

Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópolis más integradora o más excluyente?

Pablo CICCOLELLA & Luis BAER

Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Director del Instituto de Geografía y Profesor Titular regular del Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires & Licenciado en Geografía, Becario de CONICET, Investigador del Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires

RESUMEN: La crisis institucional y de gobernabilidad de 2001 en Argentina, puso de relieve los límites del modelo neoliberal de los años noventa y redefinió las tendencias de los procesos de reestructuración metropolitana. La posterior reactivación económica desde fines de 2002, por su parte, reinstaló la afirmación de nuevos sectores medios-altos de la sociedad, con un patrón de autosegregación territorial similar al de los años noventa (torres en la ciudad y urbanizaciones cerradas en la periferia) y la continuación de la expansión de los asentamientos precarios. Este trabajo intenta presentar los principales cambios territoriales y socioeconómicos producidos luego de más de una década y media de crecimiento económico (1990-2007), interrumpida por la crisis económica de 1999-2002 en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Asimismo, se espera contribuir a la reflexión y debate sobre las contradicciones de dichos procesos que, por un lado, muestran tendencias hacia la modernización y globalización de ciertos segmentos territoriales y, a la vez, profundizan la fragmentación del espacio metropolitano y la exclusión social.

DESCRIPTORES: Reestructuración territorial, Desequilibrios territoriales, Segregación social, Crisis económica, Buenos Aires (Argentina).

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La reestructuración económica mundial iniciada a mediados de los 70 conjuntamente con las transformaciones políticas, sociales, tecnológicas y culturales han provocado el progresivo debilitamiento de los Estados nacionales. Las sucesivas políticas de ajuste, racionalización y modernización, han ido desarticulando las estructuras burocrático-administrativas y los marcos regulatorios construidos durante la etapa del Estado de Bienestar. En el marco de la globalización económica, las economías

nacionales y los intereses regionales han quedado supeditados a las decisiones supranacionales y a una mayor libertad de acción del capital.

Estas transformaciones han tenido su correlato físico en la reestructuración del territorio. Tanto las áreas rurales como las urbanas han acusado el impacto de cambios profundos en las formas de organización de la producción, usos del suelo y valorización diferencial del mismo, generándose tendencias a la formación de nuevos territorios y territorialidades.

Recibido: 23.10.2008.
e-mail: luisbaer@yahoo.com.ar;
pablocicolella@arnet.com.ar

Queremos agradecer a Jorge Blanco, Cristina Cravino, Juan Duarte, Leopoldo Gurman, Mariana Lipori, Iliana Mignaqui, Darío San Cristóbal, Daniela Szajnberg, Lorena Vecslir y Marianela Figueroa, por su inestimable colaboración para la realización de este artículo.

En las grandes ciudades, los cambios tecnológico-productivos, político-institucionales y socio-culturales se han expresado en términos físicos de modo muy definido y extendido en los procesos de densificación de áreas centrales y pericentrales y en la expansión considerable de los suburbios bajo tipologías diversas de urbanizaciones cerradas (UC). La proliferación de grandes superficies comerciales y centros de ocio suburbanos sumado a la ampliación de la red de autopistas en torno a la ciudad han convergido en la producción de un tipo de ciudad más densa en las áreas centrales, pero con densidades muy bajas en las periferias, dando lugar a lo que se conoce en la literatura urbana reciente como *metápolis* (ASCHER, 1995), *ciudad difusa* (DEMATTEIS, 1998) o *ciudad sin confines* (NELLO, 1998). Como resultado del sesgo desconcentrador de los años ochenta y las tendencias remetropolizadoras de los noventa, con un patrón de urbanización sumamente abierto, la ciudad parece disolverse sobre los territorios que antes denominábamos *hinterland* (CICCOLELLA, 2003).

Pero las grandes metrópolis han sufrido también otro tipo de cambios, menos perceptibles a simple vista: cambios en la base productiva (de un modelo productivo basado en la industria se pasa a otro especializado en servicios complejos y avanzados a la producción, y en servicios banales vinculados básicamente al consumo); cambios en los patrones socioculturales (particularmente en la esfera del consumo) cambios en las formas de gestión del espacio urbano, cambios en las formas de acceso al suelo y de producción y apropiación de renta urbana y cambios en la estructura social y distribución del ingreso.

La Argentina no sólo no ha escapado a estas transformaciones sino que ha adoptado buena parte del recetario neoliberal, particularmente a partir de los años noventa. A partir de entonces, se genera un escenario institucional, jurídico y macroeconómico favorable a la inversión extranjera directa,

afirmandose la supremacía del mercado por sobre el Estado, lo que ha replanteado la participación de los actores que tienen injerencia en el ordenamiento del territorio. La venta y privatización de bienes y empresas públicas que afectó considerablemente los servicios urbanos; conjuntamente con la reducción de la inversión pública en materia de políticas sociales, son ejemplos claros de este proceso. El correlato socio-territorial de estos procesos ha sido, por un lado, la profundización de la segregación, materializada en el crecimiento de los asentamientos precarios y, por otro lado, una agresiva proliferación de urbanizaciones cerradas en el suburbio. Por su parte, en la ciudad de Buenos Aires (CBA) se produjo un *boom* de torres residenciales de alto patrón, mientras las *villas miseria* se multiplicaron, expandieron y densificaron.

La crisis institucional y de gobernabilidad de 2001 puso de relieve los límites del modelo neoliberal de los años noventa, redefinió las tensiones entre lo público y lo privado, e impulsó un debate inédito sobre la ciudad y la metrópolis, no sólo en foros especializados y en la esfera gubernamental y en el debate político, sino también —y principalmente— en la propia ciudadanía.

Por su parte, la posterior reactivación económica desde fines de 2002 reinstaló la afirmación de nuevos sectores medios-altos de la sociedad, con un patrón de autosegregación territorial similar al de los años noventa (torres en la ciudad y UC en la periferia) y la expansión de los asentamientos precarios, aunque con algunas intervenciones puntuales del estado local y provincial para integrar a la “ciudad formal” dichos asentamientos.

Este trabajo intenta presentar los principales cambios territoriales y socioeconómicos producidos luego de más de una década y media de crecimiento económico (1990-2007), interrumpida por la crisis económica de 1999-2002 en la Región Metropolitana de Buenos Aires¹

¹ Se entiende por RMBA las siguientes jurisdicciones: a) **Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CBA)**, con un área de 200 km² y una población actual de alrededor de 3.100.000 habitantes; b) **Gran Buenos Aires (GBA)**, conformada por 24 *partidos* (departamentos o municipios) que forman la 1.^a y 2.^a corona de la aglomeración: Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui,

E. Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López, con un área de 3.680 km² y una población actual aproximada de 9.000.000 de habitantes;

(RMBA). Asimismo, se espera contribuir a la reflexión y debate sobre las contradicciones de dichos procesos, que, por un lado muestran tendencias hacia la modernización y globalización de ciertos segmentos territoriales, y a la vez, tienden a profundizar la fragmentación del espacio metropolitano y la exclusión social.

2. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO CRISIS-POSCRISIS EN LA ARGENTINA Y LA RMBA

La crisis económica que comienza a fines de 1998 y se torna dramática y también política en el período 2001-2002 interrumpió de manera tajante el proceso de reestructuración metropolitana de los noventa; aún cuando las inversiones masivas continuaron realizándose hasta bien entrado el año 2000, especialmente en el sector inmobiliario que mostró una sostenida inversión y oferta en barrios cerrados, torres residenciales de alto patrón y edificios inteligentes para el sector empresarial. Pero lo cierto es que la crisis mencionada puso un límite rígido al proceso expansivo y a los cambios estructurales de los noventa; las actividades económicas se desplomaron, el financiamiento externo e interno virtualmente desapareció y la incertidumbre económica y política llegó a comprometer seriamente el funcionamiento de las instituciones.

Desde finales de 2002 se estabiliza la crisis política y la economía argentina retoma la senda del crecimiento y en 2003 este se hace

muy acelerado y continúa durante el resto de la década actual, marcando el hecho inédito de un crecimiento que promedia el 8,5% anual durante cinco años seguidos (2003 a 2007), lo que equivale a un crecimiento de casi el 50% de la economía, que había perdido un 15% entre 2001 y 2002. Durante esta etapa se produce, básicamente en función del sostenimiento de un tipo de cambio diferente al de los años noventa², un incremento notable de la actividad económica volcada al consumo interno, un crecimiento de las exportaciones, una expansión del empleo y una disminución de los índices de pobreza e indigencia.

La expansión de otras actividades económicas desvinculadas del cambio de modelo económico (como la producción agraria, la producción minera y, hasta 2005, la producción energética) ha significado una dualización de los procesos socioeconómicos y territoriales en la Argentina. En algún sentido, un circuito más internacionalizado vinculado a *commodities* agropecuarios, mineros e industriales (agroindustriales, siderúrgicos y metalmecánicos), explican un proceso de acumulación y de alimentación de otros circuitos como, por ejemplo, la formación de nuevos enclaves de valorización de la tierra y el suelo urbano (nuevas rentas diferenciales) como resultado de los nuevos ingresos sectoriales de los años 2000, del incremento notable de la actividad turística interna y receptiva y de la salida de fondos cautivos durante el denominado "corralito"³. Finalmente, la incorporación relativamente masiva de pequeños y medianos propietarios extranjeros de bienes inmuebles en la ciudad de Buenos Aires ha contribuido al

y c) el resto de la RMBA o "3.ª corona", integrada por 16 partidos: Berisso, Brandsen, Campana, Canuelas, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, La Plata, Luján, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón, San Vicente y Zárate, con un área aproximada de 15.800 km² y una población actual de 1.600.000 habitantes. En conjunto, la RMBA comprende un área de 19.680 km² y una población actual aproximada de 13.700.000 habitantes. La expresión **AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires)**, se utilizará para denominar al conjunto CBA+GBA, y la expresión **RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires)**, para el conjunto total de la aglomeración (ver FIG. 1).

² Con una moneda local subvaluada de 3 pesos por 1 dólar, frente a la convertibilidad de la década pasada de 1 peso por 1 dólar.

³ El "corralito" se implementó a finales de 2001 con el objetivo de frenar "la fuga de capitales" y el vaciamiento de los plazos fijos. La Asociación de Bancos de la Argentina (ABA)

calculó que el monto de dinero afectado por el "corralito" fue de más de 66 mil millones de pesos-dólares. Sin embargo, durante 2001 varios ahorristas lograron no quedar "acorralados" y extraer de los bancos un monto aproximado de 29.000 millones de pesos/dólares (Página12, Suplemento Cash, 03/12/06). Por otro lado, un informe elaborado por la Comisión Especial Investigadora de Fuga de Divisas de la Cámara de Diputados determinó que la "fuga de capitales" hacia el exterior ascendió a casi 16.000 millones pesos/dólares durante el año 2001. Es decir, una masa de capital aproximada de 13.000 millones de pesos-dólares no fue "acorralada" ni se fugó al exterior, se quedó en el país en el "colchón" de los ahorristas. Parte de este dinero puede haberse destinado a la inversión inmobiliaria, ya sea al financiamiento de proyectos o la compra final de inmuebles. Cabe destacar además, que los 66.000 millones de pesos-dólares del corralito fueron, desde 2002, paulatinamente liberados. El 21 de agosto de 2005, con la última reprogramación, el corralito se extinguió definitivamente (BAER, 2008a).

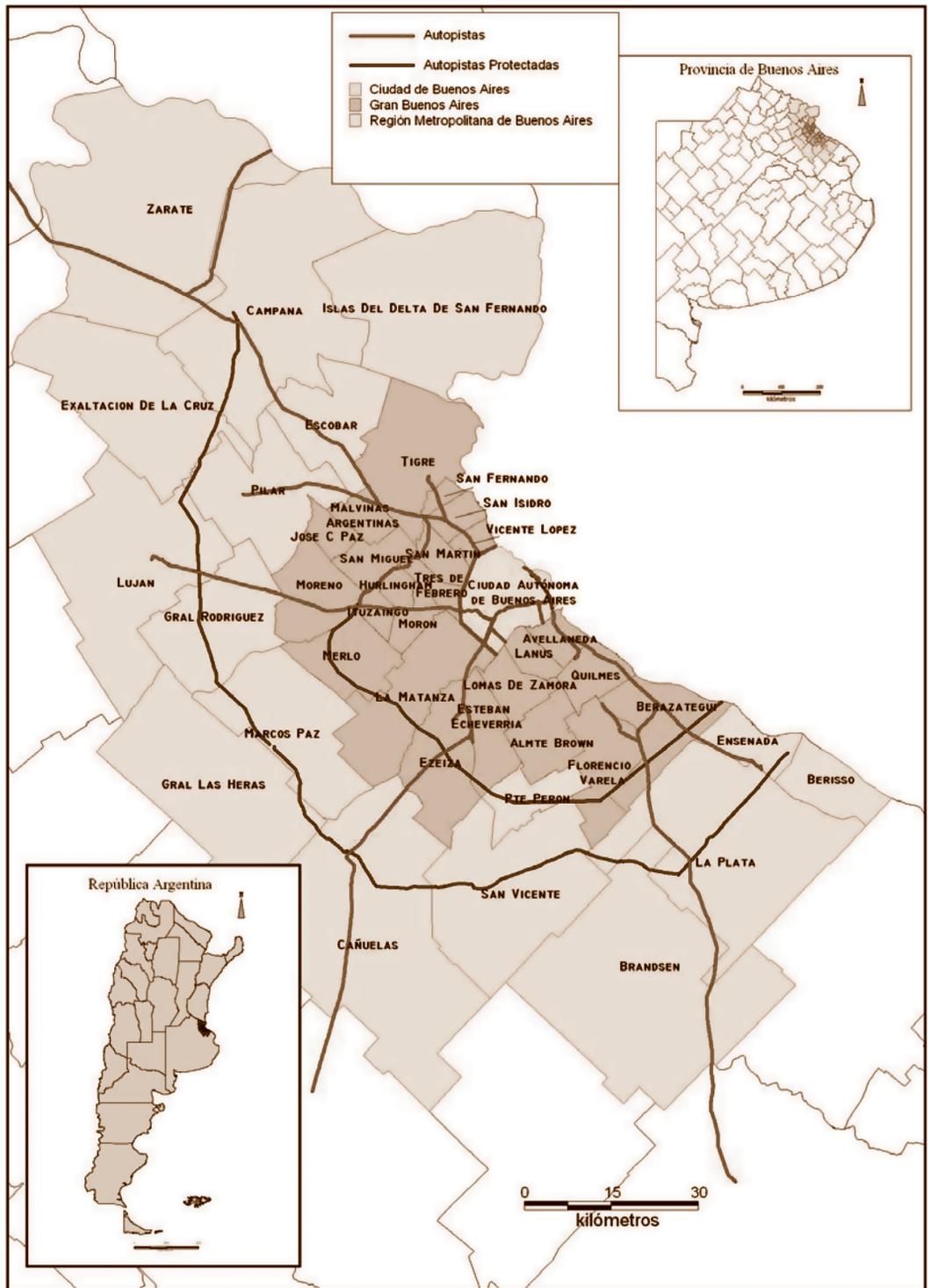


FIG. I. Región Metropolitana de Buenos Aires

Fuente: Elaborado por Mariana FIGUEROA para el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM) del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

“boom inmobiliario” que se desarrolló en la ciudad a partir de 2003⁴.

Como se verá más adelante, existe una fuerte distorsión y contradicción entre una situación socioeconómica notablemente diferente de la de los años noventa, sin que esta mejora sustantiva implique necesariamente un cambio de patrón de desarrollo urbano, sino más bien la continuidad fantasmagórica o inercial del de los noventa, la *ciudad excluyente*, incluso cada vez *más* excluyente, sólo que con ritmos diferenciados, tanto en las escalas temporales como en las territoriales.

3. LA REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DE LA RMBA

En diversos trabajos (CICCOLELLA, 1999, 2003, CICCOLELLA & LUCIONI, 2005, etc.) hemos señalado que las tendencias morfológico-estructurales que caracterizaron a la RMBA en los años noventa, podrían sintetizarse en ciertos procesos que colocan a Buenos Aires dentro del patrón de metropolización predominante en América latina pero, a la vez, en una situación de relativa singularidad.

3.1. Los cambios a nivel de la centralidad

La problemática de la centralidad respecto de las metrópolis implica un análisis a doble escala (Alessandri Carlos, 2001:178). La escala de la propia región metropolitana como centro o como nodo de un sistema de ciudades y territorios a los que se conecta, o que a veces comanda; y la escala del núcleo central de la aglomeración donde se observa la mayor cantidad y densidad de funciones de comando (sedes empresariales, sedes financieras, servicios avanzados, hotelería internacional, centros políticos, centros culturales, etc.) Paralelamente, la centralidad hoy debe ser estudiada en una doble dimensión; la clásica, donde predomina el elemento físico, la contigüidad espacial, la aglomeración física de objetos emblemáticos del poder económico (bancos, sedes

empresariales, edificios inteligentes) y la dimensión reticular, donde los vínculos predominantes son inmateriales (por medio de tecnologías de comunicación e informática) y pertenecen al campo de las múltiples relaciones interempresariales, las solidaridades entre grandes corporaciones, en fin, la pertenencia a un mismo *espacio relacional*, más allá de toda discontinuidad territorial intra e intermetropolitana.

En síntesis, hablar hoy de centralidad implica, por un lado, la delimitación de una zona de concentración de equipamientos, funciones y actividades vinculadas al comando de la economía regional, nacional y a la vinculación con la red de comando económico del capitalismo global. Lo que hemos denominado anteriormente, *distritos de comando* (CICCOLELLA, 1999: 17). Así entendida, la centralidad ha sufrido, en el caso de Buenos Aires y el período considerado, los siguientes fenómenos y tendencias.

- Modernización, verticalización y densificación del *Área Central Tradicional* (ACT), lo que implica que, en términos operativos, dicho *distrito de comando* continúe teniendo una enérgica vitalidad y liderazgo en su especialización funcional.
- Extensión del ACT y formación de un *Corredor Corporativo* (CC) que se derrama hacia el norte, este y sur, particularmente fortalecido por la operación urbanística de Puerto Madero que, por su contigüidad y forma espacial, produce un efecto de estiramiento del ACT, de allí la denominación de CC (CICCOLELLA, 2003: 211).
- Surgimiento de una *Red de Distritos de Comando*, en forma de núcleos y corredores corporativos fuera del ACT. Este fenómeno se ha dado fundamentalmente en la zona norte de la CBA y de la RMBA, donde se escalonan algunos núcleos de oficinas inteligentes y pequeños centros empresariales, discontinuos entre sí, hasta una distancia de 60 km del centro, perfilando una tendencia firme a constituirse en una red

⁴ Entre 2006 y 2007, cerca del 25% de las escrituraciones en la Ciudad de Buenos Aires se hicieron a nombre de nuevos propietarios extranjeros. Sólo en 2004 se realizaron 8.085

operaciones inmobiliarias con adquirentes extranjeros, por un total de 2.000 millones de dólares. En 2007, el 37% de las inversiones inmobiliarias en Puerto Madero fueron hechas por extranjeros.

alternativa y complementaria, sino subordinada al CC central.

La formación de ese CC central tiende a reafirmar la *monocentralidad* de Buenos Aires, concentrándose allí cerca del 75% de la superficie de oficinas de última generación construida entre 1990 y 2007⁵. Si bien el proceso de suburbanización de los distritos de comando es consistente (particularmente desde 2003 en los distritos de la primera corona norte de la aglomeración), Buenos Aires muestra un proceso bien diferente del que en América Latina tipifican ciudades como San Pablo o México, cuyos centros de negocios se han desplazado del ACT a varios kilómetros fuera de ella (centros Berrini y Faría Lima en San Pablo o Santa Fe en México DF).

3.2. La reconfiguración del espacio residencial

Durante el período considerado, se ha verificado una notable expansión del sector inmobiliario, con una inversión que supera los 20.000 millones de dólares, fundamentalmente concentrados en dos tipos de fenómenos o nuevos productos residenciales: las torres de alto patrón (también llamadas “torres jardín” o “countries verticales”) y las UC. Las primeras contribuyeron al proceso de densificación residencial de algunos barrios de la CBA y de algunas cabeceras departamentales de la RMBA (Quilmes, Vicente López, San Isidro, Tigre, etc.). Las segundas, a su vez se convirtieron en el eje del proceso de suburbanización “americanizante”, discontinua y de baja densidad, quebrando con la histórica conurbación relativamente compacta de hasta los años setenta y con la morfología metropolitana basada en la continuidad lineal o tentacular de los años setenta y ochenta.

⁵ Entre 1990 y 2002 se construyeron 2,4 millones de m² de oficinas inteligentes en la RMBA. El 78,5% de esa superficie se concentró en el CC; otro 8% en el resto de la CBA y un 13,1% en el Eje Norte de la RMBA. De modo que no se ha formado ningún centro que logre competir con la centralidad histórica expandida (Ciccolella y Lucioni, 2005). Entre 2003 y 2007, este proceso se hizo muchísimo más lento en el CC, con una incorporación que estimamos en no más de 100.000 m² nuevos; mientras que el proceso fue comparativamente más dinámico en el Eje Norte de la RMBA, donde se habrían construido otros 100.000 m², sin que ello permita suponer un cambio significativo en el patrón general de localización de sedes empresariales.

Entre 1989 y 1999 se lanzaron al mercado inmobiliario de la RMBA alrededor de 449 UC (SZAJNERG, 2005), mientras que en lo que va de los años 2000 esa cifra no llega a los 80⁶. El dinamismo de este tipo de emprendimientos se ha recuperado parcialmente tras la crisis, pero la gigantesca vacancia remanente de los noventa y el lanzamiento de algunos megaemprendimientos hacia el final de la década pasada⁷, han determinado que la cantidad de lanzamientos de estas alternativas residenciales en los años expansivos de esta década (2003 a 2007) sea considerablemente menor⁸. El patrón de distribución territorial de estos emprendimientos no ha variado sustancialmente, pero se verifica una disminución del ritmo que este proceso tuvo en la década pasada, tanto en términos absolutos como relativos.

Como se verá más adelante, en la CBA puede observarse un comportamiento diferente de este fenómeno. Allí la cantidad de superficie autorizada para construir es ligeramente mayor a la autorizada en los partidos del Gran Buenos Aires (GBA). Teniendo en cuenta que la CBA constituye un territorio 15 veces menor en superficie y tres veces menor en población respecto del GBA, resulta fácil deducir que la atracción ejercida por la CBA como epicentro de la nueva expansión inmobiliaria de los años de poscrisis es comparativamente mayor a la del GBA y la RMBA en su conjunto⁹.

3.3. La contribución de las autopistas, industrias y centros comerciales al nuevo tipo de suburbanización

La proliferación de diferentes tipologías de UC (*countries*, barrios cerrados, marinas, clubes de chacras), la expansión y

⁶ Según suplementos Countries de los diarios Clarín y La Nación y relevamientos propios.

⁷ El mega-emprendimiento de Nordelta, con sus 15.000 ha., es el caso más emblemático.

⁸ En los noventa hubo un promedio de 45 lanzamientos de UC por año. En lo que va de la década actual esa cifra se redujo a menos de la mitad.

⁹ De hecho la proliferación de torres residenciales de alto estándar en la ciudad fue tan intenso (o más aún) entre 2003-2007 que en los años noventa.

reestructuración del sistema de autopistas metropolitanas, la difusión de centros comerciales y de ocio, la formación de parques industriales que concentraron buena parte de la nueva industria metropolitana de los años noventa, y la aparición masiva, por primera vez, de pequeños centros empresariales, hoteles internacionales y universidades públicas y privadas en la periferia de la RMBA, han confluído en la formación de un nuevo tipo de suburbio, con énfasis en la denominada "tercera corona" y en un tipo de territorialidad abierta, en forma de red o archipiélago que la metrópolis porteña no había mostrado claramente hasta entonces. Las grandes inversiones locales y extranjeras durante los años noventa impactaron así en la formación de un nuevo paisaje y tejido residencial y en la formación de nuevos espacios de gestión empresarial y producción industrial¹⁰ (CICCOLELLA, 1999 y 2003).

La reactivación de la economía en la Argentina también significó la reactivación del sector de la gran distribución, con un patrón de despliegue territorial similar al de los años noventa, pero con un ritmo más lento de aperturas. En los noventa se abrieron 24 hipermercados en la CBA y 52 en el resto de la RMBA, totalizando así 76 locales abiertos a un ritmo de 7,6 locales por año. Paralelamente, en la década pasada también se inauguraron en la región unos 25 *shopping centers*, de los cuales la mitad aproximadamente se localizaron en la CBA (CICCOLELLA, 2000).

Según relevamientos propios, entre 2000 y 2007 abrieron en la región 16 nuevos hipermercados, de los cuales 4 están localizados en la CBA y 12 en el resto de la región. De las 16 aperturas, la mitad se verificaron en 2007, 2 en 2004, 2001 y 2000 y 1 en 2002 y 2003. Paralelamente, se han abierto 10 nuevos *Shopping centers* en la región, 2 de ellos en la CBA y 8 en el resto de la región. En comparación con los noventa, esto significa, en términos territoriales, una mayor presencia de los grandes centros de consumo en el GBA que en el CBA, así como

también una ralentización del proceso respecto de esa década. Aún tomando sólo los años 2003-2007, los nuevos locales no llegan a la mitad de las aperturas anuales de los años noventa. Sin embargo, cabe señalar que, del mismo modo que se observó en los noventa cuando el proceso de *hipermercadización* (Ciccolella, 2000) se hacía más intenso hacia el final del proceso económico ascendente (por caso, años 1998 y 1999), en la década actual, la mitad de las aperturas se produjeron en 2007. La ralentización también pudo obedecer a un cierto sobreequipamiento de los años noventa y, sin duda, a una fuerte expansión de los *autoservicios*, formato que avanzó de manera notable en la estructura del comercio minorista de la alimentación¹¹.

Durante los años noventa, la mayor parte de las nuevas inversiones industriales, especialmente las de mayor porte y más modernas, tendieron a localizarse en Parques industriales de la segunda y tercera corona de la aglomeración. Si bien ha habido algunas operaciones de reciclaje y rehabilitación de viejos edificios industriales para este mismo uso u otros (centros comerciales, centros culturales, universidades, etc.) y algunas nuevas inversiones de cierta escala en la CBA y primera corona, el principal dinamismo de la actividad industrial se ha desarrollado en los bordes de la RMBA. Es decir, que se ha dado una fuerte periféricización de la actividad industrial de escala mediano-grande y grande; mientras que la pequeña y mediana industria relativamente tradicional ha tendido a continuar vinculada al tejido urbano compacto. En la CBA se formaron algunos *clusters* productivos de relevancia, particularmente aquellos vinculados a las llamadas industrias culturales y creativas (producción de cine, televisión y software) que han tendido a concentrarse en algunos barrios tradicionales de la CBA. Pero como decíamos más arriba, el grueso de la actividad industrial ha tendido a converger con el proceso general de construcción de un nuevo tipo de suburbio en los bordes de la

¹⁰ Entre 1990 y 2000 se realizaron inversiones en todos estos rubros del orden de los 30.000 millones de dólares (CICCOLELLA, 1999).

¹¹ Este fenómeno se dio a un punto tal, que las comunidades china y coreana, muy fuertes en ese formato, terminaron por constituirse en un actor económico de relevancia y fuerte regulador de precios de los alimentos, a partir de la aceleración de la inflación desde 2005.

conurbación. Allí se derivó la mayor parte de las inversiones en el sector que desde 1990 superaron los 12.000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente un 45% corresponde al período 2003-2007¹².

Si en los años noventa se construyeron y habilitaron, por ejemplo, más de 150 km de autopistas metropolitanas, en los 2000 no sólo no se llegaron a completar los 300 km proyectados o iniciados en aquella década, sino que sólo se encuentran habilitados a mediados de 2008, unos 80 km de nuevas autopistas y autovías; mientras que aún están en proyecto y/o construcción unos 400 km. Esto implica nuevamente una desaceleración del proceso de los noventa y que la prosperidad en términos macroeconómicos de los años 2003-2007 no se tradujo en el mejoramiento de la infraestructura metropolitana. Incluso la demanda golpea ya desde fines de 2006 los límites de la oferta de circulación del transporte automotor privado producida en los noventa, requiriendo urgentemente la ampliación y extensión de la red de autopistas conforme el parque automotor ha sufrido incrementos de hasta el 20%¹³ en los últimos 5 años.

4. CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS Y SOCIO-TERRITORIALES

Entre 1990 y 2007 se han producido variaciones notables de los indicadores socioeconómicos de la región metropolitana como reflejo bastante fiel de lo que aconteció en el conjunto del país. Desde 1991 hasta 1998 (con excepción del año 1995, por el *efecto tequila*) la economía argentina tuvo un crecimiento acelerado, del orden del 50% en sólo 8 años, con un promedio de crecimiento anual del orden del 6,5% anual acumulativo, en algún sentido comparable con el crecimiento económico postcrisis 1998-2002, como ya señalamos más arriba. Si bien el balance de la situación es similar si se considera el Producto Bruto Geográfico de la

CBA y del GBA, en el caso de la primera, la caída durante la crisis fue mayor a la media del país (21%) y la recuperación fue también más acelerada, especialmente desde 2004. Lo mismo podría decirse en menor medida del conjunto del AMBA, aunque los partidos del GBA experimentaron una caída similar a la del conjunto del país, pero con una recuperación algo más acelerada. Esto indica que el conjunto de la región habría salido de la crisis recuperando posiciones y ampliando ligeramente su participación en el PBI nacional. En el balance crisis-postcrisis, la CBA salió con un balance de 2% a favor y el GBA con 1,2% a favor aproximadamente. Aún ligera, esta tendencia estaría marcando una nueva etapa de concentración de la producción nacional en la RMBA, que entre 2005 y 2007 parece tender a concentrarse sobre todo en la CBA¹⁴, donde el sector de la construcción no parecería ser ajeno a esta diferencialidad territorial de la producción respecto del país y respecto del propio AMBA.

Los ciclos expansivos de 1991-1998 y 2003-2007, han tenido muy diferentes impactos en los indicadores socioeconómicos. La desocupación abierta (ver FIG. 1) aumenta dramáticamente en todos los recortes territoriales (País, AMBA, GBA y CBA) durante la expansión de los noventa, particularmente a partir de 1993. Aún con altibajos alcanza cifras que duplican los valores históricos. Esta tendencia se hace superlativa durante la crisis de la convertibilidad, cuando las tasas se ubican en torno al 20%, siendo especialmente grave el fenómeno en el GBA, donde llega casi al 23%. En cambio, durante la expansión de los años de postcrisis (2003-2007) la desocupación baja consistentemente hasta recuperar los niveles de 1993 y se coloca más cerca de los valores históricos.

Resulta interesante detenerse en el comportamiento territorial de estos indicadores. Los registros de la CBA, acompañan el incremento del indicador a nivel país y a nivel del GBA, aunque muestra valores sensiblemente menores. Sin embargo,

¹² Preferentemente, 2006-2007, según datos del Centro de Estudios para la Producción, Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

¹³ Sólo en la Ciudad de Buenos Aires se produjeron entre 2005 y 2007 unas 300.000 inscripciones de nuevos vehículos, sobre un parque automotor de 1,8 millones en 2002, según datos de la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad Automotor.

¹⁴ Entre 1993 y 2006 el aporte de la CBA al PBI nacional osciló entre un mínimo de 23,6 en 2002 (plena crisis) y un máximo de 25,9 en 2000, muy cerca del valor actual (25,6%). Es decir que la ciudad aporta algo más de una cuarta parte del PBI argentino, mientras que el conjunto de la RMBA, lo hace en un 55,1% (2006), según datos del Ministerio de Economía y Producción.

FIG. I. Evolución de la Tasa de Desocupación Abierta en el AMBA (1990-2007)

Año	AMBA	CBA	GBA	MEDIA PAIS
1990	7,3	4,8	8,5	7,5
1991	5,8	4,9	6,2	6,5
1992	6,7	4,9	7,4	7,0
1993	10,1	8,4	10,9	9,6
1994	12,1	8,9	13,4	11,5
1995	18,8	13,8	20,8	17,5
1996	18,4	12,4	20,8	17,2
1997	15,7	12,1	17,1	14,9
1998	13,8	9,1	15,6	12,9
1999	15,1	10,1	17,1	14,3
2000	15,4	10,8	17,2	15,1
2001	18,1	13,9	19,9	17,4
2002	20,4	14,9	22,6	19,7
2003	18,5	13,7	17,3	17,3
2004	14,5	10,4	13,6	13,6
2005	12,7	9,2	11,6	11,6
2006	11,2	8,5	10,2	10,2
2007	10,0	7,5	10,9	9,2

AMBA: Ciudad de Buenos Aires y partidos de 1.ª y 2.ª corona.

CBA: Ciudad de Buenos Aires.

GBA: Conurbano Bonaerense (partidos de la 1.ª y 2.ª corona).

1990 a 1997: Corresponde a los promedios de los meses de mayo y octubre.

1998 y 1999: Corresponde a los promedios de los meses de mayo, agosto y octubre.

2000 a 2003: Corresponde a los promedios de los meses de mayo y octubre.

2004 a 2006: Corresponde a los promedios de los dos semestres de cada año.

2007: Corresponde al primer semestre del año.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

lo curioso es que a principios de la década pasada la CBA registró valores cercanos a lo que podría considerarse casi pleno empleo (5%), un 50% más bajos que a nivel país y un 60% menores que el GBA. Durante la expansión de los noventa y durante la crisis, la CBA mantiene esta singularidad, pero hacia la salida de la crisis, las diferencias se hacen menores (entre un 25% y un 35%). Esto estaría indicando que, en términos de empleo, el modelo económico de la postcrisis ha sido en general muy eficiente como generador de puestos de trabajo, frente al modelo expansivo de los noventa que mostró todo lo contrario, y que esa eficiencia fue más acusada en el GBA que en la CBA, lo que estaría mostrando a priori una fuerte

incidencia del sector industrial en la baja del desempleo de los años de postcrisis. Visto de otra manera, podemos sostener la hipótesis de un trabajo anterior (CICCOLELLA 2003), en el que señalábamos la verificación de una *convergencia socio-territorial inversa*, es decir un proceso en el cual, tanto las crisis como los procesos expansivos han puesto de relieve que la clásica fractura socio-territorial entre la CBA y el GBA fue barrida o al menos minimizada, mostrando que la crisis pudo golpear tan fuerte al núcleo privilegiado de la conurbación como al resto, en términos relativos, así como la salida de la crisis ha sido tan benévola para el GBA como para la CBA.

La evolución de la distribución del ingreso en el AMBA, muestra que, tanto a nivel de deciles como de quintiles, los estratos de ingreso bajos han perdido claramente en la puja distributiva (ver FIG. 2). El primer decil bajó de 2,3 a 1,2 entre 1990 y 2006, es decir, disminuyó casi un 50% su participación en la distribución del ingreso.

Si se observa el fenómeno a nivel del primer quintil la variación es muy fuerte, aunque menos pronunciada (32%). Los estratos del segundo y tercer quintil se mantienen relativamente estables entre los extremos del período (en rigor, el segundo con una ligera pérdida y el tercero con una ligera ganancia), mientras que el cuarto quintil avanza notablemente desde 1995, acumulando al final del período alrededor de un 7% de avance en la distribución del ingreso. El quintil privilegiado (quinto quintil) experimentó un avance significativo entre 1990 y 1995, que logró sostener hacia 2000, y una baja considerable hacia 2006 que no logra, sin embargo, revertir la situación de privilegio de 1990. Podemos inferir así que, en el largo plazo, la tendencia ha sido una mayor regresión en la distribución del ingreso, aunque con un único sector ganador neto en toda la serie: el cuarto quintil,

representativo de sectores de ingresos medios-altos. Analizado en términos de deciles, el estrato más privilegiado (décimo decil) muestra una caída mucho mayor (7%) que el quinto quintil (3%), anticipada incluso desde 1995; y los deciles que avanzan decididamente son el séptimo, octavo y noveno, consistentes con lo que podrían considerarse sectores medios altos. En cualquier caso, la transferencia de ingresos es insignificante para revertir la polarización social en el AMBA y de hecho el coeficiente de polarización (cociente entre el primer y décimo decil o entre el primer y último quintil) ha avanzado brutalmente entre 1990 y 2006, aunque con una cierta desaceleración hacia 2006, lo que parece ser consistente con lo analizado en relación a los indicadores de desempleo, pobreza e indigencia. Según se observa en la figura 2, ese coeficiente era de 8,9 en 1990 y de 13,1 en 2006 medido en quintiles o, si se prefiere, de 15,3 a 28,8 medido en deciles.

Si se analizan los indicadores de pobreza e indigencia (ver FIG. 3), la situación es similar. Estos bajan durante la primera mitad del ciclo expansivo de los noventa, suben dramáticamente en la segunda mitad de esa década y, hacia 2008, vuelven a disminuir a

FIG. 2. Distribución del ingreso en el AMBA por deciles y quintiles. Octubre de 1990, 1995, 2000 y primer semestre de 2006

1990		1995		2000		2006*	
Deciles	Quintiles	Deciles	Quintiles	Deciles	Quintiles	Deciles	Quintiles
I 2,3	I 5,7	I 1,7	I 4,4	I 1,4	I 4,1	I 1,2	I 3,9
II 3,4	II 9,1	II 2,7	II 8,8	II 2,7	II 8,8	II 2,7	II 8,9
III 4,0	III 14,0	III 3,9	III 13,5	III 3,9	III 13,5	III 3,9	III 14,3
IV 5,1	IV 20,5	IV 4,9	IV 20,3	IV 4,9	IV 20,6	IV 5,0	IV 21,8
V 6,3	V 50,7	V 6,1	V 52,7	V 6,1	V 52,8	V 6,4	V 51,1
VI 7,7	VI 37,3	VI 7,4	VI 37,3	VI 7,4	VI 37,3	VI 7,9	VI 37,3
VII 9,1	VII 37,3	VII 9,0	VII 37,3	VII 9,1	VII 37,3	VII 9,7	VII 37,3
VIII 11,4	VIII 37,3	VIII 11,3	VIII 37,3	VIII 11,5	VIII 37,3	VIII 12,1	VIII 37,3
IX 15,5	IX 37,3	IX 15,4	IX 37,3	IX 16,2	IX 37,3	IX 16,5	IX 37,3
X 35,2	X 37,3	X 37,3	X 37,3	X 36,6	X 37,3	X 34,6	X 37,3
Co 15,3	Co 8,9	Co 21,9	Co 12,0	Co 26,1	Co 12,9	Co 28,8	Co 13,1

AMBA: Ciudad de Buenos Aires y partidos de 1.^ª y 2.^ª corona.

* Corresponde al primer semestre de 2006. Desde 2003 el INDEC mide la EPH en cortes temporales trimestrales.

Co: Cociente entre el primer y último decil.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

FIG. 3. Evolución del porcentaje de personas por debajo de la Línea de Pobreza (LP) y de la Línea de Indigencia (LI) en el AMBA (1988-2007)

Fecha de relevamiento	AMBA		CBA		GBA	
	LP	LI	LP	LI	LP	LI
1988(2)	31,1	9,7	13,0	3,4	38,2	12,1
1989	36,6	12,3	16,9	4,5	44,0	15,1
1990	38,1	9,6	17,0	2,6	46,3	12,2
1991	25,2	4,1	9,9	1,3	30,8	5,1
1992	18,6	3,3	6,9	1,1	22,9	4,0
1993	17,3	4,0	5,8	1,7	21,2	4,8
1994	17,6	3,4	6,6	1,3	21,3	4,1
1995	23,5	6,0	7,7	1,7	28,8	7,4
1996	27,3	7,2	8,3	1,4	33,8	9,2
1997	26,2	6,1	7,2	1,6	32,4	7,6
1998	25,1	6,1	6,1	1,4	31,4	7,7
1999	26,9	7,2	8,6	1,4	32,8	9,0
2000	29,3	7,6	9,9	2,3	35,4	9,3
2001	34,1	11,3	10,4	1,9	41,3	14,1
2002	52,0	23,7	20,5	6,0	61,8	29,2
2003(3)	49,3	22,7	21,8	7,3	57,4	27,3
2004	40,2	14,6	14,9	4,5	47,7	17,6
2005	34,5	11,6	12,7	3,6	41,2	14,0
2006	27,5	9,2	11,4	3,4	32,4	11,0
2007(4)	21,8	8,2	11,6	5,2	25,0	9,1
2007/08(5)	20,6	5,8	8,4	3,6	24,3	6,5

AMBA: Ciudad de Buenos Aires y partidos de 1.ª y 2.ª corona.

CBA: Ciudad de Buenos Aires.

GBA: Conurbano Bonaerense (partidos de la 1.ª y 2.ª corona).

(2) Desde 1988 hasta 2002 los valores corresponden al promedio de los relevamientos procesados en mayo y octubre. El período de referencia de los ingresos corresponde al mes calendario completo anterior al mes de la onda. Por ejemplo: en la onda de mayo 2003 los ingresos están referidos a abril 2003.

(3) De 2003 a 2006 los valores corresponden al promedio de los dos semestres del año.

(4) 2007 corresponde al primer semestre del año.

(5) 2007/08 corresponde al semestre octubre 2007 a marzo 2008.

Nota: Los porcentajes refieren a personas que clasifican como "pobre/no pobre" e "indigente/no indigente".

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

los valores de inicios de los noventa. Esta variación sigue la misma evolución que la tasa de desocupación, y la evolución de esta última explica, al menos parcialmente, la evolución de las primeras. El proceso es especialmente dramático en el GBA, donde se llega a registros en torno al 60% de la población bajo la línea de pobreza (LP) en 2002/2003. En general, los valores de pobreza

e indigencia en el GBA triplican a los de la CBA, aún cuando en esta, la evolución del proceso, en términos relativos, ha sido durante todo el período considerado de igual violencia y magnitud. En efecto la CBA pasa de tener valores de pobreza cercanos al 6 y 7% a mediados de los noventa, a superar el 20% en 2002-2003. La incidencia de la indigencia (LI) se multiplica por seis tanto en

el GBA, como en la CBA, claro que los picos en una y otra son del 29,2 y del 7,3%, respectivamente. La magnitud del fenómeno es dramática en el GBA, pero la CBA es golpeada con la misma violencia. La *convergencia socio-territorial inversa* se verifica también en estos indicadores. La fractura territorial se hace más evidente y dramática que nunca, porque fue dramática la magnitud de la crisis, así como es también violento el proceso de recuperación y expansión económica, pero ni una ni la otra han mostrado una diferencialidad territorial significativa. No ha habido lugares inexpugnables para la crisis ni lugares que han resistido a la reactivación, no al menos en la escala ciudad-aglomeración. Si se analizan indicadores a niveles de desagregación mayor, aparecen otros fenómenos y magnitudes. Al interior de la CBA, por ejemplo, los indicadores de la Zona Norte son sensiblemente menores que los de la zona sur, así como los de la ciudad lo son respecto del conurbano. En fin, tanto la crisis como la recuperación se han manifestado de modo bastante homogéneo según estos grandes agregados territoriales.

5. NUEVAS PAUTAS DE PRODUCCIÓN DEL SUELO URBANO, NUEVAS DIFICULTADES DE ACCESO RESIDENCIAL

A partir del análisis de un conjunto de indicadores socioeconómicos logramos aproximarnos a la magnitud del crecimiento de la economía y al relativo mejoramiento de las condiciones de vida que experimentó la población del GBA en los últimos años. Sin embargo, no incorporamos al análisis otros indicadores que son igualmente importantes para ponderar el bienestar de las personas en relación al desarrollo territorial metropolitano. Nos referimos a los indicadores que permiten dimensionar la evolución reciente y el estado actual del mercado inmobiliario. En este apartado presentaremos algunas bases empíricas y conceptuales para comprender la incidencia que tiene el comportamiento del mercado formal de inmuebles en las condiciones de

vida de la población (en concreto, en sus condiciones habitacionales) y en la segmentación del territorio metropolitano.

5.1. La dinámica del mercado de suelo como variable de análisis de la estructura socio-territorial y del acceso residencial

El funcionamiento del mercado de suelo es quizás el principal factor que determina la distribución territorial de los estratos sociales en la ciudad: el precio que asume un predio o lote en el mercado afecta directamente las decisiones de localización residencial de las personas. Aún en el caso de las políticas habitacionales del Estado, el mercado de suelo es una variable crucial: la compra (o expropiación) de un predio para la construcción de vivienda de interés social también depende de la estructura territorial de precios de suelo de una ciudad. También afecta a las decisiones de aquellas familias que no tienen otra opción que ocupar tierras (o viviendas) para intentar satisfacer mínimas condiciones de habitabilidad: pues la ocupación es, ante todo, un síntoma de las dificultades que existen para acceder a una vivienda a través del mercado formal o de la ayuda estatal dado el elevado precio que adquieren los terrenos en la ciudad. Es por ello que, siguiendo los objetivos planteados en este artículo, consideramos de suma pertinencia el abordaje de la dinámica del mercado de suelo urbano en el GBA.

¿Cuál fue la evolución reciente del precio del suelo del GBA? ¿Cuáles fueron las áreas de mayor y menor valorización? No disponemos de una muestra exhaustiva de precios de terrenos para el conjunto del territorio metropolitano durante un período regular en el tiempo como para atender tales interrogantes. Sin embargo, contamos con los informes de precio de suelo que publica la Dirección General de Sistemas de Información Geográfica para la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires¹⁵.

La crisis económica, social y política que atravesó el país a finales de 2001 afectó de manera notable al mercado inmobiliario. El caso de la CBA (al igual que el del resto del

¹⁵ Organismo que pertenece al ámbito de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

AMBA) es representativo de este fenómeno. Allí, la contracción de la demanda final de suelo provocó una fuerte caída del precio de los terrenos entre diciembre de 2001 (U\$S 558 el m²) y junio de 2002 (U\$S 214 el m²)¹⁶. Desde entonces el precio del suelo aumentó a un ritmo inédito. En junio de 2005, con un precio promedio de U\$S 690 el m², ya había superado el valor registrado antes del estallido de la crisis y en septiembre de 2007 alcanza los U\$S 1290. En todo el período valorización, los terrenos que se colocaron a la venta en la ciudad aumentaron en promedio más de seis veces (626%).

En el resto del territorio metropolitano el suelo también experimentó una importante valorización. No contamos con relevamientos previos a 2004 para la periferia de la ciudad, pero los informes de valores de suelo existentes para los años posteriores permiten sostener esta conjetura. La extensa superficie del GBA obliga a diferenciar el comportamiento del valor del suelo en dos

grandes áreas. En este sentido, el precio del suelo en la “periferia próxima” a la CBA mostró un aumento 117% entre 2004 y 2007, mientras que la dinámica de valorización del suelo de la “periferia alejada” registró una intensidad de valorización notablemente inferior (46,3%)¹⁷.

En ciudades con una fuerte fractura socio-territorial (como es el caso de la RMBA) estos diferenciales de valorización vuelven a repetirse en unidades territoriales más pequeñas. Resulta interesante hacer este ejercicio para la CBA, donde la brecha existente entre el barrio de mayor y menor valorización sobresale por su paulatino ensanchamiento entre los años 2002 y 2006. Los ejemplos del caso son los barrios de Palermo y la Boca, que mostraban en 2001 una diferencia de 4,1 veces, mientras que a mediados de 2002, en el momento de la mayor depreciación del suelo porteño, presentaban una diferencia en sus valores de suelo de 1,6 veces (ver FIG. 4). Cuatro años

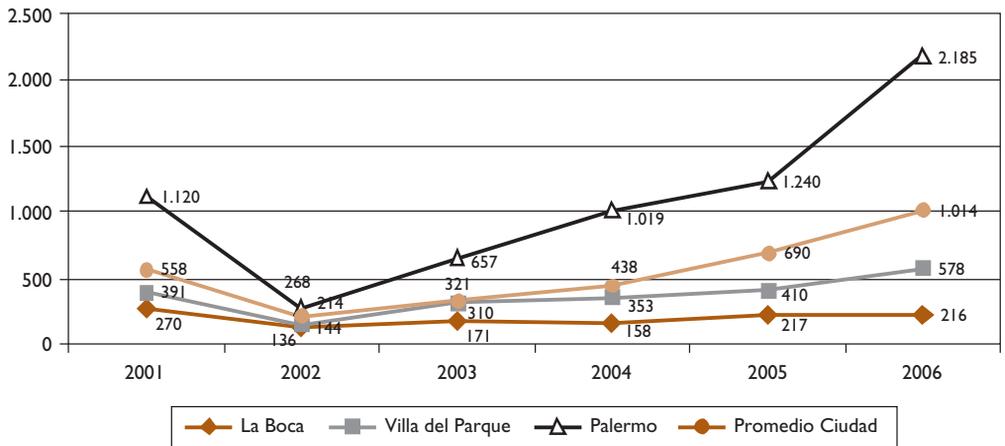


FIG. 4. Variación del precio promedio del suelo (en U\$S) de la CBA y algunos de sus barrios. Período 2001-2006

Nota: La curva del barrio Villa del Parque se corresponde con la mediana del universo estadístico.

Fuente: elaboración propia en base a los informes de precio del suelo de la Dirección General de Sistemas de Información Geográfica de la Ciudad (GCBA).

¹⁶ El precio en cuestión refiere al precio promedio de oferta en dólares. Se calcula que este precio es entre un 5% y 10% mayor al precio real de compraventa. A principios de 2002, luego de una década de paridad cambiaria entre el peso y el dólar, la moneda local se devaluó. Las causas de tal depreciación fueron tratadas en Baer (2008b).

El precio del suelo tiene, como indicador, una fuerte capacidad de síntesis, facilita el análisis de la evolución y las tendencias del mercado. Sin embargo, presenta varias limitaciones que deben tenerse en cuenta, especialmente cuando se trabaja con promedios en grandes extensiones de superficie. En primer lugar, porque no devela la forma y nivel de dispersión de las observaciones, es decir, no permite determinar si las

observaciones predominan por encima o debajo del promedio, tampoco que tan próximas o distantes se encuentran a él. En segundo lugar, porque tampoco nos permite saber qué cualidades presentan las observaciones (características diferenciales que presentan los lotes en oferta) que se escogen para construirlo.

¹⁷ Por “periferia próxima” a la CBA nos estamos refiriendo a los municipios de Vicente López, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, La Matanza, Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Quilmes, Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora. Por su lado, la “periferia alejada” involucra los partidos de San Fernando, Tigre, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Moreno, Merlo, Presidente Perón, Florencio Varela y Berazategui.

más tarde, a mediados de 2006, esta brecha se había ampliado a 10 veces¹⁸.

Existe cierta correspondencia entre estas tendencias de valorización y los barrios históricamente más y menos cotizados de la ciudad. Por ejemplo, los que están por encima de la mediana y del promedio de valorización se corresponden con barrios ubicados en el “eje norte” y “eje oeste”, es decir, con aquellos barrios que presentan una renta comercial/residencial relativamente elevada y con servicios y equipamiento urbano de aceptable calidad. Visto desde otro ángulo, los barrios del sur de la ciudad (aquellos con una calidad urbano-ambiental inferior, un nivel socioeconómico más bajo y, por lo tanto, bienes inmobiliarios de menor costo) están por debajo de las medidas de referencia mencionadas. En esta línea de razonamiento, consideramos que el patrón socio-territorial porteño (constituido históricamente por un tajante contraste entre el norte/oeste y sur), continúa profundizándose en la actualidad. En otras palabras, a pesar de la favorable evolución de los indicadores socioeconómicos continúa el agravamiento de la segmentación territorial preexistente. De este modo, la dinámica reciente del mercado de suelo urbano de la CBA, ha contribuido a acentuar las restricciones de acceso residencial a los barrios con mejor calidad edilicia, equipamiento, servicios urbanos y conectividad. Retomaremos este tema al final de este capítulo. La pregunta que nos convoca en lo inmediato se vincula con las causas que llevaron a la espectacular valorización del suelo porteño, especialmente en los barrios socialmente más valorados, en los últimos años. ¿Qué fue en definitiva lo que motorizó semejante aumento de precios de los terrenos de la ciudad?

5.2. El mercado inmobiliario como “productor” de suelo urbano en el AMBA

El comportamiento de la “demanda derivada de suelo” juega un papel

determinante en los procesos de valorización de esta mercancía. En calidad de compradores de suelo y vendedores de suelo+edificación, la “demanda derivada” compite entre sí por el suelo más “fértil”, es decir, por el suelo que soporta los máximos y mejores usos en términos económicos y normativos, o si se prefiere, por el suelo urbano que ofrece las mayores *rentas diferenciales*. Pero como no existe una porción de suelo igual a otra¹⁹, la “fertilidad” del suelo no es uniforme en el territorio. Esto implica que la oferta es tan variada como la cantidad misma de lotes que se venden en el mercado, mientras que la preferencia de la demanda derivada suele concentrarse en pocos lugares. Es precisamente esta falta de complementariedad entre oferta y demanda de suelo la que asigna precios altos donde la demanda es concentrada, y precios menores en la medida que ésta se diluye.

Una manera de rastrear el comportamiento de la “demanda derivada” en el caso específico del AMBA es analizando la información desagregada de los permisos que se solicitan para construir. Además de estimar las preferencias territoriales que la “demanda derivada” tiene para sus desarrollos inmobiliarios, permite rastrear la cantidad de m² que se pretenden construir así como el tipo de usos (residenciales/no residenciales) y categorías edilicias (sencilla, lujosa, etc.) que se proyectan con estas construcciones. En otros términos, permite analizar cuánto, para qué y dónde el mercado inmobiliario construye ciudad.

Entre los años 2003 y 2006 se autorizaron en el AMBA poco más de 14 millones de m² para construir (ver FIG. 5). Nótese que más de la mitad de esta superficie se autorizó para la CBA. Este desequilibrio territorial de la “construcción proyectada” se agrava aún más si consideramos que la densidad de la CBA (150 hab/ha) cuadruplica a la del GBA (37 hab/ha). De manera similar a lo que ocurre con el comportamiento del mercado del suelo, la dinámica territorial del mercado

¹⁸ La figura 4 nos permite poner en cuestión un problema metodológico relacionado con el tratamiento del precio promedio del suelo en unidades territoriales de considerable tamaño. El notable ensanchamiento de la brecha entre la curva de la mediana (Villa del Parque) y la del promedio pone al descubierto que los enclaves de alta valorización (en este caso, el barrio Palermo) sobredimensiona al precio promedio del suelo de la ciudad en los últimos años del período analizado. La inquietud

metodológica que se desprende de esta observación se relaciona con la conveniencia de trabajar con el “precio de la mediana” como complemento del “precio promedio” para el caso de mercados de suelo altamente segmentados.

¹⁹ Ello se debe más bien a las “características extrínsecas” del suelo, especialmente la ubicación, antes que a sus “cualidades intrínsecas”, como la forma o superficie del terreno.

FIG. 5. Superficie autorizada para construir (m²) por tipo (%) en el AMBA. Acumulado años 2003 a 2006

	Superficie (m ²)	Uso (Porcentaje)	Tipo (Porcentaje)	Categoría (Porcentaje)
AMBA 14.031.009	CBA 7.656.761 (55%)	No Residencial 14,9%	Ampliaciones 8%	
		Residencial 85%	Multivivienda 89% Univivienda 3%	Sencilla 19% Confortable 28% Lujosa 10% Suntuosa 43%
	GBA 6.374.248 (45%)	No Residencial 44%	Ampliaciones 13%	
		Residencial 56%	Multivivienda 41% Univivienda 46%	

Fuente: Elaboración propia en base a los permisos de edificación de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires y la Dirección General de Fiscalización de Obra y Catastro (DGFOyC) del GCBA.

de la construcción también sobresale por sus fuertes disparidades al interior de la CBA. En efecto, entre los años 2003 y 2006 solo 5 de los 47 barrios porteños concentraron más de la mitad de la “superficie autorizada”. Como puede observarse en la FIG 5, el protagonista de este “boom de la construcción” fue la vivienda multifamiliar suntuosa, es decir, el uso residencial de mayor categoría que aprovecha el suelo de manera intensiva. En el caso del GBA, también se produce una fuerte concentración de la superficie autorizada en algunos distritos. Los cinco “partidos” con mayor superficie autorizada concentran el 64% de la misma para el conjunto del AMBA.

El análisis estadístico de los permisos de construcción nos permite inferir que, durante los últimos años de fuerte crecimiento económico, la expansión del espacio residencial a través del mercado inmobiliario formal se orientó fundamentalmente hacia los sectores de ingresos altos y medio-altos en unos pocos enclaves urbanos. Cabe destacar que existe cierta correspondencia entre las preferencias locacionales de los desarrolladores inmobiliarios para aprovechar el máximo y mejor uso del suelo, y la excesiva valorización del suelo que experimentaron los barrios más caros de la ciudad. Es decir, el precio del suelo aumentó más en aquellos barrios donde se autorizó la

mayor cantidad de superficie residencial de alta categoría para construir. La corroboración empírica de esta correlación de variables abona la teoría de que el precio de venta esperado para los productos inmobiliarios tiene una influencia importante en la determinación del precio de los lotes. En otras palabras, la rentabilidad esperada por lo que se construirá encima de un terreno presiona sobre el suelo alzando su precio. Y más aún, en los barrios porteños atractivos para construir, el suelo sobresale por su escasez. Por eso, los propietarios tienen allí mejores condiciones de mercado para exigir buena parte del dinero que los desarrolladores inmobiliarios estarían dispuestos a invertir por la rentabilidad que esperan obtener de sus proyectos. Así las cosas, podría alegarse que los elevados precios del suelo se explican, en parte, por los elevados precios de los inmuebles, y no a la inversa como lo sostienen algunos analistas (SMOLKA, 1981).

Algunas variables macroeconómicas de la actualidad permiten entender las razones que fomentan este patrón de comportamiento del mercado inmobiliario, especialmente el peso devaluado y la escasez de crédito hipotecario que permiten que solo los sectores de altos ingresos (que eligen los barrios más prestigiosos y consumen las categorías residenciales *premium*) estén en condiciones

de adquirir una mercancía dolarizada y tan cara como es la vivienda. Pero también es la ausencia de políticas de suelo y vivienda, que tiendan a fomentar la construcción de viviendas hacia el resto de la ciudad y para diferentes estratos sociales, lo que explica esta lógica de comportamiento.

5.3. ¿Hacia un mercado de la vivienda cada vez más restrictivo?

Los bienes inmobiliarios no aumentaron únicamente en las zonas más valorizadas de la ciudad, también lo hicieron en el resto del territorio. A este problema se le añadió un agravante, la disminución de la capacidad de pago por una vivienda, o si se prefiere, la mayor presión que ejerce el consumo de vivienda (sea a través de su compra o alquiler) en el ingreso de las personas. Es por ello que, a contramarcha de la recuperación de buena parte de los indicadores socioeconómicos, las condiciones para acceder a una vivienda digna en suelo urbano con buenos servicios, infraestructura y ubicación se vieron deterioradas.

Para dimensionar el impacto del funcionamiento del mercado inmobiliario en

el acceso a la vivienda calculamos la cantidad de años ingresos medios anuales (AIM) que fueron necesarios en 2001 y 2006 para adquirir un departamento similar en diferentes barrios de la ciudad²⁰ (ver FIG. 6). Nótese que para el año de base, la moneda aún no se había devaluado, es decir, la población aún percibía sus ingresos en pesos/dólares. A pesar de que en julio de 2006 el efecto de la devaluación repercutió disminuyendo el poder de compra en dólares en un tercio, la vivienda alcanzó para ese año un precio en dólares mayor al que presentaban en 2001. La excepción a esta paradoja es Nueva Pompeya, un barrio de asiento tradicional de familias de ingresos bajos y medios-bajos. A mediados de 2006, el precio de los departamentos aún no había sobrepasado el valor que tenían en diciembre de 2001, pero la depreciación de la moneda local determinó que, 5 años más tarde, se necesitaran allí 4 AIM más para comprar una misma unidad de vivienda.

En el otro extremo está nuevamente Palermo. Al igual que el aumento del precio del suelo y la expansión de la superficie residencial, este barrio registró las mayores apreciaciones de los departamentos. En 2006 se necesitaron aquí más de 11 AIM que en

FIG. 6. Precio de departamentos nuevos de 60 m² con 3 ambientes y años/ingresos-medio (AIM) necesarios para su compra en la CBA

Barrios	Diciembre 2001		Julio 2006		Variación AIM dic 01 - jul 06
	\$ Depto	AIM*	\$ Depto	AIM**	
Recoleta	84.000	5,0	88.260	16,3	11,2
Palermo	60.000	3,6	82.320	15,2	11,6
Caballito	54.000	3,3	61.080	11,3	8,0
Villa Urquiza	46.800	2,8	61.860	11,4	8,6
Villa Crespo	46.800	2,8	57.480	10,6	7,8
Flores	48.000	2,9	52.440	9,7	6,8
Floresta	42.000	2,5	49.020	9,0	6,5
La Boca	39.000	2,3	39.660	7,3	5,0
N. Pompeya	42.000	2,5	36.180	6,7	4,1

* El ingreso medio de la población en diciembre de 2001 fue de \$/U\$S 1.384.

** El ingreso medio de la población en julio de 2006 fue de \$1.400 equivalente a U\$S 452.

Fuente: Elaborado con datos de Reporte inmobiliario en base a transacciones de diversas inmobiliarias y de la Dirección General de Estadística y Censos (GCBA) sobre la base de datos del INDEC (EPH).

²⁰ Se seleccionaron departamentos nuevos de 3 ambientes con un promedio de 60 m². Los barrios fueron elegidos previendo cubrir la diversidad socioeconómica de la CBA.

2001 para comprar un departamento de características similares. Y lo mismo ocurre en Recoleta donde predominan los habitantes con un nivel socioeconómico elevado. Podemos inferir así que casi todos los barrios son más caros que antes, pues se requiere una mayor cantidad de AIM para poder vivir en ellos. Pero la variación absoluta de AIM necesarios para comprar un departamento entre 2001 y 2006 es mayor en el caso de los barrios históricamente más caros. Nuevamente, no se trata sólo de un problema de disminución de salarios y de ausencia de crédito hipotecario²¹. Estamos ante todo frente a un proceso de (sobre) valorización inmobiliaria que hace que los barrios más caros sean cada vez más excluyentes.

El aumento desmedido de los precios de inmuebles y la predominancia de la construcción de viviendas para los sectores de alto poder adquisitivo impactan de diferentes maneras en la población que, de algún modo u otro, necesita satisfacer la necesidad básica de contar con un techo. La mayor parte de la clase media no propietaria lo hace a través del sistema de alquileres. Pero el mercado de alquileres se ha destacado por notorios desajustes del precio de las unidades locativas como producto del engrosamiento de la demanda (mayor cantidad de personas que, en el contexto económico e inmobiliario especificado, no puede comprar una vivienda), en simultáneo al estrechamiento de la oferta (fomentada por la preferencia de los desarrolladores inmobiliarios de producir unidades de vivienda para la venta a sectores pudientes de la población). El resultado de estas fuerzas del mercado redunda lógicamente en un mayor esfuerzo monetario por parte de los estratos medios para satisfacer el derecho de acceder a una vivienda. Pero el panorama más complejo lo tienen, sin lugar a dudas, los estratos más bajos de la población. Ellos no solo se ven impedidos de comprar una vivienda en suelo bien servido y ubicado. El elevado precio de las casas en alquiler, el aumento de los cánones locativos y los estrictos requisitos que exigen los arrendadores (especialmente el pedido

ciertas garantías propietarias) también les impiden alquilarlas.

Uno de los síntomas más elocuentes de estas restricciones de acceso residencial se traduce en el crecimiento reciente de los conflictos por el acceso a la vivienda. El proceso de valorización inmobiliaria reciente ha (re)despertado el interés de aquellos propietarios que tienen inmuebles en situación de “ocupación ilegal”. Es por ello que solamente entre 2004 y 2006 se triplicaron los juicios de desalojo²². Otra manifestación visible de las mayores dificultades que existen hoy para satisfacer en forma individual el “derecho a una vivienda digna” es la gran proliferación (en términos físicos y poblacionales) de las diferentes tipologías de hábitat precario, tales como las “villas de emergencia” y los “asentamientos informales”. Al respecto, un análisis reciente ha determinado que la población de las villas y asentamientos del AMBA creció de 702.586 habitantes en 2001 a 1.044.866 habitantes en 2006 (CRAVINO, 2008). En otras palabras, en 5 años la población metropolitana en condiciones habitacionales de precariedad e inseguridad de tenencia aumentó casi un 50%.

La falta de respuesta del Estado para revertir este problema es preocupante. Las políticas habitacionales se reducen a la construcción directa de viviendas en la periferia de la periferia metropolitana. Además de estar lejos de los servicios y equipamientos urbanos, la población que logra acceder a una vivienda por medio de la ayuda estatal insume varias horas de viaje para desplazarse a los lugares de trabajo, entre otros destinos. En este sentido, la satisfacción individual del “derecho a la ciudad” está siendo inviable no solo por el sistema de precios que asigna el mercado formal de inmuebles, sino también por la naturaleza de las actuales políticas habitacionales. Resulta necesario articular los programas de vivienda de interés social (políticas paliativas) a los instrumentos de gestión de suelo urbano (políticas curativas) que tengan por objeto la contención del aumento de precios de los bienes

²¹ Entre 2003 y 2006, el 96% de las compraventas de inmuebles se realizaron por fuera del sistema crediticio, es decir, al contado.

²² La oficina de Estadísticas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil del Poder Judicial de la Nación ha contabilizado para 2004, 2005 y 2006; 1.818, 2.210 y 4.833 juicios de desalojo, respectivamente.

inmobiliarios y la creación de un banco de tierras bien ubicadas y servidas para los sectores de población que lo requieran.

6. CONCLUSIONES

Las dos etapas recientes de expansión económica en la Argentina y en la RMBA, y la crisis que actuó como separador de las mismas, muestran diferencias sustanciales en el comportamiento de los indicadores socioeconómicos, aunque no parecen haber afectado de modo demasiado diferente los procesos territoriales que expresan la materialidad de dichos contextos macroeconómicos.

La concentración de factores y “artefactos” de la globalización ha sido una constante en los años noventa y los años dos mil en similares lugares de la región, favoreciendo a los mismos segmentos territoriales y *grosso modo* a los mismos sectores sociales. La selectividad territorial del capital ha repetido los patrones de localización y de concentración territorial de la pobreza y de la riqueza en ambas décadas, más allá de los procesos de expansión, crisis y salida de la crisis.

Al cabo de los períodos analizados, la centralidad aparece reforzada y ampliada, comandando ahora también una incipiente red de pequeños distritos de negocios en la periferia de la aglomeración regional. La potencia y selectividad del capital como productor de ciudad ha determinado la continuidad de la estructuración de un modelo de *ciudad neoliberal, difusa y excluyente*, a contrapelo de un modelo económico que en los años dos mil parecía favorecer el regreso a un modelo de *ciudad desarrollista, compacta e inclusiva* forjada entre los años 40 y 80 del siglo pasado. Quizá podría decirse que el proceso metropolitano residual del modelo neoliberal que se dibujó en los años noventa, simplemente se hizo más lento, pero las líneas maestras de tal proceso de estructuración metropolitana continuaron vigentes en los años 2000, aun cuando pueda decirse que esto suceda por razones inerciales. Los lugares que eran ricos siguen siendo ricos y los lugares que eran pobres continúan siendo pobres. Y quizá con mayor riqueza y pobreza aún, tal desigualdad socio-territorial derrama sus bordes sobre el territorio de la ciudad y su región, y es

precisamente en la periferia donde aparecen los contrastes mayores, las menores transiciones socio-territoriales y donde la utopía de una ciudad más democrática parece irse por los sumideros de la deficiente estructura de saneamiento de la región metropolitana.

La Ciudad de Buenos Aires, particularmente, aparece como el lugar ganador y más competitivo frente a estos procesos, avanzando en la estructura del PBI nacional y mostrando un vigoroso y sostenido dinamismo inmobiliario apenas interrumpido por la crisis de 1998-2002. Es en ella donde, en particular, los sectores de clase media y, particularmente, el segmento social de ingresos medios-altos aparecen como los beneficiarios del complejo proceso económico de la Argentina y la región entre 1990 y 2008. Es allí donde —paradójicamente— persiste un tejido urbano con fuertes contrastes, pero que, comparado con el resto de la región, aún testimonia los restos de una ciudad que fue relativamente democrática en términos socio-territoriales, al menos en el contexto de las grandes metrópolis latinoamericanas. Pero también es allí donde se observa la amenaza de un horizonte urbano sólo para ricos y cada vez más ricos, donde el mercado inmobiliario va empujando el valor del suelo hacia cumbres inalcanzables, no ya por los sectores populares, sino también por ciertos segmentos relativamente desahogados de la clase media. Como Nueva York, como Londres, como París, Buenos Aires parece ir camino a convertirse en un gigantesco barrio privado de ricos locales, nacionales y globales.

A pesar de la larga tradición urbana que caracteriza a la Argentina, nunca ha existido una política urbana eficaz que genere condiciones de acceso masivo al suelo urbano bien ubicado y servido. Varias razones explican este fenómeno. Una de ellas se vincula, sin lugar a dudas, con la cultura patrimonialista y la concepción “civilista” que han predominado siempre sobre el derecho a la propiedad. La sacralización de la propiedad privada fue fundamental para la formación y concentración de la riqueza en el país. Los sectores vinculados al poder político y económico nunca estuvieron interesados en que se implementaran medidas que regularan el uso del suelo y la renta que genera. Esta modalidad de enriquecimiento trajo aparejada un conjunto de prácticas que

agravaron aun más las posibilidades de acceso al suelo y la vivienda. La especulación (vía retención de suelo o vivienda) con el crecimiento urbano (horizontal y vertical) y el aumento de precios de los bienes inmobiliarios fue, desde luego, una de las más importantes. Mediante esta práctica los propietarios lograron captar parte de la valorización que se produjo sin que incorporaran capital o trabajo alguno a sus propiedades. La ausencia de una política urbana que articule medidas que restrinjan el uso patrimonialista del suelo tiene varios efectos negativos. En lo que respecta a la estructura urbana, fomenta un crecimiento urbano caótico e ineficiente (crecimiento a “salto de rana” que deja grandes espacios vacantes) que produce externalidades negativas en la provisión de equipamiento y servicios urbanos. En lo que refiere al acceso residencial, la retención de suelo (o la existencia de “suelo en engorde”) también contrae la oferta del mercado formal de tierras contribuyendo así a incrementar aún más el precio de estos inmuebles.

Los extremos de la pirámide social aparecen hoy en día más aislados que nunca. Sin embargo, no se debería interpretar este aislamiento socio-territorial como una distancia físico-espacial. En efecto, numerosas urbanizaciones cerradas son contiguas a los asentamientos informales y barrios populares. Pues el suelo barato de las zonas más pobres ha sido un importante atractivo económico para los desarrolladores inmobiliarios que trabajan con esta tipología residencial. Aparece en este sentido un proceso de producción, uso y apropiación del suelo en la periferia que sí difiere del patrón histórico que caracterizó a la ciudad: El suelo de la periferia metropolitana pasó a ser, desde hace unos años, territorio de disputa entre ricos y pobres. Y nuevamente se presenta aquí la necesidad de una política urbana que garantice suelo urbano para materializar lo formal del “derecho a la vivienda” y el “derecho a la ciudad” en el mejoramiento concreto del hábitat de la mayoría de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESSANDRI CARLOS, A. (2001): *Espacio-Tempo na metrópoli*, Contexto, Sao Paulo.
- ASCHER, F. (1995): *Metápolis ou l'avenir des villes*, Ed. Odile Jacob, Paris.
- BAER, L. (2008a): “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 156: 345-359.
- (2008b): “Expansión de la oferta, restricción del ingreso y aumento de precios. Bases para pensar las paradojas del mercado inmobiliario y el problema habitacional en Buenos Aires en la actualidad”, en *VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional (ACIUR)*, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 5, 6 y 7 de marzo de 2008.
- CICCOLELLA, P. (1999): “Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa.” *Revista EURE*, Santiago, XXV/ 76: 5-27.
- (2000): “Distribución global y territorio. Modernización y concentración comercial en la Argentina en los años noventa”, en *Economía, Sociedad y territorio*, II/7, Toluca.
- & N. LUCIONI (2005): “La ciudad corporativa. Nueva arquitectura empresarial, redefinición de la centralidad y surgimiento de una red de distritos de comando en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en DE MATTOS, C. & al. (Editores) *Gobernanza, Competitividad y Redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago: 185-209 Instituto de Estudios Urbanos y territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile, Colección RIDEAL – EURE libros, Santiago.
- CICCOLELLA, P. & I. MIGNAQUI & D. SZAJNBERG (2006): “Metrópolis en transición: Buenos Aires entre el crecimiento económico y la desintegración social”, 42nd International ISOCARP Congress, Istanbul.
- CRAVINO, M. C. & J. DUARTE & J. P. DEL RÍO (2008): “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires” en *Los mil barrios Informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular*, María Cristina CRAVINO (org.), Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. En prensa.
- DEMATTEIS, G. (1998): “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”, en F. MONLÚS (Ed.) *La ciudad dispersa*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA, (2006):

- Lineamientos Estratégicos para la Región metropolitana de Buenos Aires*, La Plata.
- MIGNAQUI, I. & D. SZAJNBERG (2003): "Tendencias en la organización del espacio residencial en la región metropolitana de Buenos Aires en los noventa". En BERTONCELLO, Rodolfo & Carlos ALESSANDRI & Ana FANI (Compiladores) *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*: 91-115, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- NELLO, O. (1998): "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos de la ciudad difusa", en MONCLÚS, F. (Ed.) *La ciudad dispersa*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- SMOLKA, M. (1981): "Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema" en *Revista Interamericana de planificación*. XV/60, diciembre.
- SZAJNBERG, D. (2005): *La Suburbanización. Partidarios y detractores del crecimiento urbano por derrame*, Ediciones FADU, Buenos Aires.
- (2006): *El proceso de densificación del tejido residencial en Buenos Aires desde los años 90*. Tesis de Maestría en Planificación Urbana y Regional, FADU-UBA, Buenos Aires.