An abstract painting with a textured, layered appearance. The background is divided into large areas of yellow, orange, and red. In the center, there is a vertical, dark, textured column. To the right, there are dark, vertical shapes that resemble figures or structures. The overall style is expressive and somewhat somber.

# La cuestión urbana en los '90

en la Región Metropolitana  
de Buenos Aires

Andrea Catenazzi  
Juan D. Lombardo  
(organizadores)

L. ANDRENACCI



# **La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires**

*Andra Catenazzi y Juan D. Lombardo*  
(compiladores)

Autores:

*Andrea Catenazzi; Nora Clichevsky; Alfredo M. Garay; David Kullock;  
Juan D. Lombardo; Natalia Da Representação; Horacio A. Torres;  
Omar Varela; Raúl Fernández Wagner*

INSTITUTO DEL CONURBANO



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

©UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

Campus Universitario

Gutiérrez 1150, e/ Suárez y Verdi, (B1613GSX) Los Polvorines

Tel/Fax: (54-11) 4469-7507

E-mail: publicaciones@ungs.edu.ar

República Argentina

[www.ungs.edu.ar/publicaciones](http://www.ungs.edu.ar/publicaciones)

**Diseño de tapa:** *Editorial al Margen y Departamento de Publicaciones - UNGS*

**Pintura de tapa:** "La mujer de en frente" *Liliana Andrenacci -  
Littyandre@yahoo.com*

**Diagramación interior:** *Departamento de Publicaciones - UNGS*

*Primera edición, abril de 2003*

*I.S.B.N. N° 987-9300-63-7*



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)

# Índice

Prefacio. <i>Alberto Federico Sabaté</i> .....	7
Introducción .....	11
La cuestión urbana en los noventa en la RMBA. <i>Andrea Catenazzi, Natalia Da Representação, Juan D. Lombardo</i> .....	13
Cambios en el espacio metropolitano. <i>Nora Clichevsky</i> .....	25
Mercantilización de los servicios habitacionales y privatización de la ciudad. Un cambio histórico en los patrones de expansión residencial de Buenos Aires a partir de los noventa. <i>Raúl Fernández Wagner, Omar Varela</i> .....	43
Caracterización del sector Noroeste del AMBA. <i>Alfredo M. Garay</i> .....	75
Transformaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Reflexiones sobre los procesos en marcha. <i>David Kullock</i> .....	105
Transformaciones socioeconómicas, procesos de globalización, ciudad y procesos de reproducción social en la RMBA. <i>Juan D. Lombardo</i> .....	119
Las transformaciones recientes de Buenos Aires a la luz del contexto global. <i>Horacio A. Torres</i> .....	131



## Prefacio

Los trabajos aquí presentados forman parte de un estudio de carácter interdisciplinario realizado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO/UNGS) durante el transcurso de los años 1999 y 2000, conjuntamente con el Colegio Mexiquense del Estado de México (CMEM); el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR/UFRJ); la Facultad de Arquitectura e Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (FAU/USP); el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile (IEU/UCC) y el Centro de Estudios Sociales y Educación de Santiago de Chile (SUR).

Los objetivos del estudio respondieron a una serie de preguntas que fueron propuestas y consideradas por las instituciones intervinientes como fundamentales para dar cuenta de los principales procesos (sociales, económicos, político-administrativos, ambientales, urbanísticos) y sus consecuencias en el desarrollo del Mercosur y México: ¿Qué efectos ha tenido en los últimos años la globalización y la reestructuración de la economía y la sociedad en las mencionadas áreas metropolitanas? ¿Cuáles son las oportunidades y condiciones de posibilidad para que cada una de las metrópolis analizadas se ubique en forma competitiva y complementaria en el sistema regional y mundial al cabo de las próximas dos décadas, teniendo en cuenta las condiciones adversas?

Por ubicación competitiva se entendió un desarrollo que genere la producción de bienes y servicios transables capaz de competir por el mercado local y los mercados mundiales. Pero se trata además de una competitividad, se sugirió, que evite la degradación y expoliación de la población y de otras regiones; que contribuya a la consolidación de una sociedad democrática, integrada con equidad, con mayor calidad de vida que potencie un desarrollo humano ecológicamente sustentable y una inserción no subordinada en el sistema global.

Para realizar la tarea a que dicha finalidad apunta se requirió apoyar los trabajos en diagnósticos fundados, superadores de la mera descripción e interpretación de sentido de los cambios observados. Asimismo, pareció un requisito fundamental despegarse de los paradigmas de las ciencias sociales y naturales mecánicamente importados para pensar desde las particularidades latinoamericanas.

mericanas y de cada región metropolitana. Ello supuso ser críticos del paradigma teocrático que domina el discurso y las preguntas sobre el papel de las ciudades en el mundo global, aceptando el desafío de establecer condiciones de competitividad/inserción ventajosa de estas áreas en este momento histórico.

El Comité Internacional de Coordinación estuvo formado por Lucía Bógus (FAU/USP), José Luis Coraggio (ICO/UNGS), María Di Pace (ICO/UNGS), Carlos A. de Mattos (IEU/UCC), Alberto M. Federico Sabaté (ICO/UNGS), Alfonso X. Iracheta Cenecorta (CMEM), Luiz César Queiroz Ribeiro (IPPUR/UFRJ) y Alfredo Rodríguez (SUR). El Comité Nacional de Organización estuvo formado por Griselda Alsina, Luciano Andrenacci, Gustavo Badía, Andrea Catenazzi, José Luis Coraggio, María Di Pace, Alberto M. Federico Sabaté, Judith Filc y Gustavo Kohan (todos investigadores-docentes del ICO/UNGS).

El estudio culminó su primera etapa con el Seminario Internacional “Regiones Metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad”, organizado por el ICO–UNGS en San Miguel, Provincia de Buenos Aires, del 28 de noviembre al 1º de diciembre de 2000, cuyas actas aguardan próxima publicación. En esa reunión se estableció un nuevo punto de partida: el desarrollo de un programa conjunto de investigaciones con un plazo abarcativo de aproximadamente sobre las áreas metropolitanas y sus regiones, tendiente a plantear estrategias, políticas y acciones alternativas capaces de promover el proceso de desarrollo en el sentido indicado.

A lo largo de estos dos años, los equipos realizaron varios encuentros internacionales de trabajo conjunto y de coordinación. En la reunión “O futuro das metrópoles, impactos da globalização”, en la ciudad de Teresópolis/Río de Janeiro (Brasil) durante el mes de mayo de 1999 se trataron los temas “Globalización y desigualdades sociales”; “Alternativas para enfrentar la crisis social”; “Tendencias de las estructuras productivas y socioespaciales”; “Nuevas desigualdades, segregación y producción del espacio construido”; “Políticas urbanas y privatización de los servicios públicos”; “Desigualdades, política urbana y gobernabilidad”; y “Futuro de las regiones metropolitanas”.

En la reunión siguiente, “Grandes Metrópolis del Mercosur: problemas y desafíos”, llevada a cabo en Santiago de Chile a fines de noviembre de 1999, se retomaron los temas de Teresópolis y se agregaron aspectos vinculados a la ecología urbana, la inseguridad ciudadana y la planificación de las áreas metropolitanas. A partir de Santiago de Chile, se trabajó en líneas de investigación que en conjunto abordan la ciudad o región urbana como sistema: “La economía de la ciudad”; “La cuestión social urbana”; “El espacio urbano”; “El medioambiente urbano”; “La cultura urbana”; “El gobierno y la gestión de la ciudad”; y “Las regiones y las redes de ciudades en los grandes espacios”.



En las “Jornadas preparatorias de Megaciudades 2000”, en Buenos Aires (Argentina) en mayo de 2000, se presentaron los resultados preliminares de los trabajos en equipo de los centros participantes. A partir de esa fecha y hasta el seminario de noviembre se desarrollaron otros eventos preparatorios e independientes en cada uno de los institutos de investigación, denominados “Jornadas de discusión” en el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Son los resultados de esas jornadas los que se presentan en esta serie. En ellas participaron investigadores invitados de otros institutos y centros que contaban con estudios preexistentes o en curso, a efectos de aprovechar sus avances, mejorar la experiencia y ampliar la documentación e información presentada en el Seminario Internacional de noviembre de 2000. La serie consta de seis volúmenes, producto de sus respectivas jornadas: “Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, organizado por Gustavo Badía y Elsa Pereyra; “Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires”, organizado por Luciano Andrenacci; “La economía de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Impactos de la reestructuración en los noventa”, organizado por Alberto Federico Sabaté; “La nueva cuestión urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, organizado por Andrea Catenazzi, Raúl Fernández Wagner y Juan Lombardo; “La situación del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Análisis de su gestión y sustentabilidad”, organizado por Griselda Alsina y Francisco Suárez; y “Territorios, itinerarios, fronteras: la cuestión cultural en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, organizado por Judith Filc.

Algunas investigaciones que forman parte de este trabajo, así como la realización de los encuentros internacionales, han recibido en distintas instancias subsidios provenientes de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANCyT), de la Fundación Antorchas, de la Inter American Foundation (IAF) y de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, y el apoyo de varios municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. La organización de los eventos locales y el evento internacional de Buenos Aires fue realizado por Elsa Noya, quien garantizó la logística y la infraestructura de las reuniones, así como la recuperación de sus productos, con la colaboración de personal de la UNGS.

**Alberto M. Federico Sabaté**  
**Coordinador ejecutivo y académico del Seminario**



# Introducción

El trabajo que presentamos es producto de unas jornadas de debate sobre “Transformaciones y conformación de la ciudad en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) en los noventa y en el marco de los procesos neoliberales en curso”, realizadas por el Área de Urbanismo en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Estas jornadas preparatorias fueron organizadas durante el mes de Julio de 1999, como paso previo al Seminario Internacional “Las regiones metropolitanas del Mercosur y México. Entre la competitividad y la complementariedad”.

En ese momento, estábamos en el Área de Urbanismo tratando contextualizar y de explicar las transformaciones que se desarrollaban a nuestro alrededor en la RMBA, especialmente aquellas que estaban ocurriendo en el espacio urbano.

Asimismo y como producto de esa preocupación, comenzamos a desarrollar un proyecto de investigación que se hacía eco de ésta e intentaba avanzar en su conocimiento, su título era “La dimensión espacial de las transformaciones socio económicas en la RMBA” y su período de estudio abarcaba de 1991 a 2000.

El núcleo de nuestras preocupaciones se refería, en síntesis:

- a las transformaciones espaciales y su articulación con el conjunto de los cambios socio económicos que acontecían en la región;
- al rol de la ciudad en ese contexto y a la lógica de formación y/o conformación y calificación del espacio urbano y
- a la sistematización de ese conocimiento en el marco de los nuevos procesos socioeconómicos.

Vale decir, estábamos interesados en tratar de entender los términos de aquello que hemos llamado “La cuestión urbana en los noventa en la RMBA” en el marco de los procesos de transformación de la economía mundial. También, si se quiere y por presentarlo de otro modo, de “La nueva cuestión urbana”, para diferenciarla de aquella que, en los años setenta caracterizara M. Castells\* en su conocido libro.

---

\* Castells, M., (1974) *La cuestión urbana*, Barcelona, Siglo XXI.

Hoy queremos transmitir en este escrito, no sólo las exposiciones realizadas en esas jornadas, sino también un conjunto de reflexiones sobre los términos de la cuestión urbana actual en la RMBA, producto de esas jornadas y de la investigación que hemos indicado más arriba. Lo mencionado en segundo término es presentado a modo de introducción bajo el título “La cuestión urbana en los noventa en la RMBA”. Transcribimos, en cambio, las reflexiones de los participantes en las jornadas.

A modo de encuadre del debate, le fueron formuladas a cada participante un conjunto de preguntas, que a continuación señalamos y que mostraban la línea de preocupaciones que indicamos brevemente arriba:

## Bloque 1

- ¿Cómo caracteriza usted los rasgos más significativos del reciente proceso de transformación de la RMBA?
- ¿Qué tipo de relación/articulación existe entre los procesos socio-económicos actuales y el territorio de la RMBA?
- ¿Cuál es el rol del Estado en este proceso?
- ¿Cuál es el impacto de la privatización de los servicios urbanos en la gestión urbana de la RMBA?

## Bloque 2

- ¿Es la RMBA un “territorio fértil”<sup>\*\*\*</sup> para atraer los procesos económicos derivados de la globalización?
- ¿Implican las recientes transformaciones la conformación de nuevas condiciones generales de la producción, circulación del capital y reproducción de la fuerza de trabajo?<sup>\*\*</sup> y si así fuese, ¿en qué medida la RMBA se está adecuando/enfrentando a ello?
- ¿Dan lugar estas transformaciones a la configuración de una nueva ciudad que comienza a articularse con la existente? ¿Cómo se distribuye el espacio entre los distintos sectores sociales? ¿Cómo caracterizaría al espacio desde el punto de vista morfológico?

Los participantes en las jornadas, entre los que se incluyeron algunos miembros de nuestra Área de Urbanismo, fueron: Andrea Catenazzi, Nora Clichevsky, David Kullock, Raúl Fernández Wagner, Alfredo Garay, Juan D. Lombardo y Horacio Torres.

---

<sup>\*\*</sup> De Mattos, C., (1996) “Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en Chile en los ‘90”, en: De Mattos, Hiernaux, Botero, *Globalización y territorio*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 42 y ss.

<sup>\*\*\*</sup> Topalov, Ch., (1979) *La urbanización capitalista*, México, Edicol.

# La cuestión urbana en los noventa en la RMBA<sup>1</sup>

**Andrea Catenazzi, Natalia Da Representação, Juan D. Lombardo**

Las transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales y espaciales acontecidas en los últimos 20 años en los países centrales y, su expansión a las restantes naciones, han ido conformando un nuevo escenario en la sociedad internacional, que presenta características diversas en cada país según el grado de integración de estos al conjunto conformado. Estas transformaciones como parte de un complejo de procesos que genéricamente se conocen como “globalización” o “mundialización” han alterado en forma substancial las relaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En particular, sitúan los términos de aquello que llamamos aquí la cuestión urbana de un modo distinto a períodos anteriores.

Algunas de las principales características que presentan esos procesos y, que distintos autores señalan<sup>2</sup> son: la desregulación de las instituciones financieras entre y dentro de los países; la preponderancia del capital financiero en la economía respecto a otros sectores de inversión; la reorganización de la relación entre capital y trabajo; la predominancia del mercado como institución central en la sociedad; la pérdida de la centralidad del trabajo como categoría, alrededor de la que se estructuraban clases e identidades; la revolución tecnológica de los medios de producción como, de los sistemas de información y comunicación, y la reestructuración económica, política, social y urbana dentro de cada país como punto derivado importante de lo citado precedentemente. Esto con el fin de adaptarse a las nuevas condiciones socioeconómicas internacionales, según la heterogeneidad del desarrollo vigente en los distintos países que participan en las redes de intercambio internacional.

A través de diversas mediaciones, estos procesos fueron entrando en la Argentina y, están ocasionando profundas transformaciones en todos los ámbi-

---

1- Este escrito se refiere el período que termina en Argentina en el año 2001 y tiene como base, un avance realizado por Catenazzi, A; Lombardo J.D. y Fernández Wagner, R: “Notas sobre la nueva cuestión urbana”, Instituto del Conurbano, UNGS, 2000, Mimeo.

2- De Mattos, C. (1996); Harvey D. (1997); Borja, J., Castells, M. (1997); Castells, M. (1989); Coraggio J. L. (1999); Sassen, S. (1991).

tos y niveles: en el rol y la acción del mercado en las relaciones sociales, en el rol del Estado en la economía y la sociedad, en la ciudad, en las diversas expresiones de la cultura, en la familia, en las personas, etc.

Entre esas mediaciones que organizaron y/o reglamentaron en última instancia las prácticas sociales cotidianas, podemos señalar: la ley de reforma del Estado, la ley de convertibilidad, las leyes que regulan la relación capital-trabajo y la acción del capital financiero en el país, la normativa financiera derivada de los convenios referentes al pago de la deuda externa (por ejemplo la libre movilidad y convertibilidad del capital), la difusión de prácticas externas de apoyo a los procesos generales neoliberales a través de los medios masivos de difusión; el modo de organización de amplias regiones de la vida por la tecnología digital; las políticas sociales focalizadas y asistencialistas, etc.

En su conjunto, los elementos señalados van configurando y encauzando las prácticas, que los diversos actores sociales realizan para su reproducción en distintos niveles y dimensiones del contexto socioeconómico. Las van estructurando y articulando operativamente en términos de relaciones sociales y circuitos espacio-temporales, que concretan y espacializan las transformaciones que se están produciendo y que observamos en la sociedad y en el espacio urbano.

Las opciones concretas, ofrecidas a la sociedad para la reproducción de la población (el consumo, la educación, el trabajo, la salud, la vivienda, las inversiones, etc.), y la forma en que éstas se presentan de acuerdo a la lógica predominante, son las que establecen las líneas directrices en las que se enmarcan las estrategias que utilizan los diversos actores sociales para reproducirse. Vale decir, estas opciones encuadran los múltiples procesos de reproducción de una formación social que incluyen intereses contradictorios y modos de reproducción divergentes (como los del capital, los de los sectores de bajos recursos y los de los desocupados, los de los sectores medios descendentes, los de los sectores que participan directamente en el desarrollo del capital financiero, etc.).<sup>3</sup> En este conjunto complejo, que constituye un sistema, se realiza la reproducción de la sociedad en cuestión.

Las transformaciones que acontecen implican entre otras cuestiones la reorganización y el recomodamiento de los roles y posiciones de los actores sociales en el proceso de reproducción de la sociedad y en el territorio, de acuerdo a la nueva lógica que predomina en el conjunto. Esta lógica es la impuesta por las reglas que se establecen principalmente alrededor de la reproducción del

---

3- Bourdieu y Passeron, (1995); García Canclini, (1995); García Canclini, (1990); Hintze S., (1989); Margulis M., 1986); (Marx K., (1994); De Oliveira y Sales, (1986); Lombardo J., (2000).

capital financiero, que alcanza a todos los ordenes de la vida y, que reorganiza aun en sus detalles más ínfimos el proceso de reproducción social (Lombardo, 2001). De este modo, la ocupación y/o apropiación de los distintos lugares en la ciudad implica una disputa por el espacio, cuyo resultado legitima pragmáticamente las posiciones adquiridas en la dimensión socioeconómica.

Ahora bien, este sistema complejo, que se realiza operativamente en el territorio, al articularse con el medio natural conforma algo distinto: el espacio urbano (Coraggio, 1989 y Soja, 1985). El acceso de los distintos actores sociales a ese espacio urbano –mediado por su participación en el sistema de reproducción social– asume las características de la distribución de una mercancía (Topalov, 1979 y Jaramillo, 1989).

Este proceso de conformación y apropiación del espacio urbano implica movimientos de valor en el territorio, inversiones, organización de una geografía de precios, reacomodamientos de la población y apropiación de los beneficios generados por estos movimientos. Movimientos que se producen principalmente por la calificación y diferenciación del territorio. Vale decir por la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos al espacio urbano o bien por el mantenimiento o el cambio de alguno de sus atributos. Esta situación es ocasionada, por ejemplo, por el deterioro y la renovación de zonas urbanas, los cambios de uso, la seguridad que ofrecen para la vida las distintas áreas, etc.

Estos movimientos de valorización del territorio se realizan con la participación del Estado y/o del mercado articulándose, ambos, de modos y con intensidades diversas, según los períodos históricos. Actualmente el mercado y el capital privado a través de la inversión extranjera directa tienen un rol protagónico en el desarrollo de las ciudades por encima del Estado.

En este contexto una parte importante de la calificación del espacio es realizada actualmente por el capital privado y regulada por el Estado dentro del mecanismo de mercado. Esta relación se establece por ejemplo en los contratos de privatización de los servicios públicos o en las nuevas relaciones entre el municipio y el capital inmobiliario.

A su vez por la acción de la lógica dominante y sus consecuencias (como la desocupación, la precariedad del empleo y del salario entre otros) se produce en la ciudad una intensa diferenciación socioespacial, que actúa de modo diverso en los distintos sectores sociales, expresándose como aumento de la pobreza y del aislamiento en los bajos, expectativa por el descenso en los medios y segregación elitista en los altos.

Ahora bien especificando: ¿Cómo inciden concretamente estos procesos generales actuales en la realización de ese espacio urbano en la RMBA?: principalmente profundizando los mecanismos de mercantilización de la ciudad.

Designamos con este nombre a aquellos mecanismos que regulan la generación de movimientos de valor en la ciudad y su apropiación, dentro del contexto de los procesos socio económicos neoliberales.<sup>4</sup>

Estos mecanismos actúan en la espacialización de los procesos socioeconómicos articulando el mercado, el capital privado y la acción del Estado sobre los casos concretos, accionando en la conformación de valor en el territorio y en la conformación del beneficio.

¿Qué significa concretamente esto que señalamos?, ¿cuál es su alcance?

Como fenómeno consumado significa la profundización e inserción del mecanismo de valorización del espacio en un contexto socioeconómico distinto al de períodos anteriores (modelo agroexportador; modelo de industrialización sustitutiva de importaciones), donde adquiere otra dimensión y, se expresa como impronta de nuevo tipo en la ciudad.

La conformación de la RMBA, siguiendo a H. Torres (1978 y 1993), permite identificar distintas etapas en su desarrollo considerando que la aglomeración crece cuantitativamente por migraciones que comprenden una reestructuración interna. El crecimiento físico se da por conurbación anexando áreas rurales y urbanas a su influencia directa.

Una periodización de las suburbanizaciones en el caso de la RMBA comprende:

*1<sup>er</sup> período: inmigración - modelo agroexportador*

*2<sup>do</sup> período: migración interna - modelo de industrialización por sustitución de importaciones*

*3<sup>er</sup> período: suburbanización de las elites - modelo neoliberal*

En ese tercer período, es posible identificar dos fenómenos asociados a ese mecanismo de valorización:

- La calificación del espacio urbano realizada ahora directamente por la actividad privada con inusitada autonomía (a pesar de que el Estado actúa como organismo de control, por ejemplo como en los contratos de privatización de los servicios urbanos actuales) e inserta en el efecto de dos factores de importancia, que actúan conjuntamente: la acción del capital financiero y del mercado. Este último como mediación de todos los hechos territoriales en una forma no conocida hasta ahora.
- La segregación espacial que presenta dimensiones inéditas.

---

4- La existencia de éstos fue ya indicada en 1969 por H. Lefebvre (1969).



Vale decir, la acción de los procesos socioeconómicos generales sobre la sociedad ha producido transformaciones tanto en las variables que median o regulan la articulación entre espacio y sociedad (la normativa, las prácticas de los actores sociales, etc.) como en las relaciones sociales que sustentan esa articulación. Es allí donde el fenómeno señalado se resitúa y adquiere una nueva particularidad.

Sus mecanismos actuales difieren de los utilizados hasta los años ochenta en la RMBA.

El crecimiento urbano se asentaba en ese período alrededor de tres procesos principales, la extensión, la consolidación y la densificación urbana. Su resultado era la llamada ciudad autoconstruida (Garay, 1995).

La extensión se basaba principalmente en los loteos populares a lo largo de los ejes principales de expansión de la metrópolis, las vías del ferrocarril y las rutas. Esos loteos significaban la subdivisión de suelo periférico y su venta en largas y accesibles cuotas, principalmente a sectores populares por los propietarios del suelo y empresas inmobiliarias de importancia. Este suelo subdividido carecía en términos generales de la infraestructura y del equipamiento básico y se localizaba en el territorio de acuerdo a las relaciones de mercado, al no existir una normativa de suelo. Los loteos económicos o populares de las décadas de 1940, 1950 y 1960 posibilitaron la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos, consolidaron amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidos, carentes de servicios y de cualquier forma de planificación urbanística. Estas áreas que constituyeron la extensión de la primera y segunda corona de la RMB resultaron en gran parte de los casos dispersas y desestructuradas y muchas veces inundables (Torres, 1978 y 1993)

La infraestructura y el equipamiento se concretaban a lo largo del tiempo por la presión y la acción concreta de los habitantes (a través de asociaciones barriales y sociedades de fomento) y la acción del Estado (construcción de calles, extensión de redes, construcción de escuelas, circulación de medios de transporte, etc.). El barrio se consolidaba lentamente alrededor de las estaciones de ferrocarril configurando áreas de centralidad. Con la infraestructura (aunque esta no llegó a concretarse totalmente en muchos municipios, como es el caso de las redes de desagües cloacales) y el transporte, las zonas se calificaban.

El mecanismo de valorización se realizaba principalmente por la provisión de infraestructura y equipamientos de todo tipo (como rutas nacionales y calles de un barrio por ejemplo), que quedaba en su totalidad a cargo del Estado. La valorización de una fracción de terreno o un lote se realizaba principalmente por la proximidad, la existencia o llegada de infraestructura que el Estado tenía a su cargo.

Este modo de crecimiento urbano, como ciudad autoconstruida, encuentra su correlato ahora principalmente, aunque en otro contexto, en los llamados asentamientos populares. Caracterizados por la ocupación de tierras y la pobreza.

Actualmente, esos mecanismos de valorización del suelo se reorganizan en el contexto de los procesos socioeconómicos neoliberales, principalmente a partir de:

- La disposición en el mercado de capitales –por la apertura de la economía– de fondos de importancia e inexistentes en períodos anteriores, para realizar inversiones en emprendimientos inmobiliarios, y la transformación de las empresas que coordinan esos emprendimientos para la obtención del mayor beneficio.
- La decisión, tanto del Estado nacional como el provincial, de privatizar la operación, el mantenimiento de las redes de infraestructura, la extensión y la distribución del servicio. En otros términos, se privatiza la calificación del territorio, articulando la planificación y concreción de esa calificación dentro de los mecanismos del mercado. Tarea que en períodos anteriores estaba a cargo del Estado y que ahora está supeditada a actores, cuyas decisiones dependen de los beneficios a obtener. Esto, aun con el control y la regulación que el Estado debe ejercer por contrato.
- La nueva relación que se establece entre municipio e inversores privados para desarrollar partes del territorio municipal, que implica la localización de emprendimientos inmobiliarios en lugares elegidos por el capital y que comprenden, en general, una adecuación de la zonificación establecida en la Ley Provincial de Ordenamiento y Uso del Suelo.<sup>5</sup> Vale decir el municipio delega “de hecho” funciones de ordenamiento del territorio al capital privado, concretándose esto según los vaivenes del mercado. Estos desarrollos se realizan en zonas cercadas, controladas por el capital privado, donde se impone una división funcional del espacio acorde a la obtención del mayor beneficio. Y donde los propietarios del suelo e inversores no deben esperar la extensión de las redes de infraestructura para la valorización de su propiedad ya que son ellos mismos quienes definen los plazos.
- La decisión del Estado de configurar un marco para la acción eficaz del mercado que implica la creación de “áreas de oportunidad” para realizar

---

5- La sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial en la Provincia de Buenos Aires (Ley 8912/77) que impide la división del suelo para su venta (loteos) sin la existencia de infraestructura.

negocios en el territorio. Áreas donde las inversiones de importancia para la valorización son pagadas con fondos públicos.

La acción al mismo tiempo de estos dos fenómenos involucrados en la valorización del espacio y señalados más arriba, provoca una redistribución del territorio entre los distintos sectores sociales.

Esta redistribución se produce precisamente en un espacio dividido por la iniciativa privada según una escala de precios acorde a su calificación. Es decir a zonas clasificadas en el mapa espacial que el mercado y la iniciativa privada están formando y/o configurando como de buena calidad, en estado de expectativa o deterioradas. Zonas éstas en las que se reacomoda y distribuye ahora la población recategorizada socialmente, de acuerdo a las posibilidades financieras que tiene de consumir esas distintas condiciones de habitabilidad urbana.

Esta redistribución agudiza la diferenciación socioespacial existente, que avanza en los sectores de menores recursos, hacia un proceso de aislamiento, confirmando que la pobreza socialmente aislada representa el caso paradigmático de la exclusión social actual (Katzman, 2000); en los sectores medios, coincidiendo con su desmembramiento hacia abajo (Svampa, 2000) muestra el deterioro de sus zonas de habitación tradicionales, en algunos casos la transferencia de la propiedad construida durante años de ahorro y trabajo; y en los sectores de altos ingresos una segregación de las elites en espacios cerrados, ubicados principalmente en la periferia urbana. Localización que parece extender, por una cuestión de valorización y obtención de beneficio del suelo, la disputa por el espacio urbano a áreas intersticiales. Lugares tradicionalmente destinados a sectores populares, delimitados ahora puntualmente por el mercado para alojar enclaves diferenciados cualitativamente.

Este modelo de diferenciación espacial es el resultado de la combinación perversa de tres fenómenos; mientras el eje de la formación de identidades se desplaza del mundo del trabajo al mundo del consumo se produce desocupación masiva ampliando, por una parte, la brecha de la desigualdad de ingresos y, por otra, se profundizan las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones de habitabilidad urbana (Catenazzi, 2000).

La descripción que Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano (2000) hacen de las formas de acceso a los recursos monetarios, en un barrio pobre de la periferia urbana del Noroeste de Buenos Aires, permite observar las consecuencias de lo señalado. “La mayoría de los habitantes de este barrio padecen diversas restricciones ocasionadas por la falta de dinero. Sintomáticamente, no es posible ver en éste ni bares, ni lugares de entretenimiento, ni almacenes. Cuando no hay dinero para pagar un boleto de colectivo ni una bicicleta en el grupo familiar, el radio en el que es posible buscar trabajo se reduce drásticamente. Y, lo que es aún más grave, se cortan las redes que posibilitan el acceso ‘al trabajo

que pueda haber'. El no poder salir en busca de recursos, transforma al espacio barrial en lo familiar y conocido –'aquí conozco a todos, sé a quién recurrir'– produciéndose cierto efecto de 'insularización'".<sup>6</sup> Lo que las autoras llaman "insularización" es, precisamente, un signo de aislamiento de las esferas de integración fragmentada.

Este fenómeno de la diferenciación socioespacial tiene además otras facetas, como las que propone el cambio en los espacios y lugares en que se realiza ahora la socialización. Nos referimos a las instituciones privadas como escuelas, institutos de enseñanza, *shoppings*, etc. en algunos casos incluidos dentro de los barrios o ciudades cerradas, de acceso restringido y donde se encuentran los "de su propia clase", que se desligan o separan de las escuelas públicas, las plazas, las esquinas, los espacios públicos de acceso libre, en los que participa "el resto que no pertenece a esas elites". Este fenómeno acentúa la diferenciación señalada.

En fin, en este complejo se fueron conformando las acciones, las prácticas y las instituciones que posibilitaron la división del espacio en la forma señalada más arriba, que muestra en sus extremos áreas de extrema pobreza, áreas en proceso de deterioro, y la aparición de enclaves urbanos de calidad, cerrados, dotados por la acción privada de infraestructura, servicios y equipamientos privados. La magnitud de este último mercado no es de despreciar, sólo considerando los llamados nuevos emprendimientos en 29 partidos de la RMBA, implica una superficie de aproximadamente 19 mil ha y un beneficio empresario promedio bruto de 17 mil millones de dólares (Lombardo, 2001).

Se configura de este modo un espacio urbano cuya lógica de constitución difiere de la seguida en períodos anteriores. Estos son, sintéticamente expresados, los términos en que, entendemos, se encuadra la nueva cuestión urbana en la región de referencia.

Las exposiciones de los trabajos que forman parte de esta presentación, y que a continuación se incluyen, profundizan en un aspecto amplio los procesos arriba señalados.

Andrea Catenazzi presenta en su exposición acerca de la mercantilización de las formas de reproducción de la ciudad, el caso de los servicios urbanos básicos en la RMBA. En el trabajo se indican las transformaciones producidas por los procesos de privatización, a partir de los años noventa, en el derecho a

---

6- Cravino, María Cristina; Fournier, Marisa; Neufeld, María Rosa y Soldano, Daniela: (2000) "Vida cotidiana e implementación de políticas sociales: receptores y mediadores en un barrio del Conurbano Bonaerense"; en ANDRENACCI, Luciano (organizador): *Cuestión social y política social en la Argentina contemporánea*; San Miguel, Documentos de Trabajo del ICO / UNGS; pp. 48-49.

los servicios urbanos esenciales y en las prácticas sociales. Señalándose además que este proceso opera, por otra parte, en la redefinición de los escenarios de la gestión urbana local, donde aparecen nuevos lugares de enfrentamiento entre la lógica política y la lógica económica, como mecanismos de resolución de cuestiones.

Nora Clichevsky, en su lectura de la RMBA en la década del 90, señala las características diferenciales que emergen con crudeza inusitada en el espacio metropolitano, en particular entre las áreas residenciales de los sectores de bajos y altos recursos. Caracteriza este proceso, indicando: acción del Estado, formas de ocupación del espacio, demanda de servicios e infraestructura, valorización del territorio, utilización de nuevas tecnologías, magnitud de los emprendimientos y beneficios obtenidos. Señala a su vez las opciones que en este proceso de ocupación del espacio se le presentan a los sectores de menores recursos: legalización de la precariedad, invasión o compra en loteos clandestinos, asentamiento en villas y ocupaciones de casas, opciones, frente a las cuales, las políticas de regularización de tierra han tenido escasos resultados.

En su caracterización del sector norte del AMBA, Alfredo Garay sostiene que las transformaciones espaciales que se producen en algunos sectores de la Región (el sector norte en este caso), serían resultado, tanto de procesos de incorporación o pérdida de valor –como parte de la dinámica impuesta por las inversiones de capital en el territorio– como del despliegue de estrategias de subsistencia de sectores populares. Ambas estrategias, la del capital y la de los sectores populares, se articularían en la conformación del territorio actual.

D. Kullock, en sus reflexiones sobre los procesos en marcha en la RMBA, se refiere tanto a la producción de la ciudad, como a los cambios en los usos urbanos que acontecen en el contexto de esos procesos. Muestra, por una parte, en coincidencia con otros expositores, situaciones contrapuestas que se producen: la tendencia a la suburbanización de los sectores altos y medios junto a la mayor centralidad en la localización de los sectores menos favorecidos (crecimiento de las “villas miseria”, uso de los inquilinatos y falsos hoteles, ocupación de edificios abandonados, de ubicación capitalina). Y, por otro lado, los resultados socioespaciales de las recientes transformaciones que pueden ejemplificarse en los procesos de deterioro del espacio público urbano, en especial del área central de la ciudad. Por último, el autor reflexiona en torno a las posibilidades de actuación desde políticas urbanas activas implementadas desde el Estado, destacando el caso del Plan de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como un primer recorrido en ese sentido

En la exposición sobre “Transformaciones socioeconómicas, procesos de globalización, ciudad y procesos de reproducción social”, Juan D. Lombardo trata el tema de la conformación del espacio urbano en la RMBA. Lo hace en el

contexto de la relación que establece actualmente entre sociedad y espacio. En ese sentido señala la articulación que se produce entre los modos de reproducción de los distintos sectores sociales, la influencia de los procesos actuales en los cambios que acontecen en las diversas dimensiones de estos últimos (social, económica, política, cultural, espacial, etc.) y la espacialización de éstos en el territorio.

H. Torres, en su trabajo define el modo de expansión actual de la RMBA. Expansión que presentaría como rasgo principal la suburbanización de las elites, con desarrollos residenciales que se ubican en zonas distantes de la capital (entre 40 y 60 Km.), pero conectadas a esta por autopistas. Esto conformaría un submercado que descansa, no sobre el transporte público subsidiado (como en períodos anteriores), sino sobre el uso del automóvil privado, la expansión de las autopistas y las inversiones de capital concentradas.

Fernández Wagner y O. Varela, con el objetivo de presentar un cierre a los procesos de privatización del espacio público y mercantilización de las áreas residenciales acontecidos en la década del 90, completan su exposición de 1999, con material de uno de sus recientes trabajos. En el presente estudio, se refieren al cambio que los procesos actuales, ocasionan en los patrones tradicionales de asentamiento en la Región. Señalan la influencia que, sobre estos modos de asentamiento provocan, particularmente, la concentración de las inversiones en la privatización de las infraestructuras urbanas y los emprendimientos residenciales privados. El impacto espacial que esto causa, ocasiona, a juicio de los autores, “una verdadera revolución residencial”.

## Bibliografía

- Borja, J. y Castells, M., (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Santillana, Taurus.
- Bourdieu, P. y Passeron, J.C., (1995) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, México, Laia.
- Castells, M., (1974) *La cuestión urbana*, Barcelona, Siglo XXI.
- Castells, M., (1989) *The informational City: Information technology, Economic restructuring and the Urban – Regional process*, Oxford, Blackwell.
- Catenazi, A., (2000) *Los procesos de privatización en la producción de la ciudad*, Mimeo, Buenos Aires, UNGS.
- Coraggio, J. L., (1989) “Sobre la espacialidad social y el concepto de región”, en Coraggio, J. L., Sabaté, Federico A, Colman, O., *La cuestión regional en América Latina*, Quito, Ciudad, pp. 45 y s.
- Coraggio, J. L., (1999) *Política social y economía del trabajo*, Buenos Aires, Madrid, UNGS y Miño y Dávila
- Cravino, M. C., Fournier, M.; Neufeld, M. R.; Soldano, D. (2000) “Vida cotidiana e implementación de políticas sociales: receptores y mediadores en un barrio del Conurbano bonaerense”, en Andrenacci, L. (organizador) *Cuestión social y política social en la Argentina contemporánea*, San Miguel, Documentos de Trabajo del ICO / UNGS, pp. 48-49.
- De Mattos, C., (1996) “Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en Chile en los ‘90”, en: Hiernaux, Botero *Globalización y territorio*, México, Fondo de Cultura Económica, pp 42 y s.
- De Oliveira, O. y Sales, V., (1986) *Reproducción social, Población y fuerza de trabajo*, III Reunión nacional sobre investigación demográfica, México, Mimeo.
- García Canclini, N., (1995) “La sociología de la cultura de Pierre Bourdieu”, en Bourdieu, P. y Passeron, J. C., *La reproducción*, México, Laia.
- García Canclini, N., (1990) *Culturas híbridas*, Buenos Aires, Grijalbo.
- Harvey, D., (1997) “Globalización y urbanización”, Conferencia, en *Graphikos* N° 8, Buenos Aires, pp. 13-20.
- Hintze, S., (1989) *Estrategias alimentarias de sobrevivencia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Jaramillo, S., (1989) *El precio del suelo y la naturaleza de sus componentes*, México, Sociedad Interamericana de Planificación.

- Kaztman, R., (2000) *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*, Mimeo.
- Lefebvre, H., (1969) *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- Lombardo, J. D., (2000) *La cuestión urbana en los '90*, Buenos Aires, Mimeo, UNGS.
- Lombardo, J. D., (1999) *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la RMBA*, Buenos Aires, UNGS.
- Lombardo, J. D., y otros, (2001) *La conformación del espacio en un país de economía emergente*, Mimeo, Buenos Aires, UNGS.
- Margulis, M., (1986) "Cultura y reproducción social" en *México*, México, El Colegio de México.
- Marx, C., (1994) *El capital*, México, Fondo de Cultura Económica, tomo I, Libro I, pp. 476-499; tomo II, Libro II pp. 27-77.
- Pirez, P., (1999) "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires", en *EURE*, vol. XXV, N° 76, pp. 125-140, Santiago de Chile.
- Sassen, S., (1991) *The global City: New York*, London, Tokyo, Princeton U.P.
- Soja, E., (1985) "La espacialidad de la vida social", en Gregory, D., Urry, J., *Social relations and spatial structures*, Londres, Macmillan.
- Svampa, M., y otros, (2000) *Clases medias, Segregación espacial y nuevas formas de sociabilidad*, Mimeo, Instituto de Ciencias, UNGS, Buenos Aires.
- Topalov, Ch., (1979) *La urbanización capitalista*, México, Edicol.
- Torres, H. A., (1978) "El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos", en *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, vol.18, N° 70.
- Torres, H. A., (1993) *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Serie Difusión N°3, Buenos Aires, SICyT, FADU-UBA.
- Topalov, Ch., (1979) *La urbanización capitalista*, México, Edicol.



# Cambios en el espacio metropolitano

**Nora Clichevsky**

Al analizar los rasgos más significativos del reciente proceso de transformación de la RMBA nos encontramos con estudios fenomenológicos, descriptivos, a los cuales les damos una interpretación según los marcos conceptuales con los cuales trabajamos, pues aún no existe un estudio en profundidad de los niveles de explicación de los fenómenos que han ocurrido, o por lo menos, de algunos de ellos.

Una de las particularidades de los cambios acontecidos en el AMBA, es que la “expansión horizontal” tan importante que se había producido en la misma desde la década del 40 hasta fines de los años sesenta se detiene y los cambios se producen dentro de los límites existentes ya a inicios de la década del 70. La expansión del AMBA había prácticamente terminado en 1972 y el crecimiento en términos poblacionales se da como densificación de áreas ya urbanizadas y ocupación de tierras intersticiales, algunas de muy escasa calidad ambiental para el tipo de desarrollos urbanos producidos. En los partidos del AMBA las transformaciones han sido muy grandes en especial los que estaban menos urbanizados al inicio de la década del 90 y aquellos más “externos”, que se han incorporado en el último período a la misma.

Otro de los rasgos más significativos de los últimos años es que la polarización de la sociedad se puede “leer” directamente en el espacio metropolitano, quizá con mayor claridad que en décadas anteriores, dado, por un lado, por la mayor diferenciación social y por otro, por las formas que asumen tanto los hábitats de los sectores pobres urbanos, como los de más altos ingresos.

En los primeros años de la década del 80, sobre todo a partir de diciembre del '83, una de las cuestiones más significativas fue la gran avanzada de los sectores más pobres urbanos, que si bien eran muchos menos que ahora, en ese momento tuvieron una connotación con el territorio muy fuerte, a través de las grandes ocupaciones de tierras y la conformación de esta nueva forma de hábitat que son los asentamientos.

Y una agudización de las otras formas más tradicionales de los sectores de bajos ingresos, como las villas, que aumentan su población, en especial en la ciudad de Buenos Aires, luego de las erradicaciones realizadas por el “proce-

so”. La toma de casas ha sido también muy grande, vinculada por un lado, al proceso que había sido bastante importante de expropiación de viviendas para conformar las famosas autopistas urbanas, de las cuales varias, sobre todo la AU3, quedaron vacías, y paralelamente, algunas otras áreas vinculadas a problemas ecológicos, como las inundaciones sobre la avenida Juan B. Justo, que dieron por resultado una cantidad de casas vacías. Dichas casas fueron tomadas posiblemente en esos primeros años de la década del 80; también han crecido los inquilinatos en áreas de la Ciudad de Buenos Aires donde, por lo menos hasta la década del 70, no eran tan manifiestos.<sup>7</sup>

Por otro lado, a inicios de los años ochenta, empieza lentamente, hasta principios de los noventa, la eclosión de las nuevas formas de ocupación del espacio para los sectores de altos ingresos, tanto en la ciudad como en el Gran Buenos Aires. En este último, las variadas formas de clubes de campo, barrios cerrados, chacras, marinas, etc., y en la ciudad de Buenos Aires, las nuevas tipologías urbanas de las torres en áreas cerradas, los condominios, que aparecen con un impacto morfológico fuerte, desde aproximadamente mediados de los ochenta. También otros mercados, como el de oficinas, hoteles, entretenimientos, van cambiando la fisonomía de la metrópoli.

Pero aunque los diferentes tipos de productos construidos en los noventa han definido modificaciones territoriales diferentes, algunos no han significado grandes cambios, como son los *duplex* o *lofts*, en relación a las 300 has de algunos clubes de campo o las más de 1000 has de las ciudades privadas.

Estas grandes inversiones no han cambiado las grandes directrices de la configuración del AMBA, porque la misma tenía una forma muy fuerte al inicio del período de nuevas inversiones. Los cambios son más a escala de microconfiguración urbana. Se da una fragmentación del tejido, con comprometimiento de áreas que ya no podrán ser objeto de políticas de reasignación, por la forma, hasta legal, que asumen. Se generan conflictos por la discontinuidad de la trama urbana que plantean; los costos de transporte público aumentan, igual que los de infraestructura, fuera de los barrios y clubes, por el mayor recorrido que deben hacer para bordearlos.

## **La producción de la “ciudad formal” en los noventa y sus agentes**

La estabilidad monetaria es uno de los elementos importantes para la nueva forma de inversión del capital en el sector inmobiliario, que se articula a las

---

7- En un estudio que habíamos hecho con Beatriz Cuenya sobre los inquilinatos en la Ciudad de Buenos Aires en los años ochenta, vimos que una gran concentración en Almagro por ejemplo, que hasta las décadas pasadas no existía.

exigencias de la demanda y las posibilidades de rentabilidad que brinda la Argentina (mayor que en otros países, incluido USA) en, por lo menos, una porción significativa de la década del 90. Es que a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991 y la consecuente reducción de las tasas de interés a nivel nacional y el reinicio del crédito para la compra de propiedades, nuestro país es conveniente para invertir en la construcción.

Respecto a la cantidad de metros cuadrados de construcciones nuevas y ampliaciones que registran los permisos, por ejemplo, interesa señalar que la cantidad de m<sup>2</sup> supera el índice del número de permisos en muchos de los años de la década del 90; es decir que se trata de permisos de obras nuevas o ampliaciones de gran magnitud.

El gran dinamismo inmobiliario de los últimos años fue, en parte, posible por las formas que adopta la financiación en la década del 90. Las bajas en las tasas de interés han sido importantes: del 20% anual en 1991, al 11/12% anual en 1998. Los créditos en dólares fueron aumentando a medida que fue consolidándose la confianza en el Plan de Convertibilidad y especialmente a partir de 1996, el mercado hipotecario se expandió. En dos años y medio crecieron 5,7 veces los desembolsos. Hacia fines de 1996, el crédito hipotecario movilizaba el 38% de las compras y a fines de 1997, el 60% de las operaciones. Es importante mencionar que en 1989, el crédito hipotecario movilizaba sólo el 5% de las compras.

También la incorporación de tecnología a la construcción ha tenido un papel importante. La utilización de “sistemas constructivos industrializados” introducidos en la producción de torres de oficinas y viviendas tienen como objetivo alcanzar la finalización de la construcción en forma acelerada y ocupar mano de obra por menos tiempo, lo que disminuye los costos totales.

A lo largo de la década del 90 se han producido modificaciones en los mercados existentes y sus submercados, cambiando o acentuando tendencias de décadas anteriores. Las nuevas demandas generan modificación de los mercados tradicionales urbanos y la incorporación de otros, según los espacios que demandan las diferentes actividades. Se advierten signos de sofisticación, tanto desde el punto de vista de la producción como las formas de realizar su comercialización, para los sectores de altos y de medios altos ingresos.

En los noventa se han llenado vacíos intersticiales existentes desde la década del 40, se han localizado inversiones en áreas de deterioro ambiental que han sido mejoradas a través de la realización de grandes obras hidráulicas (produciendo fuertes impactos ambientales aún no estudiados en profundidad).

En cuanto a los agentes, se ha producido una concentración muy grande de los mismos, y los pequeños ya no pueden competir. Los desarrolladores, o pro-

motores se constituyen en un nuevo tipo de agente inmobiliario; la organización empresaria que actuaba aquí hasta los años setenta y la gran retracción del sector hasta inicios de los noventa, definió que los mismos comenzasen a actuar recién durante el inicio del período de expansión de la construcción.

Las inversiones extranjeras en el sector son mucho más importantes que en décadas pasadas y la existencia de fuertes capitales define la posibilidad de realizar inversiones de gran magnitud. Existe una gran movilidad de los agentes en el mercado; algunos entran y luego se van, pues pertenecen a otros sectores económicos, como Pérez Companc, que negoció con centro comercial y construcción de vivienda pero luego se decidió por su especialización; también se produce innumerable cantidad de fusiones, ventas y reventas.

Hay una cuestión de orden general. Esto se ha asociado al proceso de globalización y a la llegada de capitales extranjeros y en las nuevas maneras en que se organizan estos negocios, que necesariamente estarían relacionados a una llegada masiva de capitales. Existe un cambio cualitativo, porque los capitales autóctonos tenían una magnitud de capital mucho menor, si bien la mayor cantidad de clubes de campo fueron hechos con esos capitales, desde “Los Lagartos” hasta “Aranjuez”, es decir los más conocidos de las décadas del sesenta y setenta, se hicieron todos con capitales argentinos vinculados a algunas sociedades anónimas que invertían. Pero hubo un cambio en los años noventa a partir del cual muchas de estas empresas se asociaron con empresas extranjeras.

Como ya se ha comentado, hasta fines de los ochenta en la Argentina no existía el incorporador, porque no existían algunos actores que hoy son muy importantes, como el gran sector financiero. Hoy están invirtiendo en la RMBA los grandes grupos australianos, franceses, canadienses, chilenos, entre otros.

## Los distintos mercados

En algunos mercados se produce una competencia “espacial” entre barrios de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. Ello sucede con una parte del mercado residencial de ingresos medios y altos, compitiendo los barrios privados con algunas áreas de la ciudad, como Belgrano y Palermo.

En la Ciudad de Buenos Aires se realizan grandes inversiones en vivienda destinada a sectores de altos ingresos, en Barrio Norte, Palermo y Belgrano; así como comienzan otras áreas a surgir como interesantes para realizar inversiones para sectores medios, como Villa Urquiza, Villa del Parque, Núñez y Barracas, entre otros.

Uno de los proyectos que más impronta ha tenido, en cuanto a su magnitud e impacto territorial, lo constituye el Proyecto Puerto Madero, con sus 170 has. La localización fue uno de los aspectos más atractivos: muy cercano al centro,

pero con la mayor superficie de la urbanización sobre la zona sur, área deteriorada que se perseguía revitalizar, en conjunto con otros emprendimientos. Los factores macroeconómicos de inicios de los noventa, en un contexto de estabilidad, permitieron la inversión productiva y definieron al área de Puerto Madero como óptima para nuevos emprendimientos.

Los grandes cambios en la producción se han dado en los mercados de clubes de campo, barrios privados, chacras y ciudades privadas (o satélites), en especial en los partidos del Gran Buenos Aires, y también por grandes equipamientos y centros comerciales, como a sí por los nuevos centros de oficinas e industriales, aunque estas últimas actividades en mucho menor medida (dado que la actividad industrial, principalmente, no ha crecido en los noventa). La existencia de una importante magnitud de tierra vacante intersticial y la puesta en venta de tierras fiscales favorecieron esta nueva situación.

Si bien no hay investigaciones sobre las inversiones del capital en tierra, por algunas entrevistas y exposiciones de incorporadores obviamente compraron esas tierras a un precio bajísimo, porque las mismas no podían poseer ningún destino, dado que se inundaban siempre. Y con la nueva inversión de tecnología y capital las han podido utilizar (han rellenado toda la costa del Tigre con tierra extraída de las islas, con lo cual produjeron una serie de problemas ambientales inmensos). Por lo tanto, la rentabilidad que se obtiene con ese tipo de inversiones es muy alta.

Otro de los casos, interesante desde varios puntos de vista, es en la costa del partido de Berazategui, hacia el sur del AMBA: Puerto Trinidad, que posee aproximadamente 320 ha, en un área totalmente inundable. En un video realizado por una de las empresas constructoras se visualizan las toneladas de tierra que han tenido que colocar y construirán una serie de lagos reguladores que va a cambiar totalmente la ecología del área (y que aun han sido estudiados muy parcialmente).

Es decir que hubo procesos socioeconómicos entre la década del 80 y los años noventa, con un quiebre en la década del 90 que permitió nuevas formas de incorporar tierra urbana al C, por un lado, a partir de grandes inversiones de capital (que permitieron grandes movimientos de tierra e incorporación de tecnología); y por otro lado, a partir de las inversiones realizadas en infraestructura de autopistas que facilitó la accesibilidad y por lo tanto, aumentó la demanda en esas áreas de la Región Metropolitana.

En los partidos del Área Metropolitana, los primeros clubes de campo son de los años cuarenta y hasta mediados de la década del 70 su producción fue bastante lenta. Hubo un *boom* alrededor de los años 1970-1976 y después se produjo un retroceso, dado los requerimientos mayores del Estado y la nueva situación económica. A partir de mediados de la década del 80 empieza otra vez

a dinamizarse el mercado de *countries*, con un impulso mucho mayor a partir de la década del 90. Hay como un proceso diferente entre esas dos décadas. A partir de la convertibilidad, del proceso del dinamismo de la economía y la construcción, y la apertura de los capitales extranjeros, hay un cambio cualitativo del tipo de inversores, de formas de invertir, etc. Desde aproximadamente 1993 comienza un cambio cualitativo en términos de la superficie de las inversiones y de los distintos tipos de “productos” que se ofrecen.

Para dar algunos ejemplos sobre las ciudades privadas, Pilar del Este, de 542 ha, formada por 18 minibarrios cerrados, tendrá una población total no menor de 18 mil personas, dentro de 8 años; Sol del Viso, con 300 ha, en tierras que fueron de la Sociedad Rural Argentina, será un solo barrio; Estancias del Pilar, posee 1.300 h.; en los primeros 4/5 años comercializarán sólo 400 Has. Nordelta, localizada en Tigre, posee 1.600 has y demandará una inversión de entre 200 y 250 millones de dólares en infraestructura y 600 millones de pesos en construcciones, estaría finalizada en 2010 (según un plan director que comenzó a gestarse a fines de los años ochenta), considerando que albergará una población cercana a los 100 mil habitantes.

La incorporación a los partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires de población de nivel socioeconómico alto y medio-alto, produjo demandas de comercio y servicios (administrativos, recreacionales, educacionales, de salud) que, a su vez, modifican el espacio metropolitano. Se ha producido un gran avance de actividades terciarias en zonas residenciales degradadas, que se han desarrollado a partir de la lógica del mercado, dado que las políticas de regulación al sector privado han incidido mínimamente en las decisiones de localización.

La implantación de hipermercados, megamercados (de hasta 10 mil m<sup>2</sup>) y usos recreativos, ha cambiado la fisonomía barrial, así como la valorización de tierras en el entorno de dichos emprendimientos, muchos de los cuales se construyeron sobre terrenos fiscales.

El desarrollo del mercado de oficinas ha producido dos fenómenos territoriales diferentes. Muchos de los nuevos edificios han apoyado la localización ya existente de los mismos en el centro, sin desplazar las actividades de administración, sino que han reforzado la centralidad a partir de la construcción generalmente con nuevas tecnologías. Los nuevos edificios de Catalinas Norte, Puerto Madero y sobre algunas importantes avenidas, como Libertador, han modificando la fisonomía de la ciudad, y por lo tanto, también la forma de usarla, los impactos que estas obras generan sobre el transporte y las condiciones ambientales.

En este mercado de oficinas, también compiten la tendencia a la descentralización con la de centralidad (áreas del Gran Buenos Aires versus microcentro,

Puerto Madero con barrios descentralizados en la ciudad, como Belgrano y Núñez). La tendencia a la descentralización de los edificios de oficinas ha modificado también áreas casi exclusivamente residenciales hasta los años ochenta, como los municipios del norte del AMBA, en especial Vicente López y San Isidro

Un nuevo mercado que también ha producido transformaciones territoriales es el formado por los conjuntos o “parques” de depósitos. Los hoteles han elegido, dentro de la ciudad de Buenos Aires, localizaciones tradicionales: el centro de la ciudad, Barrio Norte y Recoleta, así como nuevas: Puerto Madero, por un lado, y por otro, hacia el sur (por ejemplo, la localización del Hotel Intercontinental en Moreno y Tacuarí).

Las actividades de entretenimiento y recreación han modificado las pautas de décadas anteriores en cuanto a localización: grandes centros de cines se han instalado en Recoleta, por ejemplo, dentro de la ciudad, y junto a las autopistas, en general conjuntamente con grandes hipermercados, en barrios de la Ciudad de Buenos Aires y en los Partidos del AMBA. Obras de infraestructura como las autopistas y el Tren de la Costa han sido decisivos en dichas localizaciones. La revitalización de Tigre como centro recreativo es un buen ejemplo de ello.

## **La ciudad de los sectores pobres**

A partir de los años setenta, las formas que adopta la producción de la ciudad para la población de bajos ingresos se diversifican; surgen formas no usuales aún en la Argentina, pero comunes en otros países latinoamericanos, como los loteos irregulares y clandestinos, muchos de ellos en terrenos no aptos para la localización residencial (inundables, cercanos a basurales, etc.), y los “asentamientos” planificados.

Los datos oficiales definen que existen alrededor de 80 mil personas habitando en villas en la ciudad de Buenos Aires. Las estimaciones de las organizaciones vecinales afirman que la población en este tipo de asentamiento pueden llegar en 1999 más de 100 mil habitantes. Es de destacar que en el censo de 1991, los “villeros” eran 50.058 habitantes, asentados principalmente sobre tierras fiscales nacionales y municipales. En la ciudad, no existen asentamientos. Se estima en 150 mil habitantes los que ocupan inmuebles, en más de diez mil propiedades

Para los partidos del AMBA no hay información actualizada, aunque estimaciones de organizaciones sociales indican que la población viviendo en aproximadamente 140 asentamientos es de 250 mil habitantes. A esta población hay que agregarle la que no tiene regularizada su situación dominial (por compra de lotes a mensualidades, de manera ilegal o clandestina) y la población de las

villas; se calcula que hay más de medio millón de personas que viven en estas condiciones.

Además, es muy importante la magnitud que asumen las numerosas situaciones de irregularidad, en especial, en la tenencia de la tierra y viviendas, por ilegalidades derivadas de la compra del lote u ocupaciones individuales de lotes abandonados, las cuales, desgraciadamente, no pueden ser cuantificadas.

Las invasiones siguen ocurriendo. En La Matanza, por ejemplo, uno de los partidos más pobres del Gran Buenos Aires, se produjeron varios episodios de usurpación de tierras públicas en los últimos años, la mayoría inducidos y organizados con fines clientelares por punteros políticos. En algunos de ellos, el Estado ha desalojado a la población, con ayuda policial, apoyado en el nuevo Código Penal, mucho más severo con relación a las ocupaciones de tierra.

En la década del 80 la población estaba a la expectativa de las nuevas políticas, muy activa, desde las asociaciones de barrios, las ONGs, y todos los organismos de Derechos Humanos; y por otro lado, hacia fines de los años ochenta, empieza una cuestión muy compulsiva del Estado, básicamente del estado provincial, en contra de la nueva forma de hábitat, de los asentamientos. La frase más fuerte fue la del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, que dijo que implementaría una “policía urbana” para prohibir que haya un lote más ocupado.

En los años noventa hubo un quiebre en las políticas del Estado, por lo menos en lo formal, desde el discurso, para los sectores populares. Surge por un lado el Plan de Villas de la capital, desde el año 1989 (había comenzado muy débilmente durante el gobierno radical, entre 1984 y 1989) que aparecía como una solución para los sectores populares, al cual se superpone, desde 1990, el Programa Arraigo; también el programa de regularización que venía implementándose muy lentamente en la provincia de Buenos Aires. Parecía que iba a haber una dinamización bastante grande a partir de dicho Programa Arraigo.

Pero obviamente ya a mediados de la década del 90 se percibe que esta política va a dar muy pocas soluciones, y la gente sigue invadiendo. Un punto culminante fue en octubre de 1995 en Quilmes, con el asentamiento La Sarita; ahí vuelven las luchas populares por la tierra. Por otro lado, hay una ocupación de las villas en la ciudad de Buenos Aires, básicamente entre el censo que se hace para el Plan de Villas de 1989 y las actuales estimaciones. Además, las casas tomadas han multiplicado su número. Otras situaciones que parecían que iban a ser solucionadas, como por ejemplo el ex Padelai, que alrededor del año 1990 se había conseguido que el Consejo Deliberante aprobase una legislación para regularizar la situación y formar la cooperativa con el objetivo de comprar



el edificio y realizar las mejoras, etc., después de diez años, sigue con graves problemas.

Por lo tanto, hubo expectativas totalmente frustradas, y las políticas que se implementaron sobre regularización de tierra ocupada tienen una serie de déficit desde tres puntos de vista: regularizan tierras públicas exclusivamente, como el Programa Arraigo; muchas tierras regularizadas poseen problemas ambientales y sus costos son muy altos para la población pobre.

Las políticas de regularización permiten hacerse propietaria a una cantidad de población que nunca podría hacerlo por medio del mercado formal de tierra o vivienda. Por lo tanto, tendrá la seguridad que implica la propiedad de la tierra y/o vivienda, en un momento donde no se puede tener la seguridad en el trabajo, por ejemplo.

Desde el punto de vista legal, aún queda una serie de problemas no resueltos: en las propiedades del Estado, la declaración de “innecesariedad” de las tierras puede demorar muchos años, igual que la mensura de las mismas, la subdivisión y la aprobación por los organismos competentes.<sup>8</sup> En las tierras de propiedad privada (regularización de lotes comprados en loteos, legales en su momento) se suscitan problemas: de sucesiones o de varios “propietarios” que se asumen como tales, por deficiencia en los registros de propiedad.

Desde el punto de vista económico-financiero, si bien los precios de venta de las tierras regularizadas son bajos (alrededor de 18 dólares la mensualidad, por ejemplo) con relación a los ingresos familiares promedio, de los sectores de bajos ingresos en el AMBA (300 dólares), hay muchas familias que no pueden pagarlos. Otra cantidad de población pobre no puede comprometerse al pago de una cuota mensual fija durante un período largo de tiempo, y además, al resto de los costos: impuesto inmobiliario, tasas de servicios municipales de alumbrado, barrido y limpieza altas tarifas de los servicios de agua, electricidad y gas, entre otros, desde los procesos de privatizaciones. Por otro lado, aún no se conocen los precios en el Programa Arraigo (dado que venden el macizo de tierra y en ningún caso se han hecho las subdivisiones y ventas individuales).

Se han realizado regularizaciones de tierra sin infraestructura (y altos costos para realizarla, dependiendo de la cercanía o no de obras existentes), escaso equipamiento colectivo existente en el entorno, especialmente de educación y salud y transporte colectivo. También se regularizaron áreas inundables, o con posibilidades de inundaciones y de erosión, lo que significa altos costos para sanear dichas tierras, o baja calidad de vida para la población que habita la misma. Se legaliza, pues, la precariedad de los asentamientos y las villas, cristalizando zonas con problemas ambientales.

---

8- Como la Dirección de Hidráulica de la Provincia de Buenos Aires.

Parte de la población “regularizada” no podrá cumplir con sus compromisos contractuales –de pago de tierra, en el caso del Programa Arraigo, por ejemplo– sus obligaciones fiscales: pago de tasas e impuestos y el pago de servicios privatizados, por falta de posibilidades económicas.

Por ejemplo, una gran cantidad de familias de bajos ingresos –y algunas de no tan bajo– se hallan “colgados” de la luz, es decir, con una conexión clandestina a un cableado que pasa cercano a su vivienda. El “sinceramiento” de las tarifas, con posterioridad a la privatización de los servicios, a lo largo de la década del 90, que ha significado en general un aumento de las mismas, hace más difícil su pago para los sectores pobres de la población, los cuales, en paralelo, han aumentado cuantitativamente en la última década.

Esta población, según sean las normas de aplicación de dichos compromisos –más o menos flexibles–, podrá ser hasta desalojada, y deberá solucionar el problema de su inserción urbana bajo otra forma de ilegalidad. Por otro lado, la legislación sobre desalojos es mucho más severa a partir de 1994, y posiblemente lo sea más aún, a partir del proyecto de ley existente.

Las políticas de regularización son parciales, atendiendo exclusivamente a un sector de la población viviendo en formas de hábitat informal; han tenido escasos resultados en el AMBA, debido a la complejidad de las situaciones dominiales, a la escasa información existente y a largos procesos burocráticos. En muchos barrios, sólo se han iniciado los procesos de regularización, lo que significa que demandará aún una cantidad de años para que los pobladores puedan poseer sus escrituras (en el caso de la regularización dominial) y que las obras de urbanización se hallen terminadas.

## **El papel cumplido por el Estado**

Las políticas de regulación al sector privado han estado enmarcadas en la flexibilización de las normas existentes, para permitir las nuevas inversiones tanto en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires como en los municipios de la provincia de Buenos Aires que integran el AMBA.

En la ciudad de Buenos Aires, este proceso se halla muy articulado a procesos de excepción del Código de Planeamiento de 1977. El procedimiento de excepción comienza durante el gobierno militar, pero se da mucho más ampliamente en la década del 80, hasta 1992, cuando por ley aprobada por el Congreso de la Nación, se prohíben las excepciones; el mismo dio posibilidades de gran cantidad de construcciones en torre. Hemos realizado una investigación bastante detallada a partir de analizar todas las ordenanzas del Consejo Deliberante entre 1984 y 1992 y encontramos que había 770 edificios construidos por excepción. Algunos son los famosos hitos urbanos, que salen en las revistas de arquitectura. Toda esta cantidad de excepciones posibilitó que haya una nueva

forma de construcción en la ciudad, obviamente vinculada a los grandes cambios en la magnitud de las inversiones. El Código de Planeamiento de 1977 se modifica a fines del año 1989, dando flexibilización a la norma anterior. También durante la década pasada se rezonifican zonas, según lo indicado en el código (para los terrenos de más de 2.500 m<sup>2</sup> se podía pedir una norma de uso y tejido especial).

Durante los noventa se estudian modificaciones al código, se realizan audiencias públicas –en 1997 y 1998– y finalmente la Legislatura la aprueba el 3 de agosto de 2000. Las mismas no significan un cambio significativo, sino mejoras la posibilidad constructiva de ciertas áreas o partes de manzanas y establecen el 25% más de posibilidades constructivas para la zona sur de la ciudad, con la finalidad de dinamizar la misma, en concordancia con los objetivos de equidad que plantea la ley N° 71/98.

En paralelo, desde 1997 se elabora el Plan Urbano Ambiental, el cual actualmente se encuentra en la Legislatura, para su aprobación. El mismo da lineamientos generales, lo que posteriormente se traducirá en un nuevo código; por lo tanto, no significa aún modificaciones en la regulación al sector privado, que se debe atener al código aprobado en agosto de 2000.

En los municipios de la provincia de Buenos Aires, a inicios de la década, los mismos poseían planes de ordenamiento urbano elaborados en los primeros años de la década del 80, a partir del decreto- ley N° 8912/77 de la provincia de Buenos Aires. Interesa señalar que dicho instrumento es el primero que legisla sobre los ya existentes “clubes de campo”. Por la época de su aprobación, no posee ninguna regulación sobre los barrios privados, dado que ellos existieron hasta los años noventa.

Hacia el año 2000, el panorama institucional había cambiado (dada la subdivisión de partidos, en la provincia de Buenos Aires, alrededor de los años 1994/1995, creándose nuevos municipios en el AMBA, como desagregación de los ya existentes) y ello generó que en algunos de los nuevos municipios se elaboraran nuevos instrumentos de ordenamiento urbano. También otros municipios del AMBA han elaborado nuevos instrumentos de regulación, como es el caso de Vicente López. Pero todos ellos participan de las directrices del mencionado decreto-ley 8912/77.

Puesto que las principales inversiones del sector privado –y por lo tanto sus demandas, dado que la regulación al sector privado sigue sus demandas y no se adelanta a las mismas– estaban centradas en la localización de clubes de campo, barrios cerrados y, en menor importancia, centros comerciales y localizaciones industriales, las modificaciones de las normas se centran en estos usos. En los nuevos planes de ordenamiento, las zonificaciones se han modificado respecto de los planes anteriores, permitiendo la localización de los clubes de

campo y barrios cerrados a partir de la definición de zonificación residencial, así como se ha rezonificado áreas industriales y comerciales.

En aquellos municipios que no poseen nuevos instrumentos, optaron por realizar modificaciones en las ordenanzas respectivas con el objetivo de posibilitar la localización de los nuevos emprendimientos –desde hipermercados hasta ciudades privadas.

En Luján, las autoridades establecieron un mínimo de 2 mil metros cuadrados por lote, en procura de mantener el estilo rural que predomina en el partido. Pero en muchas ocasiones no se realizan diagnósticos para definir dichos cambios, sino que operan como reacción a la solicitud de los inversores, dado que se visualiza la localización de estos emprendimientos como una posibilidad de desarrollo del municipio, mayor recaudación impositiva, generación de empleos y, en algunos casos, mayores servicios.

Los barrios privados no poseían una legislación provincial específica hasta avanzada la década del 90, lo cual había generado una serie importante de problemas, entre ellos, serias dificultades para escriturar. Recién en 1997, cuando la cantidad de barrios privados ya era importante, la resolución N° 74/97 de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires, establece las normas que deben cumplir los desarrolladores de barrios cerrados para la aprobación de los proyectos, tratando de dar mayor transparencia a las operaciones.

Esta legislación posee varias consecuencias. En primer lugar, condiciona a que la preventa de un barrio sólo se pueda realizar una vez aprobada la prefactibilidad, lo que permite que todas las unidades que se comercialicen puedan acceder al otorgamiento de la escritura translativa de dominio.

Para obtener la convalidación técnica final se deben presentar los proyectos de saneamiento e hidráulica, de la red de circulación y de energía eléctrica de distribución domiciliaria, compromiso de forestación, además de la provisión de agua potable y del plano urbanístico definitivo. Con estas especificaciones se eliminan los riesgos para el comprador, dado que, hasta 1997, muchas operaciones se realizaban sin tomar recaudos sobre situaciones problemáticas ambientales.

La política hacia la tierra fiscal ha sido importantísima en la posibilidad de concreción de muchos de los grandes emprendimientos privados más importantes de la década.

Desde los años cincuenta, y hasta 1989, poco se ha innovado sobre el régimen de la tierra fiscal, pero a partir de esa fecha, en coincidencia con el cambio de gobierno producido en julio de ese año, y con las modificaciones en el seno del

Estado –crisis fiscal, privatizaciones, racionalización del aparato administrativo– la tierra fiscal se ha convertido en objeto de proyectos de políticas.

El marco normativo para la regularización dominial de los bienes del Estado nacional se encuentra conformado por la ley 23.697 de Emergencia Económica del Estado, que permite vender los inmuebles innecesarios. Este marco legal posibilitó la venta y en algunos casos la concesión de una cantidad importante de tierra y los grandes proyectos urbanos de la década.

Las ventas que ha efectuado el Estado posibilitaron gran cantidad de inversiones, tanto en la ciudad de Buenos Aires, como en los partidos del AMBA. Por ejemplo, dos grandes terrenos se han vendido y localizado en ellos grandes centros comerciales, entre otras inversiones. Se trata del ex Regimiento La Tablada, en el partido de La Matanza, de 112 ha y el Arsenal Domingo Viejobueno, localizado en el Camino Gral. Belgrano, que posee una superficie de 173 ha. En todos los casos, los precios base fueron fijados por el Tribunal de Tasaciones y las ventas han estado a cargo del sector privado, en estos casos, a cargo de las inmobiliarias Lorenzo Ezcurra Medrano, Vinelli y Toribio de Achaval.

Dentro de la ciudad de Buenos Aires, se ha vendido una importante cantidad de tierra. Pero quizá el proyecto más importante respecto de la utilización de la tierra fiscal sea Puerto Madero.

Las obras de infraestructura vial implicaron la transformación de la accesibilidad, privilegiando las tendencias a la desconcentración de actividades urbanas. Son de destacar las fechas de las inauguraciones de los accesos a la ciudad de Buenos Aires, coincidentes con las grandes inversiones en el sector inmobiliario (entre 1996 y 1999). También se amplían estacionamientos en el microcentro, que permiten el funcionamiento de un mayor número de oficinas.

Las inversiones en infraestructura de subterráneos también significaron un cambio en el largo estancamiento en el crecimiento de la red. Las expectativas de su ampliación ya habían definido inversiones en el mercado residencial en los barrios de Núñez.

## **Algunas consideraciones finales**

En síntesis, los rasgos más significativos en estos veinte años es que a inicios de los años ochenta fue muy importante la incorporación de tierra urbana para los sectores de bajos ingresos, a partir de los asentamientos y del aumento de áreas que ocupaban villas, y un proceso lento de ocupación y construcción para los sectores de medios y altos ingresos, que se dinamiza en la década de 90, especialmente a través de barrios cerrados, clubes de campo, chacras y ciu-

dades privadas, en los partidos del AMBA, y torres con infraestructura en la ciudad de Buenos Aires.

Justamente lo más impactante a partir de los años ochenta son las grandes inversiones para los sectores de más altos ingresos, en áreas antes deterioradas, ahora recalificadas, revalorizadas de la ciudad, y también posibilitadas por un lado, por las políticas del Estado, y por las nuevas formas constructivas, las nuevas tecnologías, los edificios inteligentes. Pero la gran revolución en términos de cómo se hacen los emprendimientos, de la magnitud de territorio que ocupan, se realiza en la década del 90.

Mientras que la población pobre no posee más opciones que la invasión o la compra en un loteo clandestino, pues las políticas dirigidas –de regularización de las situaciones de ocupación de tierra– han tenido escasos resultados.

La cuestión del encarecimiento de la ciudad es un tema que no ha sido casi tratado (a partir de la privatización de los servicios, del espacio público y las nuevas formas de producción de la ciudad; de los impactos ambientales negativos no considerados en los grandes proyectos).

¿Cuánto le va a costar al Estado y a los ciudadanos vivir en esta ciudad metropolitana? ¿Es posible pensar, por lo menos, en que el Estado pueda captar parte de sus inversiones a través de instrumentos impositivos? En 1973 hubo un anteproyecto de captación de valorizaciones por inversiones públicas, y también por modificaciones de la regulación de la construcción al sector privado, en la provincia de Buenos Aires, que quedó desactivado en 1974. Ahora se está estudiando esta posibilidad para la ciudad de Buenos Aires, como parte de las nuevas políticas urbanas impulsadas a través de la ley N° 71; aunque se desconocen los reales alcances y limitaciones que tendría su aplicación.

Dado que actualmente no existe una segregación tan grande, a escala local, entre ricos y pobres, como hace unas décadas, pues hay una mezcla mayor si uno analiza municipio por municipio, habría que analizar qué significa para los pobres vivir ahí. Si los ingresos que los municipios van a tener serán mayores por localizarse sectores de población de altos ingresos, ¿se va a redistribuir de alguna forma en otras áreas de territorios? Si antes se decía que en un Área Metropolitana, como Buenos Aires, había municipios pobres y municipios ricos, y por lo tanto, para implementar una política distributiva había que pensar en subsidios cruzados entre municipios, actualmente podría llegar a hipotetizarse que si en un municipio como el de Berazategui también puede ser que se localice ahora población de altos ingresos, a través de las grandes inversiones, ya no se necesitaría hacer algún subsidio entre municipios, sino al interior de los mismos.

Finalmente, se hace necesario pensar cuáles podrán ser los escenarios futuros del territorio metropolitano. La recesión de los últimos dos años disminuyó la demanda, tanto comercial como residencial y de oficinas, y puso un freno a proyectos; sólo continuaron en desarrollo los que estaban iniciados. Por ejemplo, en oficinas, aparentemente sólo Puerto Madero estaría con capacidad de absorción de demanda; muchos edificios en los cuales se vendían pisos enteros de más de 200 m<sup>2</sup>, ahora se venden en módulos de 50 m<sup>2</sup>. La consecuente caída de la construcción y el *stock* de viviendas que todavía no se ha colocado tampoco impulsan nuevos desarrollos en el segmento de la vivienda, con la excepción de Puerto Madero (donde hay seis proyectos en marcha).

Lo mismo ocurre con el mercado hotelero. Hasta hace dos años era un *boom* y desde 2000 los hoteles de 4 y 5 estrellas están funcionando al 35% (siendo rentables, según patrones internacionales, cuando se hallan ocupados al 65%), es decir, su rentabilidad es muy baja.

La cuestión es preguntarse si es una coyuntura (que ya posee dos años) o si va a ser más estructural. En este caso, ¿qué pasa con las inversiones en realización o ya paralizadas? ¿Y con los terrenos vacíos en las nuevas urbanizaciones? Porque en los mismos, el Estado ni siquiera podría hacer una política para las tierras que quedan vacantes (por ejemplo, un impuesto progresivo) dado que son privadas.

Pareciera, pues, que la tendencia que se dio en los últimos años no puede ser proyectada a futuro, en términos de cantidad y magnitud de inversiones, dado, por un lado, el *stock* de oferta existente, y por otro, la crisis a nivel económica. Existe una importante vacancia en los barrios cerrados, clubes de campo y mucho más en las ciudades cerradas. Ya se ha dado algún caso de emprendimientos que han quebrado, como Puerto Trinidad ¿Seguirá dicha tendencia si es que no se revierte la situación económica del país? ¿Las inversiones que recién comienzan, podrán quedar paralizadas, por ejemplo en algunas de las ciudades cerradas? ¿Habría demanda para nuevos emprendimientos como Retiro, o crecerán a expensas de la degradación de otros?

## **Bibliografía**

- Arizaga, María Cecilia, (2000) “Barrios cerrados: nuevos imaginarios sociales en el debate de lo urbano”, Internet.
- Clichevsky, Nora, (2000) “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”, CEPAL/ Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Nº 28, Santiago de Chile, octubre (LC/L.1430-P).
- Clichevsky, Nora, (1998) “Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Situación actual y propuestas para su utilización. El caso de Buenos Aires, Argentina. Informe de Investigación”, CONICET-UBA-Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, Nora, (1996) *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*, Buenos Aires, Espacio Editora.
- Consultora en desarrollo e Investigación de Mercado Inmobiliario-CdI- (1999) “El estudio de mercado y el análisis del mercado de la vivienda suburbana”, III Jornadas sobre Desarrollo Suburbano, Buenos Aires, junio de 1999.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos Edificación (1999) Boletín estadístico, diciembre 1999.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos (1999): Estadísticas de Construcción, 1991-1999, Mimeo.
- INDEC (1991 a 1998), Edificación. Permisos para construcciones privadas, INDEC, Buenos Aires.
- Municipio de Malvinas Argentinas, provincia de Buenos Aires (1997), Seminario Los barrios cerrados, 6 y 13 de noviembre
- Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires(1998), “Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Elementos de diagnóstico”, Buenos Aires, Documento de Trabajo, octubre, 213pgs.
- Torres, Horacio y otros, (1997) “Transformaciones socio-territoriales recientes en una metrópoli latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires” en *Territorios en redefinición, Lugar y mundo en América Latina*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, marzo (en CD).

## **Diarios y revistas**

- Diarios *La Nación*, *Página 12*, *Clarín*, de Buenos Aires.
- Guía de Countries y Barrios privados, 3º edición, *Publicountry SRL*, Buenos Aires, mayo de 1997-2000, véase qué edición.



*Guía de Countries y Barrios privados*, Vº edición, Publicountry SRL, Buenos Aires, mayo de 2000.

*Mercado Inmobiliario*, varios números.

*Moradas*, Año 1, Nº 1, abril, mayo, junio de 2000.

*Mundo Hipotecario*, Año 1, Nº 4, 20/10/99.

*Pilar-News*, 1999.

*Prensa Económica*, s/f.

*Propiedad Horizontal* - enero-febrero 1999.

*Propiedades*, Informe mensual del mercado inmobiliario, Nº 143, febrero de 1989.

*Revista Apertura*, varios números.

*Revista Mercado*, varios números.



# **Mercantilización de los servicios habitacionales y privatización de la ciudad.**

## **Un cambio histórico en los patrones de expansión residencial de Buenos Aires a partir de los noventa**

**Raúl Fernández Wagner<sup>9</sup> y Omar Varela<sup>10-11</sup>**

### **Síntesis**

En la década pasada, los acontecimientos económicos atribuidos a la globalización colocaron a las grandes aglomeraciones metropolitanas latinoamericanas en forma altamente atractiva para la reproducción de los flujos de capital internacional. Las oportunidades de negocios fueron esencialmente de base territorial, concentrándose las inversiones en la privatización de las infraestructuras urbanas y los emprendimientos residenciales privados.

La Región Metropolitana de Buenos Aires estuvo particularmente afectada por este proceso que provocó un fuerte impacto socio-espacial. Una verdadera revolución residencial tuvo lugar. Ello se refleja en el hecho de que el conjunto de las urbanizaciones cerradas, que alcanzan hasta la escala de ciudades priva-

---

9- Arquitecto. Candidato al Doctorado (AA-Londres). Director de la “*Maestría en Hábitat y Vivienda*” en la Universidades Nacionales de Rosario y Mar del Plata. Profesor Asociado en Urbanismo e investigador en la Universidad Nacional de General Sarmiento de Buenos Aires, donde coordina el Postgrado “Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas”. Miembro de la Red XIV.D del CYTED. Desarrolla actividad como consultor en temas urbanos y habitacionales.

10- Arquitecto. Chalmers Tekniska Högskola, Gotemburgo, Suecia. Experiencia en proyectos de producción social del hábitat en Europa, África y Latinoamérica. Realiza en trabajos relacionados al hábitat y la planificación urbana participativa en el marco del Programa de Desarrollo Local. Actualmente se desempeña como investigador docente del Área de Urbanismo del ICO y es docente de planificación urbana de la FADU – UBA.

11- Los mapas que se insertan en este escrito fueron elaborados por Leonardo Fernández (alumno avanzado de la Licenciatura en Urbanismo de la UNGS).

das, expande el espacio residencial metropolitano el 11% en 10 años. El hecho de que este espacio albergue sólo el 2% de la población da cuenta de una relocalización espacial de las elites en la periferia, que refleja la inequidad social en el espacio. Esto cambia radicalmente el patrón anterior de localización y expansión residencial que tenía lugar en una trama urbana abierta, donde el suelo urbano privado quedaba confinado al interior de la manzana, siendo el resto espacio público circulable. La suma de barrios cerrados y barrios abiertos que se cierran acarrea un complejo proceso de privatización del espacio público, nunca antes visto en la Argentina.

Este escrito presenta algunos materiales de investigación, para exponer los principales argumentos y descripciones de este proceso de cambio complejo ocurrido en Buenos Aires en los años noventa. En él se presenta un análisis espacial de las urbanizaciones privadas, y se destacan aspectos cualitativos sobre los procesos de mercantilización, de privatización de la ciudad, y las inequidades territoriales.

Este proceso demuestra claramente el rol jugado por el Estado y el problema de nuevo tipo que genera la no restricción de las operaciones del capital en el territorio. La debilidad política, pero también el desconocimiento de los instrumentos y el propio poder que los gobiernos locales pueden ejercer a través de políticas públicas territoriales, es algo que debe plantearse en toda consideración del problema residencial urbano, en el contexto de la globalización.

## **I. Introducción**

La denominada “crisis de la Argentina”, cuya imagen más fuerte es el estallido social y crisis política, de fines de 2001, representa el traumático fin del ciclo iniciado a principio de los años noventa. Ciclo cuya característica principal fue una política económica de apertura e integración al sistema económico global, basada en un trípode constituido por: a) estabilidad monetaria mediante conversión a dólar fijo del circulante interno y el ahorro; b) privatización y minimización de las funciones e injerencia del Estado en la economía; y c) apertura económica, centrada en la eliminación total de aranceles de importación y libre circulación de capitales.

Esto provocó indicadores de crecimiento económico falsos, pues se basaba en la venta de los activos del Estado, en el endeudamiento externo, y en la oferta de altísima rentabilidad financiera a los capitales especulativos, mientras la base productiva local se destruía (aumentando el desempleo y la inequidad social) y los anteriores seguros del Estado del bienestar se mercantilizaban. Lo que ahora estalla, en forma inesperada para algunos, no es nada sorpresivo para los círculos académicos, que desde 1994 comenzaron a advertir que, la construcción de la supuesta “nueva modernidad” o “ingreso al primer mundo” (como política-

mente se denominó) se basaba en la deconstrucción de los logros de desarrollo económico e integración social que situaron a la Argentina con los mejores indicadores de América Latina entre 1950 y 1980.

Este espejismo de integración global y crecimiento económico tuvo su furor promediando la década pasada, donde se registra la operación en gran escala de las corporaciones multinacionales, la llegada de capitales, la expansión de los consumos diferenciados y la generación de puestos bien remunerados en sectores medios altos, sectores que pasan a captar una parte importante de la renta nacional, en detrimento de los sectores medios y bajos.

Ello se va a reflejar muy especialmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde durante los años noventa, tuvo lugar un explosivo proceso de inversiones en infraestructuras viales, centros de logística, equipamientos de consumo (*shoppings*, supermercados, etc.) y muy especialmente la generación de nuevos espacios residenciales, particularmente destinados a los grupos de altos ingresos, en la periferia de la aglomeración. Se va a imponer el modelo de suburbanización del tipo americano a partir de la mejora en la accesibilidad por autopistas a las áreas semirurales, lo cual promueve inversiones inmobiliarias en condominios, barrios cerrados, clubes de campo y clubes de chacras. Los primeros se encuentran en la trama urbana más consolidada y los segundos en los límites de la RMBA.

La región muestra que la forma en que el capital ha venido incidiendo sobre el territorio más que hacerlo en industria y servicios productivos (logística, centros de distribución, etc.), donde en la mayoría de los casos ha reciclado instalaciones preexistentes, la expansión ha tenido lugar fundamentalmente por medio de las nuevas áreas residenciales y sus servicios asociados, destinados al consumo doméstico diferenciado de los sectores de más altos ingresos.

Las inversiones en infraestructuras de transporte y circulación alcanzan a 2 mil millones de dólares las inversiones en centros de compras, hipermercados, hotelería y otros equipamientos terciarios, entre 1990 y 1998 alcanzan a 7.500 millones de dólares. Las inversiones inmobiliarias centradas en lo residencial, sólo en urbanizaciones privadas se estima que alcanzaron a 4 mil millones de dólares, en el mismo período (Ciccolella P., 1988; Lombardo J. y otros; 2001).

Todas ellas tienen como destinatario principal los sectores medios-altos y altos, que experimentan un cambio sociocultural de internacionalización y extensión de sus patrones de consumo. En los años noventa, estos sectores, ocupados en la administración y gestión de la propiedad y las finanzas, acrecientan sus ingresos y cuentan con una mayor disponibilidad de crédito, que acentúa su tendencia a habitar entornos barriales más cualificados, viviendas más espaciales y disponer de más automóviles por hogar. En paralelo, el aumento de la inseguridad residencial en la ciudad abierta, y la extensión de la red de autopis-

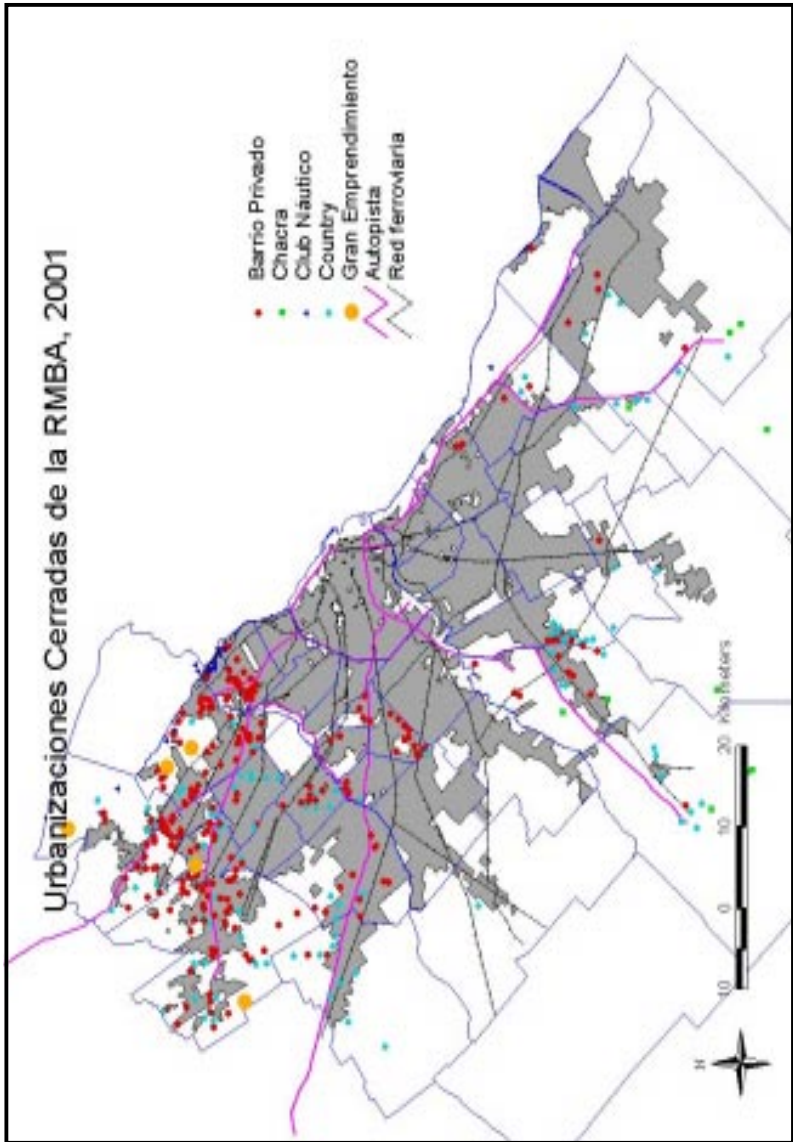
tas, sitúa a la tercera corona y al cinturón peri urbano del Área Metropolitana, con un alto potencial urbanizable destinado a albergar las nuevas tipologías residenciales, que se destinarán a estos sectores.

Los datos generales recabados sobre esta verdadera “revolución residencial” urbana, muestran que durante la década pasada se produjeron cerca del 70% de las urbanizaciones cerradas existentes en la RMBA, las cuales ocupan una superficie estimada en 25 mil ha, lo cual, por ejemplo, es superior en magnitud a la superficie de la Ciudad de Buenos Aires que posee casi 21 mil ha. Otro dato significativo es que se ha ampliado en una década más del 10% del área urbanizada de la región, definiendo un patrón de urbanización de baja densidad sujeto a altos costos de urbanización.

En la actualidad el fenómeno supera el centenar de *countries*, cerca de 250 barrios privados, más de 10 chacras, una veintena de clubes náuticos y 5 mega emprendimientos que se denominan “ciudades privadas” puesto que contienen en su interior barrios cerrados y servicios altamente cualificados (universidades privadas, centros de salud, equipamientos comerciales, deportivos, etc.). Hasta el momento existen unas 25 mil viviendas construidas y albergan en forma permanente a poco más de 7 mil familias. Se estima (Federación Argentina de Clubes de Campo y empresarios inmobiliarios) que existen cerca de 35 mil lotes subdivididos sin ocupar.

La expansión metropolitana se conforma de este modo, con desarrollos que se orientan en las direcciones dadas por los corredores viales (véase Mapa 1). Hacia el norte por el Acceso Norte (ramal a Pilar, a Campana y a Tigre); al oeste, la autopista del Acceso Oeste en dirección a Moreno, General Rodríguez y Luján; hacia el sudoeste por la autopista a Ezeiza, y finalmente, hacía el sur, paralelo al Río de la Plata, por la Autopista Buenos Aires-La Plata, aparecen algunos desarrollos en Berasategui y Florencio Varela). Además muchas urbanizaciones están estructuradas por corredores fluviales (Río de la Plata, Luján y Paraná Guazú).

MAPA 1:

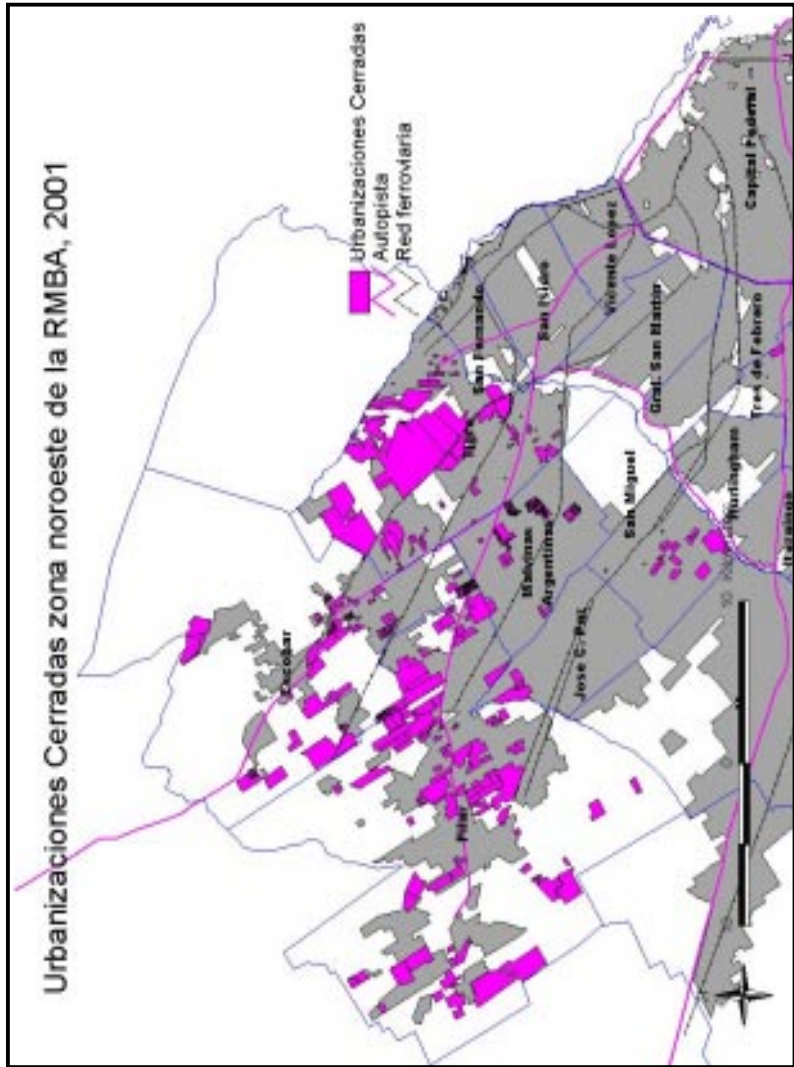


Las “oportunidades de negocios”, con las urbanizaciones cerradas por lo general consistieron en desarrollar los intersticios urbanos y las áreas no urbanizadas que ofrecían buena accesibilidad. Gracias a las mejoras de las condiciones viales, varias áreas rurales o semi rurales de la Región Metropolitana se convirtieron en residenciales. La estrategia de los agentes privados se basaron en su habilidad para localizar los emprendimientos y encuadrar legalmente las nuevas tipologías urbanísticas, para atraer capitales extranjeros y nacionales y para liderar con conocimiento y previsión sobre las potencialidades de estas áreas, las inversiones de riesgo necesarias para desarrollar estos productos inmobiliarios.

De este modo gran parte del “boom” inmobiliario que tiene lugar en los años noventa, se basa casi exclusivamente en el desarrollo de emprendimientos residenciales que ofrecen lotes y viviendas con altos estándares de urbanización, en áreas que se publicitan como “seguras” y con fácil accesibilidad a través de las autopistas. Otras consecuencias de esta transformación es que las autopistas tienen un efecto estructurante en el desarrollo de nuevas centralidades a causa de la concentración de urbanizaciones con alta dependencia del uso del automóvil. Ello se observa en Pilar con la instalación de comercios y servicios entre los kilómetros 40 y 50 de la Autopista Panamericana, donde la instalación de complejos de cines, edificios de oficinas, bancos, supermercados, restaurantes, comidas rápidas, inmobiliarias, negocios de artículos del hogar, etc.; constituyen nuevos ámbitos de concentración, prestación de servicios y comercialización. En este caso la concentración paradójicamente propicia la dispersión territorial.



MAPA 2:



## 2. Cambio histórico en el patrón de expansión residencial

Este proceso tiene lugar sobre la estructura urbana preexistente, significando un cambio muy importante en el patrón de expansión residencial que había predominado entre los años 1950 y 1980. Ello configura en la RMBA, un escenario mucho más complejo que el anterior, pues el impacto se concentra en el área periférica habitada mayoritariamente por los sectores sociales medios-bajos y bajos de la población, o las áreas destinadas a la horticultura.

Periferia urbana, cuyo desarrollo en aquellos años fue parte de un proceso de crecimiento mayoritariamente basado en la anexión de nuevos territorios, mediante loteos en trama abierta y sin servicios. Esta modalidad fue muy extendida previamente a la promulgación (en 1977) de la ley provincial 8912 de Uso del Suelo, que estableció la incorporación de servicios para los nuevos loteos. Lo que algunos investigadores llamaron “la urbanización del loteo” (Clichevsky N., 1990) era el patrón de expansión residencial dominante en el Gran Buenos Aires. La periferia, accesible mediante un subsidiado sistema de trenes suburbanos (H. Torres, 1979), se constituyó en el espacio de asentamiento de los sectores medios y medios-bajos de la población, motivados por el acceso a la tierra en propiedad, y por la posibilidad de autogestionar y/o auto construir sus viviendas.

El desarrollo del espacio residencial por expansión de la trama regular constituía una matriz básica que oficiaba de contenedor general de parcelas, comercializadas sin servicios. Salvo los usos industriales, y algunos comerciales y recreativos, ésta fue la forma dominante en que el tejido se reprodujo. Lo residencial tuvo una gran regularidad, salvo las siguientes variaciones: a) la organización de algunas áreas distintivas, basadas en forestaciones y mayor tamaño de parcelas (barrios jardín), y en el trazado irregular, que apuntaban a sectores de más altos ingresos; b) los asentamientos espontáneos de los sectores más pobres (villas miseria, barrios irregulares, etc.) que alteraban la trama regular; c) los conjuntos habitacionales construidos como resultado de las políticas públicas de vivienda, siguiendo los patrones de conformación físico-espacial endógena, alteraron la trama existente y d) los barrios residenciales cerrados de las fuerzas de seguridad.

Luego, durante los años ochenta, la aplicación de la ley provincial de Uso del Suelo 8912, provoca un freno al loteo abierto sin servicios, al tiempo que la demanda de productos residenciales diferenciados paulatinamente provocará la aparición de nuevas tipologías residenciales (*countries* principalmente) destinadas a los sectores de altos ingresos, en principio como residencia secundaria.

En los años noventa, donde ponemos el foco de nuestro trabajo, lo que se destaca es la casi completa desaparición de la expansión por loteo en trama regular abierta. En su lugar se registra la aparición de un conjunto nuevo de

ofertas de tierras urbanizadas y tierras más viviendas (*housing*), más servicios comunes en emprendimientos que en casi todos los casos son cerrados, siendo escasos los nuevos desarrollos con calle pública.

La configuración del escenario de los noventa se vuelve aún más compleja, si se tiene en cuenta que esta población de ingresos medios y medios-bajos, que tradicionalmente desarrolló estas áreas en los años anteriores, detiene su proceso de integración urbana, quedando sumida en procesos de empobrecimiento (nuevos pobres). A ello se agrega, además, que las nuevas generaciones (en muchos casos sus descendientes) o los migrantes de otras ciudades o áreas urbanas, en su mayoría ahora desempleados o precarizados, no tienen ingresos monetarios suficientes para resolver en el mercado sus necesidades habitacionales. Esto sin duda estaría incidiendo en la tendencia creciente –que se registra en los últimos años– a la ocupación masiva de tierras, a las microocupaciones, a las tomas de casas, en muchas de estas áreas (Clichevsky, 1999; Cravino, Fernández Wagner, y Varela, 2000).

El proceso de reurbanización de la periferia por parte de las elites ha venido incrementando –en muchos casos exponencialmente– el valor del suelo. Si a ello se le suma que en los años noventa, además tuvo lugar un proceso de privatización de los servicios de infraestructura urbana (agua, electricidad y gas) y del principal transporte público suburbano, los ferrocarriles, los cuales han venido incrementando sus tarifas, se tiene que el costo de “habitar la periferia” ha venido elevándose de este modo para los hogares de menores ingresos.

**Todos estos elementos alimentan la percepción de que los procesos más importantes que están actuando en el territorio de la RMBA en años recientes tienen lugar en torno al espacio residencial.**

### **3. Mercantilización y privatización del espacio público**

En las investigaciones realizadas sobre las transformaciones metropolitanas acontecidas en los últimos años, principalmente aquellas que se asocian a la globalización, existen algunas preguntas o especulaciones comunes acerca del impacto urbano y social de estos cambios. Ante la evidencia de que los procesos de movilización y radicación de capitales producen impactos en la estructura espacial y social de estas aglomeraciones, la especulación de los teóricos urbanos ronda sobre si ello es la consecuencia de un cambio en la estructura social, que tiene su reflejo en la estructura espacial, o por el contrario si son los cambios espaciales los que modifican aspectos de la estructura social. Para algunos, una nueva cuestión social aparecería de este modo vinculada a los cambios en las características del espacio residencial. Esto se menciona recurrentemente en la literatura de los estudios urbanos como procesos de fragmentación socio-espacial (Ciccolella, 1998; De Mattos, 1998; Améndola, 2000),

como procesos de segregación residencial (Smolka M., 1998), o como procesos de dualización urbana (Mollenkopf & Castells, 1992), a los cuales se los asocia como emergentes de los procesos globales.

En nuestras observaciones, que partieron de considerar que el proceso de urbanización de las elites tiene lugar en el espacio residencial popular de la periferia, nos llevó a centrarnos en tres cuestiones importantes por las características e historia de la urbanización de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Estas cuestiones, que formaron parte de nuestras hipótesis de trabajo, son: 1) el proceso de *avance de la mercantilización en el acceso al espacio residencial*, 2) el *incipiente proceso de privatización de la ciudad*, y 3) el *desborde de las capacidades de los gobiernos locales* de planificar y supervisar estos procesos.

### **3.1. Avance en la mercantilización del suelo urbano**

Una primera aproximación al estudio de la evolución reciente del espacio residencial en la RMBA deja en evidencia que la forma de producción de suelo urbano y las viviendas han sufrido un proceso que demanda mayor capital en su producción. Capital necesario para transformar la tierra en suelo urbano, contratar más profesionales y/o con más calificación, para desarrollar un más amplio operativo comercial (*marketing*), y para ofertar productos más sofisticados (véase Recuadro 1)

En la RMBA el proceso preexistente de producción de la tierra tenía lugar en formás más simples de parcelamiento y apertura de calles, con un agente dominante que era el loteador, quien gestionaba la aprobación y era el comercializador (y muchas veces financista). Luego, el habitante de bajos ingresos desarrollaba la producción en pequeña escala de la vivienda en modo informal. En este punto el debate de la mercantilización ya tenía un antecedente en la intensa discusión que existió a fines de los años setenta y principios de los ochenta, entre quienes analizaban el denominado sector informal urbano, resaltando su importancia como productor de ciudad, y los académicos neomarxistas que situaban estas prácticas entre las formas precapitalistas de producción.<sup>12</sup> También Pierre Bourdieu (2001) hace referencia al modo en que la proveniencia de las tradicionales economías campesinas, de los nuevos pobladores urbanos de los sesenta, confirma que la mercantilización penetra las formas tradicionales de relacionamiento económico. Según Bourdieu las prácticas actuales de la economía, basadas en el cálculo de costos y beneficios, el préstamo con interés,

---

12- El denominado debate de la mercantilización (*Commodification*) se inició a partir de los trabajos de John Turner (1967, 1971) y las réplicas estuvieron a cargo del colombiano Emilio Pradilla (1982) y luego de Rod Burgess (1989).

el ahorro, la inversión, etc., desplaza la consideración de la matriz social que soporta la acción económica, por lo tanto de relacionamiento entre individuos que intercambian bienes y servicios, conforme a las organizaciones sociales (clan, familia, matrimonio, etc.) y prácticas (códigos de honor, solidaridad, tutelajes, intercambios generacionales, etc.). En términos generales, esto también confirma que el análisis de Carlos Marx sobre la expansión global de los mercados cobra actualidad en dos dimensiones: la expansión (a otras geografías y sociedades) de los mercados, y la profundización de las relaciones mercantilizables en los mercados existentes.

En nuestro caso específico, el “proceso de mercantilización” que la producción y oferta de tierra urbana y vivienda registra en estos años se basa en las siguientes características: a) en la incorporación de cantidades importantes de capital en el inicio del emprendimiento, b) en la organización de un conjunto amplio de agentes asociados a la concepción, gestión, promoción y comercialización del emprendimiento, y c) en la construcción de la demanda por la vía de la concepción de “un producto”, cuya fuerte carga simbólica constituye el motivo de diferenciación social.

En el siguiente Recuadro 1, sintetizamos algunos datos de un megaemprendimiento residencial, en la RMBA.

#### RECUADRO 1

##### **Ciudad Privada: Pilar del este (Partido de Pilar)**

Está formada por varios barrios cerrados que se extienden a lo largo de 550 has de tierras altas y arboladas. Se promueve como “Escenario ideal para iniciar un cambio en la calidad de vida”. De acuerdo al master plan más del 50% de las tierras de Pilar del Este están destinadas a espacios verdes e infraestructura, incluyendo centro cívico comercial, colegios primarios y secundarios, centros recreativos y clubes.

Las empresas que participan del emprendimiento son:

##### **Inversiones Los Andes**

Sociedad anónima argentina formada por *capitales argentinos y extranjeros*. Su principal actividad se desarrolla en el mercado de bienes raíces, concentrados en proyectos a gran escala avalados por sus socios, agentes inmobiliarios con amplia experiencia internacional en el rubro.

##### **Sipsa S.A (50,49%)**

Sociedad anónima abierta, que cotiza acciones en las bolsas de valores *chilenas*, es un conglomerado de inversiones con un gran componente inmobiliario, que además participa en los mercados pesquero y naviero.

**Socovesa S.A (18,13%)**

Treinta años en el rubro de la construcción de viviendas familiares, lleva más de 20 mil viviendas construidas y alrededor de 200 mil m2 en este importante proyecto. En la actualidad, sus ventas logran sobrepasar los 100 millones de dólares al año, convirtiéndose en una de las cuatro constructoras de viviendas habitacionales más grandes de Chile.

**Inversiones Aniwest (18,13%)**

Inversiones Aniwest es una subsidiaria de Southwest, *holding* inmobiliario del Grupo Ergas, donde la principal actividad de la empresa es la inversión en negocios inmobiliarios en Chile.

**Asesorías e inversiones Pucará Ltda. (11,25%)**

Fue creada en 1987 y ha tenido un impresionante crecimiento basado en la participación en una gran cantidad de proyectos inmobiliarios. En la actualidad, Inversiones Pucará Ltda., participa en varios proyectos inmobiliarios en Santiago de Chile, Lima y Buenos Aires.

**A sesores y consultores:**

PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANO	URBE Arquitectos (Baudizzone -Lestard -Varas)
ARQUITECTURA	URBE + (Arquitectos D. San Martín -M. Lonné)
INGENIERÍA	Aléxica Lockwood Greene (consultoría, construcción)
VENTAS	Tizado
<b>Propiedades::</b>	
PUBLICIDAD	Future Brand
PROMOCIONES	PromotionalArt
PRODUCCIÓN Y DESARROLLO DE WEBSITE	ASnet Interactive
IMAGEN Y SEÑALIZACIÓN	Estudio Shakespear
SERVICIO DE INFORMACIÓN	Nueva Com unización
ASESORÍA LEGAL	P-Alti, Grondona, Benites, Amsten y Martínez de Hoz
ESTUDIO CONTABLE	Pistrelli Díaz y Asociados
AUDITORES	Pride Waterhouse & Co
ASESOR INMOBILIARIO COMPRAS	Luis Federico Bullich & Hnos
FINANCIACIÓN	Banco de Galicia

El proceso de mercantilización tiene diferentes formas de gradación según la escala del emprendimiento, siendo proporcional al número de agentes especializados incorporados.

**3.2. La mercantilización de los consumos colectivos**

El proceso de privatización de principios de los noventa tiene como gran protagonista a la *privatización de los servicios públicos* de base territorial (telé-

fonos, gas, electricidad, y agua). La privatización atrajo a grandes grupos económicos internacionales especializados en estas prestaciones (British Gas, Siemens, Pecom Nec, Telettra, Bell, Assurix, entre otros), quienes compitieron y ganaron las adjudicaciones con la participación de los grandes grupos concentrados nacionales como *managers* locales, en algunos casos.

Por cada rama de los servicios, en la nueva etapa de gestión privada, se constituyeron respectivos entes reguladores. Ellos tienen a cargo funciones reglamentarias y de control de las instancias operativas de suministro del servicio, y la relación con el resto de los agentes intervinientes en el proceso de extensión y mantenimiento de los servicios urbanos. Los entes reguladores se insertarían así en un sistema de fuerzas que presenta a grandes conglomerados económicos (predominantemente de origen extranjero) como prestadores de servicios frente a usuarios –ahora convertidos en clientes– los cuales pasarían a estar crecientemente “profesionalizados”, es decir nucleados en asociaciones de consumidores, como ocurre en los países desarrollados. Dando por hecho que éstos serían interlocutores frente a los entes reguladores con capacidad de acceder a la información o de elaborar información propia y ejercer presión, para poder dirimir las controversias surgidas de diferentes formas de incumplimiento del contrato de concesión. Luego se verificará que esto es muy trabajoso, y que de hecho la población quedará indefensa frente a los abusos derivados del hecho de ser parte de un gran negocio basado en su condición de “mercado cautivo” (Catenazzi, 2000).

El costo de los servicios domiciliarios tiene un fuerte impacto en las economías domésticas. Si se observa el recorrido de ajuste de precios realizados en los años noventa, se advierte el impacto socioeconómico de la privatización. En el cuadro que se presenta a continuación, se verifica que las modificaciones en materia de regulación tarifaria representan un impacto diferencial sobre los distintos sectores de la economía. En él se compara la evolución de precios y tarifas de una selección de servicios privatizados, con la variación de precios minoristas y mayoristas para el período comprendido entre marzo de 1991 (momento en que se lanza el Plan de Convertibilidad) y diciembre de 1998, período donde los sueldos de los asalariados permanecen congelados y los de los trabajadores del sector privado descienden en la medida que la precarización laboral y el desempleo avanzan.

### Variación de precios y tarifas seleccionadas (índices base, marzo 1991= 100)

Sector	Índice (diciembre 1998)
Índice de precios mayoristas nivel general	112,9
Índice de precios al consumidor nivel general	163,0
Corredores viales	169,3 <sup>13</sup>
Telefonía básica residencial	142,9
Telefonía básica comercial	71,7
Gas natural (promedio)	137,3
Residencial	211,8
Servicio general pequeño	115,1
Gran usuario industrial (interempresal)	95,1
Gran usuario industrial (firma)	101,4
Energía eléctrica	89,1
Residencial	91,5
Bajo consumo	98,4
Alto consumo	29,6
Industrial	86,1
Bajo consumo	75,3
Alto consumo	66,6
Combustibles líquidos (promedio)	101,4
De uso final (kerosén, nafta común y especial)	116,6
De uso intermedio (gasóil y fueloil)	94,6

Índice base, marzo 1991 = 100

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO

En este cuadro se observan las diferencias entre tipo de usuario. La evolución de las tarifas de los servicios públicos denota una tendencia al encarecimiento relativo del servicio residencial respecto del comercial e industrial y, dentro de este subconjunto, del dirigido a los pequeños y medianos productores. El correlato distributivo de esta tendencia se refleja en el mayor peso que ha pasado a representar el pago de los servicios públicos dentro del total del gasto de los hogares argentinos.

---

13- Abril 1991 = 100.



Con la intención de analizar el impacto de las privatizaciones sobre los hogares de menores ingresos presentamos el siguiente cuadro que compara la distribución del gasto familiar a través de los quintiles más bajos de ingreso entre 1986 (antes de las privatizaciones) y en 1996 (después de las privatizaciones).

El cuadro de Alexander, (2000: 46) muestra que los dos quintiles más bajos pagan entre el 15 y el 17% del gasto familiar por electricidad, agua, gas, transporte y teléfono en 1996, en comparación con el 9% en 1986.

### **Gasto del hogar en servicios públicos, Buenos Aires (porcentaje total de gastos)**

	1° quintil		2° quintil	
	1986	1996	1986	1996
Electricidad	2.1	3.7	1.8	3.0
Servicios sanitarios, gas y otros	2.4	3.7	2.2	2.9
Transporte público	3.7	8.0	3.8	7.5
Teléfono y correo	0.9	2.0	0.7	2.5
Total	9.1	17.4	8.5	15.9

Fuente: Alexander, M. (2000) a partir de datos de la EPH, INDEC.

Si se observa el segmento más pobre, se aprecia que ahora gasta considerablemente más en transporte que lo que solía gastar en el pasado y el uso del teléfono pasó a ser más importante. El porcentaje del gasto de los hogares que el primer quintil de la población (el 20% más pobre) destina al pago de los servicios públicos prácticamente se duplicó, al pasar del 9,1% al 17,4%. No muy diferente es la tendencia reflejada por el segundo quintil, cuyo gasto destinado al pago de los servicios públicos pasó del 8,5% a 15,9% del total de sus gastos, esta tendencia muestra que si bien antes de la privatización los servicios eran considerados de mala calidad, después de la privatización son costosos. Desde el punto de vista de la competitividad, los pequeños y medianos clientes comerciales e industriales deben afrontar tarifas superiores a las que abonan los grandes usuarios industriales.

## **4. El proceso de privatización del espacio público**

La tipología residencial “barrio cerrado”, constituye por lo general un enclave en un área urbanizada. Su gran extensión en superficie ejerce el mayor impacto en la privatización del espacio urbano, pues los condominios suelen encuadrarse en el amanzanamiento regular y los *Country Club* suelen estar fuera de las zonas urbanizadas. Por ello, se los sitúa como la tipología determinan-

te en la privatización de porciones de territorio residencial, que en términos específicos significa la privatización del espacio público, un proceso antes nunca visto en la RMBA.

Por razones de estatus (más que por seguridad) esto configura un modo de vida que ejerce una fuerte atracción en muchos sectores medios. El poder simbólico de este nuevo estilo de las elites ejerce un “efecto arrastre” en muchos barrios de clase media de la región, los cuales comienzan a gestionar autorizaciones para “cerrarse”.

El más resonante fue el caso del Barrio CUBA, en su conflicto con el municipio de Malvinas Argentinas, al negarse éste a cederle la propiedad de la calle pública y obligar a sostener la accesibilidad pública, hecho que los vecinos apelaron ante la justicia. Pero este es un barrio con cierta historia y cohesión social, en cambio lo nuevo es que se registra una tendencia más generalizada que comprende barrios recientemente urbanizados, por lo general con conformaciones sociales más heterogéneas. Ese es el caso en José C. Paz del barrio Yei Porá, que comentamos en el Recuadro 2.

## RECUADRO 2

### El barrio Yei Porá en José C. Paz

El barrio Yei Porá es un barrio abierto del norte del partido de José C. Paz, donde su sociedad de fomento ha presentado hace un año ante el municipio, el proyecto de cerrar el barrio.

El proyecto consiste en lo siguiente:

El cerramiento de 240 manzanas con dos entradas. Para llevarlo a cabo se deberán comprar las calles ya tasadas por el Banco Provincia de Buenos Aires en 1.700.000 pesos, que con la suma de otros gastos se elevarían a la suma de 2 millones de pesos. El costo por m<sup>2</sup> sería entonces de \$ 0.87. Si algún vecino no se adhirió, la suma correspondiente a su lote pesa sobre el resto, y éste quedaría inhibido de vender su propiedad hasta tanto no se salde la deuda.

El costo de mantenimiento y seguridad se estima en 1 centavo por m<sup>2</sup>. Será un barrio cerrado, donde los propietarios tendrán su dominio propio y se registrarán por el decreto provincial de barrios cerrados.

*Los principales argumentos de los promotores son:*

**“Hoy el 70% de los que circulan por nuestras calles no viven en nuestro barrio, pero con el cerramiento los arreglos que hagamos no serán para terceros, ni para camiones [...] mejoraremos sustancialmente la**

seguridad, pero lo más importante es que vamos a generar fuentes de trabajo” (autoridad de la sociedad de fomento).

*Las dudas de los vecinos son:*

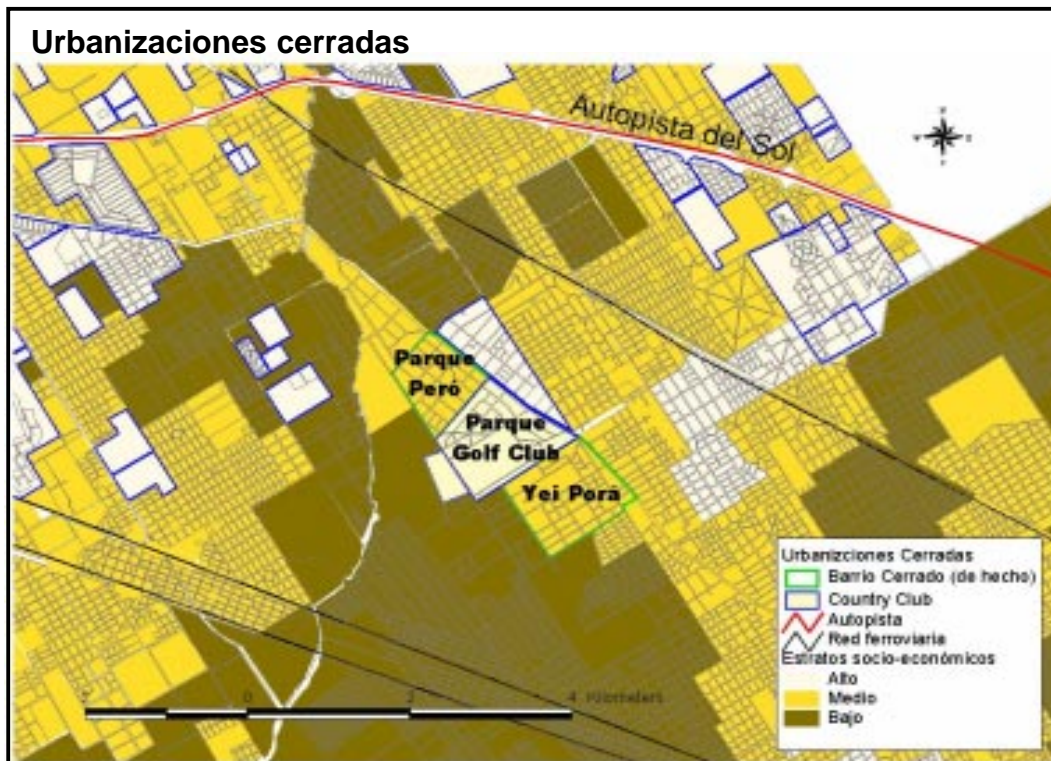
¿Qué pasa con los que tienen casas con tenencia precaria?; **¿Cómo harán para acceder** a las **rutasy avenidas** principales por ejemplo **los vecinos del contiguo barrio** Parque Alvear? El 85% de los vecinos firmó el proyecto, pero **¿qué sucede con el derecho a una vida comunitaria** del 15% restante?

*Las opiniones del gobierno local son:*

Si el Consejo Deliberante aprobó la venta de calles al (contiguo barrio) Argentino Golf Club, ¿por qué no al Yei Porá? El director de Rentas de la municipalidad opina que las obras municipales para iluminación y recolección de residuos no excluirá al barrio cerrado, pero que el problema es sólo el 30% de los vecinos de Yei Porá pagan las tasas municipales. El presidente del consejo deliberante duda que el proyecto de cerramiento vaya a ser tratado, dado que hay un grupo de vecinos de Yei Porá que presentó una solicitud con muchas firmas, de oposición al cerramiento del barrio. Sus palabras fueron “No veo por qué **hay gente que quiere tener derechos por sobre el resto de la población**”; “respeto los derechos de todo el mundo y dentro de esos **derechos** está el **de libre circulación**”.

Las frases que se resaltan son por demás elocuentes del conflicto que conllevan las posiciones. Cuestiones como el derecho a la libre circulación, la vida comunitaria y la accesibilidad son componentes esenciales del derecho a la ciudad, que en la RMBA nunca estuvo en cuestión, dado el carácter abierto del sistema circulatorio (damero) y el confinamiento de la propiedad privada dentro de la manzana. Lo nuevo también lo constituye el sentido individualista que pasa a primar frente al sistema de aportes solidarios del sistema abierto. En ello sin duda es donde opera con mayor fuerza el carácter simbólico de este tipo de situaciones socioespaciales.

MAPA 3:



Con estos hechos se refuerza el proceso de segregación residencial, que contribuye con sus barreras espaciales y con el estigma a “los otros” a la penuria de los más pobres.

## 5. Los gobiernos locales y el fenómeno

El análisis de los cambios en el modo predominante de producción –y muy particularmente en la gestión– del espacio residencial tienen por actores destacados a los gobiernos locales de la región, quienes se han venido fortaleciendo como actores metropolitanos.

El proceso que otorga una importancia creciente a los gobiernos locales tiene como referencia inevitable a los cambios que tuvieron lugar en los años noventa en el Estado nacional. En el marco de una importante transformación económica, tuvo lugar en la Argentina la transformación política más importante de la segunda mitad de siglo: el desmantelamiento de las instituciones del Estado de Bienestar. El proceso de privatizaciones de los servicios públicos (vinculado a las tendencias globales) y la descentralización de diferentes prestaciones implicaron básicamente la transferencia de responsabilidades del Estado al mercado. El Estado nacional se redujo, básicamente a un rol de regulador y/o “facilitador”,<sup>14</sup> pero ya no de interventor en el mercado.

Luego de varios años se aprecia que esta política potenció las inequidades sociales, pues en un contexto recesivo con alto desempleo y bajos ingresos, cada vez más y más sectores de población no pueden acceder o costear el elevado precio de los servicios privatizados. El conflicto es creciente y se conjuga en lo local (con fuerte base territorial) y los gobiernos locales se ven obligados a tener alguna respuesta. Por la misma razón –la incumbencia territorial– los gobiernos locales constituyen objeto de negociación (son presionados, tentados, etc.) permanentemente por las empresas que actúan sobre el territorio.

En todos los casos los componentes de los “servicios habitacionales” (en el sentido de Yujnovsky, 1984, es decir vivienda, suelo, servicios, etc.) constituyen el eje del problema. Ellos son una mercancía, un “producto en el mercado”. Se proviene de un período histórico donde sobre este particular “producto” el Estado ha tenido injerencia, bajo mecanismos de control que han permitido el acceso a quienes no pueden hacerlo en el mercado. En el contexto del denominado “Estado social” (véase definición de R. Castel, 1997) esto fue determinan-

---

14- El concepto de “facilitación” proviene del término “*enabling*” del inglés, que fue aplicado por la banca multilateral de crédito como concepto clave en las recomendaciones de reforma del Estado, en el marco de las políticas de ajuste estructural. Para el Banco Mundial, facilitar es ayudar a que el mercado funcione, ya que éste es el más justo asignador social, según las bases de la teoría económica neoliberal.

te. Pero ello se deconstruye en años recientes y el paradigma dominante en tiempos del neoliberalismo reinstaura el principio de “responsabilidad individual” (en lugar de la anterior “responsabilidad social”) y el imperio del mercado como más eficaz asignador de bienes y servicios.

Paradójicamente, cuando el Estado estaría en cuestión, el gobierno local emerge con más fuerza. En nuestro caso, en materia de espacio residencial, el municipio es un actor local gravitante, pues es quien detenta el poder legal y normativo sobre el territorio, es quien puede articular el mercado con el “problema social”<sup>15</sup> que deriva de quienes no tienen acceso –total o en distintos gradientes– a bienes y servicios en el mercado.

En el período del Estado de Bienestar, el Estado nacional intentó asegurar la redistribución del ingreso, la integración social o el sostenimiento y/o reproducción de la fuerza de trabajo. Los gobiernos locales no tuvieron un rol preponderante en ello, en dicho período funcionaban en forma subsidiaria y como meros administradores de servicios locales. En cambio hoy en día el crecimiento –forzado en la mayoría de los casos– de incumbencias del estado (local) en el problema social (pobreza, desempleo, etc.) presiona para intervenciones en el mercado. En general, por lo observado con los procesos desatados a partir del auge de las urbanizaciones cerradas, los municipios se vieron sobrepasados.

Los agentes del desarrollo urbano, que comprenden desde el “desarrollador” hasta el “invasor” de tierras, constituyen actores que operan sobre un mismo territorio, sobre una misma localización, es decir sobre un espacio cuyo administrador local es el interlocutor obligado. La importancia del gobierno local se acrecienta, pasa a estar en el centro de la escena, pues es él quien administra gran parte de los acontecimientos territoriales en su territorio (Devas, y Rakodi, 1993). Esto no deja de ser una paradoja pues el paradigma dominante en torno a la cuestión del Estado en los años noventa tendería a caracterizar que éste se encuentra en retroceso (delegando responsabilidades y funciones en general al mercado o a lo local), pero un conjunto de factores está empujando en sentido contrario a los gobiernos locales (Castells, y Borja, 1997 y Arocena, 1995).

## 6. La función de planificación

Según destaca Paul Baross (1998) el principal objetivo de la planificación consiste en reducir (anticiparse a) la escasez, prescribiendo las dimensiones espaciales del uso de suelo, y regular la calidad del medio ambiente, con el fin de evitar la especulación y el deterioro de la salud. Esto es lo que propuso la ley 8912 de la provincia de Buenos Aires, con el fin de limitar la subdivisión de

---

15- De acuerdo con la definición de cuestión social dada por Rosanvallón , (1995).

suelo sin dotación de servicios. El propósito buscado era avanzar hacia un desarrollo legal (y planificado) de la ciudad, obligando a que los procesos que tienen lugar en la parcela comprendan la siguiente secuencia: (1) planificación y diseño, (2) dotación de servicios dentro del lote, (3) construcción y (4) ocupación.

En la RMBA el desarrollo urbano denominado “informal” involucró históricamente a quienes acceden al mercado del suelo urbano, mediante prácticas legales o ilegales, irregulares, o culturalmente diferentes, revirtiendo la secuencia del párrafo anterior: primero tiene lugar la (4) ocupación, luego la (3) construcción, luego (2) la dotación de servicios dentro del lote, y finalmente la (1) planificación.

Los municipios siempre tuvieron problemas en el manejo de estos procesos. Con la aparición y auge de los “desarrolladores” que operan con altas inversiones de capital, el peso político y económico alteró el ciclo lógico que debía seguirse respecto a las nuevas expansiones residenciales en el suelo urbano. Los tres pasos característicos del desarrollo de la ciudad son: (1) la zonificación, (2) la dotación de servicios, y (3) integración del suelo, tras lo cual se habilita el desarrollo de la parcela. Cuando los propietarios del suelo y/o desarrolladores influyen políticamente sobre la planificación (o se “anticipan” a ella), el orden se altera, apareciendo primero la (3) integración del suelo, luego (2) la dotación de servicios, y por último (1) la zonificación. En el municipio de Pilar, según se desprende de nuestras entrevistas, el Código de Planeamiento Urbano está siendo permanentemente ajustado conforme al desarrollo de nuevas urbanizaciones.

## **6.1. Las opiniones de los funcionarios de los gobiernos locales**

En las entrevistas realizadas a los funcionarios y técnicos de algunos de los municipios de la región noroeste de la RMBA, por lo general se detectaron problemas importantes con la toma de decisiones en materia de planificación.

En José C. Paz (JCP) uno de los municipios con las estructuras más precarias, consignan la falta general de “*una política de planificación en el partido*” y se consignan cuestiones como “*no tener planos para trabajar*” o que “*Planeamiento dispone un ÚNICO plano en heliográfica con la zonificación según el código*” que reveló la falta de elementos, de capacidades instaladas, de capacidad técnico-teórica entre sus funcionarios y técnicos. Pero también en Pilar, considerado uno de los municipios más prósperos, el secretario de Planeamiento asegura que “*es difícil planificar y trabajamos con situaciones dadas*”, “*los hechos nos sobrepasan*”, refiriéndose a las acciones de los grupos poderosos.

En lo que respecta a hábitat, se observa la baja prioridad del tema, según sus palabras “*no hay tierra para planes de vivienda, ni hay planes desde el municipio*” consigna también JCP. Lo mismo que en San Miguel (SM) que expresa “*no existe política municipal respecto a asentamientos, sólo a través de programas sociales*”, “*se trabaja sobre la emergencia y sobre lo emergente*”.

En todos los municipios entrevistados se notan diferencias y/o falta de comunicación entre los distintos organismos municipales que de una u otra forma actúan sobre el campo del hábitat. En casi todos los partidos (con diferencia de grado) se destaca la falta de personal capacitado. Hay muchas referencias al personal “heredado” de la anterior gestión que sería el falto de capacitación. En realidad lo que pareciera demanda de capacitación, suena a falsas intenciones, porque todos saben que se está poco dispuesto a cambiar las reglas de juego.

Una de las problemáticas más importantes en torno a la gestión residencial gira alrededor de la regularización dominial. En algunas entrevistas se hacen referencias a la estratificación socioeconómica en la repercusión de la ley, ya que a muchos hogares les cuesta pagar el 1% del valor del lote (entre \$200 y \$500) según los funcionarios. Se pueden entrever otras razones como la eventual negativa a sumarse al beneficio de la regularización que les implica a los hogares someterse a nuevos gastos fijos como impuestos y servicios.

En el caso de la situación que encuadra en una de nuestras *tipologías residenciales*, los lotes vendidos en condominio (según ley de PH), hay problemas con el costo que genera en estos casos la subdivisión (agrimensura) y con casos donde la división no se puede hacer porque no dan las medidas de las porciones de parcelas vendidas como unidades funcionales. Otra situación que encuadra en una de nuestras *tipologías residenciales*, es que aparecen en las entrevistas la existencia de micro villas formadas por lotes individuales o de 3 o 4 parcelas juntas. Aparentemente ello estaría relacionado con lo anterior: es decir al no poder consolidarse el dominio, las mejoras y construcción progresiva típicas de los procesos auto constructivos desaparece dejando lugar a la creciente degradación por falta de inversión.

### RECUADRO 3

#### **Barrio Máximo (San Miguel Oeste)**

En el barrio Máximo hay 150 familias, de las cuales 50 son ocupantes, quienes no han comprado, como el resto de las familias. Los que compraron la tierra poseen boletos que están legalmente confeccionados, aunque cuando la gente firmó (hace 15 años atrás) no advirtió (tampoco nadie se los explicó) que la tierra que adquiriría era en condominio. Esta



estafa encubierta (que no se puede probar) consiste en un lote de 800 metros<sup>2</sup>, al que se le han hecho pasillos y dividido en cuatro lotes menores. El procedimiento era que se le mostraba el lote a la persona, se arreglaba el precio y se firmaba el boleto. La gente no advertía que firmaba por el 25%. Dentro de una manzana puede haber cuatro lotes que hayan quedado en el medio con dos pasillos. Los mismos propietarios han hecho otro tanto en Santa Brígida. El barrio Don Alfonso, en la misma área de San Miguel, tiene 22 familias en esta situación, incluso con algunos lotes sin acceso por pasillos. La repetición del caso daría el indicio de una acción premeditada o estrategia por parte de los dueños de los terrenos al momento de comercializarlos. Los titulares de dominio están identificados y el municipio está tratando de llegar a un acuerdo con ellos, tendiendo a consolidar y subdividir el terreno con 4 familias con el 25% del lote para cada una.

Sobre el marco regulatorio se destaca que los *countries* o clubes de campo son un fenómeno que se origina en la década del 80, que se caracterizan por ocupar zonas no urbanizadas, con posibilidades para la práctica deportiva (golf, equitación, marinas, etcétera); que se rigen legalmente por la ley 8912 de Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires y por normas municipales específicas; que en una primera instancia fueron una modalidad para la residencia transitoria pero en los hechos evolucionó a permanente. Además son administrados por un consejo directivo de manera similar que los clubes exclusivamente deportivos. Los barrios cerrados, en cambio, se encuadran legalmente y administrativamente por la ley 13.512 de Propiedad Horizontal y una serie de decretos reglamentarios. Se incorpora el concepto de “unidad funcional” o sea, la aplicación de una subdivisión del espacio específica de la propiedad horizontal, aplicándola al suelo. Se acepta el encuadre legal de organizar a través de una entidad jurídica el dominio de un todo escindible y asegurar la utilización de las áreas comunes a favor del sector residencial, en un régimen de copropiedad administrado por consorcios, o en la forma de accionistas de una sociedad anónima o sociedad civil.

#### **RECUADRO 4**

##### **Los problemas de encuadre legal de los emprendimientos**

Se transcriben a continuación las reflexiones legales de Brookers del Oeste.

En los clubes de campo y barrios cerrados la gente aspira a adquirir un lote de terreno para construir su vivienda. También encuadra en su pre-

tensión tener asegurado y disponer de un área común recreativa, verde, social, deportiva o, simplemente, disponer de calles de circulación interna con salida a la vía pública que sean privadas. Para mayor seguridad de las personas y su patrimonio se buscarán emprendimientos con cercado perimetral. El requerimiento expresado debe tener una respuesta jurídica apropiada conforme a las leyes en vigencia. Una de las cosas que deberá proporcionarse a través del encuadre legal y las pertinentes instrumentaciones es que el conjunto inmobiliario (las áreas residencial y comunes) constituya un todo inescindible en los aspectos funcionales y jurídicos.

No existe una legislación especial que regule estas modernas formas de urbanización. En la provincia de Buenos Aires, que es el lugar en donde más intensamente se ha producido el fenómeno y existe la mayor cantidad de clubes de campo y barrios cerrados, la autoridad administrativa, para paliar la falta de legislación nacional regulatoria, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales no delegadas en la nación, ha sancionado legislación local urbanística. Por un lado, el decreto ley 8912/77 de ordenamiento territorial, en donde tipifica en un capítulo las urbanizaciones conocidas como clubes de campo.

El decreto 9404/86 reglamentario de la citada ley ha regulado dichos emprendimientos bajo la opción de la Propiedad Horizontal y ha instaurado un nuevo encuadre legal disponiendo que los emprendimientos pueden organizarse a través de una entidad jurídica que conservaría el dominio de las áreas comunes y recreativas y de las calles de circulación interna. El área residencial se integraría con un parcelamiento en el cual los particulares serían dueños de cada parcela a título de dominio conforme el Código Civil. Para constituir el conjunto un todo inescindible y asegurar la utilización de las áreas comunes a favor del sector residencial, el decreto determina la obligatoriedad de constituir el derecho real de servidumbre predial sobre las áreas comunes a favor de las áreas residenciales. Además, cada participante deberá ser asociado de la Entidad Jurídica. Por ejemplo, si es una sociedad anónima, o una asociación civil en forma de sociedad anónima (art. 3<sup>er</sup> ley 19.550) será accionista y titular de una acción referida a su parcela que únicamente podrá transferir a la persona que adquiera el lote. *Lo reseñado se conoce como encuadre por Geodesia.* El decreto 27/98 que regula a los emprendimientos conocidos como barrios cerrados prevé como opción y alternativas encuadrarse en el régimen de la ley de Propiedad Horizontal 13.512 o en el perfil jurídico del decreto 9404/86 (referido anteriormente).

¿Por qué es mejor el sistema de Geodesia? La Propiedad Horizontal fue prevista para los edificios construidos en su totalidad. Estas urbanizaciones se van construyendo en etapas a través del tiempo y encuadrarlas en el régimen de PH trae mayor cantidad de trastornos y gastos que beneficios para el emprendedor y los adquirentes. Por ejemplo, el desgaste de las ratificaciones periódicas para incorporar las unidades previstas en proyecto a construir una vez construidas, que deben contar con el consentimiento unánime de todos los consorcistas. Unas de las últimas complicaciones han sido las resoluciones de Catastro que exigen el pago íntegro del impuesto inmobiliario del total del emprendimiento, aunque algunos copropietarios hubiesen abonado por sus construcciones aforadas de oficio. En cambio en Geodesia cada propietario es dueño de su lote independientemente de los vecinos.

## 7. Impacto urbano de las transformaciones

El estudio de los cambios en la producción del espacio residencial, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), parte también de un cuadro general, donde se establece que Buenos Aires –como todas las ciudades– había crecido siguiendo los patrones convencionales de expansión urbana desde el centro consolidado hacia la periferia a consolidar y con agentes comunes a todos los sectores sociales, básicamente el propietario del suelo, el promotor inmobiliario (loteador) y un rol que no iba mucho más allá de un empadronador catastral, de la oficina municipal encargada.

El cambio en los años noventa es que en el proceso reciente de expansión urbana la periferia es el escenario de yuxtaposición de dos modos de hacer ciudad, dando como resultado la conformación de una “periferia alta” (siguiendo el modelo del suburbio de las ciudades norteamericanas) y otra “periferia baja”. Allí aparecen por un lado la figura de los inversores, del “*developer*”, los promotores, etc., y por otro lado un conjunto de agentes (propietarios de la tierra, informantes –que actúan como promotores–, representantes del gobierno local y provincial, ONG, grupos religiosos, punteros políticos, ocupantes, etc.) que en forma compleja, legal o ilegal y, muchas veces en formas contradictorias, generan acciones para el desarrollo de barrios y asentamientos.

¿Cuál es el punto de partida para plantear la tendencia a configurarse una periferia “alta” y otra “baja” en la RMBA?

En los noventa, la expansión urbana de loteo ha disminuido enormemente, a causa de los efectos de la ley 8912, que puso fin a la subdivisión de tierras con mínimas mejoras. Lo que se ha dado en estos años es el completamiento y densificación de dichas áreas, provocando una elevación paulatina del precio de los lotes urbanizados. En los noventa, el empobrecimiento y la escasez de tierra relativamente barata, dan de indicios que se habría provocado un incre-

mento de nuevos asentamientos no planificados e irregulares y/o ilegales en tierras vacantes (muchas de ellas ambientalmente poco aptas)<sup>16</sup> y también de procesos de micro-ocupación de lotes, que a causa de la escasez generalizada de oferta accesible se habrían acelerado en los distritos de la tercera corona de la RMBA.

El gobierno local es el administrador de un contexto regulatorio, que se encuadra en la legislación general (sobre la propiedad, el manejo ambiental, etc.), la legislación específica (leyes de uso del suelo) y que tiene como principales instrumentos la regulación del uso del suelo (usos, ocupación, densidades, etc.) mediante la normativa urbana y la regulación y el control de las construcciones mediante los reglamentos.

La acción sobre el espacio residencial encuadrada en dicho marco regulatorio encuentra al municipio articulando la participación de actores con acuerdos o confrontación de intereses, que obedecen a las diferentes lógicas. Los municipios de la RMBA tienen, por ejemplo, protagonismo en el aliento a las inversiones en nuevas urbanizaciones privadas, necesidad de atender a demandas habitacionales no satisfechas (conflictos con la población y crisis a escala local por la ocupación de tierras, tomas de edificios, reclamos de regularización, etc.), y también necesidad de atender conflictos causados por las prestaciones privadas de servicios

En términos espaciales, el análisis de la producción del espacio residencial en la periferia de la RMBA implica yuxtaponer el espacio residencial preexistente, compuesto de las anteriores formás de expansión urbana “regular” (loteos previos a la ley 8912) e “irregular”<sup>16</sup> (teniendo en cuenta los antiguos asentamientos y villas), con las características que adopta el espacio residencial de producción reciente, sea éste “regular” (barrios cerrados, condominios, etc.) o “irregular” (nuevos asentamientos, ocupaciones, micro-invasiones, etc.).

Las formas regulares en ambos casos suponen las que se resuelven de acuerdo a las leyes y normas, por lo tanto las que forman parte del mercado, cuya motivación principal es la reproducción del capital. Las denominadas irregulares, corresponden a aquellas en las que priman las acciones de la población que son efectuadas en busca de solucionar su alojamiento, aunque violen la propiedad privada y vayan en contra de normas y regulaciones. Este es el caso de las acciones efectuadas primordialmente con objetivos de reproducción de la vida, aunque es claro que ellas no están plenamente exentas de una lógica de mercado.

---

16- Existen otras formas irregulares dadas por loteos clandestinos o mal ejecutados, y por aquellos loteos dominialmente no regularizados, tanto sea por falta de pago o porque sus empresas desarrolladoras desaparecieron.

En el análisis realizado en el área noroeste de la RMBA, a partir de las diferencias y similitudes en los distintos distritos, se desarrolló un ordenamiento según *tipologías residenciales*, a modo de instrumento. Ello fue para facilitar el estudio en profundidad de las nuevas formas de configuración de los espacios residenciales, el cambio en los espacios existentes y las acciones de hecho – llevadas a cabo por la población de bajos ingresos. Tratamos en este trabajo de clasificar las diferentes tipologías residenciales, que encontramos en el estudio de campo.

En forma general las tipologías residenciales (TR) se definen por:

- a) Superficie de la tierra
- b) Tipo de subdivisión
- c) Cantidad y calidad de los servicios incorporados
- d) Estatus legal
- e) Tipo de comercialización/gestión
- f) Accesibilidad urbana (abierto o cerrado)

Lo que se detecta es un proceso de diversificación de las tipologías.

### **Tipologías residenciales**

*Tipologías de origen planificado y financiado por desarrolladores inmobiliarios*

1. *Ciudades* privadas - ciudad-pueblo (grandes emprendimientos residenciales)
2. Clubes de chacras (en esta área habría uno solo en Pilar)
3. *Country* clubs
4. Barrios cerrados
5. Condominios
6. Loteo nuevo en barrio abierto (conforme ley 8912)

*Tipologías que cambian el estatus (privatización del espacio y servicios públicos)*

7. Barrios abiertos que se cierran

*Tipologías de vivienda pública*

8. Barrios de vivienda pública o de ESFL con fondos públicos

Tipologías que implican engaños o estafas

9. Loteos populares de tierra indivisa (bajo ley 8912)

*Tipologías de urbanización irregular y/o ilegal (sin planificación ni financiamiento)*

10. Ocupaciones colectivas de tierras (grupos de familias organizadas)

11. Ocupaciones colectivas de edificios industriales vacantes

12. Expansión o densificación de las villas preexistentes

13. Micro-ocupaciones de tierras (familias/no organizadas)

14. Ocupaciones de viviendas

## Comentarios finales

Está ya ampliamente demostrado que la economía global tiene como territorio más apropiado para su desarrollo a las ciudades. Saskia Sassen (1994) hace notar que ello está dado porque las ciudades articulan la economía global, conectan redes informacionales, y se constituyen en centros de poder, al concentrar las funciones de comando de las naciones o de sus territorios regionales. Las ciudades, que en la era de la información y el conocimiento concentran las comunicaciones y los medios de comunicación, el conocimiento (universidades, centros de investigación), lo que les hace detentar una gran capacidad simbólica y de creación de los mensajes dominantes, también concentran la mayor cantidad y diversidad de consumidores.

En el caso de lo ocurrido con Buenos Aires en los años noventa, la llegada de capitales se intensifica por un conjunto de factores asociados que configuran un importante escenario de atracción de capitales. Ellos son: a) convertibilidad cambiaria (que permite la obtención de rentas extraordinarias por subvaluación local del dólar); b) movilidad ilimitada de capitales (lo cual permite la repatriación de ganancias libres de retenciones y gravámenes); c) reforma del Estado (que permite la compra de activos rentables y estratégicos para la economía global); y d) reforma de la legislación laboral (que permite bajar el costo de la mano de obra en general por medio de la precariedad laboral).

Se instala una actuación del capital con mucha mayor autonomía de la acción estatal, cuyo despliegue aprovecha las ventajas diferenciales que ofrecen los diferentes territorios metropolitanos. Ello es concurrente asimismo con el hecho de que algunos gobiernos locales (municipios) compitan generando condiciones que vuelvan a sus territorios atractivos para la radicación de estas inversiones.

Entre las consecuencias de la transformación de la RMBA, destacamos el “*proceso de mercantilización*”, que comprende desde nuevos agentes hasta la necesidad de capital intensivo en la producción de nuevo suelo urbano. Cues-

ción cuyo complemento es la privatización de la administración de los servicios de infraestructura. Lo nuevo en la generación de nuevas parcelas es que éstas son el resultado de un proceso de producción, es decir de incorporación de valor, mucho más sofisticado. Pues la parcela (que en muchos casos se le suma la vivienda) es ofertada en un contexto de servicios diferenciales, que ya no trasladan al territorio de la propiedad de la tierra (como relación social), sino la de “pertenecer” al círculo selecto que accede a esa clase de servicios distintivos y protegidos.

Por ello el proceso de incorporación de valor da un “producto” con alto contenido simbólico. Ello altera el tradicional acceso a los beneficios de la urbanización mucho más integrado e igualitario que se daba en el pasado.

El proceso de “*privatización del espacio público*” es parte de un proceso más general de privatización de la ciudad. Los desarrollos cada vez más importantes de las urbanizaciones privadas, no sólo generan un proceso de segregación en términos espaciales, sino que también tienen una fuerte influencia simbólica –como vimos el “efecto arrastre” que tiene sobre los barrios abiertos existentes– sobre la construcción de una porción de ciudad protegida, segregada del entorno supuestamente hostil, la ciudad “blindada” como cita Giorgio Améndola (2000) se basa en la consideración del conciudadano como un “otro” amenazante, en particular si éste es pobre, es decir que no pertenece al círculo de iguales.

La existencia de desarrollos de infraestructuras urbanas de uso privado<sup>17</sup> implica además rupturas de las “solidaridades funcionales” que antes tenían los grandes sistemas de infraestructuras urbanas. La conjugación de ambos procesos mercantilización de los bienes y servicios del habitar, y privatización del espacio, conducen a un escenario de mayor exclusión social.

---

17- En el municipio de Pilar, tres barrios cerrados gestionaron la construcción de una planta de tratamiento de aguas servidas propia, es decir para su uso exclusivo. Como aún se encuentran pocas casas ocupadas en los barrios cerrados, la planta no tiene volumen de efluentes cloacales para poder funcionar. Es de destacar que la nueva planta de tratamiento y estos tres barrios servidos por ella, se encuentran rodeados de “ciudad abierta” con población de muy bajos ingresos, una gran parte de ellos en condiciones de NBI, en gran medida a causa de no disponer retretes con conexión a red.



Algunos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires se preguntan si las urbanizaciones de las elites serán sustentables –más que nada pensándolo en términos económicos– y también si llegara a constituirse un entorno metropolitano más seguro, si seguirán existiendo razones para “encerrarse” tras murallas y éstas finalmente caerán y los barrios se integrarán, como ha sido tradicional.

En Buenos Aires, la gran cuestión –históricamente pendiente– es la existencia de fuertes trabas políticas e institucionales que impiden lograr una coordinación o administración metropolitana. La inexistencia de un abordaje integral de la planificación ambiental y urbana del conjunto del Área Metropolitana, con directrices para las grandes obras y proyectos, para el manejo integrado de infraestructura y servicios (transporte, agua, residuos, etc.) agudiza los problemas socioambientales. Incluso los gobiernos locales de la RMBA todavía tienen problemas en alcanzar una mayor autonomía financiera (la Constitución provincial los limita en este sentido). Aunque si bien en el nivel de los gobiernos locales hay realidades e historias bien diferentes, el gran desafío es modernizar, transparentar y democratizar la administración local. Aunque ya hay muchos municipios que vienen mejorando su gestión en ese sentido, aún perdura la predominancia de la lógica clientelar en la gestión de bienes y recursos.

Dentro de objetivos que tiendan a alcanzar una mayor equidad distributiva de bienes y servicios donde el Estado aparece por delante del sector privado, los gobiernos locales tienen herramientas para: a) lograr una distribución social de plusvalías; b) superar las políticas “de vivienda”; c) para proponer políticas que articulen lo socio-espacial, asegurando la regulación y acceso a la tierra a los más pobres, y el control ambiental y sanitario del territorio.



## Bibliografía

- Améndola, G., (2000) *La ciudad postmoderna*, Madrid, Celeste Ediciones.
- Arocena, J., (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH - Nueva Sociedad.
- Barros, P., (1998) “Secuenciando el desarrollo del suelo: Las implicancias del precio del crecimiento de asentamientos legales e ilegales”, en Jiménez Huerta, Edith (comp.) *Análisis del suelo urbano*, México, Instituto Cultural de Aguascalientes.
- Bourdieu, P., (2001) *Las estructuras sociales de la economía*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Castells, M. y Borja, J., (1997) *Lo global y lo local*, Madrid, Ediciones Taurus.
- Castel, R., (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Catenazzi, A., (2000) *Privatización y universalidad de los servicios urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El dilema subyacente de la post-privatización de Obras Sanitarias de la Nación, 1993 -2000*.
- Ciccolella, P., (1998) “Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires: Ciudad dual o ciudad global del Siglo XXI?”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional “El nuevo Milenio y lo Urbano” noviembre 1998, Buenos Aires, UBA, UNQ y UNGS.
- Clichevsky, N., (1990) *Administración y gestión de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina.
- Clichevsky, N., (1999) *Tierra vacante en Buenos Aires*, Seminario Tierra vacante, Río de Janeiro.
- Clichevsky, N. y otros, (1990) *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires*, Buenos Aires, Cuadernos del CEUR N° 26.
- Cravino, C., Fernández Wagner, R., y Varela, O., (2000) “Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años noventa”; ponencia presentada en jornadas preparatorias del Seminario Internacional Las Regiones Metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad; mayo, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- De Mattos, C., (1998) *Reestructuración, globalización nuevo poder económico y territorio en Chile de los '90*, Santiago, Universidad Católica de Chile y Fondo de Cultura Económica.

- Devas, N. y Rakodi, C. (eds.), (1993) *Managing Fast Growing Cities. New approaches to urban planning and management in Developing World*, Longman, Essex U.K.
- Healey, P. y otros, (eds.), (1997) *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*, UCL Press, London U.K.
- Iracheta Cenecorta, A. y Smolka, M., (2000) *Los pobres de la ciudad y la tierra*, Lincoln Institute of Lan Policy y Colegio Mexiquense A.C, Estado de México, Edición del Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- Jonson, C., (1999) “El desafío de la ciudad americana”, en *La Era Urbana* Volúmen 6 N° 3, Quito, Edición Regional PGU.
- Lombardo, J.; Di Virgilio, M; y Fernández, L., (2001) Mercado del suelo, reproducción social y configuración del espacio urbano. El caso de cinco municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires, *Buenos Aires, Mimeo, UNGS*.
- Mingioni, E., (ed.), (1996) *Urban Poverty and The Underclass. A reader*; Blackwell Publishers, Oxford U.K.
- Mollenkopf, J. y Castells, M., (edit.), (1992) *Dual City. Restructuring New York*, New York, Russel Sage Foundation.
- Sassen, S., (1994) *Cities in a World Economy*, California, Pine Forge Press.
- Smolka, M., (1998) “Reubicando a los ricos y desplazando a los pobres. Segregación residencial y las dinámicas del mercado de la propiedad en la ciudad de Río de Janeiro”, en Jiménez Huerta, Edith (comp.) *Análisis del cielo urbano*, México, Instituto Cultural de Aguascalientes.
- Svampa, M. y otros, (2000) *Clases medias, segregación espacial y nuevas formas de sociabilidad*, Buenos Aires, Mimeo, Instituto de Ciencias, UNGS.
- Torres, H., (1979) *El mapa social de Buenos Aires* (resumen), Buenos Aires, Desarrollo Económico.
- Torres, H., (2000) *Segregación socio - territorial en la aglomeración Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Mimeo, Seminario UGYCAMBA.
- Yujnovsky, O., (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

# Caracterización del sector Noroeste del AMBA

*Alfredo M. Garay*

## **¿Qué está pasando? ¿Cuáles son los cambios que surgen a partir de la globalización?**

En el contexto de la globalización, un conjunto de nuevas condiciones económicas induce procesos de transformación de la estructura territorial. Observamos que el capital se propone actuar con mayor autonomía de la acción estatal y se despliega sobre el espacio aprovechando las ventajas diferenciales que ofrecen los diferentes territorios.

En un mundo donde el acceso al trabajo se ha transformado en la principal condición de la gobernabilidad, los gobiernos locales (nacionales, provinciales y municipales) compiten generando condiciones que vuelvan a sus territorios atractivos para la radicación de estas inversiones.

Esta reorganización global de la economía que implica una redistribución internacional del trabajo y consecuentemente una modificación de los flujos de distribución de cargas se manifiesta a través de un repentino proceso de modernización de las condiciones generales de la producción, del crecimiento de modernos centros logísticos en los puntos de articulación entre medios de transporte, de la importancia que toman las concentraciones de potenciales consumidores y por lo tanto a través del predominio de las ciudades en la organización del territorio.

Del mismo modo que estos procesos determinan cambios en la estructura territorial desencadenan transformaciones en la conformación del espacio urbano. Buscaremos por lo tanto constatar cuál es la influencia de estos procesos que percibimos que atraviesan por el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

## **¿Cómo podemos observarlo?**

Partiremos de la hipótesis de que toda localización<sup>18</sup> en medio urbano se implanta sobre la estructura parcelaria, lo que nos lleva a identificar a la parcela

---

18- Sea por el desarrollo de actividades industriales, comerciales o como residencia.

como resultado de un proceso<sup>19</sup> de producción que transforma el medio en suelo urbano.<sup>20</sup> Puede por lo tanto identificarse un producto (parcela) inserto en un mercado (de suelo urbano) como condición necesaria para la localización de cualquier actividad sobre el espacio urbano.

En tanto actividad productiva, la transformación del territorio para obtener suelo urbanizado da lugar a un proceso de incorporación de valor, cuya realización se concreta a través de transacciones inmobiliarias, pero a la vez da lugar a la paulatina destrucción de ese valor a través del consumo.

La identificación de este producto y de este mercado nos permite recortar áreas en transición, entendiendo que hay algunas que experimentan profundo procesos de transformación, y otras que permanecen más o menos inalteradas pese a la dinámica que se desarrolla entorno suyo.

De acuerdo con lo señalado, en algunos casos, en función de su aptitud para albergar las nuevas inversiones, las áreas en transición son expresión de procesos de valorización, pero en otros pueden ser también expresión de procesos de pérdida de valor. Esta pérdida de valor puede en algunos casos ser resultado del desgaste (agotamiento, colapso) del sistema de soportes materiales que posibilitaron una localización y en otros del abandono de los antiguos usos, que encuentran en otras localizaciones mejores condiciones para su desarrollo.

Como hipótesis (transitoria) partiremos de la suposición de que las transformaciones que se están produciendo en algunos sectores del AMBA son resultado de procesos de incorporación o pérdida de valor y por lo tanto expresión de la dinámica del capital y por lo tanto de sus nuevos comportamientos. Sin embargo, al observar estas tendencias sobre nuestra *formación económico-social* concreta, esta lógica dominante que aspira a expandirse sobre toda la realidad, sólo llega a concretarse sobre una porción de la realidad: aquella en la que se verifica la existencia de ciertas condiciones. Existen por lo tanto amplios espacios (tan vastos como periférico sea el territorio que analizamos) donde el desarrollo de las fuerzas productivas obedece a otras lógicas que, según el caso, demuestran mayor eficacia para dar respuesta a las necesidades de cada sociedad concreta.

Como segunda hipótesis puede por lo tanto afirmarse que la transformación del territorio obedece también a otras lógicas que coexisten, compiten o se

---

19- Por más elemental que fuera.

20- En rigor, la estructura parcelaria traslada sobre el territorio una relación social que es la propiedad de la tierra, pero tanto el proceso de transformación del medio natural en rural, como de medios rural en urbano implican un trabajo de acondicionamiento cuyo resultado es un producto (parcela rural o parcela urbana) que se comercializa en un mercado de bienes raíces.

articulan con la racionalidad de esta tendencia (llamémosla) global que reconocemos como dominante.

Para hacer una caracterización de la problemática de una parte (región, zona, fragmento, subsistema) del AMBA nos interesa por lo tanto identificar estos espacios (más o menos delimitados) en los que se pueden reconocer las diferentes dimensiones de estos procesos. Interesa asimismo identificar los vínculos que articulan estos subsistemas entre sí, permitiendo que la realidad del AMBA pueda seguir siendo comprendida como una unidad.

## **Criterios de delimitación**

Para avanzar en este análisis una primera observación puede dirigirse a constatar que existen cambios en los procesos de expansión del Área Metropolitana.

Como ha sido analizado en numerosos trabajos,<sup>21</sup> durante el siglo XX la aglomeración experimentó un fuerte crecimiento, pasando de cuatro a trece millones de habitantes.

La expansión del área urbana se organizó en torno a la traza de las principales líneas de ferrocarril que en forma radial penetraban el espacio rural produciendo un fuerte proceso de valorización del suelo. La expansión de los límites de la ciudad siguió por lo tanto dos tendencias, una prolongando el eje de las vías de penetración (en general acortando el tiempo de recorrido mediante la electrificación de las principales líneas) y otra engrosando el área de influencia de cada estación, definiendo un *hinterland* de territorios accesibles a través de un cada vez más complejo sistema de transporte colectivo.

La producción de suelo urbanizado se desencadenaba a través de un procedimiento simple, dado que el marco normativo permitía la subdivisión del suelo con bajísimos estándares de urbanización. La transformación de este asentamiento precario en un barrio correctamente urbanizado nos sumerge en una compleja red de prácticas sociales. Al estudiar la historia de los diferentes barrios reconocemos la actividad del capital y del Estado, pero también del vecindario que, a través de diferentes formas asociativas, impulsó el mejoramiento de su hábitat, contribuyendo (incluso con su propio trabajo) a producir el espacio urbano.

De modo que la periferia de la ciudad se comportaba como una gigantesca área en transición, que en un primer momento expandía los límites de la parcelaria,

---

21- El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y análisis, 1995, CFI Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires.

y posteriormente mejoraba sus condiciones hasta volverlas aptas para la localización de las diferentes actividades urbanas.

En este marco la estructura de la ciudad se adaptó para albergar el desarrollo industrial durante el período sustitutivo, configurando un modelo territorial en el que las áreas más valiosas (más equipadas, más cuidadas) se concentraron en torno al centro, estratificando la estructura social hacia las periferias. La valorización del centro determinó su densificación, y por lo tanto la demolición y acondicionamiento de la ciudad existente para adecuarla a los nuevos productos. Extensión, consolidación y densificación fueron tres manifestaciones simultáneas del crecimiento de esta ciudad que se construía y demolía en nombre del progreso.

El crecimiento de las ciudades era percibido como un problema del desarrollo pero también de gobernabilidad. Las demandas entorno a las condiciones de vida generaron una nueva cultura que indujo una profunda transformación de la vida política e institucional.

A mediados de la década del 70, en el marco de la dictadura militar se implementaron políticas tendientes a controlar el crecimiento del AMBA, entre las que se destacan el cambio de la normativa urbana<sup>22</sup> y las políticas de fomento industrial.<sup>23</sup> En este mismo contexto se comenzaron a posicionar algunos de los factores que determinarían un nuevo cuadro de situación. Tal es el caso del inicio de las obras de la Autopista Buenos Aires Rosario, de la construcción del Puente Zárate-Brazo Largo, que a comienzos de la década del 80 ya permitían señalar al municipio de Tigre como el de mayor crecimiento del PBI en el AMBA. Se introduce asimismo la concesión de obra pública por peaje, como en el plan de autopistas de accesos a la capital y el camino del Buen Aire.

En la segunda mitad de la década del 80 comienzan a observarse cambios. La localización de nuevas condiciones generales determina la aparición de nuevos patrones de localización, que finalmente se consolidan en el contexto de la convertibilidad modificando sustancialmente las características del crecimiento periférico.

Una rápida enumeración nos permite trazar un perfil de las nuevas condiciones:

1- El proceso de globalización indujo una nueva dinámica en los procesos de distribución, promoviendo una nueva corriente de inversión orientada al mejo-

---

22- En 1976 se sanciona la ley 8912 que modifica sustancialmente las condiciones para admitir nuevas urbanizaciones.

23- Que asignaban ventajas impositivas a la radicación en ciertas provincias y prohibían la radicación de nuevas industrias y la ampliación o modernización de las existentes en un radio de 70 km entorno a la Capital Federal.

ramiento (construcción, refuncionalización) de ciertas condiciones generales de la producción. Puertos, aeropuertos, puentes, rutas, autopistas, canales, gasoductos, líneas de alta tensión, redes de comunicación, etc., experimentaron una nueva dinámica de crecimiento, incrementando con enorme velocidad los flujos que atraviesan por algunas partes del territorio.

2- En el marco de los acuerdos del Mercosur, el Puente Zárate-Brazo Largo pasa a ser un punto substancial de la organización de los flujos de cargas, ordenando la circulación de los espacios circundantes en función de la importancia económica del principal nudo de articulación del comercio internacional.

3- A la terminación de las obras de la autopista a Rosario (Acceso Norte o Panamericana) se agrega la construcción de dos ramales (uno a Tigre y otro a Pilar). Sin embargo adquiere especial interés<sup>24</sup> el análisis de las obras de ampliación y ensanche (Autopista del Sol) que formaron parte de la concesión por peaje adjudicada en la década del 90.

4- Con igual criterio, fueron concesionadas las tanto tiempo postergadas obras del Acceso Oeste (avenida Gaona) modificando en muy poco tiempo las condiciones de acceso a la Capital Federal.

5- La implementación de políticas generales de desregulación levanta las restricciones sobre el AMBA. Simultáneamente la perspectiva de un nuevo flujo exportador pone en crisis las condiciones de localización del parque industrial existente. Ambos factores introducen cambios en los criterios de implantación de las plantas industriales, surgiendo repentinamente una demanda de empresas en busca de condiciones adecuadas. Es justo señalar que lo nuevo no era la existencia de parques industriales (de hecho el Parque Industrial de Pilar tenía más de 20 años de existencia) sino la aparición de esta demanda que señala cambios en los criterios de implantación de los procesos productivos.

6- El abaratamiento de los costos internos<sup>25</sup> y la recuperación del crédito determinaron un rápido crecimiento del parque automotor. La expansión del mercado de vehículos 0 Km induce un desplazamiento del mercado del usado, difundiendo el uso del automóvil entre los sectores populares.

7- La influencia de los medios de comunicación construye nuevos imaginarios, que incentivan el deseo de acceder a un conjunto de nuevos productos. La paulatina incorporación de estos bienes y servicios en la cotidianidad induce pro-

---

24- Interesa especialmente por la velocidad de su realización, que implicó un despliegue tecnológico desconocido hasta la fecha que nos habla de la envergadura de los recursos financieros afectados y por lo tanto de la rentabilidad del emprendimiento.

25- Fuertemente apoyados por la implementación de políticas de protección del sector automotriz.

fundos cambios culturales, difundiendo un modo de vida homogéneo, característico de la sociedad global.

8- Entre estos nuevos productos se observa la aparición de nuevas formas de desarrollo residencial que como consecuencia del crecimiento de nuevas modalidades de residencia secundaria (clubes de campo) en el nuevo contexto (fácil acceso, crédito, abaratamiento del automóvil) tienden a convertirse en vivienda permanente. La aparición de una demanda, que aspira a acceder a estos nuevos condominios suburbanos, consolida una febril actividad inmobiliaria dirigida a la habilitación de nuevas urbanizaciones periféricas.

9- Los cambios en los patrones de localización incrementan la complejidad de la oferta de bienes y servicios en esta nueva periferia, construyéndose supermercados, hipermercados, paseos de compras, núcleos de oficinas parque, centros de cines y entretenimientos y una amplia gama de nuevos productos. Este conjunto de nuevas condiciones sirve de marco al desarrollo de un nuevo modo de vida suburbano, dirigido a los sectores medios y altos, que en términos culturales tiende a reproducir los parámetros de vida cotidiana del suburbio norteamericano.

10- Frente a este proceso de valorización del suelo disponible, la expectativa de los propietarios del suelo tiende a trasladar la actividad rural hacia otras zonas. Esta expectativa de valorización vuelca sobre el mercado una oferta notablemente superior que la demanda de emprendimientos concretos, conformando una amplia faja de suelo vacante, que pasa a constituir el uso predominante en el borde peri urbano.

Puede por lo tanto concluirse que sobre el *borde peri urbano* se despliega un frente productivo que transforma el espacio rural en suelo urbano. Las pautas del mercado definen un amplio abanico (aunque acotado) de nuevos posibles productos inmobiliarios. La expectativa de valorización impacta sobre la actividad agropecuaria, disponiendo a los propietarios a realizar (convertir en efectivo) esa parte de la renta del suelo generada por el mejoramiento de las condiciones generales de la producción (infraestructuras, equipamientos, etc.).<sup>26</sup>

Se trata por lo tanto de lo que denominamos un *área en transición*, por la que atraviesa un proceso que supuestamente incorpora valor al territorio acondicionándolo para implantar nuevas actividades, pero a la vez como un proceso de cambio cultural<sup>27</sup> que se expresa (entre otras cosas) como una modificación de los patrones de asentamiento.<sup>28</sup>

---

26- Como todo proceso social, esta dinámica económico-cultural se despliega dialécticamente tensando un campo de relaciones de poder en el que juega un papel preponderante el Estado.

27- Cuya influencia sobre los mercados define la aceptación o no de los nuevos productos.

28- Entendidos como una triplicación de los comportamientos que relacionan una sociedad y su territorio.



Se reconoce asimismo un claro retroceso de la actividad agropecuaria y la aparición de vastos espacios de tierra vacante, donde la expectativa de valorización no se realiza.

Surge por lo tanto una primera duda respecto de la eficacia de esta incorporación de valor, considerando que el mayor valor inmobiliario no corresponde con el desarrollo de una actividad productiva sino con la expectativa de incremento del valor en el mercado, duda que se profundiza cuando analizamos que esta expectativa destruye la rentabilidad de la actividad agropecuaria, transformando establecimientos rurales en suelo vacante.

Constatamos sin embargo que en estos mismos espacios existen sectores que continúan desarrollando una actividad agropecuaria. Queda claro que se trata de sectores que no reconocen la tierra como capital sino como la única posibilidad a su alcance de mantener un trabajo que les permita reconstruir diariamente sus condiciones de subsistencia.

El mismo análisis, aplicado a la producción de los nuevos productos inmobiliarios, no siempre nos presenta la actividad de los grupos más concentrados que desarrollan su actividad aplicando tecnologías de punta. Por el contrario, nos muestra una madeja de inversores, empresas y pequeños contratistas, en la que sólo un pequeño sector calcula una tasa de ganancia<sup>29</sup> que garantice su rentabilidad, mientras otras logran mantener su competitividad achicando su margen de ganancia. Como en el caso de la producción rural, predomina en la racionalidad de estas empresas la necesidad de realizar el trabajo a pesar de contar con una tecnología más precaria, de no tener acceso al crédito, y de trabajar con un margen muy estrecho que frecuentemente implica pérdidas, porque el acceso al trabajo es la condición fundamental para poder reproducir sus condiciones de subsistencia.

El borde peri urbano se nos presenta por lo tanto como un espacio atravesado por una dinámica de transformación, expresión de las prácticas de diferentes actores sociales que responden a diferentes racionalidades. Se puede por lo tanto identificar los rasgos del modo de producción dominante, pero a la vez, la articulación de otras lógicas que expresan la necesidad de los sectores populares de desplegar estrategias que hagan posible su subsistencia.

Cabe señalar que la mayor parte de estas iniciativas, que conforman un sector de la economía al que identificamos como *economía popular*,<sup>30</sup> dista

---

29- Entendemos como tasa de ganancia aquella en la que incorpora como costo el valor futuro del dinero a una tasa de descuento determinada.

30- Coraggio, José Luis, (1998) *Economía Popular urbana, una nueva propuesta para el desarrollo local*. Cartillas 1 Ed. UNGS.

mucho de ser marginal en tanto constituye una parte del proceso productivo, inscribiéndose en la mayoría de los casos dentro de lo que habitualmente se caracteriza como el sector formal de la economía.

En muchas ciudades latinoamericanas el desarrollo de este nuevo tipo de suburbio se vuelve atractivo para localizar una gran parte de las actividades centrales, vaciando de contenidos el casco céntrico de la ciudad, que en la mayoría de los casos pasa a experimentar un serio proceso de deterioro.

No ha sido sin embargo éste el caso de la Ciudad de Buenos Aires, que desde comienzos de siglo<sup>31</sup> se dedicó a demoler sistemáticamente una parte de la ciudad existente para construir en su lugar una ciudad densa. Durante mucho tiempo la densificación del tejido urbano fue expresión del incremento del valor del suelo, obligando a prorratear este mayor costo entre un número cada vez más nutrido de unidades funcionales dentro de un mismo edificio.<sup>32</sup>

La idea de la ciudad jardín confrontó desde principios de siglo con la ciudad densa, la hegemonía del imaginario de las clases medias, que desarrollaron, a la vez, un tejido denso como el del Barrio Norte, y uno poco denso como el de Devoto o Villa Urquiza.

Pese a que los nuevos patrones de asentamiento marcan el predominio de la ciudad jardín en el nuevo imaginario que define las tendencias del mercado, pueden todavía identificarse en la actualidad como áreas en transición a aquellas que siguen siendo atravesadas por estos procesos de valorización del suelo vinculados con la densificación. Pese al contexto de crisis puede reconocerse esta tendencia en algunos barrios de la Ciudad de Buenos Aires, constatando que algunos barrios (como en sectores de Palermo, Belgrano o Caballito) la demolición y construcción de torres de propiedad horizontal se desarrolla con enorme vehemencia. Cabe destacar que como resultado de condiciones parecidas se observan procesos de densificación (sobre todo de construcción en altura) en torno a los cascos céntricos de antiguas localidades suburbanas (San Isidro, Morón, San Martín, San Miguel, etc.)

Como en el caso del borde peri urbano puede identificarse una línea que marca el límite del sector por donde atraviesan estos procesos, delimitación que muchas veces cobra carácter normativo cuando los códigos urbanos recortan zonas para los que regulan usos e intensidades de ocupación del suelo.

---

31- El proceso comienza con la construcción de edificios en altura en torno a la Avenida de Mayo.

32- Modificando la noción de costo del suelo por la de incidencia del costo del suelo por metro cuadrado construido.

A diferencia del borde peri urbano, no se tiene en este sector la sensación de intervenir sobre un vacío. Por el contrario, la presencia de un conjunto de elementos preexistentes condiciona las posibilidades de intervención definiendo restricciones que dificultan los emprendimientos.

Incorporar al proceso de valorización la renta proveniente del esfuerzo acumulado de una sociedad a lo largo de los siglos, o por el contrario valorar la libertad de producir un espacio nuevo libre de todas esas determinaciones, es el dilema que se presenta al capital en el momento de evaluar la rentabilidad de diferentes localizaciones.

Todo indica que en la actualidad la balanza se inclina hacia la periferia, sobre todo cuando se constata que el paso de rural a urbano multiplica por diez el valor del suelo mientras la densificación en el mejor de los casos llega a triplicarlo.

Cabe sin embargo señalar que en el contexto de la densificación los grandes proceso de valorización no dependen en general de la construcción de nuevas condiciones generales (que en general ya están construidas) sino de cambios en los atributos del sector. Puede considerarse por lo tanto que ciertos procesos de desplazamiento de población (por ejemplo el cambio del perfil social de sus habitantes), cambios en la conformación del entorno inmediato (por ejemplo, creación de un parque), cambios en los patrones de localización (por ejemplo la aparición de nuevas actividades comerciales o desaparición de ciertas actividades industriales) o cambios normativos (cambios en el cuadro de usos, modificación de los índices de constructibilidad) cumplen un papel decisivo en la conformación del valor.

Si bien es cierto que existe un proceso de valorización que atraviesa por sectores del tejido urbano consolidado, también lo es la existencia de otros sectores que experimentan el proceso opuesto, es decir la pérdida del valor del espacio construido. Esta descapitalización es en general resultado de un proceso prolongado de consumo que no es compensado por una inversión sostenida en mantenimiento o reposición, produciendo una sistemática pérdida de valor del patrimonio existente.

La tendencia del capital a priorizar la actividad de un frente dinámico en el que se localizan los nuevos productos acelera los procesos de desplazamiento de personas y actividades en las áreas consolidadas, sobre todo cuando la oferta innovadora induce el desplazamiento de los sectores con mayor poder adquisitivo, dejando atrás un “mercado del usado” que promueve el relevo de los antiguos pobladores por otros con menores recursos.

Sin embargo la existencia de un mercado de segunda (o tercera) mano, permite reconocer una situación intermedia, donde los procesos de deterioro

son detenidos (o compensados) por un tipo de inversión más modesta, que adecua las viejas construcciones a las necesidades de sus nuevos clientes. La remodelación, (adecuación, restauración, rehabilitación, puesta en valor, etc.) también implica el desarrollo de una dinámica productiva sobre el tejido urbano, que le incorpora valor, repositando fracciones del espacio urbano frente a diferentes segmentos del mercado.

Por último puede afirmarse que estos procesos de valorización o de desvalorización no se producen homogéneamente en los diferentes sectores del tejido urbano, pudiendo identificar algunos donde el proceso se presenta sumamente dinámico (áreas en transición) y otros donde no se experimentan modificaciones (áreas estancas). Puede asimismo observarse que en este último caso, el tejido urbano tiende a ser sumamente homogéneo, manteniendo dentro de límites claramente identificables, tipos e intensidades de usos, condiciones ambientales, tipologías constructivas, estándares de urbanización sumamente homogéneos, pudiéndose incluso constatar la homogeneidad del perfil social de sus habitantes.

Como en el caso del borde peri urbano, el análisis de las áreas consolidadas nos refiere a procesos de producción sumamente complejos, en los que coexiste la racionalidad del modo de producción dominante y un amplio espectro de otras formas de producción (manufactureras, artesanales, autoproducción) en las que predominan sobre la realización de la tasa de ganancia la lógica de la reproducción de la vida.

Entre el desarrollo peri urbano caracterizado por la expansión de los límites de la ciudad, y los procesos de densificación o remodelación de las áreas céntricas, no puede dejar de analizarse el inmenso espacio conformado por los barrios que no han alcanzado aún los niveles básicos de urbanización (según la ley, pavimento, agua, cloaca y electricidad)

Si bien se trata de áreas en las que la progresividad de las obras de construcción de las diferentes infraestructuras se prolonga en el tiempo, y por lo tanto la incorporación de valor es más lenta, no deja de ser interesante observar la dinámica de este proceso.

Resultado de los tiempos en que la normativa urbana exigía bajos estándares de urbanización, los habitantes de estos barrios han debido financiar con su esfuerzo la construcción de las diferentes infraestructuras. Carentes de otros mecanismos de financiamiento, la contribución por mejoras vinculó el esfuerzo de los frentistas con la limitada capacidad financiera del Estado en el marco de una dinámica que articula diferentes racionalidades, vemos converger empresas constructoras dispuestas a realizar la tasa de ganancia con expresiones de la economía popular, como las sociedades de fomento, las cooperativas de servi-

cios, los sistemas de esfuerzo propio y ayuda mutua así como otras experiencias de desarrollo solidario.

Es asimismo el ámbito sobre el que se desplegaron estrategias que le permitieron a las diferentes unidades domésticas ir construyendo su vivienda, completando las infraestructuras, y en muchos casos acondicionando un ámbito de trabajo (comercio, taller) que se transformó en la alternativa principal para procurarse el sustento.

Se trata por lo tanto de áreas en transición, que aunque de evolución más lenta también expresan procesos de incremento y de pérdida de valor.

En el marco de las nuevas condiciones estas áreas despiertan en alguna medida el interés de nuevos inversores claramente inscriptos en la economía global. Es el caso de las empresas de servicios (agua, gas, electricidad, telefonía, videocable, etc.) administradas luego del proceso privatizador por grandes firmas nacionales e internacionales.

Como en los casos anteriores también existen áreas que han perdido dinámica, quedando detenidas en el estado de desarrollo que alcanzaron en algún momento de este proceso.

La existencia de líneas de tensión interna (por ejemplo un pavimento por el que circulan medios de transporte) que tensan la trama asignando centralidad, vuelve este tejido sumamente sensible a las nuevas inversiones. Pequeñas alteraciones de los flujos de circulación, de las centralidades barriales (por ejemplo luego de la construcción de una nueva escuela), producen cambios en las tendencias de localización de los diferentes usos, llegando incluso a impulsar la de densificación del tejido existente, por el comportamiento de las parcelas vacantes (en general numerosas) o por el incremento de los niveles de hacinamiento a partir de la construcción de nuevas viviendas (destinadas a nuevos miembros o familias de una misma unidad doméstica originaria) en la misma parcela.

Interesa destacar que sobre un mismo sector pueden desplegarse a la vez varios de estos procesos. El abandono de la actividad industrial, por ejemplo, en un tejido que combina estos usos con los residenciales, lejos de implicar un incremento del valor, implica una pérdida del poder adquisitivo de los habitantes del barrio (que antes trabajaban o eran propietarios de los talleres o las fábricas), un crecimiento de los niveles de perturbación (por la transformación de los talleres en depósitos, con el consecuente incremento del tránsito de camiones), determinando una pérdida de la vocación<sup>33</sup> del barrio, que impone a corto plazo la migración de sus habitantes más dinámicos.

---

33- Muchas veces esa vocación se expresa como la concentración de un cierto tipo de actividad productiva que genera ventajas de aglomeración para el desarrollo de determinadas capacidades.

Existe por último el caso en que los procesos de pérdida de valor definen una pendiente casi irreversible, reproduciendo el destino que la sociedad le asigna a la mayoría de los productos que a través del consumo han perdido su valor.

La noción de residuo, con que habitualmente se denomina a los restos degradados de materia resultantes del proceso de producción y consumo, se extiende para denominar a maquinarias, medios de producción que superan su condición de obsoletos, fabricas, edificios, pudiendo extenderse esta denominación a algunos sectores del tejido urbano.

Existen por lo tanto algunas partes de la ciudad que son tratadas como residuos. Fragmentos en los que vive parte de la población, expresando a veces los mismos signos de degradación que su entorno. Sectores que la sociedad tiende a desechar, esperando (sin decirlo) que se los traslade hacia algún ámbito de disposición final (cárcel, manicomio, asilo, etc.).

Nos preocupa seriamente que el predominio de esta mentalidad, cuando el fenómeno alcanza grandes dimensiones y se pierde la esperanza de contener multitudes dentro en un marco institucional que las aisle, tiende a recortar sectores de la ciudad convirtiéndolos en verdaderos campos de concentración donde se recluye a estos sectores emergentes, efectos no deseados del desarrollo económico.

Es quizás el momento de señalar que entendemos como desarrollo una dinámica que relaciona capacidades y necesidades de una sociedad, reconociendo una profunda diferencia entre el modelo cultural que subyace en el desarrollo de la ciudad tradicional respecto del que reconocemos tras estos nuevos patrones de urbanización.

En la ciudad tradicional prevalece una noción del arraigo. El sitio (la localización) es considerado en sí mismo como un valor que justifica la transformación del soporte construido para adecuarlo a las nuevas necesidades, desplegando un proceso permanente de readecuación (reacondicionamiento, remodelación) del espacio existente. En la ciudad tradicional por lo tanto el proceso de valorización induce la realización de un trabajo de reposición y mejoramiento de la ciudad construida, que se presenta como una obra siempre inacabada, sobre la que permanentemente se están implementando nuevos, más complejos y por lo tanto más costosos trabajos de reacondicionamiento.

Los nuevos patrones en cambio tienden a producir una ciudad que se descompromete con el territorio. Dirigidos a un usuario dispuesto a cambiar de barrio para acceder a los nuevos productos que le propone el mercado inmobiliario, cambia su contexto urbano al ritmo que transforma sus modos de vida y su imaginario. Es una sociedad que necesita cambiar permanentemente para regenerar las necesidades de consumo de un mercado que tiende a ser pequeño

frente a la capacidad productiva. El espacio urbano pasa por lo tanto a ser efímero, construido y consumido con velocidad, para ser luego reemplazado por otro más adecuado a las nuevas necesidades de la época.

Productos inmobiliarios dirigidos a un mercado consumidor de alta capacidad adquisitiva tienen rápida rotación ingresando (aunque con cierto nivel de deterioro) al mercado del usado, donde encuentran un nuevo comprador que los utilizará durante el tiempo que necesita para reunir los recursos necesarios para reemplazarlos por otros que en ese momento considere mejor.

La producción de ciudad, bajo estos patrones de consumo y localización, se presenta como un frente productivo que va transformando el territorio para dirigirse a un mercado interesado en adquirir nuevos productos. Deja tras de sí mercados de segunda y tercera mano hasta que, al final del proceso, deja un espacio degradado. Puede concluirse que desde un punto de vista territorial se trata de un modelo depredador que además consume mucha tierra porque afecta grandes predios con bajísima densidad.

## **¿Cómo se presentan estos procesos sobre el territorio?**

Sobre la base de estas observaciones intentaremos identificar la existencia de áreas en transición, en el sector noroeste del Área Metropolitana. Partiremos de la hipótesis que esta suerte de zonificación (o despiece) nos permite caracterizar la problemática de este sector de la ciudad y por lo tanto orientar nuestra búsqueda de una estrategia de desarrollo.

## **Área de análisis**

Partiendo de un primer recorte del Área Metropolitana en tres sectores (noroeste, centro y sur) consideraremos que el sector centro diferencia dos subsectores: el área delimitada por la Avda. General Paz y el Riachuelo (Capital Federal) y el área que siguiendo el eje de la Ruta 3 queda comprendida dentro de la cuenca del río Matanza (La Matanza).

Sobre la base de esta delimitación (netamente operativa) nos abocaremos al análisis del sector noroeste.

Se trata por lo tanto de un conglomerado de 22 municipios (al que puede agregarse Mercedes) atravesado por las cuencas de los ríos Reconquista y Luján en el que en 1991 vivían 4.3 y en el año 2000 casi cinco millones de habitantes, lo que representa el 47% de la población del AMBA.

Un territorio cuya primera ocupación estuvo marcada por el camino real que a partir de Luján se bifurcaba hacia Cuyo, hacia el Alto Perú y hacia el Litoral (asumiendo que este último vínculo priorizaba el transporte fluvial). Después de 1860 el trazado ferroviario multiplicó los asentamientos suburba-

nos hasta que durante el siglo XX la expansión de la Ciudad de Buenos Aires fusionó la mayor parte de estos municipios dentro de un único gran conglomerado urbano.

En los últimos años se experimenta un corrimiento de los flujos de transporte, constatando que el puente Zárate-Brazo Largo se ha convertido en un punto de concentración de estos flujos, desplegando entorno suyo nuevos ejes de crecimiento y centralidad.

Puede por lo tanto afirmarse que dentro del sistema metropolitano de Buenos Aires existe un subsistema, tensado por la atracción de dos grandes polos, el del antiguo puerto y el del nuevo puente.

Se trata del área que experimenta mayor crecimiento económico y poblacional. Sin embargo este crecimiento no se manifiesta de manera homogénea pudiendo identificar un conjunto de subsistemas que expresan la existencia de problemáticas más diversas.

Se trata asimismo del área donde se desarrolla la actividad de nuestras universidades,<sup>34</sup> sobre la que nos corresponde asumir responsabilidades respecto de su futuro desarrollo.

## **I- Borde peri urbano**

Una primera observación sobre el área elegida nos permite identificar una franja de borde peri urbano. Es el sector que más claramente expresa la presencia de los nuevos ejes de organización del territorio. No se trata ya de líneas ferroviarias sino de vías de tránsito rápido (autopistas) entre las que destacamos el Acceso Norte (con sus ramales a Tigre y Pilar) el Acceso Oeste y la Ruta 6. Es más fácil reconocer el proceso que precisar sus límites. Se presenta como un área en transición y se caracteriza por el paulatino retroceso del frente agropecuario y la implantación de una amplia gama de nuevos productos inmobiliarios.

Se trata de un área económicamente dinámica, en la que se localizan nuevas fábricas (parques industriales), centros comerciales y administrativos, y nuevas formas residenciales, desplegando una febril actividad en torno a la construcción. Las necesidades de los nuevos pobladores incrementan la actividad del sector servicios presentando profundas diferencias con el espacio urbano preexistente alrededor.

La proliferación de nuevas implantaciones tiene como efecto un fuerte crecimiento del flujo migratorio, una parte con alto poder adquisitivo, y otra atraída por las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo.

---

34- Nos referimos a las universidades nacionales de Luján, Tres de Febrero y General Sarmiento y a la Universidad Tecnológica Nacional (Pacheco).



Esta bipolaridad no encuentra los mecanismos de amortiguación que caracterizan a la ciudad tradicional, de modo que la convivencia entre sectores sociales tan diversos genera problemas de convivencia que profundizan la segregación.

La estructura político-administrativa también da cuentas de esta transición. Se trata de municipios que intentan evitar la reproducción de los patrones de urbanización anteriores a la década de 1980. En ese marco no aceptan la determinación que los obliga a hacerse cargo de los emergentes de una sociedad injusta que condena a los más pobres a vivir en la periferia, y a los gobiernos locales a contenerlos, responsabilizándolos de la implementación de políticas sociales compensatorias. Conscientes de estar localizados en un área especial, donde confluyen condiciones generales que los vuelven atractivos a las nuevas inversiones, los gobiernos locales proponen objetivos más ambiciosos, sintiéndose con capacidad para concebir un futuro diferente.

La experiencia no ha sido siempre exitosa, lo que pone en discusión los efectos de este modelo, planteando la necesidad de consensuar con la población líneas de acción tendientes a garantizar la distribución de los beneficios de este desarrollo.

En el caso concreto del área que nos proponemos estudiar, constatamos que los municipios que conforman el borde peri urbano<sup>35</sup> se han propuesto conformar una región, estableciendo un marco institucional novedoso para el tratamiento de los problemas comunes.

Como nuevos ejes de penetración las autopistas reorganizan (de la periferia al centro) los espacios de tierra vacante (intersticios) dejados durante la etapa anterior por encontrarse alejados del área de influencia de las estaciones.

## **2- Áreas consolidadas próximas a los ejes ferroviarios**

Como contra cara de lo anterior los antiguos ejes ferroviarios siguen siendo grandes distribuidores de las actividades en el espacio consolidado. Si bien todos responden a un esquema de ciudad lineal, algunos ejes adquirieron mayor desarrollo como efecto de la electrificación. En la actualidad conforman áreas consolidadas, desarrollando en torno de las estaciones pequeñas áreas en transición.

Si bien presentan características comunes debe señalarse que las áreas vinculadas a la traza ferroviaria en los municipios vinculados por el Ferrocarril Mitre (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) presentan mejores condiciones socioeconómicas que sus equivalentes vinculadas a través del fe-

---

35- Se trata de los municipios de Zárate, Campana, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, Luján, Gral. Rodríguez y Moreno.

rrocarril Sarmiento (Morón, Ituzaingó, Merlo y Moreno) y Urquiza (San Martín, Hurlingham, San Miguel).

La privatización del servicio ferroviario promete dinamizar las obras de electrificación de las líneas postergadas, anunciando asimismo un mejoramiento general de los niveles de servicio.

Conscientes de que los sectores populares son una clientela cautiva, la ampliación del mercado apunta a mejorar las condiciones del servicio para convocar sectores medios, promoviendo la remodelación de los centros de trasbordo, la habilitación de servicios diferenciales o la separación de vagones de primera y segunda clase.

Sin embargo la actividad económica que se desarrolla en torno a estos espacios no expresa hoy los procesos más dinámicos, ni presenta condiciones adecuadas para la localización de los nuevos productos.

En el marco de las nuevas condiciones se dirigen al mismo sector y mantienen el mismo tipo de actividad económica que en el período sustitutivo. Son por lo tanto expresión de la inercia de la etapa anterior, convocando a sectores dispuestos a recortar su rentabilidad si es esa la condición para seguir existiendo.

Aceptando que convocan a sectores diferentes, en algún caso (FC Mitre) de alto poder adquisitivo, se caracterizan porque la mayor parte de los bienes y servicios que se ofrecen son producto de racionalidades productivas que englobamos bajo la denominación de economía popular.

En rigor, los pequeños comercios o artesanos, las líneas de colectivos locales, los taxis o remises, los vendedores ambulantes, son parte de la actividad económica que define el movimiento de estos sectores, compartiendo a veces el espacio con grandes cadenas de provisión de electrodomésticos, música, supermercados, etc.

Es justo sin embargo mencionar que en torno a las principales estaciones se pueden identificar algunas áreas en transición. La confluencia de medios de transporte induce un gran movimiento comercial que altera significativamente la tranquilidad de los antiguos barrios residenciales. En su lugar, el incremento del valor del suelo promueve la construcción en altura, tendencia que en general los códigos tienden a consagrar. Si bien se observa un incremento del valor del suelo, las nuevas construcciones reproducen tipologías consolidadas durante la etapa anterior, de modo que su actual transformación también expresa la inercia de viejos patrones de urbanización.

El resto de las áreas consolidadas próximas a los ejes ferroviarios tiende a estabilizarse como barrios residenciales. Son en general zonas quietas que no incorporan pero tampoco pierden valor. La actividad en su interior se especializa

en los usos residenciales atravesadas por áreas comerciales más o menos dinámicas.

El sector social que habita en estos barrios es en general homogéneo, pudiendo identificar a través de las viviendas ciertos rasgos distintivos que diferencian entre sí segmentos más finos, como en el caso de conjuntos habitacionales construidos por el Estado, por algún gremio, planes del Banco Hipotecario, o barrios auto construidos que en la actualidad presentan buenos niveles de terminación.

En otros tiempos existía un mercado de clases medias interesado en comprar estas viviendas. En la actualidad la oferta de nuevos productos inmobiliarios se presenta mucho más seductora para los sectores medios, de modo que no se produce ya el proceso

### **3- Periferia no consolidada**

A medida que nos alejamos de las estaciones, penetramos un espacio barrial más precario.

La carencia de las principales infraestructuras es el rasgo dominante de un espacio doméstico en permanente construcción.

Son áreas en transición pero de desarrollo sumamente lento. La valorización depende de la capacidad de ahorro de trabajadores con una situación laboral en general precaria. No son áreas interesantes para la localización de los nuevos productos inmobiliarios, tampoco para la radicación de emprendimientos productivos.

La lenta densificación que resulta de la paulatina ocupación de las parcelas disponibles incrementa los problemas ambientales de estas barriadas sin infraestructuras. La acción de diversas asociaciones vecinales presiona permanentemente sobre el poder local buscando priorizar la realización de las obras públicas indispensables.

### **4- Antiguas áreas consolidadas**

Como expresión de las primeras etapas de crecimiento, el tejido urbano ocupó la mayor parte del territorio disponible en los municipios que conforman el primer anillo metropolitano (San Martín, Tres de Febrero, Morón)

Se trata de un espacio suburbano donde se desplegó la actividad industrial durante el periodo sustitutivo. Un espacio que integró en la cotidianidad barrial la residencia y la fábrica, vinculando en torno al paradigma del progreso la historia familiar y la social. Sobre un trazado de geometrías simples, la superposición de intervenciones dio resultados diversos: barrios consolidados alre-

dedor de la actividad residencial que con los años han sido en parte adquiridos por sectores medios (Santos Lugares, Ciudad Jardín, Villa Ballester) y zonas deterioradas por el desarrollo de la actividad industrial.

En el contexto actual algunas de estas condiciones han cambiado. Tras experimentar el desplazamiento de algunos de sus antiguos pobladores por otros de mayor poder adquisitivo, la mayor parte de estos barrios tiende a permanecer estancado con poblaciones envejecidas que han perdido expectativa de progreso.

En el contexto de la relocalización de las actividades productivas, las firmas más dinámicas tienden a abandonar establecimientos insertos en la trama barrial buscando mejores condiciones en las nuevas periferias.

La otra parte de la actividad industrial, aquella que enfrenta las nuevas condiciones con dificultad, cierra sus puertas dejando tras de sí un tendal de problemas, o continúa intentando mantener su actividad a costa de la realización de la tasa de ganancia.

Antiguos establecimientos, forzados a utilizar tecnología obsoleta, agudizan los problemas ambientales, profundizando una tendencia de pérdida de valor que lentamente se transfiere a su entorno urbano.

Zonas estancadas que tienden a la pérdida de valor, medios de producción obsoletos en espera de la disposición final.

Partes de la ciudad con una dotación de infraestructura aceptable, que en otro contexto podrían ser visualizadas como áreas de oportunidad. Áreas desafectadas en medio de un tejido consolidado. Piezas que se podrían reprogramar para volverlas a insertar con efectos dinamizadores

## **5- Zonas críticas**

Por último se reconoce un conjunto de zonas críticas. Coinciden con los últimos frentes de urbanización, con áreas desechadas por no reunir las condiciones básicas: zonas bajas (inundables) zonas degradadas (tosqueras, basurales, líneas de alta tensión), tierras fiscales desafectadas o simplemente áreas alejadas de los sistemas de transporte público que no son atravesadas por los nuevos ejes de crecimiento suburbano. Conforman en general bolsones de urbanización precaria, cuya población no reúne las condiciones mínimas para mejorar su hábitat.

No existe en estas áreas perspectiva de inversión, más allá de las estrategias que despliegan sus habitantes, que encuentran como principal interlocutor a las oficinas responsables de la implementación de políticas sociales compensatorias.

Ámbito del desempleo estructural, porque no hay trabajo en el lugar, porque son el lugar donde tienden a llegar los desempleados y por las dificultades

de sus habitantes para salir de estas zonas a buscar un empleo, tienden a quedar aisladas del resto de la ciudad, satanizadas por la reputación de ser áreas violentas.

Son en el contexto de nuestra región enormes bolsones de desesperanza.

## **¿Cómo se presentan estos procesos sobre el territorio?**

Sobre la base de esta tipología volcamos sobre un mapa las diferentes áreas. La superposición de procesos claramente diferenciados da cuenta de la compleja dinámica que los articula.

áreas en transición que expresan procesos de valoración o pérdida de valor, áreas inalteradas pese a las modificaciones del contexto, áreas que se transforman con distinta velocidad, áreas que sirven de depósito y áreas degradadas que esperan su disposición final.

Desde su creación el Instituto del Conurbano trabaja sobre la idea de que esta ciudad no puede continuar sin rumbo y lo que es más serio, que sus habitantes no pueden seguir resignando la posibilidad de adjudicarle alguno. Liberada al juego de las fuerzas del mercado la ciudad avanza hacia un modelo de economías de enclave, que autonomiza los nexos entre el capital global y la sociedad local. De más está señalar que no es ésta una estrategia de desarrollo, sí coincidimos en definirlo como una dinámica que relaciona capacidades y necesidades.

Quizás la constatación más fuerte que surge de esta caracterización del *sector noroeste* de la aglomeración, sea que por el momento no predominan las economías de enclave. Por el contrario constatamos que la mayor parte de estos procesos articulan sofisticados procesos productivos con distintas expresiones de la economía popular, de modo que la inercia de las realidades preexistentes diluye los efectos de las nuevas tendencias, conformando un nuevo campo de relaciones sociales cuya conflictualidad cuestiona los términos de la relación entre desarrollo y gobernabilidad.

Como afirma el rector de esta Universidad <sup>36</sup> *Sin utopías movilizadoras, sin paradigmas creíbles, debemos buscar en este campo de contradicciones un nuevo rumbo para nuestras ciudades, que no puede ya ser el que fuera deseable bajo el modo de desarrollo industrial capitalista protagonizado por la acción combinada de Estado y mercado. Se requieren proyectos sociales que – aceptando responsablemente la fuerza y perduración previsible de las tendencias a la globalización– tiendan a desarrollar –desde el Estado y desde la sociedad– el espacio de lo posible. Ampliación que debe priorizar el interés*

---

36- Coraggio, José Luis, (1998) *Economía popular urbana Una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Cartillas N°1 Colección extensión Ed UNGS, noviembre.

*por mejorar las condiciones de vida de las mayorías urbanas, un espectro amplio que no se limita a los espacios de pobreza absoluta.*

No se trata entonces de negar la realidad, ni de ubicarse fuera del sistema global o del espacio de ideas que el mismo admite, sino de ampliar el espacio de lo posible desde la perspectiva del interés de las mayorías

**Cuadro 1**  
**Población con Necesidades Básicas Insatisfechas en 1991**

Jurisdicción		Población			Población con NBI/91	Porcentaje de NBI	orden
		1980	1991	2000			
General Sarmiento <sup>37</sup>	San Miguel, Malvinas Arg., José C Paz	502.926	646.891	794.841	170.227	26,3	3
Merb		292.587	390.031	493.451	100.888	25,9	5
	Moreno	194.440	287.188	395.141	81.836	28,5	1
Morón <sup>38</sup>	Morón, Hurlingham, Ituzaingó	598.420	651.541	698.493	76.724	12,0	13
Tigre		206.349	256.005	305.399	66.276	25,9	5
General San Martín		385.625	407.506	426.329	60.295	14,9	12
Pilar		84.429	130.177	185.519	36.729	28,3	2
Tres de Febrero		345.424	349.221	352.359	36.016	10,3	15
Escobar		81.375	128.651	187.122	33.266	26,0	4
San Fernando		133.624	144.761	154.560	31.958	22,3	7
San Isidro		289.170	299.022	307.332	29.184	9,8	16
Viente López		291.072	289.142	287.572	17.395	6,1	17
Zárate		78.046	91.820	104.879	17.326	19,2	9
Campana		52.839	71.360	84.742	13.346	18,8	10
General Rodríguez		32.035	48.358	67.732	10.202	21,6	8
Luján		69.000	81.620	91.354	8.917	11,5	14
Marcos Paz		20.225	29.101	39.192	6.675	23,1	6
Exaltación de la Cruz		12.859	17.041	21.456	2.690	15,9	11
Total Municipios		3.589.151	4.319.436	4.997.473	799.950		

Fuente: Elaboración propia basada en estudio CONAMBA (1995).

37- El ex municipio de General Sarmiento se dividió en los actuales municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel por la ley provincial N° 11551 (desapareció el nombre de General Sarmiento).

38- Morón se dividió en los municipios de Hurlingham, Ituzaingó y Morón (ley provincial N° 11610).

## Cuadro 2 Zonas de diagnóstico

1- Borde periurbano	Zárate, Campana, Pilar, Escobar, Exaltación de la Cruz, Luquén, Gral. Rodríguez, Moreno, Marcos Paz.
2- Áreas consolidadas próximas al ferrocarril	Mitre: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre.
	Urquiza- San Martín- San Martín Hurlingham San Miguel.
	Sarmiento Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, Merib, Moreno.
3- Periferia no consolidada	Morón, Hurlingham, Las Alvinas, Ituzaingó, Merib, Moreno, San Miguel, José C Paz, San Fernando, Tigre, Escobar, Gral. Rodríguez
4- Antiguas áreas consolidadas	San Martín, Tres de Febrero, Vicente López, Morón.
5- Zonas críticas	Merib, Moreno, San Miguel, José C Paz, Alvinas, Tigre, San Martín, Tres de Febrero, Morón.

Municipios	TF	SM	Mo	I	Me	Mr	GR	L	H	SM	Ma	JP	P	E	EC	Z	C	MP	VL	SI	SF	T	
Borde periurbano				O		X	X	X			O		X	X	X	X	X	X		O	O	X	
Ejes ferroviarios	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X								X	X	X	X
Periferia no consolidada					X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	O	O					X	X
Antiguas áreas consolidadas	X	X	X	O				O	O							O	O		X	X			
Zonas críticas		X	X			X	O		X	X	X	X	O									O	O

## IMÁGEN 1: Foto satelital AMBA - Sistema Metropolitano

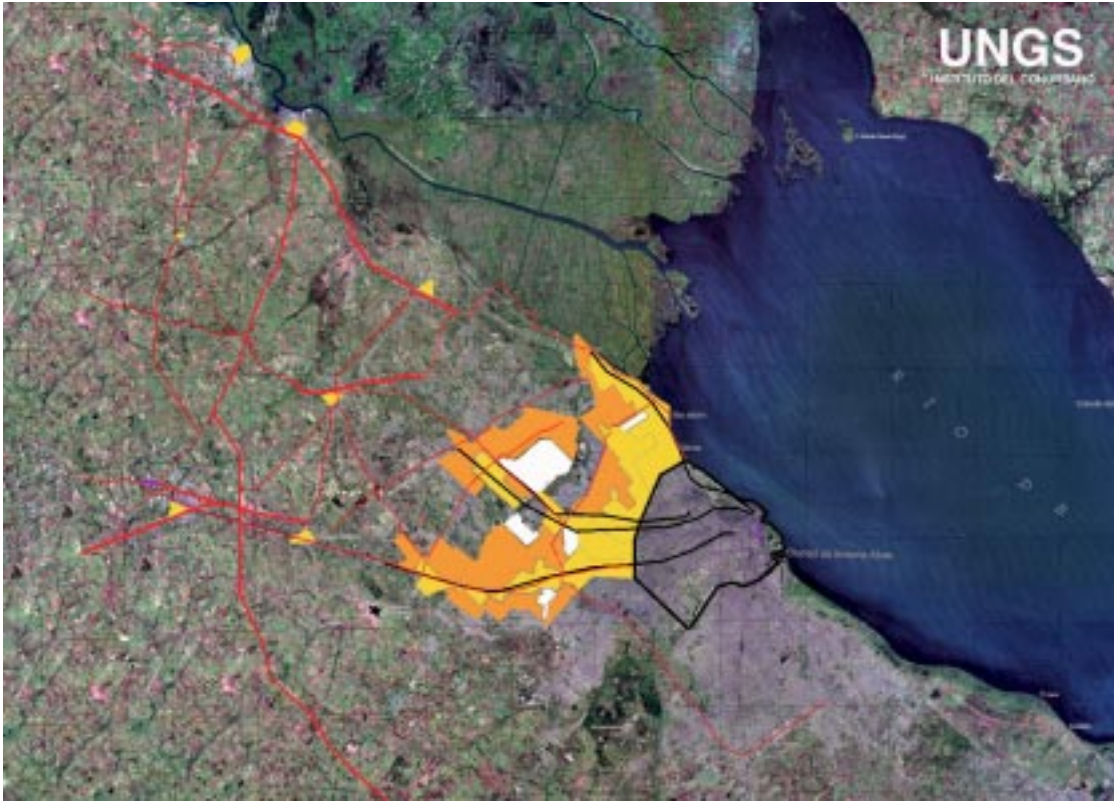




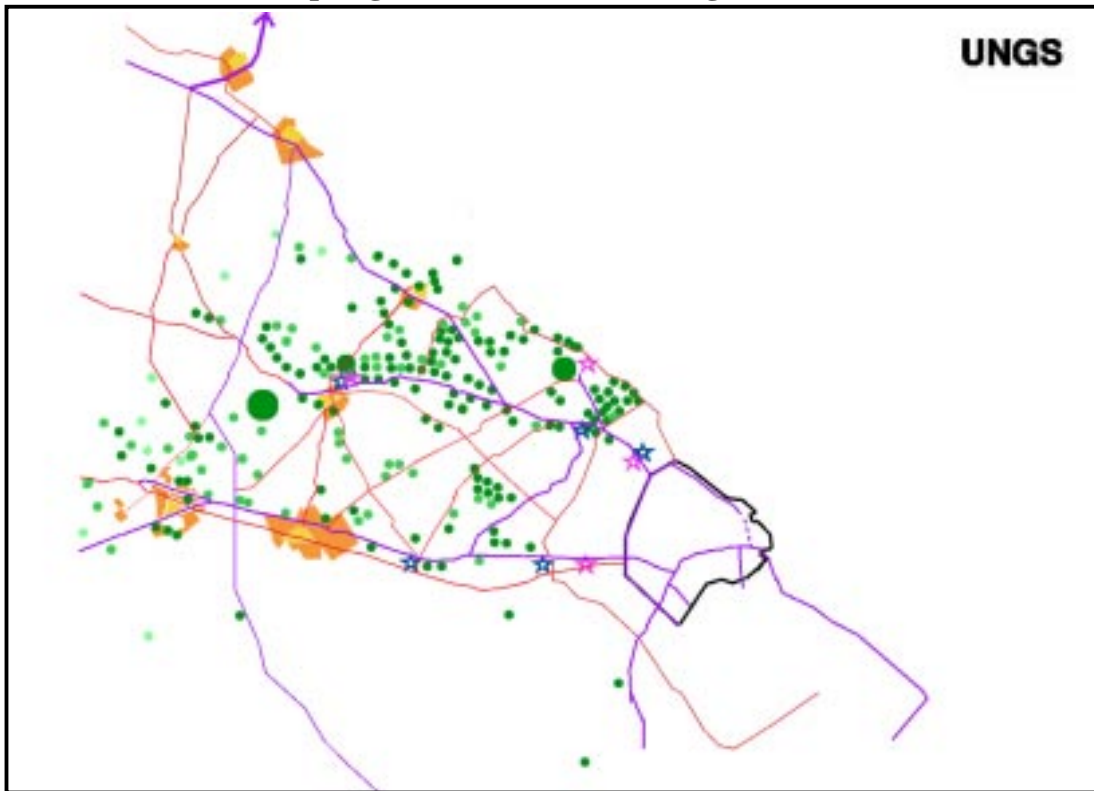
**IMÁGEN 2** Áreas consolidadas próxima al FFCC



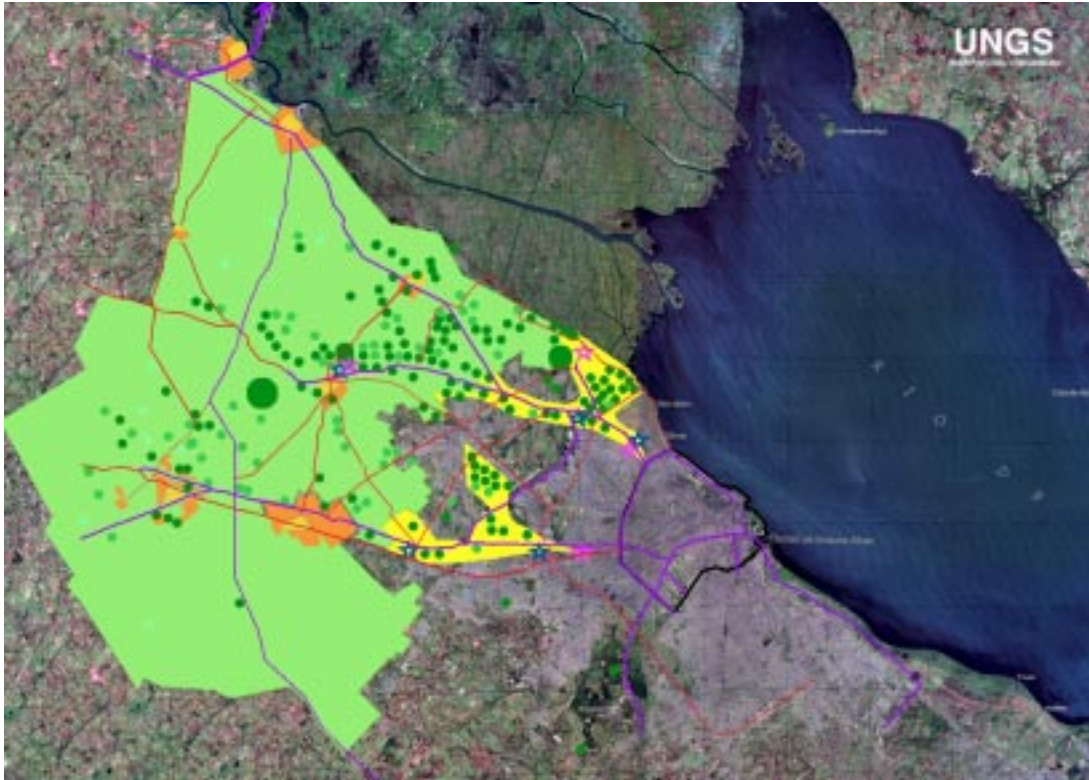
**IMÁGEN 3: Periferia no consolidada**



**IMÁGEN 4: Nuevas tipologías de urbanización (Region Ruta 6)**



**IMÁGEN 5: Borde peri urbano**





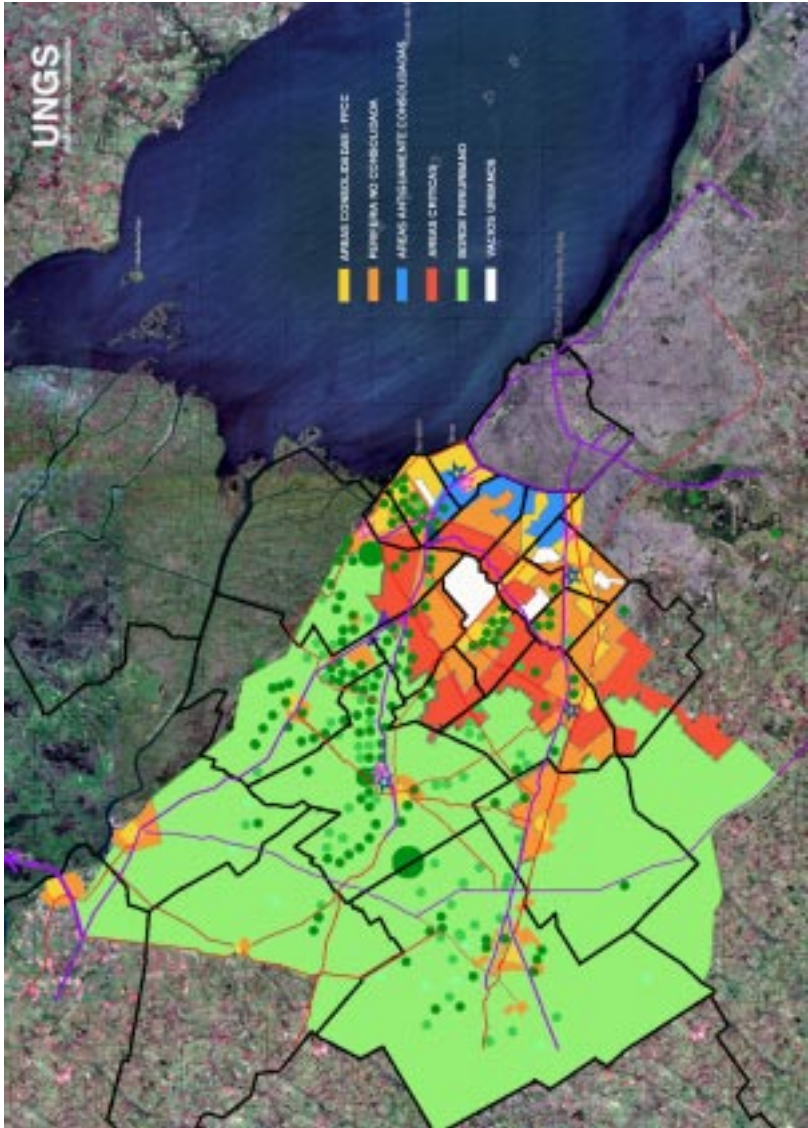
**IMÁGEN 6: Áreas antiguamente consolidadas**



**IMÁGEN 7: Áreas críticas**



**IMÁGEN 8: Zonas homogéneas**







# **Transformaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Reflexiones sobre los procesos en marcha**

*David Kullock*

## **Conformación y transformaciones de la RMBA**

El siglo XX podrá ser recordado como la centuria de conformación de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

A principios de siglo, la ciudad reconocida estaba contenida en el distrito federal establecido poco antes (1880), en tanto sólo poblaciones menores jalonaban los caminos de salida a la campaña y al resto del país.<sup>39</sup>

La puesta en marcha del modelo de sustitución de importaciones de mediados de siglo será la causa, no sólo del fuerte incremento poblacional, sino también de la gran expansión espacial de la metrópoli y del creciente peso demográfico de los municipios extra capitalinos.<sup>40</sup>

Dicha expansión, hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo, consistió básicamente en el parcelamiento del espacio rural circundante y una posterior, lenta y deficitaria provisión de infraestructura, equipamientos y servicios, configurando un espacio en el cual los valores de la urbanidad mermaban en función de la distancia al área central de la aglomeración, en primera instancia, y del alejamiento a los ejes que conducían hacia la misma, en segunda.

Estos procesos marcaron la división social del espacio que fue dominante hasta hace pocos años: la suburbanización metropolitana fue protagonizada por los segmentos poblacionales de menor rango socioeconómico.

---

39- Según el censo de 1914 la población de estas localidades era una cuarta parte de la población total (2 millones de habitantes) de lo que hoy consideramos RMBA.

40- En 1947 la población ha más que duplicado su población (4.7 millones) y el Gran Buenos Aires concentra ya poco más de un tercio de la población total (el 37%). Unos veinte años más tarde (censo 1960), la proporción se invierte y los partidos bonaerenses son los que absorben casi los dos tercios (64%) de una población total que ha alcanzado a ser 8.3 millones de habitantes.

Las últimas décadas nos muestran la modificación de estos procesos:

- Por una parte, si bien continúa el crecimiento poblacional, disminuye su pujanza en favor de ciudades de tamaño medio del resto del país.<sup>41</sup>
- Por la otra, el lento derrame de urbanidad de los primeros momentos de la suburbanización es alterado por una serie de transformaciones en las formas de organización y localización de las actividades urbanas, que pone de manifiesto cambios estructurales en la configuración metropolitana.

Con respecto al uso residencial pueden observarse situaciones contrapuestas. Por una parte, el proceso de empobrecimiento vigente incrementa el porcentaje de población que, al no poder acceder al recurso de la autoconstrucción en lote propio, debe recurrir a soluciones extralegales.

Pero la instalación tradicional en barrios carenciados de la periferia metropolitana es ampliamente reemplazada por el crecimiento de las “villa miseria” insertas en el tejido urbano, por la continuidad de uso de los inquilinatos y los falsos hoteles y pensiones, y, en especial, por la ocupación de edificios abandonados y de construcciones paralizadas, preferentemente de ubicación capitalina.

Ocurre que la desmejora laboral –sea desempleo, pérdida de estabilidad o de salario real– unida al encarecimiento de las tarifas de transporte, tornan más probable la subsistencia en zonas de mayor cercanía a los centros de empleo o de eventual oportunidad de empleo, aunque éste sea temporal.

Por otra parte, el aumento de las disparidades económicas trae aparejado el incremento de las situaciones de delito y violencia urbana y resulta en la búsqueda de soluciones individuales por parte de los segmentos sociales con capacidad para afrontarlas.

La tendencia a la fuga finisemanal de los sectores sociales altos y medio-altos a los “clubes de campo” perimetropolitanos, tiende a convertirse en la adopción de los mismos como lugar de residencia permanente. Simultáneamente surgen precintos residenciales protegidos bajo la forma de conjuntos de viviendas unifamiliares en el entorno metropolitano (barrios cerrados).

El objetivo ofrecido por el mercado –y francamente aceptado por aquellos que pueden pagarlo– es brindar las condiciones de seguridad y de calidad ambiental que la ciudad, según su disposición tradicional, va perdiendo.

La localización suburbana e incluso peri metropolitana de estos sectores sociales se torna posible por la disponibilidad de transporte automotor propio y

---

41- La metrópolis, que había alcanzado a congregar el 36% de la población del país en 1970, pasa a tener el 35% en 1980 y el 34% en 1991, según los datos censales.

por la ampliación y mejora de la red de autopistas radiales que brinda fácil accesibilidad a la ciudad central, la que aún mantiene su hegemonía como asiento de las actividades administrativas y gerenciales.

Similar disponibilidad de transporte privado y de la red de autopistas facilita la transformación de las tecnologías con que se desarrolla la actividad comercial, promoviendo la localización, en la vena de dichas vías, de grandes centros de compras provistos, a su vez, de servicios internos de seguridad.

Se van conformando a partir de dichos establecimientos nuevas centralidades y nuevas formas de sociabilidad, muy distintas de las que siguen ofreciendo los centros comerciales y de esparcimiento tradicionales, muchos de los cuales comienzan a registrar pérdida de usuarios y de dinámica.

En cuanto a las actividades productivas, en tanto la globalización económica elimina a muchas empresas de bajo o mediano porte, las nuevas radicaciones industriales, contadas pero extensivas en sus demandas de suelo, apoyándose en las innovaciones informáticas y comunicacionales, prefieren instalarse en ciudades de tamaño medio, cercanas pero externas al continuo metropolitano. De tal manera evitan muchas de sus deseconomías sin dejar de usufructuar la cercanía de sus mercados y quedar mejor posicionadas para dedicarse al comercio internacional.

Estas transformaciones determinan que la conformación resultante sea más compleja. En principio por la ruptura de la norma generalizada que señalaba que la distancia física al centro era también distancia social a las mejores situaciones económicas. Las autopistas han permitido la suburbanización de las clases más favorecidas, en tanto el empobrecimiento ha obligado a la mayor centralidad en la localización de los sectores menos favorecidos.

También, porque incorpora la aparición de nuevos hitos de centralidad, como son los hipercentros de compras y porque registra la desaparición de zonas industriales.

Obviamente, este conjunto de transformaciones espaciales es el correlato de las transformaciones socioeconómicas que, con relación a lo que se ha denominado modelo neoliberal, vienen ocurriendo en nuestra metrópolis; en especial y con acelerado ritmo, a partir de la década de los años noventa.

## **Transformaciones en la producción de la ciudad**

Uno de los rasgos del modelo es el proceso de concentración, despersonalización e internacionalización que se da en el ámbito de las actividades económicas en general; proceso que también se verifica en las actividades de producción de la propia ciudad.

Buenos Aires, que había sido una ciudad construida por el accionar de empresas e inversionistas nacionales de baja y mediana escala, y según una dinámica de agregación de obras de escala pequeña o mediana, ha pasado a ser una ciudad producida a través de grandes emprendimientos realizados por grandes empresas y grandes capitales, muchas veces externos.

No sólo son externos los capitales responsables de los grandes emprendimientos. En muchos casos, los proyectos también lo son, dado que vienen ligados a los capitales, quedando para los profesionales locales la misión de supervisar y verificar que se aprueben dichos proyectos, aun cuando excedan el interés y las normas locales, escasamente defendidos por un Estado con vocación ausentista.

La participación de empresas y capitales externos también ha llegado repentinamente a la gestión de los servicios urbanos, a partir de los procesos de privatización llevados a cabo en la última década. En estos casos, las distancias que surgieron entre los objetivos que pregonaron los contratos de concesión y la realidad socioeconómica de la población que debía hacerse cargo, directa o indirectamente, de los costos involucrados, han dado lugar a instancias de renegociación que violentaron tanto los objetivos como los términos contractuales inicialmente pactados.

## **Resultados socio espaciales**

Los resultados de este conjunto de transformaciones a nivel de la metrópolis pueden ser caracterizados por el incremento de la heterogeneidad, la fragmentación y la exclusión espacial, lo cual constituye el correlato de los fenómenos que, con similares denominaciones, se registran a nivel social, económico y cultural.

Cuando Jorge Enrique Hardoy, hace unos veinte años, denunciaba la perversa dualización “ciudad formal-ciudad informal” como proceso dominante en los países subdesarrollados, su descripción resultaba ampliamente concordante con la situación en que se hallaba la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, pero resultaba ajena a lo que ocurría en Buenos Aires, todavía preservada por la extensión y enjundia de su clase media.

En dicho sentido, los procesos acaecidos en las últimas décadas han aportado un beneficio paradójico a la ciudad: la han latinoamericanizado, pero no por mejoras en el conjunto de las restantes ciudades de América Latina, sino por la regresión estructural y la degradación ambiental que ha venido registrando.

Estos procesos pueden verificarse a nivel del espacio público urbano en general, y del área central de la ciudad, que constituye su espacio público por excelencia.

El espacio público ha sufrido, por una parte, pérdidas cuantitativas sensibles por el otorgamiento de concesiones. Por otra parte, ha sufrido pérdidas cualitativas en uno de sus rasgos más preciados: ser el espacio de encuentro y socialización comunitario a que da lugar su uso peatonal sin fines meramente utilitarios.

Esta última pérdida puede ser explicada a partir de dos hipótesis. Una es la disminución de la seguridad y de la calidad ambiental, producida especialmente por la exacerbación del uso del transporte automotor particular. La otra es el incremento de la violencia urbana, uno de cuyos resultados ha sido el auge de los grandes centros comerciales protegidos, en detrimento de los alineamientos comerciales de tradicional desarrollo sobre las avenidas y las calles principales de la ciudad.

En dicho sentido cabe incorporar un interrogante respecto al comportamiento de las actividades de producción de la ciudad, ya que queda por discriminar en cuánto su producción ha sido respuesta a necesidades genuinas y en cuánto ha exagerado los condicionantes de dicha demanda para abrir nuevos campos de producción y ganancia.

Como ejemplo de lo antedicho, además del propio desarrollo de los centros comerciales protegidos, cabe recordar que las formas de hábitat segregado ampliamente promovidas y desarrolladas como resoluciones al creciente nivel de la violencia urbana, han dado lugar a nuevas formas de violencia e indefensión, más allá de los efectos secundarios indeseables que produce toda forma de segregación social.

Los procesos de fragmentación también pueden llegar a su área central, la cual, gracias a la alta calidad ambiental y constructiva con que fue realizada en los momentos de la organización nacional y de la modernización urbana (último tercio del siglo XIX), venía conservado su primacía y calidad a pesar de la inseguridad vial y de la contaminación atmosférica y sonora que le aporta el alto grado de circulación automotor.

El riesgo de fragmentación, paradójicamente, se desprende de lo que es considerado uno de los mejores emprendimientos urbanos de la última década: la refuncionalización de Puerto Madero.

Este peligro deriva de que, de no mediar un incremento de las actividades que son las principales demandantes de suelo central –la administración privada, en especial–, o de no producirse localización de nuevas actividades o la relocalización de otras, se corre el peligro de que Puerto Madero pase a ser el sector céntrico de primera categoría, y que el centro tradicional quede reducido a ser su entorno degradado.

## Posibilidades de actuación

Para que el futuro del área central –como de cualquier otro sector urbano o de la ciudad en su totalidad– responda a los comportamientos y modelos considerados apropiados, se torna necesario desarrollar políticas de promoción de las dinámicas deseables y políticas de contención de las tendencias indeseables; acciones ambas que sólo el Estado puede afrontar.

Esto nos conduce a la paradoja en que nos hallamos inmersos: desde un modelo que ha propugnado e implementado una Reforma del Estado jibarizadora de sus responsabilidades y privatizadora de sus funciones, pretendemos desarrollar políticas urbanas activas.

Esta aparente contradicción debe ser resuelta desde distintos ángulos si pretendemos hacer algo por las ciudades.

Por una parte, debemos considerar cuánto de monolítico e inamovible es el modelo –que nunca lo es totalmente– e identificar los flancos a través de los cuáles se torna posible actuar. Por la otra, calibrar los objetivos del accionar, de forma tal de plantearnos metas audaces, nunca seguras, pero sí probables.

Finalmente, debemos optimizar al máximo la capacidad de actuación, desarrollando una diversidad de aptitudes que facilite nuevas formas de accionar que, además de la destreza profesional o técnica, garanticen la capacidad de aunar distintas lógicas y articular distintos comportamientos en pro de los objetivos que se fijen.

En síntesis, aun cuando no es razonable plantearse desde el campo disciplinario revertir los procesos económicos en los cuales estamos inmersos, los resultados urbanos de dichos procesos no tienen por qué ser unívocamente perversos. Ello implica otorgar credibilidad a la gestión urbanística, pero a una gestión urbanística inteligente que, a partir de la comprensión de los procesos que ocurren en la metrópolis, se fije metas de actuación alcanzables.

En dicho sentido es mucho lo que puede realizarse desde los gobiernos de las distintas jurisdicciones que integran la Región Metropolitana, pero ello requiere poner en escena nuevos perfiles de actuación profesional.

Debe reconocerse que el accionar profesional que hacia mediados de siglo parecía estar ampliamente consolidado y legitimado, comenzó a registrar en la década de 1970 fuertes críticas con respecto a sus formas de ejercicio y, especialmente, a la eficacia de sus resultados.

Comenzó entonces a formularse una serie de críticas a la denominada “planificación tradicional” y, consecuentemente, a proponerse nuevas formas de concepción de la planificación y gestión urbana.

El cúmulo de críticas emitidas y de formulaciones sustitutivas enunciadas debe dar lugar a nuevos paradigmas, metodologías e instrumentales de actuación, que nos permitan enfrentar las actuales circunstancias con el mejor bagaje posible.

Varias son las certezas que se pueden ir acumulando a partir de esta revisión y muchas de ellas refieren a la articulación de postulaciones que en principio fueron antitéticas.

Con respecto a la índole del quehacer, se puede señalar la superación de la falsa disyuntiva entre planificación y gestión, así como del correlativo e igualmente erróneo enfrentamiento entre plan y proyecto urbano.

Con respecto a los contenidos a abordar, la resolución del enfrentamiento entre las visiones integrales y las visiones sectoriales del quehacer, a partir de criterios que marcan la necesaria articulación entre especificidad y contextualización.

También con respecto a los contenidos, la superación de una visión ecologicista exclusivamente preservativa, por una visión ambiental integradora e integrada a los procesos de desarrollo socioeconómico que, en el máximo de su expresión, puede llegar a alcanzar nivel de propuesta paradigmática alternativa a la del modelo vigente.

Con respecto a los actores sociales implicados, la comprensión y valoración de la participación ciudadana como enriquecimiento de los procesos de planificación y gestión, pero con la debida consideración de las distintas formas en que debe desarrollarse, según la escala de los procesos, y de la distinta incidencia que debe otorgársele, según la índole de las cuestiones concernidas.

## **Paradojas y oportunidades**

Lo paradójico de la situación actual estriba en que, en tanto los procesos observados responden al modelo vigente, sus mismos impulsores y propulsores enuncian la importancia que adoptarán las ciudades en el nuevo orden mundial.

Es evidente que, mermada la capacidad autónoma de los gobiernos nacionales en el nuevo ordenamiento económico, algunas ciudades –no todas– pasarán a ser asiento privilegiado de las crecientes actividades de gestión y coordinación a cargo del sector privado.

En dicho sentido es que se propaga la ideología del “*marketing* urbano”, como forma de construcción de las condiciones necesarias para convertirse en la “ciudad globalizada” que pueda jugar un rol destacado en la nueva configuración mundial. Dicho más directamente, para acceder a constituirse en una de las 30 o 40 ciudades que serán los espacios neurálgicos de comando en dicha configuración.

Las condiciones necesarias incluyen, además de características situacionales, rasgos de seguridad y calidad ambiental, lejanos a los emergentes en Buenos Aires.

Independientemente de la evaluación ideológica que nos pueda merecer las nuevas concepciones del “*marketing* urbano” –en comparación con las anteriores metas de desarrollo y equilibrio regional a las que sustituyeron–, es indudable que Buenos Aires Metropolitana debe ser objeto de políticas globales superadoras de sus actuales problemáticas.

Tanto para concretar las antiguas o las nuevas concepciones, es relevante la ausencia de mecanismos de regulación urbana, los cuales, si tradicionalmente han sido leves y frágiles, también van resultando obsoletos, tanto por sus contenidos –que a lo sumo se reducen a un control distrital de intensidades y compatibilidad de actividades– como por su modalidad, exclusivamente normativa.

Para alcanzar las condiciones requeridas, no sólo es necesaria la renovación de las formas de regulación, igualmente imprescindible es la instauración de formas de coordinación metropolitana sobre cuestiones que, por su índole, requieren políticas consensuadas, aun cuando la gestión particularizada siga siendo por fragmentos jurisdiccionales. Transporte y tránsito, saneamiento, infraestructura y grandes equipamientos de escala global (puertos, aeropuertos, etc.) son las más notables al respecto.

Las cuestiones reseñadas nos muestran una metrópoli en transformación, con efectos que sólo podrían ser evaluados positiva o negativamente con relación a un modelo estratégico de desarrollo que, independientemente de la forma que pueda adoptar, debería contar, como atributos deseables, con una mejor redistribución de centralidades, una mayor equidad en sus condiciones de habitabilidad, mayores niveles de seguridad y de calidad ambiental.

La viabilidad de poder asumir concertadamente estrategias de desarrollo que compatibilicen las tendencias espontáneas y sectoriales del mercado con criterios globales que concurren al logro de atributos como los señalados, depende de que se retrotraiga la equívoca y exacerbada transpolación al campo urbanístico de la hegemonía del mercado proveniente del modelo de desarrollo vigente.

En dicho sentido habría que superar diversas dificultades, de las cuales es oportuno señalar dos muy significativas. Por una parte, la que deriva de la ausencia de una actoralidad e institucionalidad metropolitana. Por la otra, la débil valoración de la cuestión urbanística como variable significativa de la calidad de vida, así como los sectarismos partidistas y los localismos comarcales que no tienen por qué ser inherentes a la fragmentación política institucional.

Al respecto sería ilustrativo que los responsables políticos de estas situaciones se informasen de los criterios, muy distintos a los aquí vigentes, con que



los países habitualmente adoptados como modelo han gestionado y gestionan el desarrollo urbanístico y ambiental de sus ciudades y metrópolis.

En ellos, ya sea por tradición de respeto al patrimonio común que constituye la ciudad, ya sea por no haber delegado la responsabilidad de promover niveles mínimos de calidad de vida para todos los ciudadanos, ya sea por estrategias de “*marketing* urbano” ligadas a la competitividad que requiere el modelo, no se ha desistido de una u otra forma de gestión urbana concertada que resguarde e incremente la calidad ambiental de sus ciudades.

## **Gestión metropolitana**

La ausencia de una actoralidad y una institucionalidad metropolitana es, como se señalara, causa de la carencia de formas metropolitanas de gestión.

La necesidad de adoptar para la RMBA formas de gestión interjurisdiccionales resulta obvia. Los procesos ecológicos, económicos y sociales de esta gran ciudad sobrepasan los límites de sus jurisdicciones administrativas y requieren políticas concertadas.

Además, la menor capacidad de decisión y de inversión del Estado y la mayor dinámica de los operadores privados como promotores de emprendimientos de gran escala, indican que se debe ser más cuidadoso que nunca en la selección de las alternativas de actuación y de los criterios de regulación.

Si se procura que el Estado –ya de retorno de la apoteosis neoliberal– recupere su función de guía y control del desarrollo urbano, la escala metropolitana de actuación resulta indispensable para aunar criterios sobre las estrategias a adoptar ante estas nuevas circunstancias e incrementar su capacidad de interlocutor con los intereses privados en juego.

Con respecto a las estrategias de implementación de formas de gestión metropolitana, debe recordarse que el AMBA no es un terreno inexplorado al respecto. Cada vez que la índole de los problemas determinó que el camino indispensable de resolución era el de la consideración del conjunto de la metrópolis, dicho camino fue transitado.

Podemos mencionar como ejemplos: la creación de OSN para atender la resolución del saneamiento, la constitución de SEGBA para la provisión de energía eléctrica, la conformación del CEAMSE para la disposición de los residuos, la implementación del Mercado Único, para el abasto de productos alimenticios perecederos y los comités que se constituyeron con respecto a las principales cuencas.

Independientemente del mayor o menor éxito que hubieran alcanzado, estos antecedentes están señalando que la continuidad, el perfeccionamiento y la

profundización de esta tendencia a la constitución de espacios sectoriales para la gestión unificada de las cuestiones metropolitanas de mayor criticidad, pareciera constituir la estrategia más adecuada.

Pero esta estrategia es insuficiente, en tanto no cubre las interrelaciones entre las cuestiones sectoriales abordadas, carencia que sólo puede ser resuelta a través de la elaboración, discusión y asunción de estrategias metropolitanas, tanto referidas a su desarrollo socioeconómico como a su ordenamiento territorial y ambiental.

Ello requiere la concurrencia de todos los niveles de gobierno implicados: el nacional, el provincial, la Ciudad Autónoma y los municipios bonaerenses, además de los restantes organismos y entes fuera de nivel que tengan competencia en las temáticas que deban ser debatidas.

Cada uno de estos estamentos –en especial, los de menor nivel como son los municipios– debe considerar y visualizar a la gestión metropolitana, no como un cercenamiento de atribuciones, sino como un reforzamiento de las competencias que le cuadran dentro de un proyecto común de ciudad metropolitana.

La tarea a encarar es ardua, pero parece que es la única posible si pretendemos que el AMBA sea un espacio ambientalmente más adecuado, socialmente más equitativo, económicamente más eficiente y culturalmente más pluralista, objetivos que han de ser la primer instancia de los acuerdos que se deben ir elaborando.

## **El Plan de la Ciudad de Buenos Aires y sus mitos**

En el contexto de ausencia de gestión metropolitana, la Ciudad de Buenos Aires (distrito federal) está viviendo su cambio institucional más significativo, desde que fuera declarada distrito federal hace más de 120 años.

La asunción de su nuevo estatus de ciudad autónoma, no es sólo un cambio institucional, también es un cambio constitucional y en un doble sentido: constitucional en cuanto constitutivo de un nuevo orden constitucional en tanto –concretamente– se está transitando la cumplimentación de su nueva carta magna,<sup>42</sup> la que establece la obligatoriedad de la gestión urbanística y ambiental de la ciudad.

En dicho sentido podríamos considerar que los constituyentes, como contrapartida y reacción a las anteriores décadas de errática y corrupta gestión ur-

---

42- En agosto de 1996 asumió el primer Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma; en octubre del mismo año se sancionó la Constitución de la Ciudad y a fines de 1997 se constituyó y asumió la Legislatura.

banística, han establecido la obligación de encarar una gestión más comprometida con el interés público.

Al respecto, podría reconocerse en el texto constitucional una serie de mitos para el ciclo que se inicia. Mitos en su sentido fundante; mitos en sus efectos constitutivos, mitos en cuanto construcción e instalación de cultura con eficacia simbólica y –en tanto no sea rebatido con mitos contrapuestos– con eficacia social.

Con respecto a la gestión urbanística de Buenos Aires, el texto constitucional nos brinda tres mitos complementarios. El primero está referido a la finalidad de la acción y podría ser expresado de la siguiente forma: la gestión urbanística no puede tener otro objetivo que la consecución de un ambiente propicio para la vida y el desarrollo social.<sup>43</sup> Este mito nos aporta una ganancia epistémica y académica, pues ratifica que la cuestión ambiental –más allá de ecologismos egocéntricos– y la cuestión urbana –más allá de formalismos y a lo sumo funcionalismos– no son más que distintas formas de expresar las mismas problemáticas de nuestras ciudades.

A su vez, y de cierta manera, recupera al que fue objetivo original e indiscutible del urbanismo: la “ciudad sana” que pretendía el higienismo, objetivo renovado y enriquecido por doscientos años de avances científicos y académicos.

El segundo mito está referido a los instrumentos necesarios para lograr dichos fines, y estriba en recuperar la concepción de plan, en cuanto “proyecto de ciudad”, como idea rectora de la gestión urbanística.<sup>44</sup>

Ante el falso dilema macro-micro de la actuación urbanística, esta definición se inclina, indudablemente, por priorizar la imagen global antes que la visión fragmentaria, el plan previo al proyecto, el proyecto supeditado al plan, la idea antes que la acción.

Podríamos decir que es una postura original, en tanto vuelve a los orígenes. También podríamos decir que es una postura moderna dado que, sin caer en el racionalismo ingenuo, rechaza las premisas de un constructivismo posmodernista del cual podríamos decir –parafraseando a Jorge Luis Borges– que entreteje naderías, en tanto las fuerzas especulativas del mercado –sean tradicionales,

---

43- La Constitución articula en un solo texto (capítulo IV del Título Segundo) los objetivos y principales líneas políticas con respecto a lo que, fragmentariamente, podría considerarse cuestiones urbanísticas y cuestiones ambientales.

44- El artículo 29 establece que “La Ciudad define un Plan Urbano Ambiental [...] que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”.

modernas o posmodernas— siguen construyendo las ciudades. También es moderno, por rechazar la mendacidad del supuesto “fin de las ideologías”, que pretende escamotearnos la libertad de pensar y de elegir.

El tercer mito que nos propone la nueva Constitución de la Ciudad es con respecto a las formas de uso del instrumento, y se refiere a la participación y el consenso previos, que le dan carácter de “contrato social” a la gestión.<sup>45</sup> Al respecto, podríamos acotar que la participación y el consenso no son de fácil construcción. Menos aún en países como el nuestro con una historia política de alternancia entre autoritarismo militar y paternalismo civil, que amedrentaron el desarrollo del accionar colectivo. Por otra parte, la actualidad nos enfrenta con la “descentralización” como panacea de todos los males, mensaje inusitadamente difundido desde muy distintos ángulos del espectro ideológico. Tal descentralización, más allá de las discusiones teóricas, es una herramienta que puede ser utilizada para un proyecto autoritario y disociador, o para un proyecto participativo e integrador.

Completando el panorama respecto a las formas, las penurias de la crisis que vive nuestra sociedad, agotada la protección pública e incapaz la acción individual, han producido la aparición de soluciones que condujeron a salidas solidarias de escala micro social.

Considerando las tres circunstancias, el desafío del tercer mito constitucional pareciera requerir sacudir el amedrentamiento, instrumentar democráticamente las instancias de descentralización y expandir las experiencias de solidaridad micro social a escalas de mayor jerarquía urbana.

El paso del tiempo, que para nuestras ciudades implica crecimiento, complejización y problematización, nos abre dos alternativas: o aprendemos a resolver colectivamente nuestros problemas urbanos adoptando formas de contrato social como elaboración cultural de la cuestión, o, en caso contrario, permitimos avanzar la dualización socio urbana que Jorge Enrique Hardoy enunciara y denunciara.

## **Índole y contenidos del Plan Urbano Ambiental**

Después de dos años de estudios preliminares y de otros dos de tarea oficial,<sup>46</sup> el Consejo del Plan ha conformado un documento que está siendo some-

---

45- El mismo artículo 29 establece que el Plan Urbano Ambiental es “...elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias...”

46- Los estudios preliminares se extendieron desde poco después de la asunción del Gobierno Autónomo (agosto 1996) hasta diciembre de 1998, cuando la Legislatura dictó la Ley 71 por la cual se constituyó el Consejo del Plan Urbano Ambiental como espacio encargado de formular dicho documento. En noviembre de 2000 se elevó a la Legislatura el informe final respectivo, el cual se encuentra actualmente a estudio de las comisiones parlamentarias.

tido a consideración legislativa. Su análisis nos permite realizar dos tipos de apreciaciones: por una parte, sobre el tipo de formulación que se ha adaptado bajo la denominación de Plan Urbano Ambiental; por la otra, sobre la índole de los contenidos concretos que constituyen sus postulaciones.

Con respecto al tipo de documento producido, cabe señalar que se ha optado por una formulación que, sin dejar de lado las secuencias lógicas y tradicionales de todo proceso de planificación (objetivos – diagnóstico – propuestas – formas de implementación), las ha adaptado a las circunstancias actuales y a las específicas del caso. Puede señalarse al respecto:

- Los objetivos son los establecidos por la misma Ley 71, por lo que cuentan con el máximo consenso político,<sup>47</sup> evitándose así el peligro que deviene de la apropiación por parte de los técnicos de su instancia de formulación.
- El diagnóstico no pretende ser un proceso acabado –que en el caso de una ciudad de la complejidad de Buenos Aires hubiese requerido recursos y tiempos inadecuados– sino un primer recorrido que fundamente las propuestas que a partir del mismo se formulan.
- Las propuestas –bautizadas como Modelo Territorial– consisten en un conjunto de estrategias que concurren a los aspectos estructurales y a las situaciones de mayor criticidad, evitando el riesgo de la pormenorización que debe resguardarse para las instancias de gestión.
- Las formas de implementación, comparativamente más desarrolladas que lo habitual, se presentan a través de los programas de actuación que se deberían poner en marcha y de los criterios con que deberían adaptarse o ampliarse los Instrumentos que facilitarán la gestión urbanística en general y la de los programas en particular.

En síntesis podría caracterizarse por constituir una formulación singular, que evita los riesgos de encuadrarse en ninguna de las erráticas tipologías de plan existentes y que, básicamente, está orientada a alimentar la gestión.

Con respecto a sus contenidos, es asombroso notar que a lo largo del siglo que recién se ha cerrado, las distintas propuestas formuladas para Buenos Aires en gran parte han repetido objetivos muy similares.

El reequilibrio entre el Norte y el Sur, asociado a mejoras de la transversalidad de igual sentido; la descompresión del Área Central, vinculada a procesos de descentralización; la reconquista del Río de la Plata, extendida también con relación al Riachuelo. Todos ellos constituyen estrategias territo-

---

47- Dicha ley fue aprobada por unanimidad en la Legislatura.

riales que, de una u otra forma, resurgen en cada una de las formulaciones realizadas.

En algunos casos los objetivos son similares, como los relativos a las formas de transporte y tránsito, pero son distintas las formas de resolución propuestas, dados los cambios tecnológicos acaecidos.

Finalmente, otros objetivos han adquirido mayor enjundia en su formulación y en su pormenorización, como es el caso de los referidos a la calidad ambiental urbana.

En síntesis, las propuestas del Plan podrían caracterizarse como la relación de las asignaturas pendientes que la ciudad tiene con sí mismo y con sus habitantes.

## **A guisa de cierre**

De todas formas cabe considerar que las propuestas concretas del Plan y, más aún, los tres mitos que con respecto a la cuestión urbanística que nos propone la Constitución porteña, no son más que un punto de partida.

Por una parte porque, aun cuando la Ciudad Autónoma constituye el núcleo central de la aglomeración, su correcta gestión urbanística es condición necesaria pero no suficiente para encarar el indispensable manejo integral de la complejidad metropolitana.

Por otra parte porque sólo transitando del mito a la creencia, y de la creencia a la costumbre, los mitos pasarán de la eficacia simbólica a la eficacia social. En caso contrario, engrosarán el cúmulo de buenas intenciones y de letra muerta con que tantas veces nos engañaron y nos engañamos.

# **Transformaciones socioeconómicas, procesos de globalización, ciudad y procesos de reproducción social en la RMBA**

*Juan D. Lombardo*

## **Introducción**

El conjunto de preguntas presentadas por el grupo organizador y alrededor de las cuales se organiza este seminario (referidas a esclarecer principalmente la relación que se establece actualmente entre procesos socio económicos y territorio) apunta, según mi criterio, al núcleo de un problema de gran importancia: la conformación del espacio en la RMBA y su articulación con los procesos de transformación que acontecen actualmente en la sociedad argentina, e invitan a reflexionar, paralelamente, acerca del núcleo alrededor del cual esa articulación se realiza.

Partiré, para tratar de aclarar mi punto de vista, respecto a las preguntas como a las cuestiones señaladas, de la observación de un conjunto de hechos producidos en los noventa que entiendo articulados: las transformaciones en diversos campos (social, económico, simbólico, político, etc.), los llamados procesos de globalización, su acción sobre el territorio de la RMBA, la normativa establecida alrededor de estos procesos y sus actores principales

## **Las transformaciones en la RMBA en los noventa:**

En la RMBA se han producido un conjunto de transformaciones de importancia observables en diversos campos. Estas transformaciones se relacionan con las ocurridas en la sociedad argentina cuya base han sido procesos generales macroeconómicos de corte neoliberal de nivel internacional.

Muy brevemente, las principales características de estos procesos de nivel mundial son las siguientes: desregulación de las instituciones financieras entre y dentro de los países; la predominancia del capital financiero respecto a otros

sectores de inversión del capital; la revolución de los sistemas de información y comunicación; la pérdida de la centralidad del trabajo como categoría alrededor de la que se estructuraban clases e identidades; la predominancia del mercado como institución central; la reorganización de la relación entre capital y trabajo; la revolución tecnológica; la reestructuración económica, política y social dentro de los países como punto derivativo importante de lo citado precedentemente para adaptarse a las nuevas condiciones socio económicas internacionales (De Matos, 1996); (Harvey, 1997); (Borja y Castells, 1997); (Coraggio, 1999).

Esos procesos comienzan a esbozarse en la Argentina en 1976 y se acenúan profundamente en 1990 entre otras importantes medidas con la ley de Reforma del Estado; la privatización de gran cantidad de empresas públicas; la ley de Convertibilidad; la apertura del mercado interno; la acción de inversiones extranjeras; la reforma y desregulación del mercado laboral; el cambio de roles del Estado con respecto al control de la economía; etc.

Las transformaciones espaciales articuladas con esos procesos operan en la distribución de funciones y recursos en el espacio, en su organización, en la priorización de lugares y su equipamiento, en la asignación de precios al suelo y al espacio urbano, en el tipo de aglomeración que se configura y en la distribución de ese espacio entre la población del área, produciendo en síntesis un espacio distinto al del período de sustitución de importaciones.

En la configuración, organización y articulación de ese espacio tiene mucho que ver la acción y el control del capital privado (nacional y extranjero) sobre la expansión urbana, que implica la acción de agentes sociales y políticas que organizan el territorio. Esto especifica a su vez el rol del Estado como promotor del marco en el que se realiza la actividad privada e implica la localización de inversiones, la sanción de normativa, la privatización de los servicios públicos, etc.

Pero, veamos cómo se espacializan dentro de este contexto estos procesos en la RMBA:

En los noventa a través de un conjunto de acciones que se concatenan y articulan, como por ejemplo las medidas señaladas más arriba y la acción de distintos agentes sociales en distintos niveles, se va configurando una red de relaciones que hace posible, articula y sostiene los cambios necesarios que se producen en distintos niveles o dimensiones. Una de estas dimensiones es el espacio urbano.

En el sector construcciones, sector constructor de la ciudad, se produce en los noventa una importante concentración del mercado. Un grupo reducido de empresas (entre 15 y 20) se constituye en importantes grupos económicos como



resultado de un complejo de medidas referentes principalmente a las condiciones de operación en el mercado.<sup>48</sup>

Estos grupos monopolizan directa o indirectamente gran parte de las actividades económicas que participan en la llamada producción de la ciudad (controlan alrededor del 50% del mercado inmobiliario). Son empresas que habían participado en el período anterior en la construcción de obras públicas o lo habían hecho en la construcción de propiedad horizontal, o empresas nuevas, creadas respondiendo a las nuevas circunstancias de competitividad del mercado. Su actividad abarca ahora y en aquello que aquí interesa a: las empresas públicas privatizadas, torres de viviendas; ciudades privadas, *shoppings*, barrios privados, etc. (Garay, 1998); (Federico Sabaté, 1999).

A su vez, el Estado canaliza institucionalmente inversiones en el territorio de la RMBA, por ejemplo en el área de las infraestructuras viales; estas inversiones en la medida en que se concretan en cambios operativos (mejora en autopistas) van configurando “áreas de oportunidad” (inversiones en infraestructura y equipamientos propias al desarrollo de otras inversiones) para la realización de otras inversiones de capital (por ejemplo inversiones en compra de tierras o realización de obras en el suelo valorizado por la mejora de la autopista).

En este sentido en la RMBA entre 1990 y 1998 uno de los más importantes sectores de destino de la inversión ha sido el de las infraestructuras de transporte y circulación, áreas en las que se invirtieron aproximadamente 2 mil millones de dólares (Ciccolella, 1999).

En o muy relacionadas con ellas se van realizando nuevas inversiones privadas en objetos inmobiliarios que concentran la atención del sector “productor de la ciudad” y que abarcan: torres de viviendas exclusivas, clubes, barrios y ciudades privadas, hiper y supermercados, etc.

Sólo en equipamientos y centros de consumo (hiper, supermercados y *shoppings*) fueron invertidos, entre 1990 y 1998, aproximadamente 3.500 millones de dólares (Ciccolella, 1999).

A su vez los servicios públicos que cualifican el territorio (infraestructura de transporte, electricidad, teléfono, gas y agua) se privatizan y son manejados

---

48- Las nuevas condiciones generadas por la apertura del mercado interno; el proceso de privatizaciones de las empresas públicas; los nuevos tipos de inversión que aparecen (como las de las AFJP); las condiciones requeridas ahora en el área construcciones (plazos de entrega de las obras por ejemplo); el cambio de magnitud en los montos de inversión en los emprendimientos que realizan las empresas en ese sector (como idea de magnitud puede señalarse el paso de montos de \$ 3 millones a 100 millones por ejemplo); el nuevo equipamiento tecnológico del que deben disponer las empresas constructoras para responder a los requerimientos de tiempo establecidos para finalizar las obras que realizan, etc.

por el capital privado internacional y nacional y se han transformado en una mercancía que se otorga sólo a quién puede pagarla.

La privatización de los servicios urbanos implicó dos hechos importantes: la aparición de los servicios públicos como mercancía en el mercado, y la desaparición del concepto de servicio público como bien universal disponible con una cierta independencia de su valor de mercado.

Un primer mapeo de la trama de intereses que se da en esta privatización muestra un nuevo sistema de articulaciones entre empresa prestadora, ente regulador, municipios y usuarios, donde queda claro el protagonismo de la empresa en la toma de decisiones respecto a los servicios. Este proceso de privatización no ha sido simplemente un cambio en el régimen en el que se realiza la prestación, sino una transferencia de funciones de planificación y de gobierno al sector privado (Catenazzi, 2000).

Específicamente las transformaciones, actualmente en marcha en la RMBA, muestran en el conjunto de la aglomeración, como se está configurando una yuxtaposición de dos tipos de crecimiento: uno continuo y discontinuo el otro.

El primero se asocia con el tipo de crecimiento de la llamada ciudad autoconstruida, que fuera descrito por el arquitecto Garay y que se asienta sobre tres fases diferenciadas: extensión, consolidación y densificación. Estas tres fases conformaban finalmente la ciudad autoconstruida (Garay, 1998).

Este tipo de crecimiento, característico de las dos primeras suburbanizaciones de la RMBA (años cuarenta y sesenta), como Torres las llama (2000, Torres), tuvo como uno de sus ejes de expansión al ferrocarril, se realizó sobre la base del loteo popular y consolidó amplias zonas ocupadas carentes de servicios.

Esta situación fue característica hasta los años ochenta.

El crecimiento discontinuo, que se está produciendo actualmente y que es señalado por Horacio Torres como suburbanización de las elites se yuxtapone al anterior y se manifiesta en forma de espacios insulares. Se asocia principalmente con el nuevo eje de expansión urbana: las autopistas y con la expansión de los nuevos equipamientos terciarios. A su vez tiene una topología edilicia y urbana característica como la de los edificios inteligentes, los *shoppings* y los barrios cerrados (Torres, 2000).

En la periferia, donde principalmente se localizan, estos nuevos emprendimientos se sitúan en medio del hábitat de los sectores de menores recursos. Ahora bien una característica saliente de estos nuevos emprendimientos es que marcan sobre el territorio, con equipamientos privados (escuelas, campos de deportes de distinto tipo) y un hábitat encerrado por murallas, las diferencias referidas a la pertenencia o exclusión al sistema que se está configurando.

El suelo elegido por las empresas para la realización de estos emprendimientos es aquel que se acomoda a la obtención del máximo beneficio, sin importar los daños ambientales que se puedan ocasionar. Este suelo presenta en general las siguientes características:

- es de bajo costo y ubicado en las cercanías de los lugares habitados por los sectores populares;
- tiene algunas características diferenciales como arboledas o agua en las cercanías;
- está enlazado a las vías de circulación rápida y a través de ellas a los lugares de aprovisionamiento y trabajo;
- el suelo elegido no se localiza en los llamados vacíos urbanos (lotes remanentes de los loteos urbanos producidos hasta los setenta), sino en áreas por fuera de estos vacíos;
- el beneficio obtenido por las empresas es importante: el precio de suelo urbanizado oscila alrededor de los \$ 25 / m<sup>2</sup>. El precio de venta, en cambio, en áreas próximas a autopistas y sobre el eje norte de expansión es de entre \$ 80 y 140 / m<sup>2</sup>, con un máximo de \$ 280 (Diario *Clarín* 2000).

Otra de las manifestaciones importantes es el avance de la pobreza urbana que se manifiesta en forma alarmante y que tiene una connotación territorial muy fuerte. Los sectores de menores recursos, sectores que son tradicionalmente autoconstructores de su hábitat, se ven en los noventa profundamente afectados por el desempleo, subocupados y precarizados en sus condiciones de trabajo quedando excluidos del mercado del crédito. No tienen entonces otra alternativa para resolver su necesidad de vivienda, más que apelar a ocupaciones de casas, invasiones u ocupaciones de tierra en la periferia o vivir en inquilinatos o pensiones. Se estima que hay unas 150 mil casas ocupadas en la Capital Federal, mientras que el número de personas viviendo en pensiones o inquilinatos ascendería a 10 mil. Las cifras del crecimiento de la población viviendo en villas miserias son imprecisas, señalan desde un aumento de casi el 100% entre 1991 y 1999, según datos oficiales, al 200% (datos no oficiales) (2000; Catenazzi, Lombardo, Wagner).

Otro proceso que se observa a nivel urbano es el de la pauperización de las clases medias. No existe una información muy precisa al respecto pero al recorrer zonas que tradicionalmente son habitadas por estos sectores, se observa un bajo nivel de mantenimiento de las propiedades así como un alto nivel de trans-

ferencia de estas (indicado por la enorme cantidad de carteles de venta de propiedades).

Ahora bien, el quiebre social producido por la acción de estos procesos ha desarticulado a su vez las formas de sociabilidad que eran parte de nuestra sociedad hasta los ochenta. Los cambios producidos se dirigen no sólo a desarticular los marcos de regulación existentes, sino también tienden a asentar los nuevos tipos de relaciones propias al sistema que ha comenzado a reproducirse.

El nuevo tipo de relaciones que se establecen se basa principalmente en una división social muy marcada ahora con barreras físicas sobre el territorio y donde los tradicionales lugares de socialización que se daban sobre la trama abierta de la ciudad como las esquinas, las escuelas, las plazas, están siendo reemplazados por otros bien diferenciados (las escuelas privadas, los barrios cerrados, el Hipermercado, el *shopping*, etc.) (Svampa, 2000).

Las otras transformaciones importantes producidas en la ciudad y aún no señaladas abarcan: el desarrollo de espacios que alojan las funciones de comando de la economía, como por ejemplo los servicios financieros y empresarios; las sedes corporativas; el turismo; etc. Estas actividades continúan privilegiando la localización en el área central, especialmente en edificios inteligentes localizados en Puerto Madero, Catalinas Norte y Plaza Roma.

Nuevos lugares de comercialización y consumo de bienes y servicios, como super e hipermercados; *shoppings*; parques temáticos y salas de espectáculos. Las inversiones privadas entre 1990 y 1998 en construcciones de este tipo superaron los US\$ 4 mil millones (Ciccolella, 1999). Esto está asociado con toda probabilidad al alto beneficio que se ofrece en el país a este tipo de inversiones.

Las nuevas formas de producción industrial permiten identificar en la RMBA dos patrones de localización: uno concentrado, cuya expresión es el parque industrial y otro disperso, que tiende a articular talleres que cumplen pasos diversos en la cadena productiva. Los cambios han afectado profunda y negativamente al sector industrial, produciendo el cierre de gran número de fábricas, a pesar de esto las inversiones en el sector industrial, principalmente en parques industriales, alcanzan a una suma de alrededor de los 6.500 millones de dólares (Ciccolella, 1999).

## **La mejora en las infraestructuras viales por el régimen de concesiones**

Esto ha promovido una fuerte valorización del metro cuadrado de suelo urbano a lo largo de las autopistas. El mercado de tierras se amplió incorporando nuevas superficies aptas para estos emprendimientos afectando diferencialmente el territorio de la RMBA.

Grandes equipamientos de comunicación y transporte.

Aquí se ubican:

- El proyecto del puente Buenos Aires-Colonia sobre las aguas del Río de la Plata.
- La ampliación y modernización de los aeropuertos.
- El proyecto de ampliación del Puerto Nuevo. (Catenazzi; Lombardo y Wagner, 2000).

El conjunto de transformaciones señaladas está generando un territorio lleno de conflictos. La ciudad que se está conformando aparece como una mezcla de contrastes: áreas nuevas habitadas por sectores de altos ingresos, cercadas, con alto equipamiento y tecnología conectadas a un espacio virtual globalizado; áreas pobres muy deterioradas, importantes zonas industriales concentradas, sectores urbanos con gran cantidad de locales de fábricas cerradas; grandes superficies estatales en estado de abandono, áreas consolidadas en períodos anteriores, áreas del terciario avanzado conectadas por vías de circulación rápida, áreas tradicionales de sectores medios en estado de expectativa, etc.

En síntesis podemos decir que las transformaciones observadas en conjunto y relacionadas entre sí, muestran a las transformaciones espaciales con coherencia en los procesos socio económicos que se están desarrollando y configurando una base sobre la que puedan desarrollarse las diversas estrategias de reproducción de los distintos sectores sociales, asentadas ahora sobre las nuevas bases de obtención del beneficio que imponen las políticas neoliberales.

Esto parece confirmarse si se asocia a la nueva etapa en curso del capitalismo y a los documentos de organizaciones internacionales como el Banco Mundial (1996; Banco Mundial).

Vamos ahora a tratar de referirnos, a nivel de hipótesis, digamos, como un pensamiento en voz alta, a las otras cuestiones que señalamos al comienzo: la conformación del espacio urbano y el núcleo alrededor del que la articulación entre espacio y sociedad se organizan.

## **La conformación del espacio urbano**

Vemos que se ha producido una serie de transformaciones en distintos niveles de la vida de la RMBA que están relacionadas entre sí y con los procesos no sólo en el nivel local sino también con los internacionales, pero si bien existe conexión y relación, ¿cómo se produce la articulación entre sociedad y espacio o, dicho en otros términos, cómo se transpone el orden social en espacial?, ¿cuál es su lógica?

Las relaciones legales entre procesos, relaciones sociales y formas espaciales están estrechamente ligadas a la posibilidad de establecer la trama articulada de determinismos de diverso orden que ligan los procesos sociales con las organizaciones espaciales. Esta relación es de naturaleza compleja, vale decir en la relación entre estructuras sociales y formas espaciales hay diversos tipos de leyes involucradas (Coraggio, 1989).

La conformación del espacio urbano, organizado, dividido funcionalmente, equipado y articulado, no es un producto independiente de las relaciones sociales establecidas en la sociedad en cuestión, ya que sustenta procesos de reproducción, organizados alrededor de un sistema que se genera principalmente para la reproducción social.

Este sistema conformaría un marco en el que los actores de los distintos niveles socio económicos (individuales, familiares e institucionales) realizan sus prácticas, sus acciones para reproducirse, dentro de un conjunto de opciones que el sistema conformado les presenta. Esto implica principalmente la reproducción de estos sectores sociales, del capital y de la propia formación social y por tanto, la conformación de estrategias de reproducción por cada uno de esos actores sociales, que llevan operativamente adelante este proceso. Estas estrategias articulan y contextualizan las prácticas sociales que los actores realizan en el proceso de reproducción.

A su vez estas estrategias están condicionadas por el tipo de desarrollo adoptado, que determina las características del mercado de trabajo, del consumo, del accionar del Estado, de las condiciones de vida de la población y del proceso político.

Las prácticas sociales de los actores en su proceso de reproducción se realizarían no anárquica y aisladamente, sino en distintos campos ó dimensiones profundamente interrelacionadas (la social, la económica, la cultural, la espacial, etc.). A su vez estas distintas dimensiones se relacionarían y articularían a través de las prácticas de los actores, produciendo un sinnúmero de combinaciones que se operacionalizan sobre el territorio, conformando a su vez un sistema de relaciones sociales de reproducción. Este sistema de relaciones sociales de reproducción tiene su dimensión espacial operativa en el territorio (Bourdieu y Passeron, 1995); (Coraggio, 1999); (García Canclini, 1990); (García Canclini, 1995); (Hintze, 1989); (Margulis, 1986), (Marx, 1994), (De Oliveira y Sales, 1986); (Lombardo, 2000).

A su vez el espacio urbano (los edificios, las calles, el espacio zonificado y organizado) que implica al mismo tiempo el sustento espacial y el lugar en el que se operacionaliza el proceso de reproducción social indicado, sería, por esas condiciones, síntesis de un conjunto amplio de determinismos (las políti-

cas, los programas y proyectos, la legislación, los reglamentos, los códigos, etc.).

Estos determinismos se van generando en esas diversas dimensiones o campos y regulan la articulación entre sociedad, espacio y territorio, en la cual las leyes sociales predominan sobre la legalidad natural (Coraggio, 1989).

Esa configuración urbana se realiza a lo largo de la historia y con características distintivas en cada período.

El sistema de reproducción social y la configuración se organizan actualmente en forma predominante alrededor de la reproducción del capital.

Actualmente la nueva dinámica económica emergente de los procesos de liberalización y desregulación permitió un despliegue de inversiones sobre la RMBA, situación que generó procesos sociales y de reorganización espacial que implican la recomposición y localización de actividades secundarias y terciarias, la creación de nuevas y la consiguiente distribución de edificios, equipamientos, fuentes de trabajo, relocalización de la población, etc., vale decir aparece allí una configuración que está sustentando al modo predominante de reproducción.

La acción de esos procesos sobre un territorio implica un espacio funcionalmente dividido y una distribución de funciones, infraestructuras, redes de servicios, escuelas, hospitales, personas, viviendas, bancos, edificios del Estado, etc.; y la cooperación y articulación espacial de estos componentes.

En este sentido, la ciudad es un valor de uso complejo para el proceso de reproducción social, básicamente porque es la base operativa para la reproducción del sistema generado alrededor de la reproducción del capital. Concentra todos aquellos elementos que son necesarios para la reproducción, como las llamadas condiciones generales de la producción, la población, el capital, el espacio distribuido, los circuitos de circulación de la mercancía, las sedes del capital financiero, etc. En el espacio estos elementos se ponen en relación y articulan en el modo que resulta funcional al sistema en reproducción.

El proceso de reproducción del capital es en realidad una multitud de procesos de reproducción, de los distintos sectores sociales y de los distintos capitales particulares que compiten entre sí por su valorización. En este sentido la aglomeración que se conforma es funcional, contradictoria y desigual en su distribución entre la población. El Estado, en este contexto, actúa ahora, principalmente, sobre dos puntos importantes con relación a los problemas señalados: la implementación de políticas sociales para contener a la masa de desocupados y el sostén de la acción y de las inversiones de capital privado (fundamentalmente financiero) sobre el territorio.

Dentro de este complejo se concreta el espacio urbano y su configuración, hecho que asume las características de la producción de una mercancía que hay que producir, consumir y distribuir.

Si bien la ciudad es el marco organizado contradictoriamente para obtener la ganancia, sus elementos constitutivos, suelo, infraestructuras, equipamientos, servicios, edificios, etc. son también objeto de ganancia. Vale decir el conjunto construido es al mismo tiempo un grupo de mercancías inmobiliarias que, si bien sirven como marco específico a la valorización de los diversos capitales que operan en la ciudad, sirven al mismo tiempo a la valorización de los capitales especializados en producir esta mercancía urbana (Topalov, 1979); (Jaramillo, 1982); (Lefebvre, 1977).

En este sistema, que tiene una dimensión espacial como la que he señalado, la articulación principal se realiza por las acciones que se realizan para la reproducción de los sujetos sociales, del capital y de la propia formación social como un todo que conforma este conjunto.

Este complejo de procesos de reproducción de los distintos sectores sociales da lugar, como se ha dicho, a un conjunto organizado, un sistema de relaciones sociales, políticas, económicas, culturales, etc. que se entrelazan y articulan y tienen su espacialidad social en el territorio para poder realizarse operativamente. Este sistema conforma, no mecánica pero si contradictoriamente, la ciudad sobre el territorio. El marco de este sistema lo constituye la reproducción de la formación social como un todo, cuya lógica principal es la que impone la extracción del beneficio capitalista hegemónica ahora por la ingeniería neoliberal.

Una de las dimensiones en la que este sistema se reproduce es la espacial.

La dimensión espacial es central al proceso de reproducción social, sencillamente porque es el lugar donde operativamente se realiza la reproducción, sin su existencia o asistematicidad la reproducción no estaría asegurada en ninguna de sus dimensiones. Es por esto que el análisis de la dimensión espacial resulta privilegiado para observar la articulación entre espacio y sociedad.

En este sentido lo importante es encontrar un marco de interpretación que permita explicar esa articulación compleja en forma apropiada. El análisis espacial dentro de las formas de reproducción de una sociedad brinda un marco operativo para comprender cómo una sociedad se expande sobre un territorio.



## Bibliografía

- Borja, J. y Castells, M., (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Santillana, Taurus, Madrid.
- Bourdieu, P y Passeron, J. C., (1995) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*; Editorial Laia, México.
- Catenazzi, A., (2000) *Los procesos de privatización en la producción de la ciudad*, Mimeo, Buenos Aires, UNGS.
- Catenazzi, A; Lombardo, J. y Fernández Wagner, R, (2000) *Notas sobre la nueva cuestión urbana*, Mimeo, UNGS.
- Ciccolella, P., (1999) *Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas*, Eure, diciembre 1999.
- Banco Mundial, (1996) *Ciudades habitables para el siglo XXI*, Banco Mundial, New York.
- Coraggio, J.L., (1999) *Política social y economía del trabajo*, UNGS y Miño y Dávila, Buenos Aires, Madrid.
- Coraggio, J. L., (1989) “Sobre la espacialidad social y el concepto de región”, en *La cuestión regional en América Latina*, Ciudad, Ecuador.
- De Matos, C., (1997) *Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urban*, Mimeo, Santiago.
- De Oliveira, O. y Sales, V., (1986) *Reproducción social, Población y fuerza de trabajo*, III Reunión nacional sobre investigación demográfica, México, Mimeo.
- Diario *Clarín* (2001) ejemplar *Countries*, enero 2001.
- Federico Sabaté, A., (1999) *Resumiendo transformaciones desde la política económica*, Seminario Megaciudades, Santiago de Chile, noviembre 1999.
- Garay y otros (1998) *El conurbano bonaerense*; Ministerio de Interior, Buenos Aires.
- García Canclini, N., (1995) La sociología de la cultura de Pierre Bourdieu”, en Bourdieu, P., *La reproducción*; Editorial Laia, México, pp. 9-51.
- García Canclini, N., (1990) *Culturas híbridas*, Grijalbo, Buenos Aires;
- Harvey D., (1997) *Globalización y urbanización*, Conferencia, en *Graphikos* N° 8, pp. 13-20.
- Hintze, S., (1989) *Estrategias alimentarias de sobrevivencia*; Centro editor de América Latina; Buenos Aires.

- Jaramillo S., (1982) *El precio del suelo y la naturaleza de sus componentes*, Sociedad Interamericana de Planificación, México.
- Lefebvre H., (1997) "Die Produktion des städtischen Raums"; *ARCH Nero* 34; Aachen, pp. 52-57
- Lombardo J. D., (2000) *El proceso de reproducción social y el espacio urbano*, Mimeo, UNGS, Buenos Aires.
- Margulis, M., (1986) *Cultura y reproducción social en México*, El colegio de México, México.
- Marx, C., (1994) *El capital*, Fondo de Cultura Económica; México, tomo I, Libro I, pp. 476-499; tomo II, Libro II, pp. 27-77.
- Svampa M., y otros (2000) *Clases medias, segregación espacial y nuevas formas de sociabilidad*, Mimeo, Instituto de Ciencias, UNGS, Buenos Aires.
- Topalov, Ch., (1979) *La urbanización capitalista*, Edicol, México.
- Torres H., (2000) *Segregación socio territorial en la aglomeración Gran Buenos Aires*, Mimeo, Seminario UGYCAMBA, Buenos Aires, mayo 2000.
- Torres H., (2000) *Transformaciones socio territoriales recientes en una metrópolis latinoamericana*, Mimeo, Buenos Aires.

# Las transformaciones recientes de Buenos Aires a la luz del contexto global

Horacio A. Torres

## I. El contexto global: la urbanización del tercer milenio y las megaciudades (cambios en la economía, la sociedad y la cultura)

### 1. Los nuevos procesos económicos y las grandes ciudades

Siguiendo a Saskia Sassen (1991, 1994, 1997), en el centro de los *nuevos procesos económicos* que se producen a nivel global figuran de manera preponderante ciertas actividades específicas del *terciario avanzado* (*actividades financieras, de seguros, inmobiliarias, de consultoría, de servicios legales, de publicidad, diseño, márketing, relaciones públicas, seguridad, obtención de información y gestión de sistemas informáticos*).

El patrón de localización de estos servicios se caracteriza por la *simultaneidad de su concentración y dispersión*: están presentes en todas las grandes ciudades pero los *niveles superiores de la red* se concentran en *algunos nodos de algunos países*, lo que configura un *modelo jerárquico* en términos de *calificación, poder y capital*.

El estudio clásico de Saskia Sassen sobre la ciudad global ha mostrado el *dominio conjunto* de Nueva York, Londres y Tokio en las *finanzas internacionales*, así como en *consultoría y servicios a las empresas*. Existen también otros *centros especializados dominantes* como Chicago y Singapur además de una serie de otros “eslabones” en la cadena de dominio: Hong Kong, Osaka, Frankfurt, París, Zurich, Los Ángeles, San Francisco, Amsterdam y Milán. Finalmente, emerge también un número importante de centros de alcance más restringido —“centros regionales”—, por ejemplo: Madrid, Barcelona, Saõ Paulo, Buenos Aires, México, Taipei, Moscú (Borja y Castells, 1997).

Las funciones específicas que estos centros ejercen (en mayor o menor medida según los casos) podrían ser definidas de la siguiente manera:

- *Articulan la economía global* conectando las redes informacionales y concentrando el poder mundial.
- *Concentran funciones superiores de dirección, producción y gestión* a nivel mundial.
- *Son centros de poder político.*
- *Controlan de los medios de comunicación.*
- *Poseen una capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes.*

Por otra parte, las megaciudades, son también receptáculos de inmensos sectores de población que luchan por sobrevivir. Están *conectadas externamente a las redes globales pero internamente desconectadas (social y espacialmente) con algunos sectores de sus poblaciones locales* (“desechables”).

En relación con la simultaneidad con la que los nuevos patrones implican procesos de dispersión y concentración, es importante destacar –y Saskia Sassen lo hace notar en repetidas oportunidades– que las nuevas formas de comunicación (por ejemplo Internet), a pesar de su potencial de ubicuidad no pueden evitar concentrarse en las megaciudades porque dependen, por una parte, de *sistemas de telecomunicación que sólo en ellas pueden ser estructurados* (telepuertos, anillos difusores de fibra óptica) y, por otra, dependen también de los grupos de especialistas, *decisores y personas de alta educación que viven en ellas* (en particular servicios altamente calificados como asesoría a empresas, etc.). Estos grupos encuentran en los centros de las megaciudades la “densidad de contactos” que posibilita sus actividades.<sup>49</sup> Es un hecho, por otra parte, que las terminales del servicio que potencialmente podría tener la mayor dispersión, presentan precisamente una altísima concentración geográfica. Sassen hace notar también que los centros de los nodos globales favorecen (posibilitan) la innovación: la dispersión de la actividad productiva sólo se produce cuando ésta entra en una fase más rutinaria, luego del proceso innovativo.

Si bien el tamaño no es el criterio dominante de selección de estos centros, el umbral de los 10 millones de habitantes (que deja afuera algunos de los más importantes centros globales mencionados anteriormente) permite delimitar un grupo numeroso donde las transformaciones se manifiestan con mayor intensidad:

---

49- La afirmación de que la “centralidad” y la “densidad” urbanas constituyen factores causales decisivos en la producción y reproducción de comportamientos “no tradicionales”, “racionales” e “innovativos”, hunde sus raíces históricas en conceptos clásicos de la teoría de “lo urbano”, tales como la “densidad moral” de la que habla Durkheim (1898) o en la “forma de vida” en las grandes metrópolis tal como es presentada por Simmel (1903) o Wirth (1938).

Ranking	Agglom eración	País	Población (m illes)
1	Tokio	Japón	25.772
2	Saõ Paul	Brasil	19.235
3	New York	Estados Unidos	16.158
4	México D.F.	México	15.276
5	Shanghai	China	14.053
6	Bom bay	India	13.322
7	Los Ángeles	Estados Unidos	11.853
8	Buenos Aires	Argentina	11.753
9	Seúl	República de Corea	11.589
10	Beijing	China	11.433
11	Río de Janeiro	Brasil	11.257
12	Calcuta	India	11.106
13	O saka	Japón	10.535

Fuente: Borja y Castells, p. 51.

Finalmente, en distintas regiones del primer mundo (Europa, Estados Unidos) aparecen “constelaciones territoriales” de ciudades que pueden ser vistas en su conjunto como megaciudades difusas a lo largo de ejes o arcos de alcance continental (por ejemplo la “banana azul” –el gran arco que parte del Benelux y termina en Milán–, que típicamente aparece en mapas de Europa al mostrar los patrones territoriales de una de estas mega regiones transnacionales emergentes).<sup>50</sup>

Estas mega regiones, desplazan a las regiones concentradas de la vieja industria tradicional, apareciendo en algunos casos el fenómeno de la “fábrica difusa postfordista”. En Estados Unidos el “*sun belt*” del sur y la costa oeste (San Francisco, Los Ángeles), opuestos a las áreas tradicionales de predominio de la vieja industria, han atraído la atención de estudiosos que ven formas emergentes y sin precedentes de estructuras territoriales y económicas, formas de control político y procesos sociales de nuevo tipo (Soja, 1996). Surgen en las periferias urbanas nuevas formas espaciales en lugares donde sólo hay actividad residencial urbana desde hace no más de tres décadas. Estos territorios, que son percibidos como “lugares” específicos, han sido definidos como “*edge cities*” y concentran oficinas, espacios comerciales (tienen más puestos de trabajo que población residencial). Constituyen áreas de urbanización diseminada que se extienden sobre decenas de kilómetros y enlazan edificios de oficina, servicios

50- Las ciudades individuales tratan de definir su rol específico en esas “constelaciones”. Véase, por ejemplo, *Le livre blanc de l'île de France*, Paris, IAURP, 1991.

comerciales y áreas residenciales, produciéndose una bipolaridad entre *trabajo informatizado* y *hogar individual* dominado por la cultura audiovisual. El concepto de “*edge city*” está emparentado con el de “*exópolis*” de Soja (1994), autor que ejemplifica este concepto con el Condado de Orange en el sur de California.

## **2. Los procesos de globalización de la economía, la sociedad y la cultura y los cambios territoriales en el interior de las grandes metrópolis**

En el interior de las grandes metrópolis de la década de los noventa se producen cambios importantes en los patrones de organización territorial, desarrollándose, por una parte, patrones emergentes y, por otra, afianzándose otros ya existentes.

Los principales procesos son los siguientes:

1) *Equipamiento selectivo del territorio* que crea ámbitos que facilitan la gestión centralizada y que conduce al desarrollo de espacios nodales que alojan las renovadas “funciones comando” (gestión, coordinación y control). Estos ámbitos se convierten en nuevos sub-centros urbanos que pueden ocupar áreas específicas del centro urbano tradicional o nuevos espacios algo apartados de éste (en general zonas intersticiales antes desvalorizadas). En todos los casos adoptan una fisonomía particular que se difunde a escala mundial: conjuntos de grandes edificios de diseño innovador y emblemático que confieren características formales “posmodernas” al espacio urbano,<sup>51</sup> dotados de servicios que utilizan tecnología informática (edificios “inteligentes”).

2) Nuevos ámbitos de comercialización de bienes y servicios que combinan en una localización puntual la concentración en un espectro muy variado de productos, prestaciones de diverso tipo y esparcimiento. Estos desarrollos imponen cambios drásticos en los patrones de consumo colectivo al mismo tiempo que inducen también cambios muy difundidos en la vida cotidiana. La localización de los nuevos ámbitos puede reforzar localizaciones existentes o, más frecuentemente, crear nuevos puntos de interés en zonas apartadas o intersticiales, con la condición de que su localización –independientemente de la calidad de su entorno inmediato– resulte potencialmente accesible a nivel metropolitano,

---

51- Para un análisis de la relación entre “posmodernidad” y espacio urbano, véase: Casariego Ramírez, 1995. Para este autor, los cambios interrelacionados de la economía, la sociedad y la cultura que comienzan en la década de 1970, se hacen evidentes en la década de 1980 y se agudizan durante la década de 1990, podrían ser sintetizados por tres oposiciones conceptuales: *estructuralismo/post-estructuralismo* en filosofía, *industrialismo (fordismo)/post-industrialismo (post-fordismo)* en economía y *modernismo/post-modernismo* en el campo de la cultura (y de manera particular en el urbanismo y la arquitectura).

en particular mediante el transporte privado (autopistas) pero también mediante el transporte público.

3) Se producen también desarrollos de gran importancia en los procesos residenciales. Por una parte, la continuación de los procesos de suburbanización de los grupos medio-altos y altos que desde la difusión del automóvil son característicos de las metrópolis norteamericanas y de los que pueden encontrarse ejemplos importantes en las metrópolis latinoamericanas. Durante la década de 1990 esos procesos se centran en los grupos de más altos ingresos (y posiblemente de manera preponderante en los más ligados a la economía global) y se extienden a la extrema periferia de las regiones urbanas, valorizando el mayor consumo de espacio, la seguridad, un entorno paisajístico que valoriza (de manera más simbólica que real) el contacto con la naturaleza. Se habla de “la fuerte dinámica económica de las periferias” que incrementa el valor de la tierra y provoca “una fuerte tensión en los bordes” con la condición de que esas periferias puedan tener acceso asegurado a las zonas centrales mediante autopistas. Como contrapartida, la aparición más reciente de los llamados procesos de “gentrificación” en los que zonas centrales previamente deterioradas son revalorizadas por su ocupación por parte de sectores de más altos ingresos que los de los antiguos ocupantes. Este tipo de procesos implica un redescubrimiento de los valores urbanos (tanto los valores simbólicos como las ventajas derivadas de la mayor accesibilidad de los centros) frente a los tradicionales patrones de suburbanización de las clases medias (en los Estados Unidos). Ciertos tipos residenciales como los *condominios* (edificios en altura en copropiedad) y los *lofts* (originalmente viviendas reconvertidas a partir de otros usos) configuran un tipo de paisaje urbano central en crecimiento. Este proceso fue alimentado originalmente por sectores específicos de las clases medias, entre los que se destacaban los intelectuales, artistas, minorías de distinto tipo, hogares jóvenes, hogares con hijos cuyos jefes son mujeres que trabajan, etc.). Esos grupos alimentan procesos del mercado que traen aparejada una “colonización”, la valorización de zonas anteriormente degradadas y el desplazamiento de sus primitivos habitantes (en algunos casos implicando, en relación con el ámbito municipal, también cambios en el peso y la representación política de esas zonas).

4) Finalmente, las “*exopolis*”. El término “*exopolis*” es propuesto por E. Soja (1996) para denominar colectivamente a cierto tipo de desarrollo periférico difuso característico de los noventa, a los que también otros autores hacen referencia como “*edge cities*”, “*outer cities*” o “*postsuburbia*” y, desde el ángulo de la producción, como “*technopoles*” o “*silicon landscapes*”.

En las *exopolis* las formas metropolitanas usuales –distritos centrales de negocios dominantes (altamente concentrados y construidos en altura) y zonas tanto residenciales como relativas a otros usos del suelo radiando concéntrica y sectorialmente a partir del centro (con gradientes residenciales declinando a

partir de ese centro)– están atravesando ahora un proceso de profunda *deconstrucción y reconstrucción* socioespaciales en los que “la centralidad es ubicua y la sólida familiaridad de lo que alguna vez se conoció como *urbano* se disuelve en el aire (Soja, 1996: 239).

Seguindo a Soja (1996) y a otros autores, el condado de Orange, en el sur de California, es paradigmático de los nuevos patrones de industrialización y urbanización que caracterizan a los nuevos espacios emergentes, en oposición a las viejas zonas industriales. El nuevo tejido urbano no estaría más “limitado por las rígidas demandas jerárquicas de la producción en masa y las líneas de montaje: un nuevo tipo de industrialización está dando lugar a una forma naciente de urbanización periférica.” Este paisaje, “ajustadamente construido, donde la *acumulación económica flexible* se ve respaldada por políticas locales *hiperconservadoras*, constituye el núcleo originario de exópolis, no solamente en el condado de Orange sino en la casi totalidad de las otras metrópolis norteamericanas (Soja, 1996: 247).

Las disposiciones típicas consisten en un centro de gravedad (por ejemplo el lugar de mayor accesibilidad de las *áreas metropolitanas estándar* –Standard Metropolitan Areas o SMA’s– involucradas) del que significativamente forman parte importante espacios virtualmente vacíos, zonas residenciales de bajo nivel (por ejemplo el Barrio Latino, mercado de mano de obra indocumentada barata) y monumentos simbólicos. Alrededor de los “centros”, una galaxia de lugares que recrean de manera simulada la “urbanidad” y se destacan por su monumentalidad y muchas veces por su sofisticación arquitectónica: *shopping malls*, espacios culturales (campus universitarios, museos, bibliotecas), grandiosos *parques temáticos* de distinto tipo, complejos comerciales y de negocios, comunidades residenciales equipadas por ostentosas facilidades sociales, deportivas y recreativas.<sup>52</sup>

---

52- Resulta de especial interés citar *in extenso* algunos comentarios de Soja referentes a que las comunidades ostentan nombres tradicionales y se esfuerzan por crear un estilo de vida uniforme y un sentido emocional de pertenencia que excluye a los heterodoxos, lo que es ejemplificado con algunos testimonios de residentes: “...es esta una comunidad que ofrece un gran estilo de vida ¿cómo puede alguien del Este sentir otra cosa más que el deseo de mudarse aquí?, “...no puedo hablar demasiado de la comunidad: estoy enamorado de ella”. Algunas voces, sin embargo, expresan opiniones heterodoxas: “...de lo que se trata aquí es solamente del *status*; uno debe ser feliz, debe tener una buena silueta y debe tener hijos que desempeñen un sinnúmero de actividades. Si uno no practica *jogging* ni camina ni anda en bicicleta, la gente la gente comienza a preguntarse si uno no tiene diabetes o alguna otra enfermedad paralizante... Esto pone mucha presión sobre los niños: necesitamos aquí algo más del espíritu de Huck Finn... más tiempo para patear latas en la calle” (significativamente, en el texto original, se consigna que esta testigo pidió no ser identificada).



## **II. Buenos Aires y los procesos de los años 90**

### **1. Aspectos generales**

Buenos Aires ha sido encuadrada en la literatura reciente como una “metrópoli regional”. Lo problemático de su clasificación a un nivel internacional, sin embargo, ha sido remarcado por los autores que se han centrado en su estudio en relación con las distintas etapas históricas de su desarrollo: para James Scobie, la característica esencial de la metrópoli emergente a comienzos del siglo XX es constituirse como una ciudad “burocrático-comercial”, de lo que extrae muchas sus características idiosincráticas; Charles Sargent, por su parte, remarca las características que comparte su estructuración espacial como consecuencia de la masiva difusión del tranvía eléctrico; Guy Bourdé, en sus dos tesis doctorales (de tercer ciclo y de Estado) pone en evidencia la coexistencia de elementos comunes con otras metrópolis de sus características y, al mismo tiempo, la presencia de elementos profundamente idiosincráticos. Recientemente, Buenos Aires ha sido mencionada como “ciudad de tercer tipo”, “a la vez próxima y distante de Europa” (Prévôt-Schapira, 1996).

En relación con su participación en las características de las “ciudades globales” de la década de 1990, podría decirse que Buenos Aires participa en este sentido de muchos de los aspectos identificados en la literatura, pero lo hace de manera específica, mostrando importantes rasgos derivados de procesos socioterritoriales que le son propios.

### **2. Cambios en la estructura urbana durante las décadas de 1980 y 1990**

#### 1) La suburbanización de las elites

–Aspectos generales:

Desde la década de 1940 y hasta la de 1980 los “loteos económicos”, una de las formas principales del hábitat de los trabajadores urbanos durante ese período, habían constituido la periferia externa de la aglomeración (Torres, 1978, 1993). A partir de la segunda mitad de la década de 1980 –y con más intensidad durante la década de 1990– se produce en Buenos Aires lo que podría definirse como una suburbanización de las elites. Es ésta una suburbanización que podría calificarse como “tardía” debido al retraso de la aparición del fenómeno en relación con las metrópolis norteamericanas y muchas latinoamericanas.

El “mapa social” de la aglomeración construido a partir de información del censo de 1991 muestra básicamente tres patrones característicos: (1) una preeminencia del norte sobre el sur, (2) una preeminencia del centro sobre la periferia y (3) una clara dominancia de los ejes principales sobre los espacios intersticiales (Torres, 1998).

En la parte de la aglomeración cuyo desarrollo es anterior a 1980 (Capital federal y parte de los 19 partidos más próximos del Gran Buenos Aires) los rasgos anteriores se mantienen firmemente establecidos. Sin embargo, en algunos de los partidos que parcialmente se incorporan a la aglomeración en 1991 (Escobar, Pilar, Gral. Rodríguez, Cañuelas) y en otros ya incorporados pero cuya parte edificada se expande (Berazategui), aparece con claridad un patrón emergente enteramente diferente: en zonas que hacen accesibles las autopistas principales tienen lugar desarrollos residenciales que señalan una tendencia a la suburbanización de los grupos de más altos ingresos, lo que se constituye en la base de un submercado residencial floreciente que acapara el interés de los empresarios inmobiliarios. Según uno de los más importantes empresarios de ese sector,<sup>53</sup> no existe actualmente subdivisión alguna de tierras con fines residenciales en la periferia externa de la aglomeración Gran Buenos Aires (a 40 km y más del centro) que no esté dirigida a los sectores de más alto poder adquisitivo, tendiendo cada vez más a extenderse para abarcar también a sectores medio-altos.<sup>54</sup> Esto marca un agudo contraste con los desarrollos residenciales periféricos de las décadas de 1940, 1950 y 1960, que tuvieron como consecuencia la apertura de lo que constituía la periferia externa de ese período a los grupos de bajos recursos.

–Características de los nuevos desarrollos:

Los nuevos emprendimientos responden al tipo de “urbanización cerrada”, es decir, desarrollos parquizados, con viviendas individuales amplias y de diseño cuidado (cuyo costo, sin contar el terreno, oscila normalmente entre 180 mil y 400 mil dólares, aunque hay propiedades a precios más bajos y otras que superan el millón de dólares),<sup>55</sup> separados físicamente del tejido urbano circun-

---

53- Roberto Tizado, exposición realizada en el Seminario sobre Barrios Cerrados, organizado por la Municipalidad de Malvinas Argentinas (Gran Buenos Aires 6 y 13 de noviembre de 1997, Buenos Aires).

54- De las varias investigaciones periodísticas que han prestado su atención a este tema, se cita la siguiente, titulada “Seguridad, aire libre y deportes: los que eligieron vivir alejados de la ciudad”: “Las historias son parecidas. Matrimonios jóvenes de clase media alta que se cansan del ruido y las molestias de la ciudad y deciden emprender una nueva vida –150 mil pesos mediante–, rodeados de parques, campos de golf, piscinas y personas de similar condición económica. Desde hace dos años, el fenómeno de instalarse definitivamente en las casas de campo que hasta entonces se utilizaban los fines de semana ha incrementado la población del norte del conurbano bonaerense.” (*La Maga*, 21-08-96, sección Temas, p. 9).

55- Según algunas estimaciones, una familia necesita como mínimo 4.500 dólares de ingreso mensual para acceder a la propiedad mínima en las urbanizaciones cerradas, siendo las expensas mensuales promedio en los *countries* de aproximadamente 600 dólares y en los barrios privados de 200 (*La Maga*, 21-08-1996. Sección Temas, p.8, “La vida en los *countries* y barrios privados. Una alternativa verde y segura”).

dante por medio de dispositivos de seguridad que han alterado el paisaje urbano de muchos sectores de la periferia: muros cerrados con garitas de vigilancia u otro tipo de cercas y sistemas permanentes de custodia a cargo de agencias privadas, que ejercen un control permanente sobre las entradas y salidas de residentes, visitantes y trabajadores (personal de servicio, jardineros, etc.).

En 1994 sólo 1450 familias vivían en estos nuevos desarrollos llegando en agosto de 1996 a 4000;<sup>56</sup> estimaciones actuales llevan la cantidad de habitantes a 30 mil. Este tipo de oferta residencial ocupa actualmente un gran espacio de publicidad en los periódicos de mayor circulación y puede referirse a dos formas predominantes: los “*country clubs*”, que comienzan su desarrollo durante la década de 1980 y los “barrios cerrados”, que se expanden de manera acelerada durante la década de 1990.<sup>57</sup> Los primeros son característicos de las zonas clasificadas como “no urbanizadas”, dan gran cabida a facilidades para la práctica deportiva (golf, equitación, tenis, etc.; en algunos casos canchas de rugby y marinas), se rigen legalmente por la ley de usos del suelo de la provincia de Buenos Aires<sup>58</sup> y por normas municipales específicas, que sólo autorizan la residencia transitoria o la segunda residencia (restricción que en los hechos tendió a evolucionar hacia la vivienda permanente) y son administrados por un Consejo Directivo (de manera similar a los clubes exclusivamente deportivos). Los segundos, en cambio, se encuadran legal y administrativamente en la ley de “propiedad horizontal” de 1948,<sup>59</sup> concebida originalmente para posibilitar la copropiedad de edificios residenciales de departamentos en altura y aplicada hasta ahora exclusivamente con ese fin. La aplicación –algo forzada– de esa figura jurídica a los “barrios cerrados” permite sortear las restricciones relativas a la vivienda permanente contenidos en la normativa de los “*country clubs*” y permite también que sean administrados por un administrador nombrado por los copropietarios y no necesariamente por un Consejo Directivo.

A los tipos anteriores posteriormente se suman las “granjas” y “marinas” y, mas recientemente, proyectos de verdaderas “ciudades cerradas” (por ejemplo Nordelta, en el partido de Tigre).

---

56- Información del Instituto de Capacitación de la Cámara Inmobiliaria Argentina.

57- Existe una tercera variedad, autodenominada “clubes de granja”, que enfatizan valores ecológicos de contacto activo con la naturaleza (circuitos hípicas, huertas orgánicas).

58- Ley 8912 de 1977.

59- Ley nacional 13.512, llamada de “propiedad horizontal”. Hasta su promulgación en 1948 sólo se podía ser propietario de la totalidad de un edificio residencial en altura. Los departamentos sólo podían ser alquilados. Durante la década de 1950 se produce el auge de los edificios en altura de departamentos “en propiedad horizontal.” Este nuevo submercado residencial alcanza durante un par de décadas prácticamente a toda la gama de los grupos medios.

Los nuevos desarrollos se insertan en el tejido urbano marcando un claro contraste con la trama abierta que caracterizó tradicionalmente el desarrollo de Buenos Aires en sus distintas etapas y ocupan localizaciones específicas dentro de un anillo en la extrema periferia, entre 40 y 60 km del centro, en zonas a las que se puede acceder por las autopistas existentes. La más importante de esas zonas se desarrolló hacia el norte en el área de influencia de la autopista del Acceso Norte, cuya construcción comenzó durante la década de 1960 y actualmente incluye varios ramales que se extienden en dirección noroeste, paralelamente al Río de la Plata; en esta área de influencia una zona resultó afectada de manera particular: el partido de Pilar, a 50 km del centro, donde surgieron de manera reciente varios importantes centros de servicios específicamente dirigidos a la nueva población residencial (incluyendo un vasto y lujoso complejo de salas cinematográficas de estreno). Hacia el oeste, la autopista del Acceso Oeste, sólo recientemente completada, está favoreciendo el desarrollo de zonas similares en los partidos de Moreno y Gral. Rodríguez. Hacia el sudoeste, la primera de las autopistas construidas que conduce específicamente al aeropuerto internacional de Ezeiza (inaugurada durante la década de 1940, dio lugar en su momento a un desarrollo residencial basado en grandes conjuntos construidos por el Estado) actualmente sirve también de base para acceder a urbanizaciones cerradas más alejadas en esa misma dirección. Finalmente, hacia el sur, los avances en la construcción de la autopista del Acceso Sur y el proyecto de autopista Buenos Aires-La Plata favorecieron desarrollos e importantes proyectos de urbanizaciones cerradas en el partido de Berazategui (los proyectos en todo el sector sur pueden, además, ser vistos en la perspectiva de un megaproyecto internacional, el puente sobre el Río de la Plata, que tendría su cabecera al sur de esa zona).

–Los actores de los nuevos desarrollos y los intereses en juego

Uno de los efectos de los cambios económicos y sociales de la Argentina de los años 90 consiste en la agudización de los cortes existentes en el interior del amplio abanico de clases medias –cuyo peso es particularmente significativo en Buenos Aires–, produciéndose una separación neta entre una “clase media alta” (ejecutivos, profesionales exitosos) y el resto de las clases medias (comerciantes y profesionales medios, empleados públicos, etc.). Son los primeros los que forman la base del submercado residencial que en un primer momento alimenta –en conjunto con otros grupos– el submercado de las residencias secundarias de fin de semana en la periferia (“quintas”) y luego deja estas por residencias también secundarias en los *country clubs*, más protegidos.<sup>60</sup> Finalmente, en una

---

60-Existe una opinión generalizada en el sentido de que uno de los factores que está en la base del surgimiento de las urbanizaciones cerradas es la falta de seguridad en las zonas periféricas, en donde las casas de fin de semana aisladas son robadas sistemáticamente (se denuncian a veces varios robos anuales).

etapa más reciente de “racionalización económica”, la residencia permanente en el centro y el eje norte (Barrio Norte, Belgrano), constituida generalmente por un amplio piso de lujo –encuadrado en la ley de “propiedad horizontal”– y la residencia secundaria son reemplazadas por una residencia única en las urbanizaciones cerradas (ya sean *countries* transformados en vivienda permanente o barrios cerrados construidos expresamente para ese fin). Este último desarrollo va acompañado de la adopción de una tipología edilicia característica (más amplia, lujosa y ostentosa) y de un cambio en los patrones culturales y urbanos.

Las nuevas posibilidades y los nuevos problemas que plantean las urbanizaciones cerradas son de tal magnitud que han despertado el interés y la preocupación de un amplio conjunto de actores, poniéndose en evidencia situaciones conflictivas entre ellos.

Los municipios externos de la aglomeración, por una parte, alientan los nuevos desarrollos –que son fuente de una mayor recaudación impositiva local y de un aumento importante de ciertas categorías de puestos de trabajo (trabajadores de la construcción, personal de servicio, jardineros, etc.)– pero, por otra parte, deben enfrentar y mediar frente a nuevas situaciones tales como la apropiación privada de espacios públicos (por ejemplo calles), aspecto técnicamente necesario para posibilitar el diseño de un barrio cerrado exitoso (es decir, por una parte, amplio y en contacto directo con la naturaleza y, por otra parte, seguro).

Los habitantes de las zonas próximas a los lugares donde se implantan los nuevos desarrollos, protagonizan muchas veces situaciones de conflicto al oponerse a la apropiación privada del espacio público, en particular espacios previstos en los planos municipales como calles públicas, no siendo además los destinatarios de las ventajas generadas por las nuevas inversiones locales, tales como las nuevas sedes de instituciones universitarias privadas prestigiosas. En relación con los nuevos empleos generados, muchos de ellos constituyen un tipo de mano de obra que posiblemente sea provista por otras zonas y no necesariamente por el entorno inmediato del desarrollo. Sin embargo, el arraigo permanente en la periferia de población de alto poder adquisitivo produce un claro efecto de revitalización del comercio y los servicios de los sub centros existentes, de los cuales el ejemplo más significativo es el centro de Pilar, donde se instalaron recientemente sucursales de cadenas de supermercados, de bancos y de cadenas de comidas rápidas, auditorios, restaurantes, negocios de muebles y de artículos para el hogar, galerías comerciales, etc. “Los comerciantes de Pilar –afirma el diario *La Nación*– procuran convertir el casco céntrico en un *shopping* a cielo abierto”<sup>61</sup>.

---

61- *La Nación*, 30-11-1996, sección: *Countries y Barrios Privados*, p. 6.

Los propios habitantes de los desarrollos, por su parte, tienen a su vez reclamos que les son propios. Consideran excesiva la mayor carga impositiva municipal, que ha sido tachada de improcedente en lo que respecta a los servicios, planteándose un conflicto claramente expuesto por algunos empresarios inmobiliarios<sup>62</sup> que sostienen que los municipios no deberían cobrar por servicios que no prestan, puesto que los servicios básicos (agua, cloacas, seguridad) son financiados por los propios emprendimientos. Los municipios, a su vez, sostienen que es éste precisamente el mecanismo impositivo que permitiría generalizar la provisión de servicios a todo el territorio municipal.

Finalmente, la mayor parte de las voces que surgen del medio académico (principalmente urbanistas, sociólogos y geógrafos), ven en los nuevos desarrollos una tendencia sombría en la evolución del carácter de la ciudad, que afianzaría la fragmentación y la segregación, no sólo para los que quedan fuera – “excluidos” – sino también para los que quedan dentro “atrapados”.<sup>63</sup>

## 2) Los cambios en la tensión entre centro y periferia en Buenos Aires

En relación con los cambios en la tensión entre centro y periferia urbanos, resulta de interés analizar comparativamente el tipo de cambios que se producen en Buenos Aires con los que son característicos de otras metrópolis. Siguiendo un trabajo ya citado (Torres y otros, 1997), puede afirmarse que Buenos Aires, como otras grandes aglomeraciones urbanas, experimenta un importante proceso de suburbanización durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (1947-1960) pero sus características y tipo de impacto son diferentes. En Buenos Aires protagonizan este proceso los trabajadores urbanos que consolidan los “barrios de loteo económico” en la segunda corona de la aglomeración; en otros países –Estados Unidos principalmente– esos procesos de suburbanización dieron lugar a la formación de suburbios de clase media y alta posibilitada por la amplia difusión del automóvil y la construcción de autopistas. En Buenos Aires, en cambio, la suburbanización de ese período fue posibilitada por cambios en la gestión del transporte público (precios fuertemente subsidiados en el transporte público nacionalizado en 1948). Las clases medias

---

62- Véase Tizado, obra citada.

63- “Si uno tiene que salir de su cochera en un auto con los seguros trabados, luego ir a un shopping con estacionamiento custodiado, de ahí a un cine que está dentro de otro centro de compras y finalmente a su barrio cerrado, no se quién está libre y quién en prisión. La gente cree que se puede aislar en complejos privados pero en realidad termina siendo presa de un espacio urbano tenso y propio de una sociedad poco grata.” *Clarín*, 16-02-1997, p. 20. D. Ulanovsky Sack, “La gente cree que se puede aislar en los barrios privados” (Reportaje al arquitecto J. M. Borthagaray).

y altas, por su parte, no sólo no se suburbanizaron durante ese período sino que, si bien abandonaron la parte externa del centro tradicional (desplazadas por la expansión del terciario) consolidaron con edificios en altura (en “propiedad horizontal”) las características residenciales y los valores “urbanos” de otras zonas centrales y subcentrales a lo largo de los ejes que conducen a los subcentros principales dentro de la Capital (Belgrano y Flores).

Como ya se dijo, a diferencia de otras metrópolis latinoamericanas, sólo muy recientemente tienen lugar en Buenos Aires, por una parte, los procesos residenciales que establecen enclaves de alto nivel en la extrema periferia acompañados por la expansión también periférica del terciario (*shopping centers*, hipermercados, cementerios-parque, sedes de empresas) y, por otra, procesos de deterioro central conducentes a formas de “ghettización” de magnitud suficiente como para que puedan ser detectados estadísticamente por medio del análisis de los censos. De igual manera, sólo recientemente pueden ser observados procesos de “gentrificación”.<sup>64</sup>

Puede afirmarse que la existencia previa en Buenos Aires de un importante proceso de suburbanización que tuvo por protagonistas a los sectores populares y que definió la estructura urbana durante varias décadas (entre la segunda mitad de la década de 1940 y la primera mitad de la de 1970) tuvo una influencia determinante en relación con las características específicas (carácter *cerrado* de las urbanizaciones) que adoptan los nuevos procesos residenciales de suburbanización de las *élites* de la década de 1990.

Esta vecindad territorial dramatizó los contrastes socioespaciales e impuso la lógica de una fragmentación urbana exacerbada: enclaves de riqueza, cuyo nexo de unión con la ciudad son las autopistas y el automóvil privado, que se proveen a sí mismos los servicios básicos (agua, cloacas, seguridad) y que generan sus propios centros de compras, esparcimiento, educación y otros servicios (como por ejemplo, cementerios privados), deben implantarse en zonas próximas a *loteos económicos* y *villas miseria*, con viviendas autoconstruidas y servicios básicos deficitarios y autoprovistos (un pozo ciego y un pozo de extracción de agua en el mismo lote) y comunicados con las actividades urbanas y los puestos de trabajo –generalmente distantes– mediante el transporte público (colectivos y ferrocarril suburbano).

---

64- Como consecuencia de lo anterior, los procesos de “gentrificación” de la década de 1980 tal como son estudiados en la literatura (reocupación de los centros deteriorados por parte de grupos de altos ingresos), tienen lugar en Buenos Aires de manera limitada y su impacto es marginal, debido principalmente a que aquí los grupos medios, medio-altos y altos nunca abandonaron totalmente las zonas centrales y subcentrales ni se produjeron de manera masiva los procesos de “sucesión” que históricamente habían conducido en otras metrópolis a la formación de ghettos.

La lógica perversa de la muralla provista con dispositivos de seguridad y control, surge como condición necesaria del tipo de implantación que la evolución anterior de Buenos Aires impuso a los nuevos desarrollos. Esto es admitido como un presupuesto básico por los actores involucrados (municipios, promotores inmobiliarios, nuevos y viejos habitantes de la periferia), a partir del cual queda planteada la discusión de un sinnúmero de problemas prácticos en los que surgen aristas conflictivas: por ejemplo el tipo y monto de la contribución municipal que deben aportar los habitantes de los nuevos desarrollos, desde que los servicios básicos son financiados por ellos mismos; el marco normativo que en deben encuadrarse (la ley nacional de propiedad horizontal, la ley de usos del suelo de la provincia de Buenos Aires y sus agregados, una ley específica que debería ser promulgada al efecto); el derecho a expropiar (de hecho o de derecho) calles públicas con el objeto de dar más seguridad a las urbanizaciones cerradas; etc.

Por encima de este tipo de problemas sobrevuelan dilemas más profundos: ¿en qué medida las ventajas proporcionadas por las urbanizaciones cerradas (incremento de empleos, reactivación económica local) se contrapesan con el conjunto de aspectos problemáticos?; ¿proporcionan los nuevos desarrollos una imagen deseable de la ciudad futura?; ¿son siquiera una alternativa viable en la práctica, dado que se ha fraccionado más tierra que la que realmente puede absorber el mercado?<sup>65</sup> Por una parte, las respuestas optimistas desarrollan un discurso que sostiene que la nueva periferia brinda un mayor contacto con la naturaleza y un mejor ámbito para la vida familiar; por otra, las pesimistas se centran en las consecuencias negativas de todo orden que traerá el particionamiento radical del tejido urbano de Buenos Aires, hasta ahora de características abiertas. Entre ambos discursos, ciertas voces de los ámbitos municipales prefieren adoptar posturas más complacientes sugiriendo que la partición espacial podría no ser un fenómeno permanente: en un plazo no especificado –sostienen– condiciones de seguridad generalizada podrían llevar a que las murallas sean eliminadas<sup>66</sup>. *Cualquiera sea el carácter de la respuesta, es generalizada la convicción de que nos hallamos frente a un fenómeno residencial de crecimiento expansivo, de magnitud similar a lo que representaron los loteos económicos de las décadas de 1940, 1950 y 1960 y que producirá consecuencias importantes en la estructura socio espacial metropolitana.*

---

65- Según datos proporcionados por el empresario inmobiliario R. Tizado, ya citado, en 1997 existía una cantidad de lotes fraccionados equivalente a la demanda de siete años (obra citada).

66- Algunos expositores de este punto de vista llegan a traer en su apoyo ejemplos algo remotos de la historia urbana: las murallas de la ciudad medioeval –dicen– necesarias en cierto estadio histórico, dejan de serlo cuando cambian las condiciones técnicas, sociales y políticas.



### III. Los desafíos presentes

#### 1. Buenos Aires y su contexto metropolitano

Una sola entidad oficial, el INDEC, reconoce y ha precisado los criterios para delimitar una entidad urbana que llama “Aglomeración Gran Buenos Aires” (como caso específico de aplicación de esos criterios para delimitar en general las localidades argentinas).<sup>67</sup> Podría argumentarse desde la teoría urbana que la aglomeración definida de esa manera constituye en mayor medida una entidad urbana “real” que cualquiera de las jurisdicciones político-administrativas que la componen, consideradas separadamente. En cualquier comparación internacional, tal como la presentada en un cuadro anterior, es la población residente en el interior de esos límites la que es atribuida a “Buenos Aires” siendo evidente, además, que cuando se habla de las megalópolis a un nivel comparativo mundial y, sobre todo, cuando se evalúan sus funciones y su peso relativo, se está haciendo referencia a entidades urbanas “reales” (es decir unidades urbanas que engloban un mercado residencial y uno laboral y presentan una continuidad física—relativa—en la ocupación del territorio), por ser ellas, en su conjunto, las protagonistas de los procesos económicos (y, en particular, en lo relativo a atraer, planificar y localizar las inversiones). Por otra parte son también esas entidades en su conjunto las que, sumadas a otras, forman las constelaciones regionales o mega regiones (y muchas decisiones relativas a la planificación del territorio dependen de cómo son percibidas esas mega regiones).

En relación con la inserción de Buenos Aires en la red mundial de ciudades, entre los desafíos más importantes que presenta la hora actual, en la que las ciudades adquieren un protagonismo que las lleva a competir entre sí, a veces por encima de los Estados nacionales (Borja y Castells, 1998), está el de constituir formas que permitan, en primer lugar, *pensar* la aglomeración en su conjunto por parte de los tomadores de decisiones, la población en general y sus representantes (cualquiera sea la jurisdicción político-administrativa a la que pertenezcan) y, en segundo lugar, construir instrumentos que permitan *actuar*, también en conjunto, en un número importante de problemas, fundamentalmente los relativos a las grandes líneas de la planificación territorial (en particular la planificación unificada de un sistema de transporte), la relación con el medio físico y el desarrollo sostenible.

Lo anterior no constituye un desafío menor, teniendo en cuenta la falta de efectos que produjeron importantes iniciativas anteriores en ese sentido, incluyendo los acuerdos que condujeron a la creación del AMBA durante la década de 1980.

---

67- Véase Vapñarsky, 1998.

## 2. Las transformaciones socioterritoriales de Buenos Aires

Estas transformaciones, como se vio, involucran a la aglomeración en su conjunto, y los problemas implicados en enfrentarlas revierten en parte sobre el punto anterior.

Específicamente, resulta necesario asegurar que una fragmentación-privatización del territorio urbano –tendencia actualmente predominante– no se convierta en un fenómeno irreversible. Esto constituiría una contramarcha con respecto a una de las características morfológicas más destacadas de las varias etapas del desarrollo de Buenos Aires: el mantenimiento de un tejido urbano abierto (lo que, sin duda constituye uno de sus puntos fuertes en relación con otras ciudades).

### a. Ordenamiento o *laissez-faire* territorial

Finalmente, para cerrar estas breves reflexiones finales relativas a los desafíos derivados de los temas expuestos, debe hacerse referencia al verdadero *laissez-faire* territorial que siempre predominó –en los hechos– en Buenos Aires, aun cuando existieran normativas o planes (que finalizaban no aplicándose). Esta característica del desarrollo de Buenos Aires no resulta asombrosa en un clima de retroceso del Estado, pero es particularmente paradójica si consideramos la mayor parte de las décadas de 1940 y 1950 (contemporáneamente al desarrollo de importantes iniciativas del planeamiento urbano europeo de posguerra), cuando un clima político-económico de intervención estatal en la economía, abarcando la formulación de planes quinquenales y la nacionalización de todos los servicios públicos urbanos, incluyendo el transporte, permite al mismo tiempo el desarrollo de un proceso de expansión urbana masiva en el contexto del *laissez-faire* territorial más generalizado. Muchos de los desafíos actuales derivan de esa situación.

La nueva etapa de suburbanización –la “suburbanización de las elites”– reproduce esa situación, lo que constituye un factor que pesa negativamente en los procesos de reproducción de la *estructura* y el *tejido* urbano.

La necesidad de desarrollar los métodos e instrumentos que permitan pensar y actuar sobre la Aglomeración Gran Buenos Aires en su conjunto constituye probablemente el desafío central de la coyuntura presente, siendo esto una condición necesaria para posibilitar una reflexión productiva sobre su *competitividad* y *complementariedad* en el contexto sudamericano y mundial.

La ilustración cartográfica que se muestra a continuación<sup>69</sup> es el resultado de superponer  $\frac{3}{4}$  gracias a la utilización de un SIG $\frac{3}{4}$  el “mapa social” de la

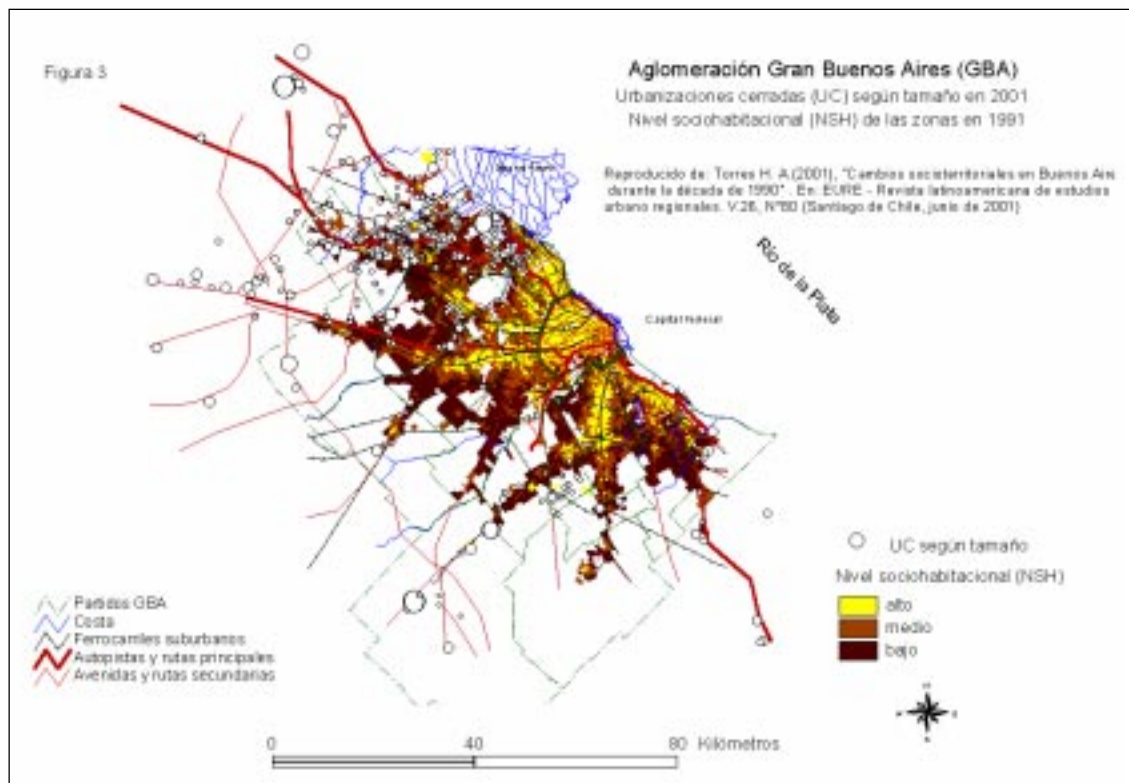
---

69- La ilustración reproduce en su versión original (color) la que se encuentra publicada en blanco y negro –Figura N° 3– en un trabajo reciente del autor (Torres, 2001) publicado en la Revista *EURE* (Santiago). Se quiere agradecer la autorización para reproducir esa ilustración.

aglomeración en 1991 tal como es desarrollado en publicaciones anteriores (Torres, 2001), con la localización de las urbanizaciones cerradas (representadas según tamaño), relevadas de una guía especializada fechada en marzo de 2001 (véase Publicountry, 4ª edición). Esa superposición pone claramente en evidencia que las zonas donde se produce el desarrollo más denso de esas urbanizaciones (eje norte, a aproximadamente 50 km del centro de la aglomeración) constituye una zona servida por una red muy articulada de autopistas cuyas zonas intersticiales constituían el límite externo de los “loteos económicos” que habían constituido el tipo característico del desarrollo periférico desde la década de 1940 (en conjunto con un nada desdeñable desarrollo de las “villas de emergencia”).

Es precisamente esta proximidad –resultado de las transformaciones territoriales de importancia que se producen en la evolución histórica de la aglomeración durante la década de 1990– el factor que explica la extrema discontinuidad y particionamiento que adopta el tejido urbano en la periferia externa y que constituye la fuente de numerosas situaciones conflictivas actuales y potenciales.

## Mapa 1: Aglomeración Gran Buenos Aires (GBA)



## Bibliografía

- Borja, J. y Castells, M., (1997) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, UNCHS.
- Bourdé, G., (1987) *La classe ouvrière argentine (1929-1969)*, 3 tomos, Paris, Recherches et Documents, AMERIQUE LATINE, l'Harmattan.
- Capron, G., (1996) *La ville privée: les shopping centers à Buenos Aires*. Tesis de doctorado en *Géographie-Aménagement*. Université de Toulouse II.
- Casariego Ramírez, Joaquín (1995) "Sobre el espacio y la posmodernidad. Una reflexión sobre la experiencia norteamericana", en *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, III (106).
- Goldemberg, J., Fischerman, J. y Torres, H., (1967) "Déficit habitacional y tendencias ecológicas en la ciudad de Buenos Aires", en *Revista SUMMA*, N° 9, agosto.
- Minujin, A., (1996) "Estrujados. La clase media en la Argentina", en *L'ordinaire Latino Américain*, N°s 165-166 (pp.27-34).
- Municipalidad de Malvinas Argentinas (1997) *Seminario sobre Barrios Cerrados* (Documentación), mimeo.
- Prévôt Schapira, M.-F., (1996) "Les banlieues de Buenos Aires: les politiques locales en débat", en *L'Ordinaire Latino Américain*, N° 165-166 (sept.-dic.), pp. 93-104.
- Sassen, S., (1997) *Las ciudades en la economía mundial*, Universidad Di Tella, mimeo.
- Sassen, S., (1994). *Cities in a world economy*, California, Pine Forge Press (A Sage Publications Company).
- Sassen, S., (1991) *The Global City. N. York, London, Tokyo*, Princeton University Press.
- Soja, E., (1996) *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*, Cambridge, Mass., Blackwell Publishers.
- Soja, E., (1989) *Postmodern Geographies. A Reassertion of Space in Critical Social Theory*, London and N. York, Verso.
- Torres, H. A., (1998) "Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites", en Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano", Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. Soc, UBA (Trabajo editado en CD).

- Soja, E., (1985) "The Spatiality of Social Life. Towards a Transformative Rethorisation", en Gregory, D. y Urry, J., (eds.), *Social Relations and Spatial Structures*, Londres, MacMillan.
- Torres, H. A. y otros (1997) "Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópoli latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires", en *Territorios en Redefinición. Lugar y Mundo en América Latina*, Buenos Aires: 6° Encuentro de Geógrafos de América Latina, Dep. Geog., FF y L, UBA (Trabajo editado en CD).
- Torres, H. A., (2001) "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en EURE - Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (Santiago, Vol.XXVII, N. 80 (mayo), pp. 33-58.
- Torres, H.A., (1996) "Buenos Aires en su contexto metropolitano", en H. Herzer, (comp.), *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC, UBA (pp. 109-128).
- Torres, H. A., (1993) El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). *Serie Difusión* N° 3, Buenos Aires, SICyT, FADU, UBA.
- Torres, H. A., (1978) "El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos", en *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, N° 70, vol. 18, pp. 163-204.
- Vapñarsky, César (1998) El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos. Censo '91, Serie D, N° 4. Buenos Aires: INDEC.