histórica, escenarios de crecimiento urbano y estudios básicos sobre mitigación y adaptación al Cambio Climático en el Área Metropolitana de Mendoza.*

- Gobierno de la Provincia de Mendoza (2017b). *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial – PPOT / Ley N.º 8.999*.
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.
- INDEC (2010). Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.
- INDEC (2013). Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040, total del país. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.
- Molina, J. E., Arboit, M. E., Maglione, D. S., Sedevich, A. y Mutani, G. (2020). Estudio de expansión urbana, crecimiento poblacional, consumos energéticos e índices de vegetación en el Área Metropolitana de Mendoza. *AREA*, 26(1), pp. 1-21. Recuperado de bit.ly/3HaCF82.
- ONU – HÁBITAT (2016). *Reporte ciudades del mundo 2016. Urbanización y desarrollo: futuros emergentes*. Nairobi, Kenia: Organización de las Naciones Unidas.
- Zingoni, J. M. (2015). *Gobernar la ciudad: desarrollo local y políticas urbanas municipales*. Bahía Blanca, Argentina: EDIUNS.

La precarización habitacional, ¿frontera sociourbana?

*Crisis y desalojos de inquilinos/as en contexto
de pandemia del AM Mendoza*

VIRGINIA MIRANDA GASSULL Y MARÍA FLORENCIA GINESTAR

Introducción

El inquilinato es una forma de acceso residencial con relevancia en nuestro país: se puede inferir que 7.669.953 de personas alquilan la vivienda, es decir, el 16,8 % del total de la población argentina. Se entiende que las diversas formas de acceso al hábitat comprenden prácticas materiales y simbólicas que configuran el proceso de construcción social del espacio, a partir de las cuales emergen fronteras de diversas características y extensión en el espacio y el tiempo. El alquiler como opción para habitar se constituye desde condiciones precarizadas para gran parte de la población, con un alto grado de vulnerabilidad habitacional. Esta situación se agrava tanto por la dificultad para implementar la regulación existente (Ley de Alquileres), como por la falta de políticas y programas para mejorar las condiciones de vida del sector inquilino. En este sentido, se propone comprender las fronteras sociohabitacionales que se construyen en y desde los procesos de implementación de dispositivos jurídicos para (des)regular el inquilinato y evitar desalojos de

la población inquilina de los municipios de Capital, Godoy Cruz y Guaymallén del Área Metropolitana de Mendoza en el contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) por COVID-19.

En este trabajo, se entiende el término de “fronteras” como un emergente propio de las prácticas materiales y simbólicas que se configuran en las ciudades en un determinado tiempo y espacio. En el desarrollo de este apartado, se observa que el alquiler ha sido históricamente una opción habitacional viable para vastos sectores de nuestra sociedad; sin embargo, se ha constituido desde condiciones precarizadas con un alto grado de vulnerabilidad sociohabitacional. Los sectores empobrecidos son los más afectados por las acciones del Estado en materia de regulación de alquileres y desalojos, acentuando los existentes procesos de segregación socioespacial del territorio provincial. Para ello, se toma el concepto de “frontera” como un elemento heurístico para abordar los procesos de fragmentación y segregación sociourbana que se promueven con los dispositivos jurídicos que regulan el hábitat (en torno a inquilinato y desalojos) de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Se parte de la geografía desde un enfoque relacional para comprender las dinámicas de poder en el territorio-territorialidad y la construcción de fronteras en torno a las relaciones de expropiación/apropiación, dominación y subordinación material o simbólica. Se toma lo expuesto por Benedetti, que define al territorio como “el resultado de conflictivos procesos de identificación, delimitación y apropiación (simbólica y material) de unidades espaciotemporales. El territorio se vincula por tres elementos: por un agente, una acción y una porción de la superficie terrestre” (Benedetti y Salizzi, 2011: 48). Según Dalla Torre y Ghilardi, desde una perspectiva histórica, se puede definir el concepto de frontera como

[...] un límite político que constituye un territorio específico. Es un objeto resultante de un proceso de territorialización, sin olvidar que todo territorio en formación lleva consigo las semillas de las fronteras. Sin embargo, la frontera es igualmente un objeto establecido por un poder político para distinguirse de otras entidades territoriales (Dalla Torre y Ghilardi, 2019: 32).

A los términos de este trabajo, nos resulta destacable el concepto de fronteras simbólicas y emergentes que surgen desde la acción del Estado como reguladoras, planificadoras o reproductoras de desigualdades en materia habitacional. Para ello tomamos lo expuesto por Pedrazzani (2009):

Las fronteras simbólicas se refieren a las fronteras o a las diferenciaciones simbólicas que los grupos sociales y los individuos construyen en relación a las representaciones, vivencias, percepciones, discursos, prácticas e identificaciones que tienen. De este modo, utilizan distintas barreras físico-materiales (espaciales), sociales y mentales para desplegar sus estrategias y de este modo apropiarse de un territorio, y diferenciarse de los “otros” (Pedrazzani, 2009: 10).

Se parte de la realidad habitacional de la población que alquila y de los hogares inquilinos en situación de desalojo. Se plantea un análisis desde los dispositivos jurídicos implementados y el supuesto de que estas influyen en la construcción de territorialidades y, con ello, la construcción de fronteras simbólicas e imaginarios urbanos, configurando diversas oportunidades de acceso a un hábitat digno, a las formas de apropiarse de un determinado espacio urbano. En este sentido, para el abordaje de la situación de inquilinos/as en contexto de pandemia de COVID-19, se toma como agente-acción al Estado nacional, provincial y municipal desde la (des)regulación a partir de las normativas sancionadas durante la pandemia en torno a la precaria y crítica situación de inquilinos/as. Respecto a la relación agente-acción-superficie terrestre, se toma como caso tres (3) municipios del Área Metropolitana de Mendoza (AMM)

para observar el accionar en el ámbito local respecto a inquilinos/as y personas/hogares en situación de desalojo.

Se considera que el dispositivo “desalojo” resulta un reproductor de desigualdad que criminaliza a las personas en su situación precaria habitacional, que promueve fronteras simbólicas y físicas entre quienes pueden acceder a un hábitat digno y que cristaliza la opción de alquiler como una oportunidad habitacional viable.

Situación en Mendoza

En Mendoza la situación de personas inquilinas y en proceso de desalojo es crítica, principalmente en el marco de la pandemia por COVID-19. Con el vencimiento del DNU 320/20 y 66/21 el pasado 31 de marzo del 2021, la situación se convirtió en una crisis habitacional profundizada para los sectores más afectados por la pandemia. Es importante destacar que no existen datos estadísticos provinciales ni municipales que monitoreen de forma sistemática las situaciones de desalojo. Sin embargo, en diversas entrevistas municipales, los/as funcionarios/as afirman que existe una demanda poblacional inquilina que solicita ayuda por situaciones de desalojo.

Según el documento de Enfoque Multidimensional de la Pobreza (ODSA-UCA) publicado en 2020, Mendoza tiene un porcentaje de incidencia de pobreza alto, en un rango de 10 a 14 %, de los cuales 10,18 % son personas en situación de pobreza crónica, y 5,8 %, hogares en situación de pobreza crónica. El 44 % de la población del AMM se determinó en situación de pobreza en el 2020. De todas las dimensiones, la mejora menos notoria en el último año se evidencia en la dimensión de vivienda. El análisis revela incluso un notable deterioro en el nivel de hacinamiento. Según los datos expresados, desde el año 2017 al 2019, el hacinamiento por hogar aumentó en un 2,2 %, y, desde el 2019 al 2020, se

observó un incremento de 0,7 % (ODSA-UCA, 2020: 16-17). En este mismo sentido, el documento concluye:

Al analizar la desigualdad abriendo los principales indicadores según nivel socio-económico, se destaca el progresivo incremento en los hogares de clase media-baja que han pasado a tener al menos 1 carencia. Asimismo, se evidencia un fuerte incremento de la pobreza multidimensional y estructural en los sectores de muy bajos recursos (ODSA-UCA-Mendoza, 2020: 50).

Los datos del último censo del 2010 estipulan que existen 130.000 hogares en situación deficitaria, en los que se estima que hay una necesidad de vivienda nueva en aproximadamente 70.000 hogares y de mejoramiento de viviendas existentes en 60.000 hogares. A su vez, se calcula que el 17,63 % es de hogares inquilinos. Desde la organización Inquilinos Agrupados¹, se realizaron diversas encuestas a nivel nacional para monitorear la situación de la población inquilina. Algunos datos arrojaron que, en junio del 2020, un 68 % de los encuestados tiene menos ingresos o dejó de percibirlos y el 49 % de los inquilinos tuvo problemas para pagar el alquiler del mes de junio del 2020. Desde esta agrupación también estiman que el alquiler significa entre un 30 y 56 % de los ingresos mensuales.

Si nos fijamos en el cuadro 1 los datos de las provincias más pobladas, entre el censo del 2001 y del 2010, observamos que la provincia de Mendoza tuvo un crecimiento de los hogares inquilinos de 5,73 % entre periodos. Estos datos refuerzan que el alquiler es una opción de acceso al hábitat cada vez más elegida por diferentes hogares, y para muchos/as, la única posibilidad (ver cuadro 1).

El crecimiento de los hogares inquilinos está asociado a la limitada oferta asequible de suelo y vivienda propia.

¹ Inquilinos Agrupados, una asociación civil sin fines de lucro que busca promover políticas en beneficio del sector inquilino, como así también asesorar y visibilizar sobre la problemática habitacional.

En el AMM, acceder a una vivienda ronda los 70.818,52 pesos por m² de construcción (periodo octubre-diciembre de 2021 CAMZA) y 1200 pesos el m² de suelo urbano más barato (octubre de 2021, entrevista a desarrolladora inmobiliaria). Si lo asociamos a los ingresos y valores del salario mínimo, vital y móvil, según lo publicado por el Informe de la Secretaría de Vivienda, en el 2019 para acceder a una vivienda propia (60 m²) se necesitan 134 sueldos, mientras que en el 2021, 150 sueldos.

Cuadro 1. Evolución de hogares inquilinos según datos de Censos 2001 y 2010

	Año	Propietario	Inquilino
País	2001	70.64%	11.14%
	2010	67.7%	16.11%
CABA	2001	67.58%	22.22%
	2010	56.42%	29.86%
Bs.As.	2001	74.18%	9.51%
	2010	70.63%	14.62%
Córdoba	2001	67.53%	15.77%
	2010	65.09%	21.4%
Mendoza	2001	64.57%	11.9%
	2010	62.57%	17.63%
Santa Fe	2001	71.7%	10.54%
	2010	69.1%	15.36%

Fuente: Disponible en bit.ly/3ARLI17. Consultado en octubre de 2021.

Respecto a los valores de los alquileres, según datos extraídos de diarios locales:

Los alquileres en Mendoza acumulan un aumento del 22,7% en 2021, [...] respecto del año anterior, los precios registraron un aumento del 55,7%. La renta de un departamento de un dormitorio y 50 m² tiene un valor medio de \$22.000 por mes. Mientras que uno de dos dormitorios y 70 m² se alquila por \$27.750 mensuales (Analía Doña, *Diario UNO*, agosto de 2021).

Sin embargo, estos valores indicados en la nota refieren a una oferta muy limitada del mercado, ya que, según entrevistas municipales, los valores mencionados no son representativos de la realidad departamental.

Las organizaciones de personas inquilinas provinciales reclaman que desde los años 90 no son incorporadas en la oferta de soluciones habitacionales acorde a la realidad de este sector. “No somos ricos, ni pobres, no usurpamos de un lado ni del otro, estamos en el medio abandonados e ignorados” (extracto de la nota del diario *El Otro*, febrero de 2021).

Por otro lado, la oferta del mercado está en baja de rentabilidad (histórica) por los cambios perpetrados en los modos de habitar producto de la pandemia y el aislamiento social. También la Ley de Alquileres es una amenaza al aumento de ganancias esperado del sector inmobiliario que invierte en la producción habitacional. Esta situación se enmarca en la deficiente aplicación que se hace de la nueva Ley de Alquileres, lo que profundiza la desprotección de las personas inquilinas. A su vez, la situación de crisis socioeconómica por la pandemia y el congelamiento de los precios de los alquileres desaceleraron el incentivo para la oferta de propiedades en alquiler.

Dispositivos jurídicos como frontera urbano-habitacional

Como se expuso anteriormente, la situación habitacional es crítica y afecta principalmente a personas inquilinas, y, en este escenario, las normas sancionadas durante este periodo han movilizad o cambios en la realidad habitacional. Entonces, en este apartado se analizan los diferentes dispositivos jurídicos asociados a inquilinato y desalojos que se han sancionado a lo largo de la pandemia por COVID-19, que inició en el mes de marzo del 2020 en la Argentina y que

continúa durante el 2021 y 2022 con diferentes niveles de aislamiento. Por un lado, se toman los Decretos de Necesidad y Urgencia sancionados por el gobierno nacional a fin de regular la extraordinaria situación de aislamiento para la sociedad argentina. Se analiza el Decreto de Necesidad y Urgencia 320/20 y sus modificaciones, Decretos 766/20 y 66/21 y la reciente Ley de Alquileres n.º 27.551/21. Por otro lado, se toma para el caso de Mendoza la norma sancionada y denominada Ley Difonso n.º 9.271 (diciembre de 2020) modificada por la Ley n.º 9.304 (marzo de 2021), que criminaliza los hogares en situación de usurpación.

En primer lugar, hay que destacar que la Ley de Alquileres se sancionó en el inicio de la pandemia; sin embargo, no fue pensada en este contexto, sino que tiene más de 5 años de antigüedad de lucha y demanda por la población inquilina organizada. Más precisamente, esta ley fue sancionada en junio del 2020 por el Senado, como resultado de la organización de inquilinos/as y el impulso de la Federación de Inquilinos Nacional, la academia, sindicatos, etc.

Las principales modificaciones que propone la ley marco son las siguientes: la regulación del índice de actualización anual de los precios (calculado por el índice de precios al consumidor (IPC) y la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE) elaborado por el Banco Central (BCRA); el aumento del plazo de locación del inmueble pasa de 2 años a 3 años; se determina que el importe del depósito de garantía no puede ser mayor al equivalente al primer mes de alquiler; se reducen los requisitos de las garantías para alquilar y se establece que el locatario no tiene a su cargo el pago de expensas comunes extraordinarias; entre otras. Sobre situaciones de desalojo de la población inquilina, la ley establece que, previo a la situación de desalojo por falta de pago de alquileres, el locador debe intimar fehacientemente al locatario. A su vez, el procedimiento de mediación prejudicial para casos de desalojo deja de ser optativo para el reclamante como hasta ahora y pasa a ser obligatorio. Por último, la ley prevé la

creación de un Programa Nacional de Alquiler Social destinado a la adopción de medidas que tiendan a facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal. Esta última medida no ha tenido mayores avances desde su sanción.

Actualmente, la ley es bastante discutida respecto a su implementación y la afectación que ha implicado en los hogares inquilinos y en la población propietaria que vive del ingreso por alquiler. Los puntos más críticos son la actualización anual de precios de los contratos de alquiler (artículo 14), que, desde julio del 2021, arroja un 41 % de aumento. Otro punto crítico ha sido la movilización del mercado inmobiliario que ha puesto a la venta las propiedades que antes eran para alquilar, de forma que disminuyen el parque habitacional ofertado para inquilinato. En un diario local, el presidente de la Cámara Inmobiliaria afirma que, “de cada 10 viviendas que antes se ofrecían al mercado bajo esta modalidad el año pasado, hoy solo quedan seis”, y declara que la promulgación de la nueva Ley de Alquileres afecta al mercado inmobiliario oferente “si antes de la normativa el propietario de un inmueble tenía una ganancia anual del 6% del capital invertido, [y] hoy esa ganancia está por debajo del 2,5%” (*Unidiversidad*, mayo de 2021).

Sin embargo, en el informe del CELS² sobre la nueva Ley de Alquileres, se plantea que el sector inmobiliario se beneficia en los siguientes puntos: “La ley incluyó dos artículos que responden claramente a demandas de los agentes de bienes raíces: la simplificación del trámite de desalojo y la exclusividad de los corredores inmobiliarios para el servicio de intermediación” (CELS, 2021: 55).

Según lo expuesto, la Ley de Alquileres ha sido un tema controversial, y no logró imponerse como un marco

² Centro de Estudios Legales y Sociales es una organización no gubernamental argentina con sede en Buenos Aires, fundada en 1979, orientada a la promoción y defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático.

regulatorio y de distribución de soluciones habitacionales en pandemia, contexto en el que se ha incrementado la conflictividad del estado habitacional nacional y provincial.

A su vez, desde finales de marzo se venció el DNU 320/20, Decreto de Necesidad y Urgencia Nacional que se publicó con el fin de regular la situación habitacional crítica del país en el contexto de la pandemia mundial hasta septiembre del 2020. La modificatoria del 766/20 amplió el plazo hasta febrero de 2021, y el decreto 66/21, hasta el 31 de marzo del 2021 sin continuidad.

Este decreto estableció un marco de garantías mínimas y básicas sobre las personas inquilinas. Las principales medidas fueron ordenar la suspensión de desalojos por falta de pago y establecer mecanismos para abonar la cuota mensual de alquiler con un ritmo diferido de hasta 12 cuotas desde abril del 2021 (a valores de marzo de 2020). Prorrogó los contratos de alquiler que se vencieran desde el 20 de marzo del 2020. A la vez, congeló los aumentos de los alquileres y dispuso un modelo de financiamiento de hasta 12 cuotas (sin interés), resultante de la diferencia entre el monto pactado contractualmente y el que corresponda pagar por la aplicación del congelamiento de precios a pagar por la parte locataria una vez vencido el DNU.

En el marco del vencimiento del DNU 320/20 el 31 de marzo de 2021, el gobierno nacional estableció un dispositivo tendiente a contener la situación habitacional de inquilinos/as. Para ello dispuso de la resolución n.º 88/202, que determina la aplicación del Protocolo Nacional de Alerta Temprana de Desalojos de Vivienda Única y Familiar. Este protocolo surgió como resultado de la cantidad de situaciones de amenaza por desalojo que se han dado durante el contexto de pandemia para el sector locatario de los diversos estratos socioeconómicos (a pesar de estar prohibido). Pretende promover programas o planes de viviendas financiados con aporte del Estado nacional, tendientes a brindar una solución habitacional a los/as inquilinos/as que estén alcanzados/as por el Decreto n.º 260/20 y que se

encuentren en procesos de mediación o sentencias de desalojo como consecuencia de la declaración del aislamiento social, preventivo y obligatorio establecida en el artículo 7.º del Decreto n.º 260/20.

Si bien se han suscitado avances en el marco nacional desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat sobre el tema de los hogares inquilinos y situaciones de desalojos como un problema político, institucional y social, aún se observan límites en la implementación tanto de la Ley de Alquileres, como del protocolo de desalojos. Se reconocen dos nudos críticos en las iniciativas: por un lado, no han logrado ampliar la diversidad de población que comúnmente sufre situaciones de desalojos, y, por otro, tampoco han logrado implementarse efectivamente en los distintos niveles de gobierno, como es el caso de Mendoza.

Respecto al primer nudo, se puede observar que los diferentes dispositivos jurídicos sancionados a nivel nacional han establecido un marco regulatorio de garantías y derechos a quienes están bajo el formato de alquiler formal, es decir, con contratos de locación declarados ante la AFIP, conforme la Ley n.º 27.551 y la Resolución General de AFIP n.º 4.933/202. Esto significa que la ley solo alcanza a aquellos/as inquilinos/as con contratos formales, lo que deja afuera a una gran cantidad de la población inquilina sin contrato de alquiler, pero en situación de inquilinato.

Paralelamente a lo que sucede o se estimula a nivel nacional, en Mendoza se criminalizan las situaciones de desalojos a partir de la sanción y promulgación de la Ley n.º 9.304/21 “Ley Difonso”, denominada así en referencia a quien fuera el diputado de su autoría y su defensor. Esta ley se sancionó en el 2020 en el marco de la crisis habitacional que llevó a vastos sectores de nuestra sociedad a resolver el derecho a habitar mediante la ocupación o tomas de tierras. En este contexto se promulgó esta ley que busca limitar a la población ocupante de tierras como beneficiarios de planes sociales otorgados por el gobierno de la provincia de Mendoza, teniendo en cuenta todas las modalidades de

subsidios sociales (vivienda, alimentarios, monetarios, etc.). De esta forma, se busca amedrentar a la población sobre las consecuencias penales y sociales de usurpar, promoviendo un dispositivo punitivo que busca castigar y estigmatizar la pobreza. Cabe destacar que en Mendoza no hay instancias de mediación como en otras jurisdicciones por parte de las defensorías del pueblo que promueven el asesoramiento y facilitan buscar la mediación en situaciones conflictivas.

Desde diversos grupos sociales y políticos, se repudió dicha ley, ya que, lejos de encontrar soluciones a la situación crítica habitacional, se reproduce la criminalización y el círculo de la pobreza urbana. En este sentido, en las entrevistas realizadas a funcionarios/as municipales, estos/as afirman:

[...] esta ley tiene como trasfondo la incapacidad de poder discutir la política pública en temas de hábitat, vivienda, suelo y tierra, esta ley viene a tapar la emergencia habitacional. No hay ninguna política habitacional que se haya abocado a resolver en este último tiempo el problema de hacinamiento y precariedad habitacional (entrevista a funcionario municipal, julio de 2021).

A su vez, paralelamente a la sanción de la Ley Difonso, en la provincia de Mendoza crecieron los asentamientos populares y las tomas de tierra durante la pandemia, promovidos por una gran parte de la población que no pudo continuar pagando los alquileres. En entrevista a una funcionaria municipal, ella afirmó: “Si bien el DNU 320 estaba vigente, se produjeron desalojos de familias que habían perdido sus trabajos y no pudieron continuar pagando el alquiler”. Esta situación se vio agravada en el mes de febrero del 2021, fecha próxima al vencimiento del DNU 320 y modificaciones. La cantidad de situaciones de personas y familias en situación de desalojo aumentó según la percepción de los municipios entrevistados. Los municipios desde las áreas de desarrollo social reciben las demandas de los vecinos y, en primer lugar, acuden a las redes sociales y familiares de

las familias desalojadas. Sin embargo, en muchos casos, no hay capacidad de respuesta a estos contextos sociales, por lo que se acude a una pensión o un subsidio único para resolver la situación de forma mediata (estos casos se verán con más profundidad en el siguiente apartado). Cabe destacar que muchas de estas situaciones devienen en nuevos asentamientos o tomas de tierra para resolver la problemática habitacional.

Se puede observar cómo se construye un círculo vicioso entre las escasas respuestas estatales a las situaciones de crisis habitacional, la vulneración que existe en las familias inquilinas frente a la crisis económica, y la respuesta jurídica punitiva que promueve el Estado provincial.

Gestión habitacional municipal. Casos del AMM: municipios de Ciudad, Godoy Cruz y Guaymallén

En este apartado se abordarán los diferentes recursos y estrategias con los que cada municipio cuenta para hacer frente a los casos de hogares inquilinos en estado de desalojo y, en general, a la situación habitacional (ver cuadro 2). En los tres casos analizados, como se ha observado, existe muy poca información sobre la situación de inquilinato y desalojos, como así pocos datos sistematizados con tal fin. Si bien las áreas de desarrollo social, vinculadas al tema habitacional, generan informes y seguimiento de las familias, los municipios no llevan un conteo de los casos de desalojos ni se estudia la realidad de las personas inquilinas o en situación de calle. Este vacío dificulta la generación de políticas integrales que abarquen a todos los colectivos que se encuentran en mayor vulnerabilidad con relación al acceso al suelo y a la vivienda.

Los recursos con los que cuentan los municipios son similares y constan de ayudas económicas, entrega de materiales y mercadería y subsidios de alquiler. En cuanto a este

último, que posee un monto más alto, existen dos grandes situaciones: desalojo formal y desalojo informal. Esta distinción, como se vio en el apartado anterior respecto a la nueva Ley de Alquileres, marca una primera frontera simbólica que determina los medios a los que una persona o familia podrá acceder para intentar paliar la emergencia habitacional. En el caso de los desalojos informales (que, además, probablemente están signados de mayor violencia y vulnerabilidad), las familias quedan excluidas del subsidio de alquiler por no poseer los requisitos legales que se exigen para otorgarlo.

Este subsidio tiene un funcionamiento similar en los tres casos: se entrega por única vez y el monto se define sobre la base del análisis socioeconómico de las familias, que evalúa si posee subsidios de otra clase, su composición y sus integrantes, situaciones particulares, redes familiares. Por otro lado, depende de los recursos con los que cuenta cada municipio, ya que todos poseen un fondo común para todo tipo de subsidios y, sobre la base de eso, se otorgan recursos según las evaluaciones socioeconómicas. El valor ronda entre los 5.000 y los 15.000 pesos (valores a julio de 2021), lo que deja a la vista que en muchos casos no alcanza para cubrir un alquiler promedio de los disponibles en el mercado y las familias acuden a condiciones de habitabilidad precarias y, seguramente, en condiciones de hacinamiento, lo que genera connotaciones negativas en la salud y la calidad de vida. Respecto a esto, una de las funcionarias entrevistadas expresa: “[...] en general, no son, digamos, grandes montos los que [las familias] consiguen para alquilar. Es, por ejemplo, una pieza en una vivienda o un garaje en una vivienda, entonces el monto lo cubre” (entrevista a funcionaria municipal, 2021).

Entonces, es válido decir que estos recursos funcionan para mitigar una emergencia, pues actúan cuando el desalojo ya ocurrió o es inminente que suceda, pero en ningún caso pueden considerarse parte de políticas públicas, ya que no persiguen como objetivo el acceso a un hábitat digno y

adecuado, para lo cual debe garantizarse un mínimo deseable de características en relación con múltiples dimensiones (jurídicas, habitacionales, urbanísticas-ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas) (Barreto, 2010). En este sentido, el Estado actúa desde un rol de promotor de las fronteras simbólicas que afectan la manera de habitar de las poblaciones vulnerables, situación que se mitigaría, por ejemplo, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Alquiler Social que prevé la Ley de Alquileres.

Por otro lado, haciendo un paralelismo entre los dispositivos legales y la práctica, se observa que, si bien la ley contempla el Protocolo de Alerta Temprana para desalojos, los municipios toman conocimiento de los casos con muy poco tiempo de anticipación. En entrevista a una funcionaria municipal, ella destaca que, “en la provincia de Mendoza (con el Área de Contingencias) y los municipios, frente a un posible caso de desalojo, hasta que no está la orden judicial de desalojo, no toman ninguna acción” (entrevista a funcionaria municipal, 2021).

Cabe recalcar que es notable que la primera línea de acción por parte de los municipios frente al desalojo sea acudir a las redes familiares y comunitarias, que muchas veces se encuentran en otros departamentos o distritos. La situación de desalojo lleva entonces a un desplazamiento de las familias en la búsqueda de estas redes o de zonas con rentas más bajas. Esto genera una fragmentación entre el lugar donde realmente se quiere habitar y la disponibilidad de suelo o alquiler barato, lo que impacta también en los modos de leer el territorio, ya que, muchas veces, los distritos con alquileres más baratos suelen ser socialmente segregados.

En comparación con algunas iniciativas utilizadas a nivel nacional para impulsar los alquileres como forma de acceso al hábitat, en el caso particular de Godoy Cruz existe una estrategia comparable al alquiler tutelado (Cerezuela, 2021). Esta es una práctica llevada a cabo

por Hábitat para la Humanidad Argentina (HPHA) cuyo fin es la mediación entre propietarios/as e inquilinos/as que viven en condiciones deficientes. Para ello, HPHA se hace cargo de la firma de un contrato de fianza, que suplanta la garantía inmobiliaria y en el cual HPHA asume las obligaciones del inquilino/a. Por otro lado, se hace cargo de un seguro de caución (que reemplaza la garantía propietaria), bajo el cual HPHA pagaría la deuda en caso de no pago. Y finalmente, da apoyo para la firma de contrato.

En el caso de Godoy Cruz, el municipio realiza una mediación entre la persona propietaria y la inquilina y se genera un acuerdo-convenio en el cual el municipio toma la responsabilidad de pago del alquiler por un tiempo convenido con el/la inquilino/a:

[...] cuando ellos consiguen quién les va a alquilar, la persona propietaria viene y tiene que cumplir ciertos requisitos: mostrarnos que la casa tiene papeles y escritura o boleto de compra, lo que sea que demuestre que la casa es propiedad de él, fotocopia del documento, tiene que presentar impuestos; y, con todo eso, nosotros hacemos un convenio en el que se acuerda que él le va a alquilar a la persona. Y la plata, nosotros se la damos al propietario (entrevista a funcionaria municipal, 2021).

Esta es la única estrategia que se encontró, entre los tres casos analizados, que busca dar una respuesta a la situación de inquilinato y que apoya la búsqueda de alquileres. Debe aclararse que, igualmente, este dispositivo muchas veces se aplica para el alquiler de soluciones habitacionales inadecuadas, como se mencionó en párrafos anteriores, en los que las familias terminan alquilando en situaciones de precariedad o deficiencia.

Por otra parte, existen dispositivos de control que muchas veces terminan por criminalizar la pobreza, persiguiendo el mismo criterio que la Ley Difonso, como en el caso de uno de los municipios, que, al realizar

la entrega de materiales de construcción, verifica que la familia los utilice y, en caso contrario, inhabilita el acceso a recursos estatales: “[...] en caso de venta, no colocación del techo, pérdida injustificada, el vecino no va a poder recibir más ayuda del Estado” (entrevista a funcionaria municipal, 2021).

En cuanto a los requisitos para acceder a la mayoría de los subsidios y ayudas estatales, uno de los fundamentales es poseer la negativa de ANSES, es decir, estar desempleado/a. Esta situación puede considerarse otra fragmentación o frontera respecto al acceso a recursos, debido a la brecha entre los salarios y los montos necesarios para vivir. En contexto de pandemia, se vio cómo gran cantidad de familias de clase media quedaron desempleadas, llegando a situaciones de pobreza. Durante las entrevistas a funcionarias, se remarcó la cantidad de casos de familias de clase media que acudieron en búsqueda de materiales y mercadería para poder, sobre todo, garantizar la alimentación:

Y algo que es una realidad también es que la gente que con anterioridad estaba en situación de vulnerabilidad tiene estrategias para llegar al Estado, conoce los recursos con los que cuenta el Estado, ya conocen hasta el nombre de las trabajadoras sociales, a quién dirigirse, ¿entendés? [...]. Lo que por ahí (y eso en lo particular, yo he observado) que las personas que estaban en relación de dependencia y que, por primera vez en su vida, tienen una situación, que es terrible, de despido laboral no tienen estrategias de supervivencia. Y les cuesta horrores tener que recurrir al Estado para poder subsistir (entrevista a funcionaria municipal, 2021).

Cuadro 2. Recursos y estrategias estatales

	Godoy Cruz	Guaymallén	Ciudad
Causas que accionan los desalojos	Término de contrato e imposibilidad de continuar sosteniendo el alquiler. Dan cuenta de casos de desalojos formales, en los que el contrato cumple con la Ley de Alquileres; pero también de desalojos que se dan en la informalidad.	Término de contrato e imposibilidad de continuar sosteniendo el alquiler. Dan cuenta de desalojos que se producen en la informalidad, bajo contratos de palabra o informales.	Usurpaciones. No refiere casos en relación con alquileres.
Estrategias y recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio de alquiler*. - Articulación con albergues y hoteles y ayuda económica para el pago de la estadía. - Apoyo de redes familiares. - Subsidio de ayuda económica. - Entrega de mercadería. - Entrega de materiales de construcción. <p>*Cuando los desalojos se efectúan de manera informal, no se les puede otorgar porque no cumple con los requisitos de un desalojo formal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio de alquiler. - Ayuda económica. - Entrega de materiales de construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio de alquiler. - Ayuda económica. - Entrega de materiales de construcción*. - Asesoramiento técnico para la construcción del techo. <p>*Se realizan dos tipos de informes: uno socioeconómico que controla que la familia posea la negativa de ANSES, y uno técnico que evalúa si la construcción existente cuenta con la estructura necesaria para sostener el techo.</p>
Articulaciones a nivel provincial	Dirección de Contingencias Climáticas (Subsec. de Agricultura y Ganadería - Min. Economía y Energía).	Se acude a esto cuando el municipio no tiene fondos propios. Por lo que se eleva un informe social ("negativa") que da cuenta de la situación socioeconómica de la familia y solicita solventar los gastos.	Dirección de Contingencias Climáticas (Subsec. de Agricultura y Ganadería - Min. Economía y Energía).

Articulaciones internas dentro del municipio	<ul style="list-style-type: none"> - Salud. - Empleo. - Niñez, adolescencia y familia. - Discapacidad. - Hábitat (materiales). - Protección civil, si hay peligro de derrumbe. 	No posee información.	En general, articulan con las siguientes áreas: <ul style="list-style-type: none"> - Área de Inclusión y Accesibilidad. - Área de Género. - Área de Familia, Niñez y Adolescencia.
Articulaciones con privados y ONG	Pensiones y hoteles.	No articula directamente con refugios, pero se tiene conocimiento de algunos a los que las personas, en su mayoría en situación de calle, acuden.	No articulan con albergues, refugios ni pensiones. Solo buscan acudir a la red familiar o comunitaria.

Reflexiones finales

El contexto de pandemia por COVID-19 se presenta como un escenario que recrudece la crisis sociohabitacional que ya existía en el país y en la provincia de Mendoza. Los tres dispositivos jurídicos analizados a nivel nacional y provincial han promovido fragmentaciones sociales, vulnerando a los sectores que no tienen protección o garantías para habitar dignamente. Por un lado, la Ley de Alquileres está vigente y con ello la discusión sobre las condiciones de los hogares inquilinos, la redistribución del parque habitacional y la especulación del sector inmobiliario. Cada sector (inquilinos/as, sector inmobiliario y Estado) se pronuncian con ideas diversas a los nudos críticos de la ley, lo que expone la complejidad de abordar esta forma de acceso al hábitat.

El DNU n.º 320 (y sus modificaciones) fue un instrumento necesario que permitió estabilizar la situación de hogares inquilinos durante 2020, pero que no incorporó a los sectores con contratos informales o limitadas garantías de locación. A su vez, para toda la población inquilina durante el 2021, los aumentos y prórrogas por

congelamiento de alquiler (otorgadas en el 2020) significaron grandes aumentos al canon mensual establecido. Queda en evidencia que existe una fragmentación entre los dispositivos legales y la práctica. La nueva Ley de Alquileres prevé el Protocolo Nacional de Alerta Temprana, pero, en la escala provincial o municipal, no se generan planes o programas que activen este dispositivo, al igual que sucede con el Programa de Alquiler Social.

Por último, en la provincia de Mendoza, se promueve un discurso de estigmatización de la pobreza urbana que amplifica la emergencia habitacional. A su vez, se observa un notable deterioro en el nivel de hacinamiento provincial, contraproducente para las medidas mitigantes contra el COVID-19. En diversas entrevistas a funcionarios/as locales, se expresa que las políticas desde las áreas de desarrollo social de los municipios reproducen medidas que empeoran las condiciones de hacinamiento y no logran resolver la demanda habitacional. Por el contrario, siguen sosteniendo soluciones que no garantizan el mejoramiento de condiciones básicas como el hacinamiento y cuestiones de salud y sanidad, entre otras.

Entonces, se puede observar cómo se construye un círculo vicioso entre las escasas respuestas estatales a las situaciones de crisis habitacional, la vulneración que existe en las familias inquilinas frente a la crisis económica, y la respuesta jurídica punitiva que promueve el Estado provincial. A su vez, la limitada oferta habitacional para la diversidad de situaciones sociales y económicas promueve la cristalización de fronteras urbanas materiales y simbólicas. Los sectores empobrecidos devienen en representaciones y vivencias estigmatizantes tanto por la respuesta del Estado que criminaliza la pobreza urbana, como por los procesos de expropiación e inseguridad en los hogares inquilinos. Las familias se ven en la obligación de estar cambiando de lugar, desplegando estrategias para llegar a fin de mes, para incorporar el valor del alquiler a la canasta básica total y familiar. En este sentido, se entiende que la vulneración

sociohabitacional es una frontera simbólica para los sectores empobrecidos e inquilinos, quienes no perciben a toda la ciudad como propia, sino que, por lo contrario, están subordinados y a expensas de la oscilación del mercado y la regulación o solución del Estado.

En definitiva, lo que se defiende es una vivencia digna, que incorpore la estabilidad, la realidad familiar y personal, cultural y económica de los/as inquilinos/as.

Bibliografía

- Benedetti, A. y Salizzi, E. (2011). “Llegar, pasar, regresar a la frontera. Aproximación al sistema de movilidad argentino-boliviano”. *Transporte y Territorio*, (4), 148-179. Recuperado de bit.ly/2z1egDG.
- Cerrezuela, M. (2021). “La vivienda de alquiler como política habitacional. Casos referentes en el país”. En Gargantini, Daniela (ed.). *La vivienda de alquiler como opción para habitar*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2019). “Situaciones de segregación y fronteras simbólicas intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza”. En Salizzi, Esteban *et al.* *Fronteras en perspectiva, perspectivas sobre las fronteras*. 1.º ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Gargantini, D. (ed.) (2021). *La vivienda de alquiler como opción para habitar*. 1.º ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Gasparini, L. (CEDLAS-UNLP), Gluzmann, P. (CEDLAS-UNLP), Tornarolli, L. (CEDLAS-UNLP), Díaz Langou, G. (CIPPEC), Florito, J. (CIPPEC), Della Paolera, C. (CIPPEC), Tuñón, I. (ODSA-UCA) y Márquez, A.

- (ODSA-UCA) (2020). “Pobreza crónica”. Recuperado el 12 de mayo de 2021 de bit.ly/3dRq4db.
- Labiano, F., Miguens, L., Perelman, M. y Vera Belli, L. (2021). “Sin casa propia. Alquilar cuando la vivienda es sólo una mercancía”. CELS y el IDAES-UNSAM. Recuperado de bit.ly/3dSBM7c.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA) Sede Mendoza (2020). “Informe Enfoque multidimensional de la Pobreza: Derechos Sociales y Económicos”. Gran Mendoza. Recuperado de bit.ly/33m5AqL.
- Pedrazzani, C. E. (2009). “Territorialidades urbanas y fronteras simbólicas. Un análisis desde las políticas habitacionales implementadas en los planes IPV de Arguello – Ciudad de Córdoba – Argentina”. En V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Secretaría de Vivienda de la Nación (MIOPyV) y Red Hábitat para la Humanidad (2019). “Informe Diagnóstico. Alquiler Social como Política de Estado”. Recuperado de bit.ly/325pKF5.
- Unidiversidad* (2021). “Crisis inmobiliaria: de cada 10 viviendas que antes se ofrecían al mercado, hoy solo quedan 6”. 7 de mayo de 2021.
- Zirulnikoff, M. (2021). “Informe Preliminar de la Situación Inquilina en Argentina. Junio 2021”. Comunidad Federal Inquilina y No Propietaria.

Las/os autoras/es

Luis Verdugo

Es geógrafo profesional y profesor de grado universitario. Es becario doctoral en el Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial (LaDyOT) del Instituto Argentino de Investigaciones en Tierras Áridas –IADIZA, Conicet, Mendoza–. Actualmente, ejerce la docencia como jefe de trabajos prácticos en la cátedra de Sistemas de Información Geográfica de la Licenciatura en Logística, en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo. Su línea de trabajo se centra en el análisis de los conflictos de uso e impactos del mercado del suelo en áreas de expansión urbana en el contexto de degradación de la tierra en la interfase urbano-rural del Área Metropolitana de Mendoza.

Correo electrónico: luisverdug8@gmail.com.

María Cecilia Rubio

Es doctora en Ciencias Sociales con orientación en Geografía, licenciada en Geografía y técnica en Cartografía, Sistemas de Información Geográfica y Teledetección. Es investigadora adjunta en el Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial (LaDyOT) del Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas –IADIZA, Conicet, Mendoza–. Docente de la Maestría en Ingeniería Ambiental de la UNCuyo. Miembro de la Comisión Directiva del Observatorio Nacional de Degradación de Tierras y Desertificación. Sus intereses de investigación incluyen estudios sobre el monitoreo y la evaluación de la degradación y el manejo sostenible de la tierra en el marco del ordenamiento territorial.

Correo electrónico: crubio@mendoza-conicet.gob.ar.

Romina Sales

Es arquitecta, especialista en Gestión del Desarrollo Territorial y Urbano y doctora en Arquitectura y Urbanismo. Recientemente denominada investigadora asistente en el Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial (LaDyOT) del Instituto Argentino de Investigaciones en Tierras Áridas –IADIZA, Conicet, Mendoza–. Docente investigadora en el Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat (IRPHa-UNSJ-Conicet). Sus intereses de investigación incluyen estudios sobre la percepción del riesgo socioambiental y el análisis de las estrategias de adaptación aplicadas por los actores locales para mitigar el riesgo como herramientas para el ordenamiento territorial.

Correo electrónico: rsales@mendoza-conicet.gob.ar.

Julieta Dalla Torre

Es doctora en Ciencias Sociales y magíster en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el IMESC (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos), Nodo Mendoza del IDEHESI/Conicet. Profesora titular efectiva de la Universidad Nacional de Cuyo. Su línea de investigación se inserta en el campo de los estudios urbanos críticos, particularmente en el análisis de los procesos de segregación socioespacial, fragmentación y el derecho a la ciudad, y las desigualdades y las fronteras en el marco de las lógicas de producción de las ciudades.

Correo electrónico: julietadallatorre@gmail.com.

Ana María Blanco Avila

Es arquitecta, candidata a especialista en Gestión del Desarrollo Territorial y Urbano y doctoranda en Arquitectura

y Urbanismo. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Universidad Nacional de San Juan. Docente investigadora en el Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat IRPHa-UNSJ-Conicet. Sus intereses de investigación se centran en el estudio del mercado formal de la tierra y la relación con los procesos de ordenamiento territorial en la producción de territorios de interfase en tierras secas, a fin de generar aportes a la discusión tendiente al ordenamiento ambiental del territorio.

Correo electrónico: anablanc@conicet.gov.ar.

Matías Esteves

Es arquitecto por la Universidad de Mendoza, Argentina (2008), máster en Energías Renovables: Arquitectura y Urbanismo, por la Universidad Internacional de Andalucía, España (2011), y doctor en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad Nacional de San Juan, Argentina (2016). Actualmente, se desempeña como investigador asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y su lugar de trabajo es el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, en la provincia de Mendoza. Es docente titular en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad de Mendoza y en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Cuyo. Sus investigaciones versan sobre el paisaje como patrimonio cultural, con aplicación en los territorios de interfaz urbano-rural y rural.

Correo electrónico: mesteves@mendoza-conicet.gob.ar.

Ana Laura Avila

Es licenciada en Sociología y profesora en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo. Actualmente, desarrolla una beca doctoral del Conicet (INCIHUSA). Ha participado y participa de proyectos de la SECyT-UNCuyo. Interesada por estudios urbanos críticos, actualmente investiga

cuestiones relativas a la relación entre los dispositivos de control socioespaciales y el derecho a la ciudad.

Correo electrónico: lavila@mendoza-conicet.gob.ar.

María José Navarrete

Es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo y tiene una Diplomatura en Políticas Sociales, Pobreza y Territorio por la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Desde hace algunos años, trabaja en temas relacionados con las políticas habitacionales, el ordenamiento territorial, el urbanismo, el derecho a la ciudad y diversas problemáticas del hábitat urbano. En la actualidad investiga respecto a los procesos de segregación socioespacial y la movilidad urbana cotidiana de la población en el marco de una beca Conicet.

Correo electrónico: mjnavarrete@mendoza-conicet.gob.ar.

María Marta Bernabeu

Es profesora de grado universitario en Geografía por la Universidad Nacional de Cuyo. Desarrolla una beca doctoral del Conicet en el INCIHUSA, CCT Mendoza. Se encuentra cursando la Maestría de Estudios Latinoamericanos de la UNCuyo y el Doctorado en Estudios Urbanos de la UNGS. Además, se desempeña como jefa de trabajos prácticos en la cátedra Geografía Social y de la Población en la Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo. Investiga sobre temáticas urbanas y ambientales desde los campos de la geografía urbana crítica y la ecología política.

Correo electrónico: mbernabeu@mendoza-conicet.gob.ar.

Rodrigo Martín Magallanes

Es Licenciado y profesor en Geografía egresado de la UNCuyo. Actualmente, desarrolla una beca doctoral de Conicet, en el IMESC, nodo Mendoza IDEHESI. Se

encuentra realizando el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNCuyo. Interesado por los estudios urbanos críticos, actualmente investiga sobre los debates existentes en torno a modelos estandarizados de ciudades sostenibles promovidos por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, para el Área Metropolitana de Mendoza.

Correo electrónico: rm.magallanes@conicet.gov.ar.

Julián Quiroga Ríos

Es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo y becario doctoral de Conicet por temas estratégicos, y desempeña sus labores en el Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (Nodo Mendoza del IDEHESI/Conicet). Sus intereses de investigación se centran en el campo de la sociología urbana, y actualmente se dedica al estudio del mercado inmobiliario de la Ciudad de Mendoza y a las prácticas de los agentes empresariales privados y estatales en relación con la producción de la ciudad.

Correo electrónico: j.quirogarios@conicet.gov.ar.

Javier Ignacio Frias

Es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo, docente y becario doctoral en el Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (Nodo Mendoza del IDEHESI/Conicet). Sus intereses de investigación se insertan en el campo de la sociología política y la sociología urbana. Actualmente, estudia las relaciones entre espacio y sociedad a partir de cambios morfológicos, usos diferenciales y nuevas representaciones de la ciudad en el Área Metropolitana de Mendoza.

Correo electrónico: friasjavier91@gmail.com.

Nélida Marina Berón

Es profesora de grado universitario en Geografía y doctoranda en Geografía. Docente de la Universidad Nacional de Cuyo en la Facultad de Filosofía y Letras y en la Facultad de Ciencias Económicas. Investigadora en el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) y directora desde el año 2020. Sus intereses de investigación incluyen estudios sobre ordenamiento territorial, planificación y gestión urbana, políticas públicas territoriales, desarrollo sostenible e impactos ambientales.

Correo electrónico: nberon@ffyl.uncu.edu.ar.

Virginia Miranda Gassull

Arquitecta y doctora en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (FFyL – UNCuyo), magister en Energías Renovables-La Ciudad Sostenible (UNIA, España), Diplomado Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Ambiente, Hábitat y Energía (INAHE) Centro Científico Tecnológico –Conicet, Mendoza, Argentina–. Codirectora del Centro de Estudios del Hábitat Humano (CEHA) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo. Docente de la Carrera de Arquitectura, FI- UNCuyo, y la Carrera de Ciencias Ambientales en la UMaza. Docente de posgrado en temas de hábitat y ordenamiento territorial. Investiga sobre temas de desigualdad sociourbana y producción del hábitat popular en/desde los procesos de implementación de la política de ordenamiento territorial.

Correo electrónico: vmiranda@mendoza-conicet.gob.ar.

María Florencia Ginestar

Es arquitecta por la Universidad Nacional de Cuyo, doctoranda en Arquitectura y Urbanismo (FAUD – UNSJ) y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (INAHE-CCT, Mendoza). Integrante del Comité Ejecutivo del Centro de Estudios del Hábitat Humano (CEHA – FCSyP – UNCUYO). Docente adscripta de la cátedra Vivienda de Interés Social de la Carrera de Arquitectura (FI – UNCuyo). Sus intereses de investigación se centran en el estudio de la vivienda social desde un enfoque de la salud y el riesgo en vinculación con las políticas públicas habitacionales y su rol como gestoras y productoras de vivienda.

Correo electrónico: fginestar@mendoza-conicet.gob.ar.

