

# Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista.

**Tomás Guevara**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA)  
Becario Postdoctoral CONICET en UNRN  
tomasguevara82@gmail.com

**Fecha de recepción: 13 de mayo de 2013**

**Aceptación final del artículo: 5 de mayo de 2014**

*El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la vinculación entre las transformaciones territoriales producidas en la Región Metropolitana de Buenos Aires y la reconfiguración del régimen de acumulación que se produce a partir de la devaluación de 2002 en Argentina, en el marco de procesos sociopolíticos de impugnación al neoliberalismo en diversos países de la región. Para ello, se reseña brevemente las características del régimen de acumulación de la posconvertibilidad, basado en el impulso a la demanda agregada a través del consumo interno privado y posibilitado por el auge de la exportación de commodities. Este régimen de acumulación es caracterizado como neo-desarrollista por su intento de captar rentas extraordinarias y ponerlas en función de una estrategia moderada de industrialización. En este marco, se pone de manifiesto la centralidad del sector de la construcción en el régimen de acumulación, como mecanismo de ajuste espacio-temporal capaz de absorber los excedentes de capital y trabajo generados. Posteriormente, se caracterizan las principales transformaciones territoriales protagonizadas por la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde se destacan los procesos de renovación urbana en áreas centrales, la densificación de barrios residenciales, la expansión periférica de urbanizaciones cerradas y subcentros especializados, la extensión y densificación de tipologías de hábitat popular informal, en un contexto de revitalización de los flujos migratorios a los principales centros urbanos. El trabajo postula que las transformaciones territoriales de la década neo-desarrollista son continuidad de procesos iniciados durante la década de 1990, por lo que se ponen de manifiesto la vigencia de una determinada lógica de producción del espacio urbano y la función sistémica que cumplen dichas transformaciones territoriales en términos del proceso de acumulación de capital.*

**Palabras clave:** Transformaciones territoriales – Régimen de acumulación – Gestión urbana

## **Territorial transformations in the Metropolitan Region of Buenos Aires and reconfiguration of the accumulation regime in the neo-developmental decade**

*This paper delves into the relationship between territorial transformations produced in the Metropolitan Region of Buenos Aires and the reconfiguration of the accumulation regime that came about as a result of the 2002 devaluation in Argentina, in the context of socio-political processes that challenge the neoliberalism paradigm in various countries of the region. To this end, a brief description is made of the characteristics inherent to the accumulation regime in the last decade, based on domestic private consumption and enabled by the increasing prices of commodities and some manufactured goods that are exported by Argentina. This accumulation regime is characterized as neo-developmental for its attempt to capture some of the extraordinary income and turning it into a moderate industrialization strategy. The paper highlights the importance of the construction sector in the accumulation regime, as a space-time compression mechanism that absorbs capital and labor surplus. Subsequently, territorial transformations in the Metropolitan Region of Buenos Aires are characterized, including: urban renewal processes in central areas, densification of residential areas, peripheral expansion of gated communities and sub-specialized centers, in a context of revitalized migration flows that increase pressure on housing conditions of the population. This paper argues that the territorial transformations of the last decade are the result of a continuing sequence of processes initiated during the 1990s, revealing the ongoing logic of urban space production and the role played by such transformations in terms of the capital accumulation process.*

**Key words:** *Territorial transformations - Accumulation regime - Urban management*

### **Introducción**

El declive y crisis del régimen de acumulación de valorización financiera a fines de la década de 1990 implicó una profunda reformulación en el proceso de acumulación en la economía nacional. La apertura comercial indiscriminada, la desregulación económica, la flexibilización laboral, etc. como formas de captar capitales extranjeros que se radicaran en el país fueron reemplazadas por el mantenimiento de un tipo de cambio alto, como forma de favorecer la competitividad de la producción industrial nacional, la promoción del consumo interno y la orientación exportadora del sector agrícola, minero e hidrocarburífero. Rápidamente, la reactivación económica y la creación de empleo, apuntaladas por un creciente gasto público, generaron una sensación de bienestar generalizado en la población de sectores populares y medios, al tiempo que se recomponía la rentabilidad de los sectores empresarios. El régimen de acumulación así conformado es caracterizado como neo-desarrollista por su intento de captar parte de las rentas extraordinarias y ponerlas en función de una estrategia moderada de industrialización.

El suelo en tanto factor de producción adquiere un rol central en la presente etapa. Esto vale tanto para el ámbito rural -donde se produce la progresiva expansión de

la frontera agrícola-, como urbano –por el auge de la construcción de vivienda nueva. Esta demanda creciente de suelo determina la emergencia de conflictos por el acceso a la tierra y el recrudescimiento de las condiciones habitacionales de los sectores populares y medios. Asimismo, se pone de manifiesto la importancia del sector de la construcción en el régimen de acumulación, como mecanismo de ajuste espacio-temporal capaz de absorber los excedentes de capital y trabajo generados.

En este marco, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) protagonizó en las últimas décadas un intenso proceso de reestructuración territorial. Entre las principales transformaciones que pueden ser señaladas se destacan la renovación urbana de áreas centrales –como Puerto Madero-, la expansión urbana periférica por la proliferación de urbanizaciones cerradas y de subcentros especializados – como el entorno de Pilar-, la densificación de barrios residenciales y la extensión y densificación de las tipologías de hábitat popular informal. Dado que el proceso de reestructuración territorial de la RMBA se inicia durante la década de 1990 o incluso antes, desde fines de la década de 1970, parece interesante indagar sobre qué rupturas o continuidades pueden ser observadas en el proceso de reestructuración *vis a vis* las reformulaciones del régimen de acumulación. En particular, es posible identificar un cambio en la iniciativa y el rol del Estado en la etapa abierto en 2002, donde las intervenciones públicas en el territorio se multiplican a través de políticas sociales y habitacionales de diferente tipo, lo que permite interrogarse también sobre la orientación de las políticas y de la gestión urbana en el período.

El objetivo de este artículo es, entonces, reflexionar sobre la vinculación entre las transformaciones territoriales producidas en la Región Metropolitana de Buenos Aires y la reconfiguración del régimen de acumulación que se produce a partir de la devaluación de 2002 en Argentina, en el marco de procesos sociopolíticos de impugnación al neoliberalismo en diversos países de la región. La hipótesis es que la lógica de producción del espacio urbano en la RMBA no se ha modificados sustancialmente, independientemente de las reformulaciones del régimen de acumulación. Al contrario, se afianzan las principales tendencias observadas y la función sistémica que cumplen dichas transformaciones territoriales en términos de absorción de los excedentes de capital y trabajo, como parte de los mecanismos de ajuste espacio-temporal señalados por autores como Harvey (2001). La intervención estatal en el territorio, por su parte, reproduce esta lógica de producción del espacio urbano imperante y se limita a una acción *ex post*.

En la primera sección, se contextualiza la década neo-desarrollista en el marco de los procesos de impugnación al neoliberalismo en diversos países de la región. En la segunda sección, se reseñan brevemente las características del régimen de acumulación vigente, identificando las rupturas y continuidades con respecto al período anterior. En la tercera sección, se hace hincapié en la importancia del suelo como factor estratégico de la producción, a partir de la conformación de los agronegocios y de la centralidad del sector de la construcción en el patrón de inversión de la economía nacional. Finalmente, en la cuarta sección, se reconstruyen las principales tendencias en términos de transformaciones territoriales desplegadas en la RMBA y el tipo de gestión urbana e intervención del Estado en el territorio en las últimas décadas.

## **La década neo-desarrollista en Argentina en el contexto de Latinoamérica**

El período que se abre con la devaluación de 2002 en Argentina no puede ser comprendido de manera independiente del proceso más general de impugnación del paradigma neoliberal en su versión más ortodoxa que se extendió a buen parte de la región latinoamericana desde fines de la década de 1990 (Borón, 2003). Como consecuencia de estos procesos, que implicaron ciclos de movilizaciones, acciones contenciosas, destituciones de gobiernos, etc. en algunos de estos países emergieron gobiernos dispuestos a introducir cambios más o menos profundos en términos del alineamiento regional con EEUU y la orientación neoliberal de las políticas públicas. El resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal dio lugar al surgimiento de estrategias políticas alternativas que cuestionaron la autonomía del mercado y la subordinación a la lógica de acumulación global, planteando caminos alternativos.

En este contexto, las trayectorias de los países de la región fueron diversas de acuerdo con sus trayectorias políticas, las características del sistema de partidos políticos, los efectos de las políticas neoliberales aplicadas en el período previo, la capacidad de movilización de los diferentes sectores sociales, etc. En el marco de esta heterogeneidad, se pueden plantear al menos tres grupos de países (Thwaites Rey, 2012). Un primer grupo, que mantuvo a grandes rasgos el modelo neoliberal, especialmente en lo que hace al alineamiento regional con EEUU como estrategia de inserción en el mercado internacional, que incluye países como Chile, Colombia, Perú y México. Los otros dos grupos cuestionaron este alineamiento e impulsaron estrategias de integración regional que dieran mayores márgenes de autonomía a las economías nacionales y a la región en su conjunto. La derrota en 2005 de la estrategia regional de EEUU que impulsaba el Área de Libre Comercio de las Américas marcó una correlación de fuerzas en la región más proclive a la integración regional y una apuesta por una mayor autonomía, en el marco de un contexto internacional crecientemente multipolar. No obstante, entre estos dos grupos existen notables diferencias en términos de la profundidad de los cambios introducidos y del horizonte político-ideológico en el que inscriben sus gobiernos. Un primer grupo, conformado por países como Argentina, Brasil y Uruguay, desplegó políticas sociales que apuntaban a cuestionar la distribución secundaria de la riqueza sin impugnar en términos generales la lógica de producción del sistema capitalista. La centralidad de las rentas extraordinarias vinculadas a la explotación de los recursos naturales y su parcial distribución como estrategia de desarrollo social y económico permite caracterizar esta estrategia como neo-desarrollista. Esta estrategia permitió mejorar sensiblemente los indicadores sociales, especialmente la reducción de la pobreza y la indigencia heredada del período anterior. En el caso de Argentina y Brasil, esta estrategia se combina con un impulso variable a algunas ramas del sector productor de bienes, promoviendo una moderada (re)industrialización. El tercer grupo, conformado por países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, buscan recuperar la perspectiva de cambio social que delineó la Revolución Cubana para toda Latinoamérica. Este grupo de países se plantea una impugnación profunda no sólo del neoliberalismo, sino del sistema de producción capitalista en general, por lo que proponen horizontes de cambio vinculados al “Socialismo del Siglo XXI”, el “Buen Vivir” y otras formulaciones en clave emancipatoria. Si bien estos países se encuentran en un período de

transición, donde el modelo neo-desarrollista de explotación intensiva de los recursos naturales tiene plena vigencia, plantean claramente un horizonte de ruptura con el modo de producción capitalista.

Existen otros clivajes que se superponen y también pueden servir para analizar los procesos sociopolíticos en marcha. Entre otros: la mayor o menor movilización social, donde Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina presentan procesos de gran movilización y alta conflictividad; mientras que Brasil y Uruguay son procesos que pueden ser caracterizados como más “pasivos” en términos de movilización popular (Etchemendy, 2008). O también la vinculación o no con el sistema de partidos tradicionales, donde Argentina muestra la reconversión de un partido tradicional (Partido Justicialista) que había entrado en crisis en 2001, en uno de los protagonistas de la nueva etapa; Uruguay y Brasil muestran la llegada al poder de fuerzas políticas construidas desde la transición democrática como alternativa a los partidos tradicionales (el Frente Amplio y el Partido de los Trabajadores); mientras que en Venezuela, Ecuador y Bolivia se produce la llegada al poder de personalidades ajenas a la escena partidaria tradicional, en el marco de una profunda crisis de representación y que impulsan “desde arriba” la conformación de fuerzas políticas emergentes (el Movimiento Al Socialismo, la Alianza País, el Partido Socialista Unido de Venezuela, etc.).

Específicamente en el caso de Argentina, lo que denominamos neo-desarrollismo y que fuera impulsado por las gestiones de Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner fue la expresión nacional particular de la impugnación al paradigma neoliberal ortodoxo que fue común a casi toda la región latinoamericana. En este sentido, es imposible interpretar cabalmente el significado del ciclo neo-desarrollista independientemente de los procesos sociopolíticos en marcha en la región y especialmente de la articulación de una estrategia de integración regional. En este marco, interesa reflexionar sobre qué traducción tuvo esta reformulación en el régimen de acumulación en términos de las transformaciones territoriales y de la gestión urbana desplegada en el período y en qué medida la orientación neo-desarrollista tuvo una expresión específicamente urbana y/o territorial.

### **Devaluación y reformulación del régimen de acumulación**

Entendemos por régimen de acumulación un conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital en una sociedad determinada. Dichas características dependen de la estructura económico-social, de las luchas políticas y sociales y de la composición del bloque de clases que deviene dominante. Desde esta perspectiva teórico-conceptual, Basualdo (2010) plantea, desde 1976, la vigencia de un régimen de acumulación de valorización financiera, que se basaba en el mantenimiento de la tasa de interés interna sistemáticamente por encima del costo del endeudamiento externo. Así, las fracciones dominantes del capital se endeudaban en el exterior y valorizaban los recursos en el mercado financiero local, para posteriormente volver a fugarlos al exterior, cerrando el círculo de la valorización. En un régimen de estas características no existe prácticamente incentivo para la inversión productiva, lo que en el caso argentino generó un sostenido proceso de desindustrialización y tercerización de la economía. En consecuencia, se produjo

una profunda redistribución regresiva del ingreso en detrimento de los trabajadores y de la burguesía nacional.

Las transformaciones estructurales introducidas durante la década de 1990 posibilitaron la continuidad del régimen de acumulación de valorización financiera. Las privatizaciones de empresas estatales y el Plan de Convertibilidad<sup>1</sup> vigente desde 1991 permitieron reanudar cabalmente el ciclo de valorización -que había experimentado dificultades de financiamiento durante la década de 1980- al incorporar una ingente masa de capitales a la economía local y facilitar la fuga al exterior de los capitales, generando un elevado nivel de endeudamiento externo. Hacia finales de la década de 1990, cuando se evidenciaban las limitaciones del régimen de acumulación vigente y se profundizaba la recesión y la crisis económica, se confrontaron dos proyectos alternativos. Por un lado, uno de los sectores -conformado por las empresas extranjeras que tenían sus activos invertidos en el país y los acreedores externos- promovía una dolarización de la economía. Por otro lado, otro sector -conformado por aquellos que habían fugado sus activos dolarizados al exterior- proponía una abrupta devaluación del peso, propuesta que terminó imponiéndose.

La devaluación de 2002 terminó de llevar al colapso a una estructura social cada vez más desigual. Se dispararon los indicadores de pobreza e indigencia urbana al 57,5% y 27,5% respectivamente, según la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 2002. La evolución tan desfavorable de estos indicadores se explica por una masiva transferencia de riqueza del trabajo al capital, que desplomó los cotos laborales. Graña, Kennedy y Valdez (2008) calcula un 60% de reducción del costo laboral en términos internacionales. Esto generó condiciones propicias para una rápida reactivación económica, valiéndose de la utilización de la capacidad instalada ociosa y de la mano de obra expulsada del aparato productivo, sin mediar inversión nueva. Se produjo entonces un proceso de recuperación económica acelerado. El tipo de cambio alto y los bajos costos salariales, pilares de la competitividad de la economía en esta etapa, y los elevados precios de nuestros commodities en el mercado internacional, conformaron el nuevo “modelo” económico, que en este trabajo caracterizamos como neo-desarrollista, basado en la captación de parte de las rentas extraordinarias vinculados a los commodities y su transferencia al sector productivo industrial en aras de profundizar la industrialización sustitutiva de la economía local.

En este contexto, puede reconocerse una evolución positiva en gran parte de los indicadores macroeconómicos desde 2002, pero partiendo de una situación muy desfavorable, por el derrumbe que significó la crisis de 2001-2002. La tasa de crecimiento anual acumulada del producto bruto interno, a precios constantes fue del 7,6% para el período en cuestión, muy por encima de los períodos anteriores (CIFRA, 2011). Schorr (2012) afirma que el principal factor de crecimiento fue la demanda interna: el 52% del crecimiento entre 2003-2010 se explica por el

---

<sup>1</sup> El Plan de Convertibilidad estableció la paridad cambiaria y la posibilidad de convertir automáticamente la moneda local en dólares norteamericanos. Esta política que se erigió como un pilar de la política económica de la década de 1990, terminó constituyéndose en una restricción para el conjunto de la economía, y terminó colapsando en 2001-2002.

consumo interno privado, 29,2% por la inversión bruta interna fija (IBIF), 9,6% por las exportaciones y 9,2% por el consumo interno público.

Luego de esta primera etapa de rápida mejora, hacia 2006-2007 se produce un estancamiento o desaceleración de la evolución de los indicadores sociales, marcando un cambio de etapa en el desarrollo del régimen de acumulación y poniendo fin a la posibilidad de “crecimiento sin cambio estructural”, como lo denominan Graña, Kennedy y Valdez (ob. cit.). En este contexto, se produce una progresiva aceleración de la inflación desde 2007, que se constituye en una estrategia por parte de los grupos económicos que se desempeñan en sectores concentrados de la economía para mantener sus tasas de rentabilidad sin realizar las inversiones productivas necesarias para seguir incorporando fuerza de trabajo y ampliar la oferta de productos y servicios.

Las tasas de desocupación y de subempleo que habían descendido rápidamente desde 2002 hasta 2007 se estabilizaron entonces en torno al 7-8%, fluctuando a partir de entonces con el nivel general de actividad. Lo mismo ocurre con los índices de pobreza e indigencia que frenaron su descenso, aún a pesar de importantes medidas de transferencia de ingreso -como la Asignación Universal por Hijo, la estatización de las AFJP, la incorporación de más de 2 millones de jubilados al sistema previsional, etc. La inflación es uno de los principales factores que impiden la continuidad de la mejora del cuadro social en el país, al devaluar en términos reales los ingresos de la población.

### **El suelo como factor estratégico: agronegocios y construcción**

Pese a que representaron una proporción limitada de la demanda, las exportaciones jugaron un rol central en términos de evitar la “restricción externa”. Es decir, fueron los sectores responsables de viabilizar el moderado proceso de reindustrialización generando la cantidad necesaria de divisas para financiarlo. Esto estuvo vinculado al contexto internacional de alza de los precios de los productos exportables que produce la Argentina, que permitió un auge de las exportaciones, generando las condiciones para el mantenimiento de una balanza comercial superavitaria durante casi todo el período<sup>2</sup> y salvando así unos de los déficits estructurales de la economía Argentina durante el período 1955-1976 (Basualdo, ob. cit.)<sup>3</sup>.

En este contexto, se conforma un modelo de desarrollo agrario denominado “agronegocios”, basado en la introducción desde la década de 1990 de medidas

---

<sup>2</sup> Los problemas en el sector externo empezaron a sentirse en los últimos años, por el peso del déficit energético, lo que derivó en la reciente expropiación del 51% del paquete accionario de YPF en 2012.

<sup>3</sup> Así, según datos de la Bolsa de Comercio de Rosario, en 2010 la soja alcanzó el precio récord de \$ 1.210 la tonelada en el Puerto de San Martín, mientras que el girasol, \$ 1.250 / tn., el maíz \$ 160 / tn. y el trigo \$ 170 / tn<sup>q</sup>. La misma dinámica se evidencia en otros productos. Este verdadero boom exportador del complejo agrario también está vinculado a la incorporación de nuevas tecnologías productivas, como las semillas transgénicas (en 1996 se aprueba la utilización de la semilla “Round Up Ready” en el país), nuevos fertilizantes y desmalezadores, etc., todo lo que compone el modelo de los llamados “agronegocios” (Teubal, 2008).

neoliberales en el sector agropecuario (Teubal, 2008). Como resultado de esta liberalización se produjo una progresiva concentración y extranjerización del sector en todos sus eslabones: provisión de semillas e insumos, propiedad de la tierra, control del procesamiento industrial, comercialización interna y externa<sup>4</sup>.

Según Teubal (ob. cit.), este modelo agrario ha generado la casi total desaparición de la agricultura familia y de los trabajadores rurales. Entre los censos agropecuarios de 1988 y 2002 desaparecieron 25% de las explotaciones agropecuarias, la mayor parte de pequeño y mediano tamaño. Lo mismo ocurrió con la mano de obra empleada en el sector que se redujo considerablemente en los últimos años, gracias a la permanente innovación tecnológica. De ahí la frase de “agricultura sin agricultores” que describe cabalmente el agro argentino. Gran parte de esta población desplazada migró a los centros urbanos, como veremos<sup>5</sup>.

La expansión de los agronegocios produjo un corrimiento progresivo de la frontera agropecuaria, incorporando tierras que previamente eran destinadas a otros cultivos o que directamente no eran rentables para su explotación. La producción de soja pasó de 3,7 millones de toneladas en la década de 1980, a 11 millones en 1996/7 y a 47,5 millones en 2006/7, representando más del 50% de la producción granaria y más del 53% de la superficie cultivada de granos (Teubal, ob. cit.). El complejo sojero (granos, porotos, pellets y derivados) representó el 24,4% de la exportación total del país en 2007 (Teubal, ob. cit.).

Los agronegocios se constituyeron en una de las principales fuentes de generación de excedente interno en la economía nacional durante el período. Una parte considerable del cual fue apropiado por el Estado, vía derechos de exportación (retenciones), para ser utilizado en la implementación de políticas sociales de transferencia de ingreso y en los subsidios a los servicios públicos, al transporte y a otros sectores clave de la economía. Otra porción relevante de la renta agraria fue sistemáticamente fugada al exterior, a través de diferentes mecanismos, legales

---

<sup>4</sup> Uno de los mecanismos más importantes de la concentración y transferencia de tierras fue el endeudamiento durante la década de 1990, que terminaría generando conflictos y movilizaciones de pequeños productores, como el “Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha”. De la misma manera, emergieron movimientos campesinos e indígenas que se oponían a la ocupación de sus tierras por parte de las nuevas unidades de producción. Uno de los casos más emblemáticos fue el “Movimiento Campesino Santiagueño” (MOCASE). Estas organizaciones se congregaron durante 2008 en la Coordinadora Nacional Campesino e Indígena, que integra al Movimiento Nacional Campesino e Indígena, a la Federación de Campesinos y otras organizaciones.

<sup>5</sup> Muchas de estas transformaciones en la estructura social y económica del agro cristalizaron en el llamado “conflicto del campo” de 2008, donde se pusieron de manifiesto la elevada concentración de la tierra, el avance los llamados “pools de siembra”, el dominio del negocio por parte de las empresas agroexportadoras, etc. Por el otro lado, se silenció las voces de los sectores más perjudicados: los agricultores familiares, amplios sectores de los pequeños y medianos productores que veían peligrar su subsistencia en el nuevo esquema de negocios, comunidades aborígenes que eran avasalladas por la privatización de sus tierras, etc. Ninguno de los sectores puso en cuestión el modelo de agronegocios, sino que sólo se cuestionaba la pertinencia de implementar las retenciones como forma de recaudación fiscal que, por la estructura productiva vigente, era fácilmente trasladable por las agroexportadoras hacia los productores.

e ilegales<sup>6</sup>. Mientras que otra porción sustancial -pero difícil de cuantificar por inexistencia de estadísticas oficiales disponibles al respecto- fue canalizada hacia el sector de la construcción, especialmente al desarrollo del subsector residencial de alta gama, promoviendo procesos de transformación territorial en diferentes ciudades y centros urbanos del país. La Región Metropolitana de Buenos Aires fue uno de los principales protagonistas de este proceso, sufriendo un intenso proceso de reestructuración territorial que cambió completamente su paisaje urbano.

En este contexto, en el periodo de referencia de este trabajo, alrededor del 60% de la IBIF del período estuvo explicada por el sector de la construcción<sup>7</sup>, que presentó una tasa de crecimiento aún más elevada que el sector industrial (11,3% anual acumulativo entre 2003-2010). Cuando se descompone este sector en sus componentes se observa que el grueso del mismo está representado por la inversión privada, especialmente la inversión residencial. De acuerdo con la CEPAL (2011), en 2010 la construcción residencial privada explicaba el 25% de la IBIF; la construcción no residencial privada explicaba el 18%, siendo el tercer componente en importancia, después de la maquinaria importada (19%). La construcción pública por su parte representaba el 13%, ubicándose en cuarto lugar.

No obstante, esta centralidad del sector de la construcción en el régimen de acumulación vigente no es una novedad de la etapa neo-desarrollista. Al contrario, los datos del Ministerio de Economía permiten observar ciertas regularidades en términos del patrón de inversión a lo largo de las últimas décadas. Así, la serie de datos sobre IBIF entre 2002-2010 muestra un promedio de participación de la inversión en Construcción muy similar a la registrada durante el período 1993-2001, como se dijo en torno del 60%. Asimismo, en la convertibilidad, la construcción contribuyó un 45,6% al crecimiento de la inversión; mientras que luego de la devaluación lo hizo en 57% en promedio. De la misma manera, la construcción en 1993 se explicaba un 55,9% por construcción privada de viviendas y refacciones, 9,9% por edificación privada no residencial, 24,6% por obras de infraestructura privada y un 9,6% por obras públicas, según Coremberg (2006), quien estima que esta composición se mantiene inalterada en la etapa posconvertibilidad.

Esta composición específica de la inversión introduce un sesgo importante en el régimen de acumulación local y permite aproximarnos al rol sistémico que cumplen las transformaciones territoriales que serán analizadas más adelante. Dichas transformaciones estuvieron vinculadas a la transferencia de una parte de las rentas extraordinarias asociadas a los commodities exportables a la reestructuración del espacio urbano, a falta de mejores alternativas de inversión en un contexto de tasas de interés reales negativas en el sistema financiero. Este comportamiento particular de la construcción puede ser comprendido dentro de la lógica del ajuste espacio-temporal propuesta por Harvey (2001), que implica la reestructuración territorial como una de las principales formas de absorción del

---

<sup>6</sup> Sólo desde 2007 se calculan más de U\$S 79.000 millones de dólares fugados al exterior (Página/12, 04/11/2012).

<sup>7</sup> El rubro construcciones de la IBIF incluye: construcciones residenciales, locales comerciales, obras civiles de infraestructura, FONAVI, rutas concesionadas por peajes, preparación de terrenos, gastos en mejoras y reparaciones.

excedente económico generado en la etapa actual de mundialización avanzada del capitalismo. Este autor explica la reestructuración de las ciudades y regiones urbanas contemporáneas como una salida estructural de las recurrentes crisis capitalistas de sobreacumulación. Desde esta perspectiva, la determinación fundamental de los procesos de reestructuración está dada por la necesidad de superar los obstáculos que las recurrentes crisis generan para la acumulación capitalista. Las crisis regulan y ordenan el desarrollo, con un coste social y económico muy alto, pero también sientan las bases para continuar con el proceso de acumulación, al permitir absorber los excedentes de capital y trabajo generados por la sobreacumulación endémica.

La constante expansión y reestructuración geográfica se insertan, así, en una perspectiva estructural del sistema capitalista y sus contradicciones inherentes. El paisaje producido por el capitalismo no está exento de ellas y así como posibilita el despliegue de la acumulación, rápidamente se convierte en obstáculo y entra en contradicción con el desarrollo de las fuerzas productivas, requiriendo su reestructuración. De ahí la noción de *destrucción creativa* que emplea Harvey (2004). Esta destrucción creativa es la lógica que orienta el proceso que el autor denomina *ajuste espacio-temporal*. La idea básica de este proceso es que la sobreacumulación cíclica del capitalismo supone excedentes de trabajo y capital que pueden ser absorbidos por: a) el desplazamiento temporal a través de inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales; b) desplazamientos espaciales a través de la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares; c) alguna combinación de los dos anteriores.

Esta solución espacial es el resultado de la contradicción entre el proceso económico –las fuerzas productivas– y las estructuras físicas generadas en momentos previos. La inmovilidad de una porción del capital y de la fuerza de trabajo en determinadas infraestructuras fijas permite asegurar la movilidad del capital y de la fuerza de trabajo en el resto del circuito de acumulación. Pero, el desarrollo de las fuerzas productivas entra rápidamente en contradicción con ese paisaje construido y requiere su permanente reformulación, de ahí que ninguna configuración regional o urbana persista demasiado en el tiempo.

Este rol de las transformaciones territoriales adquiere una centralidad mayor en una economía dependiente y sesgada como la Argentina. De ahí, la centralidad excesiva que adquiere la inversión no reproductiva (construcción residencial) en el régimen de acumulación nacional.

### **Transformaciones territoriales y gestión urbana en la RMBA durante la década neo-desarrollista**

Ahora bien, ¿qué tipo de transformaciones territoriales impulsaron en la RMBA las iniciativas neo-desarrollistas? ¿Cómo se tradujeron en términos de gestión urbana las reformulaciones del régimen de acumulación? ¿Se puede hablar de políticas urbanas neo-desarrollistas? ¿Qué rupturas y continuidades pueden identificarse con respecto al período anterior?

Ciccolella (1999) aborda el proceso de reestructuración territorial de Buenos Aires durante los noventa a partir del flujo de IED, que fueron uno de los principales motores del crecimiento alcanzando un 2,1% del PBI entre 1992-1998 y con un pico de 8,5% en 1999 (Bezchinsky, Dinenzon, Giussani *et al.*, 2008) . Si bien el grueso de éstas se explicó por las privatizaciones de empresas estatales, en una primera etapa, y por las adquisiciones y fusiones de empresas privadas, en una segunda etapa; una parte importante se volcó también a diversos desarrollos inmobiliarios. El marco de precios deprimidos (en términos relativos) a la salida de las crisis inflacionarias de fines de la década de 1980 generaba grandes posibilidades de valorización en el sector. Según Ciccolella y Mignaqui (2006), esa IED se concentró en la modernización de la distribución y el comercio de mercancías, hotelería internacional, servicios avanzados, oficinas de negocios y nuevas tipologías habitacionales. Los autores registran entre 1990 y 2000: U\$S 3.000 millones de inversión en edificios de oficina inteligentes, más de U\$S 700 millones en hotelería internacional y U\$S 5.000 millones en centros comerciales. Existieron casos paradigmáticos como la renovación de Puerto Madero o la instalación del Shopping Abasto, pero la influencia se multiplica en la construcción de decenas de edificios inteligentes y especialmente en centenares de nuevas urbanizaciones cerradas que proliferaron en la periferia de la RMBA. Ciccolella (ob. cit.) denomina a todo este conjunto de objetos urbanos *nuevos artefactos de la globalización* y los ubica en el centro de la reestructuración territorial de la metrópolis.

Uno de los principales componentes de la reestructuración territorial de la RMBA tiene que ver con la proliferación de urbanizaciones cerradas y subcentros especializados vinculados a ellos en la periferia. Torres (2001) denominó “suburbanización de las elites” a este proceso de suburbanización y periurbanización de los sectores medios-altos y altos. Lo caracteriza como “de signo opuesto” al proceso de “suburbanización de los sectores populares” propio de las décadas de 1940-1970. Ambos procesos se desarrollaron en localizaciones similares en la estructura urbana: las urbanizaciones cerradas pasaron a ocupar aquellas tierras que no habían alcanzado a ser ocupadas por los loteos populares previos, proceso que se había agotado hacia mediados de la década de 1970. Esta confluencia de procesos tan disímiles en territorios acotados propició la emergencia de procesos de microsegregación, por la coexistencia en el mismo espacio de emprendimientos inmobiliarios de sectores de altos ingresos y barrios populares, siguiendo una tendencia común en toda Latinoamérica (Ward, 2001). En la actualidad, se estima que las urbanizaciones cerradas ascienden en la RMBA a 540 unidades y representan más del doble de la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, alrededor de 500 km<sup>2</sup> (Ciccolella, 2012). El grueso de las mismas se ubican en el eje Norte, en los partidos de Pilar, Tigre, Escobar y San Isidro.

Otro componente destacado de la reestructuración territorial de la RMBA fue el desarrollo de los procesos de renovación urbana de las áreas centrales, que implicaron la modernización, densificación y extensión del área central hacia el este y el sudeste incorporando progresivamente barrios como Puerto Madero y, San Telmo, así como procesos más incipientes como La Boca, Barracas, Parque Patricios, etc. Así, barrios (o sectores de barrios) caracterizados por una tradición popular e importante presencia de establecimientos industriales, empiezan a incorporarse a los segmentos más dinámicos del mercado inmobiliario local y

están en proceso de convertirse en enclaves turísticos, comerciales y residenciales de alto nivel. Este proceso estuvo muy vinculado a la inserción de Buenos Aires en los circuitos globales como un destino turístico atractivo.

El avance de la renovación urbana se ha producido de forma dispar en la CABA. Mientras que el ciclo de renovación de Puerto Madero parece haber concluido, al menos en su etapa inicial, se plantea la extensión de este proceso hacia el sur, incluyendo los proyectos de Solares de Santa María (ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors) y la Isla De Marcchi (donde se aprobó recientemente un emprendimiento para radicar un polo audiovisual y emprendimientos inmobiliarios). Según Guevara (2013), la CABA en la última década ha concentrado progresivamente el gasto público en la Comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya), ubicándose en torno del 34,8% en promedio según los Planes Plurianuales de Inversión disponibles. Si se toma en conjunto la Comuna 4 y 8 (Villa Riachuelo, Villa Lugano y Villa Soldati), resulta que la zona sur de la ciudad concentró el 50,8% de la inversión total. Dentro de estas inversiones sobresalen las obras de la defensa costera que permitieron controlar las inundaciones en La Boca y Barracas, la extensión de la Línea H de subterráneo, la inversión en espacios verdes y públicos de diversa escala (Parque Benito Quinquela Martín, renovación de Avenida Regimiento Patricios y Avenida Pedro de Mendoza, Centro Metropolitano de Diseño, etc.). No obstante, la intervención no sólo se limita a inversiones en infraestructura y equipamiento. Existen un universo heterogéneo de normativas, exenciones e instrumentos de gestión que no necesariamente implican inversión de recursos. Así, se ha creado el Distrito de las Artes en La Boca y el Polo Tecnológico en Parque Patricios que incluyen exenciones impositivas (ingresos brutos) para determinadas actividades y contemplan en algunos casos aumentos en los parámetros de edificación (FOT) para determinados emprendimientos.

Las transformaciones territoriales de la RMBA también implicaron la densificación de barrios de origen residencial de sectores medios, que cambiaron completamente su fisonomía y su población por el auge de la construcción de vivienda nueva. Este aumento de intensidad edificatoria generó conflictos urbanos con la población previamente localizada, interesada en mantener los perfiles tradicionales de estos barrios y que veían colapsar la infraestructura de servicios y reducirse la disponibilidad de espacios verdes. Este tipo de procesos de densificación se produjo en barrios como Palermo, Caballito, Flores y Villa Urquiza, pero también en algunas localidades del Conurbano que vieron aumentar notablemente el nivel de edificaciones en altura en las áreas centrales<sup>8</sup>. Tella *et al.* (2009) analizan este proceso para el caso de San Miguel, señalan que la explotación intensiva de áreas urbanas de baja ocupación constituye un vector fundamental de la transformación de la ciudad. Asimismo, destaca el rol de la “torre” como

---

<sup>8</sup> En agosto de 2010, el diario Clarín publicó una nota que daba cuenta de la extensión de los conflictos por la densificación y verticalización a varias localidades del Gran Buenos Aires, entre otros en las localidades de Ituzaingó, Ramos Mejía, Adrogué, Burzaco, Monte Grande, Banfield, Morón, San Fernando, Vicente López, etc. Estos conflictos plantean interrogantes no sólo vinculado al estilo de vida residencial, sino también a la capacidad de la infraestructura de servicios para sostener esa intensidad edificatoria y sobre la necesidad de rediscutir los Códigos Urbanos vigentes.

tipología edilicia que protagoniza este proceso y el rol fundamental de los gobiernos locales en la promoción del mismo.

Mientras las urbanizaciones cerradas periféricas, los procesos de renovación urbana en áreas centrales y la densificación de barrios residenciales emergían como los fenómenos más importantes vinculados a los sectores de ingresos medios-altos y altos, la situación del hábitat popular mostraba un empeoramiento y una heterogeneidad crecientes. Cravino, Del Río y Duarte (2008) estiman que entre 1981 y 2001 la población en villas y asentamientos aumentó poco más del doble en los 24 partidos conurbados, alcanzando más de un millón de personas en el total del Área Metropolitana de Buenos Aires. No obstante, señalan una serie de inconsistencias en la información oficial, que permiten suponer que estos datos se hallan considerablemente subrepresentados. Pese a esto, señalaban que la población en villas y asentamientos representaba el 4,3% en 1981, 5,1% en 1991, 6,8% en 2001 y 10,1% en 2006, lo que muestra una tendencia al crecimiento sostenido. Esto implica, concluyen, que la población en villas y asentamientos tiene una tasa de crecimiento muy superior al del conjunto de los 24 partidos del Conurbano, siendo de 41,1% para el período 1981-1991, 44,9% para 1991-2001 y 220% para 2001-2006. Si bien no hay datos censales para el conjunto de la región, los datos del Censo 2010 arrojaron un crecimiento del 52,3% de la población en villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires, que ascendió a 163.587 personas. En 2010, el entonces Ministro de Desarrollo de la Provincia estimó en 1.000 las villas y asentamientos del Gran Buenos Aires, representando una población de más de 2 millones de personas<sup>9</sup>. El hábitat popular informal se constituye en la principal forma de crecimiento metropolitano en la actualidad.

Las transformaciones sociales y económicas producidas desde 2002 estuvieron acompañadas de importantes transformaciones en la dinámica poblacional del país. Así, se puede observar a partir de la comparación intercensal entre 2001 y 2010 que se han intensificado nuevamente las migraciones hacia los principales centros urbanos del país, especialmente hacia la RMBA: mientras la población total creció un 10,6% en el período 2001-2010, el total de la RMBA creció un 13,2% (INDEC). Pero, si se desagrega este crecimiento en sectores, se observa que la segunda corona alcanza un pico de crecimiento del 20,5% -duplicando el promedio nacional-, seguida por la tercera corona con el 17,1%. De esta manera, el 47,5% del crecimiento metropolitano se concentró en la segunda corona, mientras que el 17,9% se concentró en la tercera. Según Abba *et al.* (2011), dada la tendencia a la baja de las tasas de natalidad, este crecimiento demográfico sólo podría explicarse por un aumento de la migración, no sólo desde el interior del país, sino también de los países limítrofes: entre 2004 y 2009 se radicaron legalmente en el país 750 mil extranjeros, el 80% provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú. Pese a la relativa estabilidad poblacional del conjunto de la CABA, el área central también muestra grandes transformaciones sociodemográficas: pérdidas de población en aquellas comunas en donde tradicionalmente se localizan los sectores de mayores ingresos y aumento de población de las comunas en donde tradicionalmente se localizan los sectores de menores ingresos, fenómeno que sumado al notable aumento de la

---

<sup>9</sup> La Política Online 05/04/2010, [www.lapoliticaonline.com](http://www.lapoliticaonline.com).

población que habita en villas y asentamientos en la ciudad, muestran un claro cambio en el perfil sociodemográfico de la ciudad (Herzer y Di Virgilio, 2011).

En este marco, en los centros urbanos más importantes empiezan a generarse tensiones vinculadas al acceso al suelo y la vivienda. La toma del parque indoamericano en diciembre de 2010 fue un caso paradigmático, donde hizo eclosión el mercado de alquileres informales<sup>10</sup> de las villas y asentamientos, en expansión en los últimos años<sup>11</sup>. Es decir que, tanto en los principales centros urbanos, como en las ciudades intermedias de las zonas agrarias más rentables, como en las localidades rurales, el suelo disponible se ve reducido considerablemente, demandado tanto por los usos productivos rurales como por los desarrollos inmobiliarios de alto estándar. El suelo, en consecuencia, adquiere una importancia determinante en el nuevo esquema del régimen de acumulación vigente.

En términos generales, se puede identificar en las tendencias señaladas una profunda reconfiguración del espacio urbano en la RMBA desde la década de 1970. Lo que interesa señalar aquí es que, más allá de ciertas especificidades, la lógica de producción de este espacio no se modificó sustancialmente en el período de la posconvertibilidad, cuando se reconfiguran algunos aspectos sustanciales del régimen de acumulación. A diferencia de la etapa anterior, el excedente generado localmente cobró importancia relativa frente a las IED. Esto fue especialmente notable durante los primeros años de la década cuando los ahorros “rescatados” del colapso del sistema financiero se volcaron masivamente a la construcción de nuevas viviendas, preponderantemente bajo modalidades como los fideicomisos. Esto se debió no sólo a las condiciones económicas internas, sino a un reflujo de las IED no sólo en Argentina sino también en el conjunto de la región (Bezchinsky, Dinenzon, Giussani *et al.*, 2008). Posteriormente, el mantenimiento de tasas de interés reales negativas determinó que la inversión inmobiliaria fuera una de las principales opciones de inversión como forma de reserva de valor.

Pese a estas diferencias vinculadas a las particularidades del régimen de acumulación en esta nueva etapa, la lógica de producción del espacio urbano y su estructuración territorial muestra grandes continuidades con el período anterior: por un lado, crecimiento de las formas del hábitat popular informal en villas y asentamientos y del mercado informal. Por el otro, crecimiento en extensión bajo diferentes modalidades de urbanizaciones cerradas y emergencia de subcentros especializados en servicios en la periferia, procesos de renovación urbana en áreas centrales y densificación de barrios residenciales.

Desde 2003, de la mano del crecimiento económico y del sostenimiento por parte del Estado de la demanda agregada y de la capacidad de consumo de las mayorías, se produjo una renovada tendencia a la centralización de las políticas sociales,

---

<sup>10</sup> Esta modalidad de alquiler informal, en condiciones de extrema precariedad, es una de las formas más habituales de acceso al hábitat para los migrantes del interior del país y de países limítrofes, fundamentalmente por la inexistencia de tierras vacantes para nuevas tomas, que está en la base de la densificación de las urbanizaciones informales.

<sup>11</sup> Pero lo mismo vale para conflictos desarrollados en localidades del interior, como lo fue la ocupación de un predio perteneciente al Ingenio Ledesma, en la localidad jujeña de Libertador San Martín.

marcando cierta tensión con el proceso inconcluso de descentralización de la década de 1990 y reformulándolo parcialmente. En este marco, las principales políticas sociales de la última década estuvieron marcadas por el rol protagónico de Estado Nacional. Rodríguez, Di Virgilio *et al.* (2007) denominan “giro recentralizador” a este fenómeno en el campo de las políticas habitacionales, rasgo extensivo a las políticas sociales de la etapa en curso. No obstante, a diferencia de otros sectores, en lo atinente a los procesos de producción del hábitat la orientación pública siguió dejando el crecimiento urbano librado a las peripecias del mercado, en una clara continuidad con el período previo. El accionar de los agentes privados en el territorio –desarrolladores urbanos, loteadores piratas, pequeños rentistas informales- al dar respuesta sólo a una proporción limitada de la demanda dio origen a nuevas ocupaciones y conflictos por la apropiación del espacio urbano.

De esta manera, se configura un escenario en el que la acción pública, pese a su reciente revitalización, llega *ex post*, de manera desarticulada y fragmentada, a tratar de consolidar lo que se genera informalmente en estos territorios (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2012). A pesar de la multiplicación de iniciativas públicas en los últimos años, se abren interrogantes sobre su resultado en términos de producción del espacio urbano y acceso a la ciudad para los sectores medios y populares. Ello se debe, en parte, a problemas inherentes al proceso de implementación de las iniciativas, pero fundamentalmente a las tensiones que introduce la ausencia de una política de producción de suelo urbano y a la promoción por parte del Estado, especialmente a nivel de los gobiernos locales, de procesos de valorización, tanto en áreas centrales como en algunos subcentros de la periferia (Guevara, 2012).

Estos procesos, si bien impulsados por actores y capitales privados, son facilitados por una activa intervención del Estado, especialmente a nivel local, en materia de regulación urbana y de inversión en obra pública y equipamiento colectivo, como forma de promover inversiones en el sector privado. Si bien la política de extensión y consolidación del área central de la CABA puede ser rastreada en muchas instancias de planificación desde la recuperación democrática, lo cierto es que la intervención pública se caracterizó por su acción espasmódica, incorporando “parches” (modificaciones parciales) a la normativa, siguiendo las presiones o demandas del sector inmobiliario privado (Guevara, 2010). De la misma manera, la densificación de los barrios residenciales, es posibilitada por una normativa urbana que la habilita y la promueve desde el nivel local, desarticulada de instancias de planificación sobre dotación de infraestructura de servicios y equipamientos colectivos. La urbanización periférica, por su parte, también fue promovida por la normativa –el Decreto Ley 8.912 fundamentalmente- y fue percibida por los gobiernos locales como uno de los pocos vectores capaces de generar actividad económica y empleo que puede ser controlados a nivel local, conformando verdaderas “máquinas de crecimiento” según la terminología acuñada por Molotch (1976). Existen casos realmente ilustrativos en este sentido, como es el Municipio de Tigre que ha promovido activamente la expansión de urbanizaciones cerradas en su territorio.

Siguiendo a Pérez (2006), se puede postular que las operaciones privadas se apropiaron de la planificación urbana y le imprimieron un sesgo fuertemente

especulativo que apuntaba a maximizar los diferenciales de renta urbana antes que a satisfacer las demandas de la población. El desarrollo urbano resultante de estos procesos de urbanización especulativos difícilmente pudo ser compatibilizado con las necesidades y demandas de la población en general. Se limitó a generar espacios privilegiados dentro de la estructura urbana -con situaciones extremas de aislamiento y segregación como en el caso de Puerto Madero- que implicaron procesos de valorización inmobiliaria y de transferencia de renta urbana al sector privado (Guevara, 2012).

Sin embargo, no todo fue urbanización especulativa en los últimos años. Desde 2002, también, el Estado, a nivel nacional, recuperó la iniciativa en términos de producción de viviendas sociales para sectores medios bajos y bajos. En este sentido, una de las principales iniciativas públicas en los últimos años fue la formulación e implementación de los planes federales de vivienda que -después de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972- constituyen sin dudas la principal iniciativa en términos habitacionales. Esta serie de programas se inicia en el año 2002, cuando en el contexto de una profunda crisis económica y social se lanzó el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, que apuntaba a la construcción de viviendas a través de cooperativas de trabajo<sup>12</sup>. Este programa fue sólo el primero de una serie de programas habitacionales que fueron impulsados desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a partir de entonces. El más importante es el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV)<sup>13</sup> que en sus etapas 1 y 2 implica la construcción de más de 250 mil soluciones habitacionales, de las cuáles al 2013 se concluyeron algo más de 177 mil<sup>14</sup>. Le siguen en importancia el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), una programa que cuenta con financiamiento internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que implica el mejoramiento de algo más de 120 mil soluciones habitacionales, de las cuáles lleva ejecutada 92 mil; y el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional (PFMV).

En total, en el marco de los planes federales de vivienda están previstas más de un millón de soluciones habitacionales, de las cuáles, a 2013, se ejecutaron algo más de 736 mil. Estas iniciativas implican una masiva intervención urbana por parte del Estado que no suele estar articulada con los planes de ordenamiento territorial de las diferentes localidades donde se insertan. Esto hace que los planes al “bajar” al territorio se localicen en lugares mal ubicados, con poca accesibilidad, incluso sin la dotación previa de los servicios correspondientes, debido a problemas de coordinación en la gestión. Esto es especialmente cierto porque los planes de construcción de vivienda nueva no contemplan la provisión de suelo, que suele

---

<sup>12</sup> Este programa, con una clara intención de reactivar la economía y generar puestos de trabajo fue ejecutado de manera bastante dispar por dificultades y rigideces en su ejecución. Se destacan la Provincia de Buenos Aires y Jujuy como dos de las provincias que mayor cantidad de viviendas lograron construir, en gran medida por una mejor articulación con organizaciones territoriales de base como la Federación de Tierra y Vivienda y la Tupac Amaru.

<sup>13</sup> Este programa incluye un importante subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Informales.

<sup>14</sup> Ver [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)

depender de la disponibilidad de los municipios o las provincias o de acuerdos con las empresas constructoras, que directamente reemplazan al Estado en la función de provisión de suelo para urbanización. Del Río y Duarte (2011) relevaron los diferentes mecanismos de adquisición y gestión del suelo urbano para viabilizar la implementación del PFCV: más del 52% fue provisto por empresas, al tiempo que 12% eran tierras fiscales ya ocupadas por los habitantes de manera informal. Esto implica que en más del 64% de las localizaciones el Estado tuvo escasa o nula injerencia en términos de su localización e inserción en la estructura urbana. En el 36% restante incluye compras directas, donaciones en pago, expropiaciones, etc. en proporciones diversas, pero no existen definiciones claras en materia de planificación urbana sobre dónde deben localizarse las viviendas a construir.

El resultado de esto, en términos de ordenamiento territorial y planificación urbana es deficitario: en muchos casos el Estado construye viviendas allí donde el mercado no tiene ningún interés de actuar y refuerza los procesos de segregación socio-espacial. Asimismo, los planes federales se financian con fondos extrapresupuestarios, provenientes del superávit fiscal, lo que permite una mayor discrecionalidad por parte del Gobierno Nacional en el establecimiento de cupos por provincia y en su implementación, lo que les resta previsibilidad e introduce sesgos importantes, vinculados a la dinámica de acumulación política de cada una de las instancias estatales involucradas (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, ob. cit.). Vio (2011) concluye que los planes federales no cuestionan el patrón de localización intrametropolitana de los sectores populares, ya que las viviendas se construyeron en localizaciones muy similares a las que ocupaban los mismos sectores sociales sin mediación de dicha política habitacional.

También, en 2012 se anunció el Programa de Créditos de Argentina (PROCREAR) que tiene como objetivo la financiación de la construcción de 400 mil viviendas en cuatro años, convirtiéndose en otro hito de la política habitacional de este período. Se prevé también un fuerte impacto en términos de creación de empleo: la estimación oficial es que cada una de las viviendas va a generar una demanda de alrededor de 4 puestos de trabajo. La novedad de este programa es que contempla una masiva provisión de tierras fiscales para urbanizar (1.700 hectáreas), salvando uno de los principales obstáculos de los planes federales (Ostuni, 2009). Si bien aún falta información sistemática sobre el emplazamiento de las intervenciones, el estado registral de las tierras, la factibilidad de su urbanización, etc., no deja de ser auspicioso que se incorpore la variable suelo como un elemento de la política pública del Gobierno Nacional y no deje librado este elemento a la iniciativa privada. Asimismo, se prevé el financiamiento para la construcción de viviendas en terrenos que ya estén en manos de sus propietarios, incluso para la densificación en terrenos ya construidos, lo que implica una forma de movilizar suelo ya urbanizado, lo que también es un criterio positivo y novedoso en materia de política urbana. Recién están empezando a ejecutarse los primeros créditos -ya hay más de 60 mil hogares que salieron beneficiados en los sorteos- y recién se están licitando las obras para los desarrollos en tierras fiscales, por lo que es imposible evaluar todavía el alcance de esta política.

En este contexto, el PROCREAR implica un gran desafío en términos de planificación y gestión por parte del Estado de los procesos de producción de espacio urbano, el cual debe contar con todos los bienes y servicios necesarios

para su adecuada integración urbana, a diferencia de muchos de los emprendimientos generados en los últimos años. Bien utilizado, este plan puede implicar un cuestionamiento de raíz a la lógica de producción del espacio urbano vigente, que estuvo dirigida por la dinámica de la acumulación de capital, la valorización inmobiliaria especulativa y la apropiación de rentas extraordinarias.

### **Algunas consideraciones finales**

En este trabajo se analizaron las principales transformaciones territoriales protagonizadas por la RMBA en la última década *vis a vis* las reformulaciones en el régimen de acumulación, en el contexto de procesos sociopolíticos de impugnación del neoliberalismo en diferentes países de la región.

Se comenzó por caracterizar el régimen de acumulación resultante de la devaluación de 2002, centrado fundamentalmente en el consumo interno privado y en una moderada industrialización. Ésta última fue posibilitada por el auge en los precios de los commodities que exporta Argentina, que permitieron salvar la restricción externa y generar las divisas necesarias. Este proceso de “crecimiento fácil” dura hasta 2007 cuando empiezan a emerger obstáculos, principalmente la desaceleración del crecimiento y de la creación del empleo y la aceleración de la inflación.

También se dio cuenta de la centralidad que adquirieron los agronegocios en el régimen de acumulación vigente y el suelo como factor de producción. Si bien las transformaciones se habían iniciado durante la década de 1990 -con la incorporación del paquete tecnológico- el aumento de los precios de ciertos commodities, como la soja, fue lo que terminó de generar el auge de los agronegocios en la etapa en curso. La expansión de la frontera agropecuaria generó una incorporación creciente de tierra para usos productivos, presionando sobre la población preexistente -campesinos, pequeños y medianos productores- y sobre las tierras de expansión de los centros urbanos. La revitalización de los flujos migratorios implicaron una creciente presión sobre las condiciones habitacionales, ya de por sí deficitarias, de gran parte de la población. Como consecuencia, los conflictos vinculados a la tierra, tanto rural como urbana, se multiplicaron en el período.

De la misma manera, en el ámbito urbano, debido a restricciones y patrones específicos de la inversión de la economía local, la inversión en el sector de la construcción mostró una importancia central en todo el período y se constituyó en uno de los principales motores de la reestructuración territorial en el RMBA. No obstante, una mirada de largo plazo, permite identificar continuidades en el patrón de inversión durante la década de 1990, lo que abona la hipótesis de la centralidad de las transformaciones territoriales como mecanismo de ajuste espacio-temporal y la importancia de esta función sistémica en el marco de una economía dependiente.

En este sentido, las transformaciones territoriales de la RMBA mostraron una notable continuidad en las últimas décadas. Los principales procesos identificados estuvieron vinculados a una profunda reconfiguración del espacio residencial en la región: extensión de urbanizaciones cerradas en la periferia y emergencia de

subcentros especializados vinculados a ellas, el desarrollo de procesos de renovación urbana en áreas centrales, la densificación de barrios residenciales y el aumento sostenido de las tipologías de hábitat popular informal, especialmente las villas y asentamientos. Si bien en el período neoliberal las inversiones extranjeras habían jugado un rol preponderante, en la última década cobró mayor importancia la utilización de ahorros “rescatados” previo al colapso de 2001 y la canalización de excedentes generados en las actividades más dinámica del período -los agronegocios.

Los procesos de transformación territorial, si bien muchas veces impulsados por actores y capitales privados, fueron facilitados por una activa intervención del Estado en materia de regulación urbana y de inversión en obra pública y equipamiento colectivo, para promover las inversiones. La planificación urbana adquirió un sesgo fuertemente especulativo que apuntaba a maximizar los diferenciales de renta urbana antes que a satisfacer las demandas de la población. El desarrollo urbano resultante de estos procesos de urbanización especulativos difícilmente pudo ser compatibilizado con las necesidades y demandas de la población en general.

No obstante, también se identificaron rupturas o novedades importantes de la etapa, fundamentalmente la revitalización de la capacidad e intervención estatal en el territorio, como parte de un giro recentralizador en las políticas sociales. En este universo de intervenciones se destacan toda la serie de Planes Federales que implican más de un millón de soluciones habitacionales y el recientemente creado PROCREAR. Pese a esta revitalización, el trabajo concluye que la lógica de producción del espacio urbano no fue cuestionada por dichas intervenciones. Antes bien, fue reproducida y reforzada, así como los patrones de segregación socio-espacial derivados de la localización de los diferentes sectores sociales en el espacio, configurando un intervención estatal *ex post* -es decir, que opera con posterioridad a que se produzca el proceso de urbanización informal- en el territorio, que a lo sumo adquiere el carácter de paliativa. Resulta interesante, entonces, destacar que pese a todas las novedades introducidas por la década neo-desarrollista en términos de intervención estatal reguladora, no es posible identificar políticas o una gestión urbana que puedan ser caracterizadas como neo-desarrollistas, sino que más bien se observa una continuidad en la lógica de producción del espacio urbano con el período previo. No es posible, en principio, hablar una ciudad neo-desarrollista o un tipo de gestión urbana neo-desarrollista. Si la dinámica económica del período tuvo en el aumento de los ingresos reales y la creación de empleo elementos centrales, esta capacidad de inclusión en términos económicos no tuvo un correlato en términos territoriales. De ahí el aumento sostenido del déficit habitacional y de las tipologías precarias como villas y asentamientos. Este desfase entre crecimiento económico y condiciones habitacionales muestra que la centralidad del sector de la construcción está relacionada más con su función sistémica en términos de mecanismo de ajuste espacio-temporal y no guarda relación, o esta es muy limitada, con las necesidades y demandas habitacionales de la población.

## Bibliografía

ABBA, Artemio, et al. (2011). Buenos Aires una ciudad central que se periferiza y se fragmenta pero que mantiene su estabilidad poblacional". Observatorio Urbano Local - Buenos Aires Metropolitana / FADU-UBA. (Disponible en [www.oulbam.com.ar](http://www.oulbam.com.ar) Bajado el 1 de marzo de 2012).

BASUALDO, Eduardo (2010). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

BEZCHINSKY, Gabriel, Marcelo DINENZON, Luis GIUSSANI, Omar CAINO, Beatriz LÓPEZ y Silvia AMIEL (2008). "Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad". En

KOSACOFF, Bernardo (ed.) (2008). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL, Documentos de proyectos, No. 20, 426 pp. (Disponible en [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Bajado el 20 de abril de 2013).

BORÓN, Atilio (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

CICCOLELLA, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", *Revista EURE*, Santiago de Chile. (Disponible en [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl) Bajado el 10 de agosto de 2012).

CICCOLELLA, Pablo e Iliana MIGNAQUI (2006). "Metropolis in transition", ISoCaRP Congress 2006 (Disponible en [www.isocarp.net](http://www.isocarp.net) Bajado el 1 de julio de 2012).

CICCOLELLA, Pablo (2012). "Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización". *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, No. 8.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, 2011. "El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la estructura distributiva". Documento de Trabajo N° 9. Central de Trabajadores de la Argentina. Buenos Aires.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2011). "Perfil reciente de la inversión y el crecimiento y desafíos futuros de inversión de la economía argentina". (Disponible en [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Bajado el 20 de abril de 2013)

COREMBERG, Ariel (2006). "Analizar el impacto y la sensibilidad fiscal de los proyectos programados en el Plan Nacional de Inversión Pública 2006-2008 para la etapa de ejecución (demanda)". Informe Final, julio-diciembre 2006, Ministerio de Economía y Producción. (Disponible en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar) Bajado el 12 de mayo de 2013).

CRAVINO, María Cristina, DEL RÍO, Juan Pablo y DUARTE, Juan Ignacio (2008). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años" (Disponible en [www.fadu.uba.ar](http://www.fadu.uba.ar). Bajado el 10 de abril de 2013).

DEL RÍO, Juan Pablo y DUARTE, Juan Ignacio (2011). "Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el Conurbano Bonaerense (2003-

2009)", en *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires: Ediciones El café de las ciudades.

DI VIRGILIO, María Mercedes; ARQUEROS, Soledad y GUEVARA, Tomás (2012). "Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio". Seminario Nuevos Enfoques y Desafíos sobre Planeamiento Estratégico en el Sector Público, 16 y 17 de julio de 2012. Universidad de San Andrés. Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

ETCHEMENDY, Sebastián (2008). "¿Izquierda de actores o de políticas social? El dilema del progresismo en América Latina". *Revista Umbrales*, No. 5, 103-112.

GRAÑA, Juan; KENNEDY, Damián y VALDÉZ, Jimena (2008). "El 'modelo' de la post Convertibilidad: contenido, límites y perspectivas". Ponencia presentada en la II Jornada de Economía Política. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 10 y 11 de noviembre.

GUEVARA, Tomás (2010). *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

GUEVARA, Tomás (2012) "The real estate valorization process as a public policy in the autonomous City of Buenos Aires". *Journal Rethinking Development and Inequalities. An International Journal for Critical Perspectives*. Academic Network for Development and Inequality Research. Vol. 1, 2012.

GUEVARA, Tomás, (2013). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

HARVEY, David (2001). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal.

HARVEY, David (2004). "El 'Nuevo' Imperialismo: Acumulación por desposesión", *Socialist Register*, pp. 99-129.

HERZER, Hilda y DI VIRGILIO, María Mercedes (2011). "Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: quiénes, cómo y por qué". *Revista Sociales en Debate*. Volumen "La problemática habitacional en la ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

MOLOTCH, Harvey (1976). "The city as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2, Sep. 1976, pp. 309-332.

OSTUNI, Fernando (2009). *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

PÍREZ, Pedro (2006). "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires". *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, no. 21, 2006, pp. 31-54.

RODRÍGUEZ, María Carla, DI VIRGILIO, María Mercedes *et al.* (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Documento de Trabajo No. 49. Área de Estudios Urbanos-Instituto de Investigación Gino Germani, Buenos Aires (Disponible en <http://webiigg.sociales.uba.ar> Bajado el 10 de abril de 2013).

SCHORR, Martín (2012). "Argentina: ¿nuevo modelo o 'viento de cola'? Una caracterización en clave comparativa. *Revista Nueva Sociedad*, No. 237, enero-febrero 2012 (Disponible en [www.nuso.org](http://www.nuso.org), Bajado el 2 de mayo de 2013).

TELLA, Guillermo (dir.) *et al.* (2009). "Las 'torres' como nuevo tipo edilicio del conurbano: Actores, procesos y mecanismos de transformación en San Miguel". X Seminario de RedMuni "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", 13 y 14 de agosto de 2009.

TEUBAL, Miguel (2008). "Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo", en *Revista Lavboratorio*, N° 22, CEyDs, Buenos Aires.

TORRES, Horacio (2001). "Cambios socioterritoriales recientes en Buenos Aires durante la década de 1990". En *Revista EURE. Revista de Estudios Urbano y Regionales*, vol. 2, no. 8. Santiago de Chile, 2001.

THWAITES REY, Mabel (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: CLACSO – Editorial Arcis.

VÍO, Marcela (2011). "Política habitacional y producción de la Ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.

WARD, Peter (2001). "Squaring the circle: Whither or wither segregation in Latin American cities?", mimeo.