

LA GEOGRAFÍA DEL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Versión preliminar
María Mercedes Di Virgilio
Marcela Vio
Julio 2009

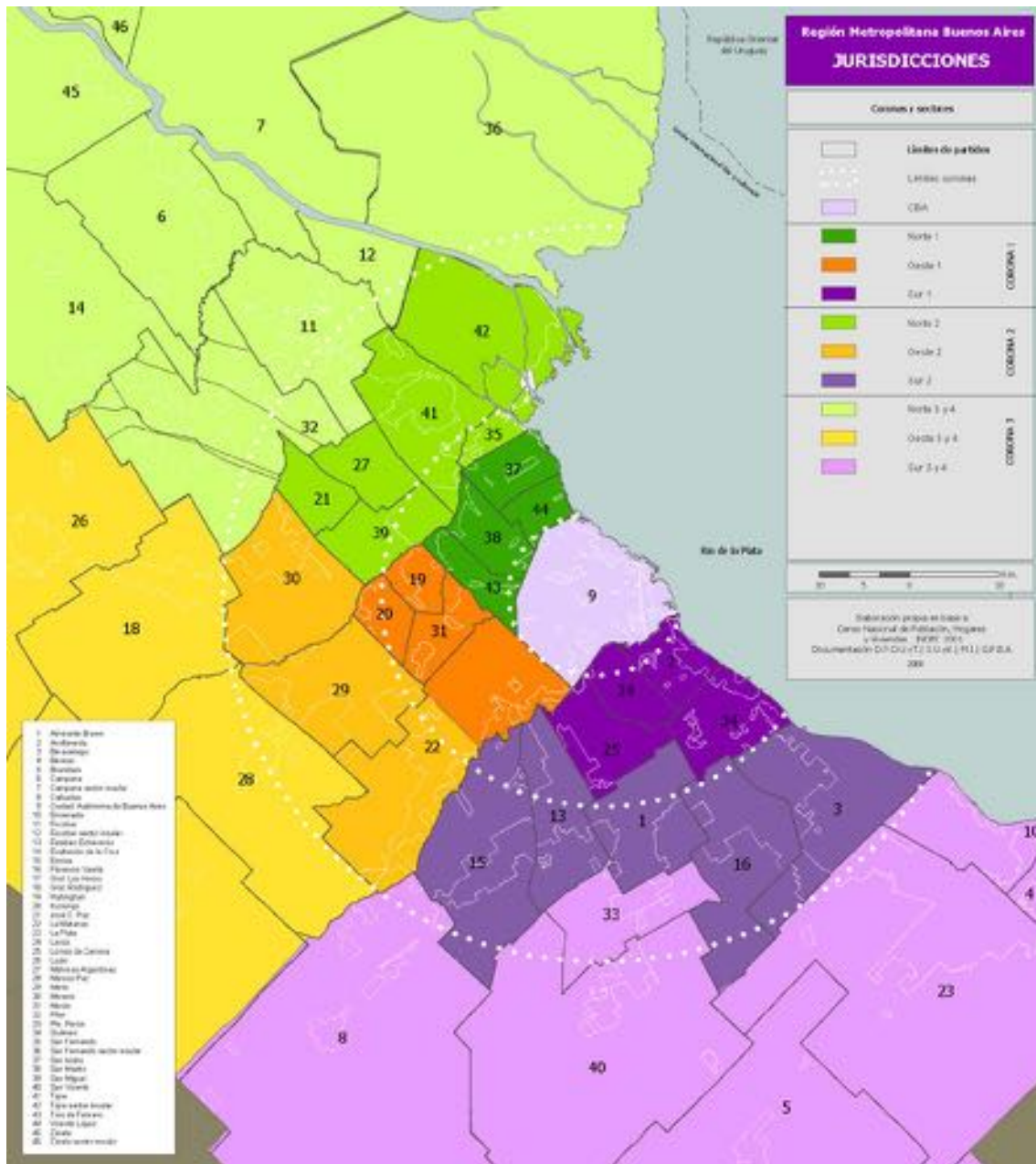
INTRODUCCIÓN

Este trabajo da cuenta del proceso histórico de formación de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Desde una perspectiva geográfica, es posible abordar esta caracterización distinguiendo cuatro áreas o sectores: el núcleo de la Región que corresponde al área central de la Ciudad de Buenos Aires; el área que se extiende desde el borde del área central hasta el borde en el que comienza lo que denominamos como área suburbana; el área suburbana que comprende a la primera y segunda corona de urbanización de la Región, también denominada como "Gran Buenos Aires"; y finalmente a la periferia, que en el marco de este trabajo incluye a las áreas urbanizadas de los partidos de la tercera corona que se encuentran vinculadas y/o sostienen vínculos con el área suburbana y la ciudad central formando parte de la Región.

El objetivo es desarrollar una caracterización del proceso de formación territorial de la RMBA y dar cuenta de las particularidades de carácter urbanístico que fueron moldeando dicho proceso, identificando en el plano de las políticas y actuaciones públicas en el territorio, aquellas que resultaron determinantes en la organización del territorio metropolitano. Asimismo, brinda un análisis de las formas de asentamiento de los sectores populares que se fueron estructurando en el proceso de formación de la región, atendiendo a su distribución/localización intra-metropolitana.

La ciudad metropolitana de Buenos Aires, involucra a la Ciudad de Buenos Aires y a los partidos del Gran Buenos Aires, asentados en el primero, segundo y tercer cordón de urbanización. Una superficie total de 13.943 km² conforma la Región Metropolitana de Buenos Aires. De acuerdo a los últimos datos censales (2001) la región registra una población total de 13.158.226 habitantes, resultando una densidad de población de 54 hab/ha. El 33% de la población total del país, se concentra en menos del 4% del territorio nacional. Los últimos datos censales arrojan para la Ciudad de Buenos Aires una población de 2.776.138 habitantes; para la primera corona, 4.300.881 habitantes; la segunda corona, 4.384.122 habitantes y la tercera con 1.713.215 habitantes.

Físicamente, al Región Metropolitana está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capital de la República Argentina y cuarenta municipios.



La primera corona de Urbanización está integrada por los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, San Martín, San Isidro y Vicente López. La segunda Corona por Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, Tigre, y Tigre Insular. Y, finalmente, la tercera corona comprende a Ensenada, Berisso, La Plata, Brandsen, San Vicente, Cañuelas, Marcos Paz, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Pilar, Escobar, Escobar Insular, Campana, Exaltación de la Cruz, Zárate, San Fernando Insular, Campana Insular, Zárate Insular.

1. Sobre la región y el proceso de desarrollo urbano

Una primera cuestión que interesa destacar es el criterio utilizado en la definición de extensión territorial que constituye el ámbito de las relaciones regionales. Adoptamos aquí el criterio propuesto por Kralich (1995), quien considera que el límite externo de la región está definido por los movimientos diarios (llamados movimientos pendulares) que realiza la gente para ir al trabajo, a estudiar o a otras actividades. Ante la ausencia de datos recientes (las habitualmente llamadas encuestas de origen- destino), la forma a través de la cual es posible determinar cuáles son esos límites de la urbanización es tomar las cabeceras de ferrocarriles y de colectivos que unen a los partidos con el centro de la ciudad. La construcción del polígono que define Kralich, da por resultado una región¹ que se extiende desde Zárate (en el Noreste) hasta La Plata (en el Sudeste) y desde la Reserva Ecológica de la Costanera Sur (en el área central al Este) hasta Lobos (en el Oeste).

En términos conceptuales la formación de la ciudad, puede interpretarse como el resultado de la articulación de procesos desarrollados con base en lógicas diferenciadas que responden a los intereses de los actores involucrados en cada uno de ellos. Así la literatura² define en la producción del suelo urbano y espacio construido la participación de la lógica privada, sustentada en la obtención de ganancias con base en la apropiación de las rentas urbanas – socialmente producidas-, la lógica de la necesidad que guía la actuación de los sectores urbanos de menores ingresos, que sólo pueden satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda a través de la auto producción de su hábitat, y la lógica pública que a través de disposiciones normativas, políticas y asignación de gasto público en obras de infraestructura, transporte y vivienda, dan sustento también al despliegue de las otras lógicas.

En el orden físico- material, el proceso de desarrollo urbano, siguiendo a Garay (2005), resulta de la articulación de tres movimientos: de extensión, de consolidación y de densificación. Así caracterizado el proceso de urbanización comprende fundamentalmente operaciones de agregación. Sin embargo, es necesario incluir, además, operaciones sustentadas en lógicas de sustracción que operan en el marco del mismo proceso. Bajo esta perspectiva, el proceso de desarrollo urbano tiene implicancias materiales en el desarrollo de las infraestructuras y los dispositivos edilicios para alojar las funciones y usos relativos a las actividades urbanas, pero también tiene implicancias materiales en el deterioro de infraestructuras existentes y en la desaparición o en la obsolescencia de parte del soporte material de la urbanización.

La geografía urbana metropolitana que configura el proceso de desarrollo urbano muestra una dinámica de cambio permanente que la literatura ha tendido a caracterizar principalmente a partir de la transformación de la tierra no urbanizada en suelo urbano, así como del desarrollo material de la ciudad existente. Estas transformaciones remiten a los momentos que Garay define como de consolidación y densificación. Sin embargo, la última fase del desarrollo metropolitano, bis a bis el desarrollo urbano de los partidos de la tercera corona en donde se

¹ Esta definición de Kralich fue recuperada por primera vez en un trabajo orientado a caracterizar el proceso de desarrollo urbano del AMBA por Fritzsche y Vio (1999) y luego fue adoptada por diversos trabajos sucesivos, que con el mismo objeto adoptaron este criterio, estableciendo como área geográfica a aquella comprendida por: la Ciudad de Buenos Aires, los 40 partidos, de los cuáles 24 conforman el aglomerado Gran Buenos Aires. Estos partidos son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, Zárate.

² Herzer, 1994.

ha localizado gran parte de la nueva industria metropolitana y relocalización la existentes, asistió a la pérdida de actividad industrial en la ciudad central y en el primer cordón y, concomitantemente, a la obsolescencia de antiguas infraestructuras que soportaron originalmente la actividad industrial en la ciudad (es decir, las actividades que tuvieron origen en el proceso de sustitución de importaciones desde la década de 1930 en adelante). De este modo, la geografía del proceso reciente de urbanización la RMBA da cuenta de la relocalización y radicación de un conjunto de empresas, principalmente de servicios y de producción de bienes, en el borde del segundo y en el tercer cordón (principalmente sobre el eje Norte). Estas son las mismas que dejaron sus huellas en la ciudad central y en el primer cordón (Fritzsche y Vio, 2003). Estas áreas intersticiales han dado lugar a la formación de los “cementeros industriales” en la región (Bozano, 2000).

El planteo de Harvey (2007) sostiene nuestra noción de desarrollo urbano. La producción de ciudad es, para el autor, la instancia productiva que encuentra el capital para sus crisis por excedente de acumulación. Así planteado, el desarrollo urbano es la salida para el capital que ha agotado sus posibilidades de reproducción ampliada en el resto de los sectores productivos. Por ende, el proceso de urbanización -en el marco de la producción capitalista- da lugar a un proceso de producción: de desarrollo material y de construcción que tiene o puede tener como contraparte un proceso de destrucción de ciertos sectores ya construidos, por renovación o reemplazo de las infraestructuras, de los soportes edilicios, etc. y/o de sustracción de actividades dando curso al abandono de lugares que se desarrollaron previamente. De este modo, resulta relevante contemplar en el análisis la dimensión regional del proceso, teniendo presente que la introducción de cambios y/ o las actuaciones públicas en algunos “lugares” de la región, afectan la dinámica del conjunto y no exclusivamente al entorno inmediato de la acción.

La Región Metropolitana de Buenos Aires, ha sido históricamente el corazón de la economía Argentina, concentrando un porcentaje muy significativo de su Producto Bruto Interno (PBI) y una población que la mantuvo siempre al tope del ranking de la jerarquía urbana (si bien su participación relativa se modificó y viene disminuyendo desde mediados de la década del 70).

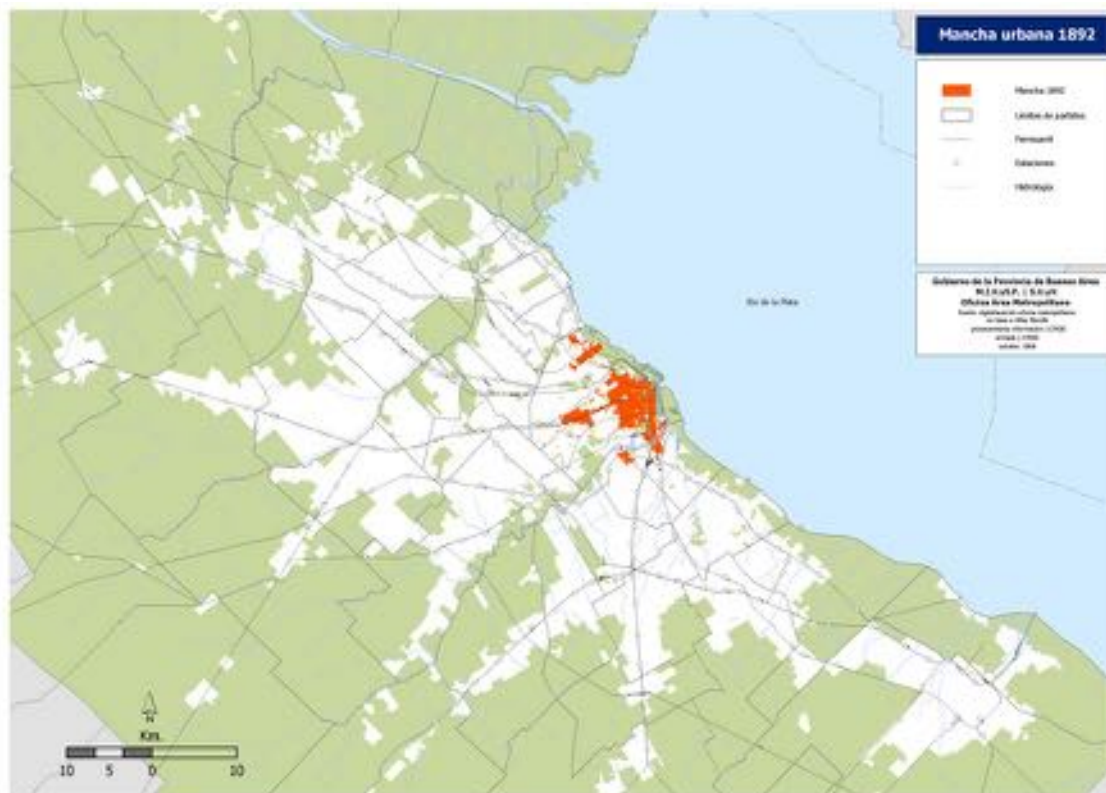
A modo de síntesis, puede decirse que el desarrollo urbano de la RMBA tiene lugar en tres grandes momentos. Uno que se extiende hasta la crisis de 1930, sustentado en el modelo agroexportador que otorgó centralidad a la Ciudad de Buenos Aires y al Puerto de Buenos Aires. Un segundo momento en el que tiene lugar la consolidación de la primera y segunda corona del Gran Buenos Aires y que se extiende -con marcadas diferencias en el período- hasta fines de la década de 1980. Este momento reconoce dos sub períodos, uno entre el 1940 y 1960 y otro que va desde 1970 hasta fines de los años noventa. Entre, 1940 y 1960, el motor de la suburbanización fue la industria, con el consecuente desplazamiento residencial, facilitado por el transporte público, de los sectores de menores ingresos y obreros asalariados de la industria sustitutiva de importaciones hacia la periferia urbana. El segundo periodo que se extiende entre 1960 y fines de la década de 1980 guarda relación con la crisis del estado de bienestar y la instauración del Estado neoliberal -que se impuso finalmente con la dictadura militar en 1976. A partir de 1990 se produce un cambio significativo en los patrones de urbanización de la región y se inaugura un nuevo momento en el proceso. Se asiste al avance de un proceso de metropolización que incluye como parte de la región a las áreas urbanizadas de los partidos de la tercera corona y que paralelamente impulsa su suburbanización a través de la acción de los desarrolladores inmobiliarios y los sectores de altos ingresos quienes bajo nuevas formas residenciales -barrios cerrados, clubes de campo- se mudan a la periferia. Estos movimientos se corresponden con el rediseño de la red de autopistas metropolitanas y la consecuente expansión del transporte privado que sostuvo el desplazamiento de dichos sectores.

2. La geografía de la formación de la RMBA: relaciones entre el desarrollo urbano, las políticas públicas y la obra pública en el territorio metropolitano

2.1. La consolidación del núcleo del Área Metropolitana y la formación de las inner urban areas

Históricamente Buenos Aires ha ocupado un lugar central en la aglomeración. Hacia 1869 la población que se concentraba en Buenos Aires, sus 178.000 habitantes, representaba el 10% de la población nacional.³ Asimismo, el puerto de Buenos Aires era el más activo del país: puerta de salida de la producción agrícola ganadera con destino a Europa y puerta de entrada de los bienes que se importaban de las economías centrales, principalmente de Inglaterra. En términos geográficos, el área de influencia del puerto era reducida. En 1870 el tendido de vías férreas alcanzaba una extensión 732 km y los caminos eran prácticamente inexistentes. El crecimiento físico de la aglomeración se orientaba hacia el norte y el oeste, a lo largo de los caminos que habían sustentado la organización colonial (los caminos reales).

La progresiva extensión de las vías férreas desde 1865 en adelante tuvo un impacto casi inmediato en el crecimiento de la ciudad circunscripta hasta entonces al radio antiguo (Hardoy y Gutman, 2007). Como parte de este proceso se produce en 1887, la anexión de los poblados de Belgrano y Flores que bordeaban la ciudad por el norte y por el oeste respectivamente. Asimismo, la ciudad crece hacia el sur, sobre los márgenes del Riachuelo, merced al desarrollo de las actividades vinculadas al puerto del Riachuelo y a la instalación de mataderos y saladeros en el barrio de Barracas (ver mapa Mancha urbana 1892).⁴



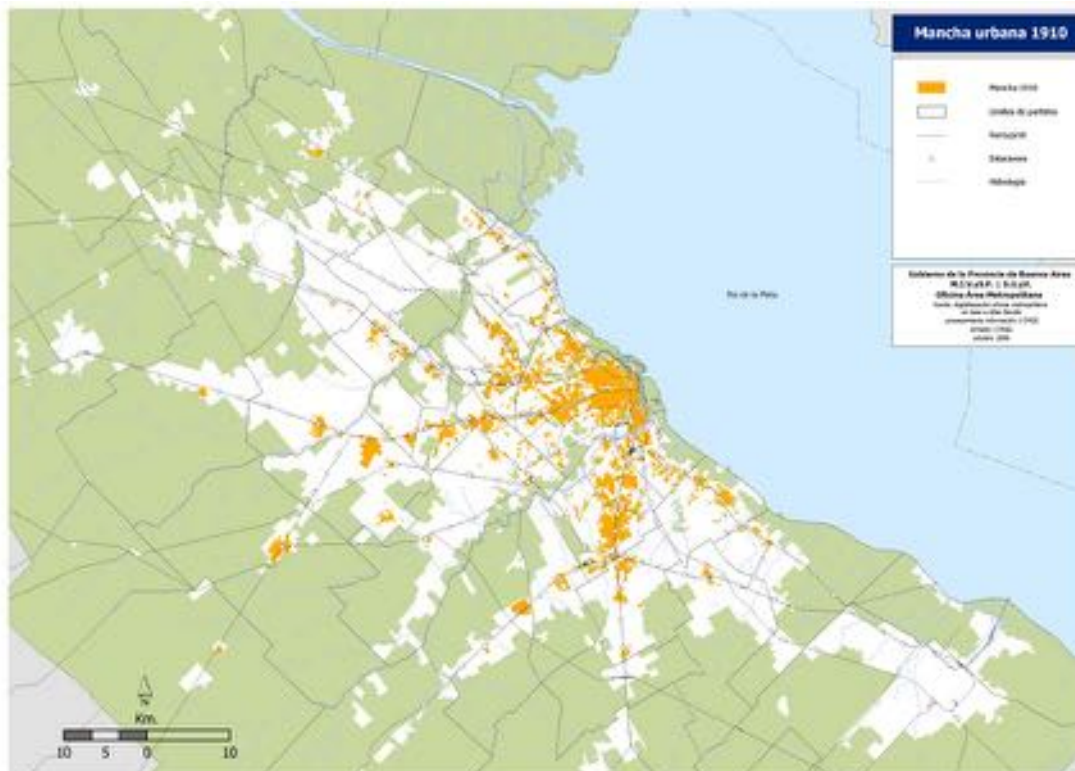
³ “La primacía de Buenos Aires sobre la segunda ciudad del país –en 1869 Córdoba tenía 28.523 habitantes- comenzaba a acentuarse y su población era 30% mayor a la de la población agregada de las diez ciudades que le seguían en orden de importancia” (Gutman y Hardoy, 2007).

⁴ La ciudad quedaba así definida por sus límites actuales: hacia el sur por el Río Matanza o Riachuelo que la separaba del actual partido de Avellaneda (antes Barracas al Sur), hacia el este y el noreste por el Río de La Plata, hacia el norte y noroeste por los partidos de San Isidro y San Martín y al oeste y sudoeste por el de La Matanza (ver mapa región Metropolitana de Buenos Aires, Jurisdicciones).

El ferrocarril también promueve el desarrollo de algunos pueblos que entrado el siglo XX integrarán la conurbación de la ciudad, como San Isidro y Tigre al norte, Moreno al oeste y Avellaneda (originalmente denominado Barracas al sur) y Quilmes al sur. La expansión física de la ciudad y el crecimiento del ferrocarril colaboraron con la dispersión residencial y la disminución de las densidades medias. Asimismo, la construcción de puentes sobre el Riachuelo permitió el vínculo con los partidos del sur: a través del puente Barracas era posible llegar los partidos de Avellaneda y de Quilmes y al aislado pueblo de Ensenada, línea de ubicación de los saladeros.

Paralelamente, la ciudad de Buenos Aires experimenta un fuerte proceso de crecimiento poblacional tributario de la llegada de grandes contingentes de inmigrantes europeos entre 1871 y 1887, situación que se extenderá hasta las primeras décadas del siglo XX. En 1869, la ciudad contaba con 178.00 habitantes. Aproximadamente veinte años después (según datos del Censo Municipal de 1887), la cantidad de habitantes ascendía a 433.375 y entre ellos el 52% era extranjero. En 1914 la población de Buenos Aires prácticamente cuadruplicaba a la de 1887, ascendiendo a 1.575.814 habitantes. De este modo, durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX la población de la ciudad creció aceleradamente y la ciudad se expandió a un ritmo desconocido hasta entonces (Gutman y Hardoy, 2007).

Según es posible observar en el Mapa Mancha urbana 1910, se consolida el crecimiento en forma tentacular de la ciudad hacia los ejes norte, oeste y sur, siguiendo la orientación del tendido del ferrocarril y de la insipiente actividad industrial ligada a la industria cárnica. Este proceso es tributario de la expansión física y poblacional de la Ciudad pero también de la de los partidos que años más tarde se integrarán a Área Metropolitana de Buenos Aires que crecen al comienzo del nuevo siglo a un ritmo similar al de la Capital.



En el período que se extiende entre 1895 y 1914 se escalonaron cambios profundos en la estructura urbana.

En el contexto de la fuerte inmigración que termina en 1930,⁵ tiene lugar el proceso de dispersión residencial, la redistribución de la población y un aumento progresivo de la superficie de la aglomeración. Entre 1904 y 1909 se crean ciertos mecanismos que permiten a algunos inmigrantes iniciar una marcha hacia el suburbio que implica, al mismo tiempo, un acceso a la propiedad inmueble y su ubicación entre los sectores medios. Este proceso de suburbanización tiene como destinatarios a los barrios que hacia principios de siglo componían el radio nuevo (*inner urbana reas*) (entre otros Flores, Belgrano, La Paternal, Chacarita, etc.). Los mecanismos que permiten esta primera suburbanización son básicamente dos: "la extensión del transporte urbano con la electrificación casi completa del sistema tranviario que se realiza a partir de 1858 y la venta de lotes a plazos en nuevas áreas urbanas que se extienden paulatinamente a medida que avanzan las redes de transporte".⁶ Estos mecanismos explican la progresiva densificación de las zonas alejadas del centro de la ciudad pero comprendidas aún en la ciudad central. De este modo, el mecanismo principal que facilitó el proceso de suburbanización del período 1895-1914 fue el acceso a la propiedad urbana de aquellos inmigrantes que comenzaban a integrarse en las filas de las clases medias y el naciente empresariado industrial (Herzer y Di Virgilio, 2006).⁷

Hacia 1914, la corona de barrios suburbanos deja de ser periférica, convirtiéndose en el corazón de la urbanización y la ciudad de Buenos Aires se consolida como núcleo de la organización territorial. La dinámica del mercado de tierras acentúa este patrón, convirtiendo a la tierra rural en urbana a muy bajo costo y con altas tasas de ganancia para los desarrolladores. La subdivisión en parcelas más pequeñas marca el comienzo de la densificación de la primera corona periférica a la ciudad.

Las ideas higienistas sesgaron la definición de la estructura urbana impulsando la intervención estatal en la construcción de obras de infraestructura y saneamiento.

A pesar de ello, la gran demanda habitacional que generó la inmigración dio lugar a la aparición de conventillos o inquilinatos. Hacia fines del siglo XIX, las casonas pertenecientes a las familias patricias, abandonadas con posterioridad a las pestes que azotaron la ciudad en las postrimerías de la década de 1890, fueron transformadas en albergues colectivos para los inmigrantes. La carencia de servicios sanitarios y los espacios densamente ocupados, los convirtieron en prototipos de alojamiento reservado para quienes no tenían otra alternativa. Las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos constituyeron, de este modo, una oportunidad de negocios para el sector inmobiliario. La carencia de unidades de vivienda suficientes para atender la demanda de alojamiento que se produjo en la transición de los siglos XIX y XX, favoreció el auge de las viviendas inicialmente concebidas como provisorias, pero que para muchos, se convirtieron en alojamientos de alquiler definitivos.

En tanto alojamiento de carácter no permanente, el conventillo o inquilinato⁸ ofrecía a sus usuarios varias ventajas. La mayoría de ellos estaban ubicados en la zona céntrica de las ciudades, de manera que no era necesario invertir tiempo ni dinero para el traslado a las fuentes de trabajo. Asimismo, les permitía participar de las redes de las distintas colectividades que arribaban a Buenos Aires. El alquiler sostuvo su formación. Sus precios caros, en relación a los servicios que brindaban y a los ingresos de los que disponía la población que buscaba alojamiento, eran sin embargo los más bajos para garantizar una cama en donde dormir.

⁵ Germani, 1966.

⁶ Torres, 1975:285.

⁷ Ver Torres, 1992.

⁸ Eran tiras de habitaciones que se comunicaban con el patio a través de la puerta de acceso de cada una de ellas. En la mayoría de los casos las habitaciones no tenían ni ventilación ni iluminación. El patio se constituía en espacios para la sociabilidad, la integración social de los inmigrantes.

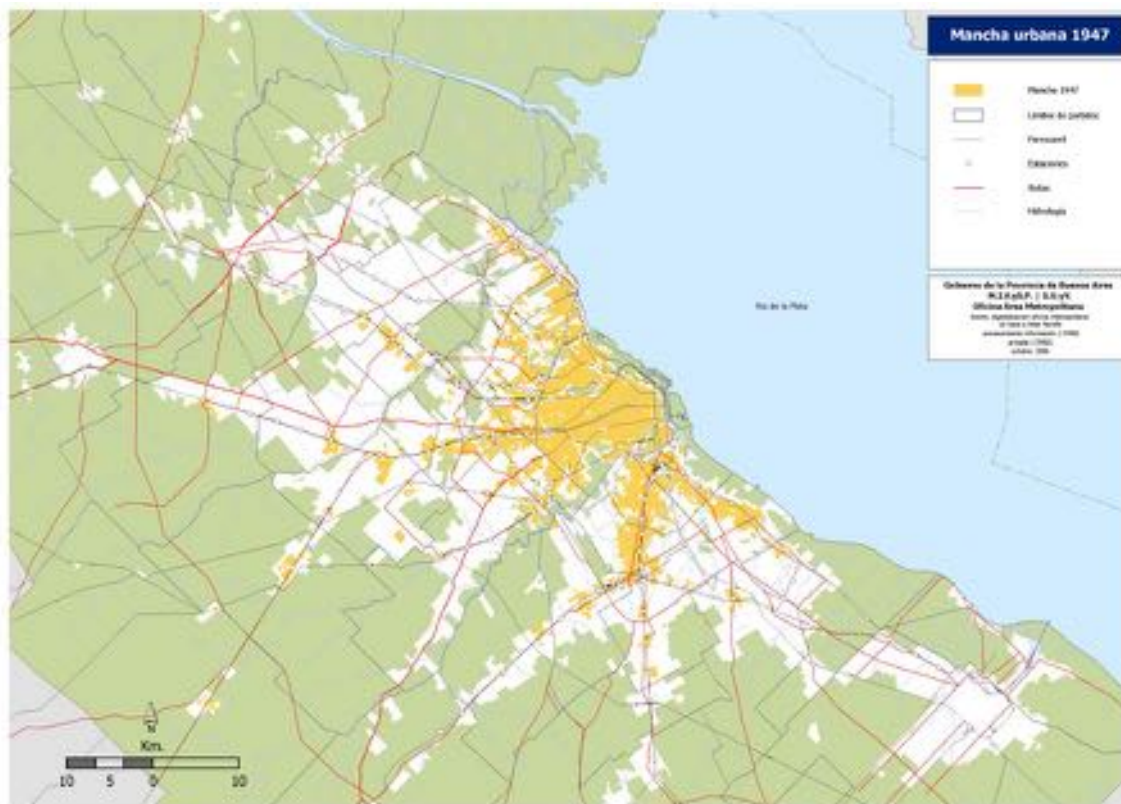
Estaban habitados principalmente por obreros y artesanos y en muchos casos las piezas funcionaban también como talleres de trabajo. En general constituían el primer escalón de la trayectoria habitacional de los inmigrantes europeos que luego lograron acceder a la vivienda propia.

Más adelante los inquilinatos⁹ se convirtieron en el lugar de residencia de los inmigrantes internos, y de los provenientes de los países limítrofes. Localizados fundamentalmente en los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y en el partido de Avellaneda, en la actualidad, conventillos e inquilinatos aún siguen siendo una de las formas de hábitat popular en la ciudad.

2.2. La expansión de la metrópolis de la mano del desarrollo industrial (segundo momento: primer período 1930-1960)

A partir de 1930, llega a su fin el modelo agroexportador que guió el desarrollo de la economía argentina y definió la centralidad de Buenos Aires, dando paso a un proceso de sustitución de importaciones. Hacia 1938, la actividad industrial supera por primera vez a la actividad agrícola y paralelamente Buenos Aires, consolida su hegemonía como centro urbano y productivo del país. Asimismo, se consolida el papel de Buenos Aires como centro político-administrativo-financiero y como lugar de los sectores altos y medios que hacia fines de 1940 se instalan aprovechando la nueva propiedad horizontal. El nuevo modelo fortaleció aún más la concentración poblacional.

En los albores de la década de 1930, la población se asentó particularmente en el Sur de la Ciudad, siguiendo la localización de las actividades industriales. En los años 40, los habitantes con mayor poder adquisitivo prefirieron su asentamiento en la zona Norte, coincidente con el crecimiento de los municipios de Vicente López y San Isidro.



⁹ Actualmente esta modalidad, se da bajo la forma de hoteles pensión e inquilinatos.

A partir de 1947, la corona de barrios suburbanos de 1914 (situados en la ciudad central) ha dejado de ser "suburbio". Se produce, entonces, el crecimiento de una nueva corona periférica de municipios en el Gran Buenos Aires consolidando la posición de la Ciudad central como el núcleo de la aglomeración metropolitana (ver Mancha urbana 1947).¹⁰

En términos geográficos, el mapa de la región en 1947 señala una gran extensión del área metropolitana. La Ciudad de Buenos Aires se encuentra consolidada junto a la primera corona y se advierte el engrosamiento de los ejes de crecimiento (vías férreas) hacia la segunda corona. Se configura así una estructura urbana orientada geográficamente a lo largo de los ejes principales de transporte automotor y el lento proceso de vinculación vial intersticial, es decir entre los ejes principales que tienen una dirección centro de Buenos Aires - periferia, situación que aún se observa actualmente.

Tres vectores guiaron el proceso de urbanización en este período: el acceso a la tierra urbana y a la vivienda, la radicación de industrias y el desarrollo de una red de transporte. El subsidio al transporte público, la permisividad en las reglamentaciones y el dejar hacer en relación a los usos del suelo, explican la forma adoptada por el proceso de expansión metropolitana.

En términos de la morfología urbana, la suburbanización delinea una ocupación del suelo en superficies extendidas, y con baja densidad. La falta de regulación vigente a la época, para controlar las formas de ocupación y utilización del suelo favorecieron las características de esta urbanización extendida y de baja densidad, a la vez que facilitaron el desplazamiento de los sectores populares concomitantemente con la industria, dando como resultado la constitución de tejidos mixtos con usos residenciales e industriales en vastas zonas de la región.

Las acciones del estado en el rol de conductor-planificador, a partir de la década del 40 y hasta la década del 60, apoyan el proceso de desarrollo urbano. Entre 1945 y 1955, bajo la conducción de Juan Domingo Perón, la política en materia de transporte y servicios públicos se orienta a la nacionalización de los ferrocarriles, estableciendo una relación directa con la expansión periférica y modificando el patrón de suburbanización vigente. La red suburbana de ferrocarril es la espina dorsal de los desplazamientos cotidianos de los sectores populares. La nacionalización de los ferrocarriles en 1948, incluyendo una importante red de subterráneos y la expansión de líneas de micros, favoreció el desplazamiento de gran cantidad de trabajadores desde la corona externa de la aglomeración hacia los centros industriales y manufactureros que se ubicaban en la Ciudad de Buenos Aires.

Las intervenciones del Estado impactan también en la dinámica del mercado inmobiliario. Hacia principios de la década de 1940, la forma predominante de tenencia en el mercado residencial entre los sectores asalariados era el alquiler. El congelamiento del monto de los alquileres (a través de la Ley de alquileres del año 1943), si bien en principio alivió la presión económica sobre numerosas familias trabajadoras, también implicó una reducción en el parque habitacional disponible para renta -ya que en el marco de un proceso inflacionario, el negocio resultaba poco apetecible- e impulsó el surgimiento de otras formas de acceso al hábitat de los sectores de menores ingresos. En este marco, el proceso de suburbanización se sostuvo principalmente por el acceso a la propiedad a través del loteo económico, que encontró en los asalariados de la industria una demanda solvente. También con el apoyo de créditos hipotecarios subsidiados por los bancos oficiales, en un marco de pleno empleo.

La extensión urbana tuvo su correlato en el pleno empleo de la masa asalariada, que accede a la propiedad por medio del pago en cuotas. Los loteos económicos fueron el medio a través del cual la población de bajos ingresos logra el acceso a la propiedad legal de la tierra. La escasa reglamentación y la baja dotación de servicios exigidas para el loteamiento facilitaban el proceso de expansión urbana. Sin embargo, los bajos costos de urbanización se trasladaban

¹⁰ Pérez; 1994.

a los largos tiempos de viajes necesarios para el acceso a las fuentes de trabajo, a la escasa calidad de urbanización y el costo de la construcción de la vivienda. De este modo, la extensión de la aglomeración se apoyaba en la existencia de transporte público que permite el acceso desde la periferia metropolitana a las fuentes de trabajo en la ciudad central y en los partidos aledaños y, también, en la obra pública orientada a la construcción de grandes equipamientos, espacios verdes y recreativos públicos.

La dinámica del proceso de urbanización se reflejó en la dinámica de la población. Entre los años 1945 y 1960, la ciudad de Buenos Aires tuvo un crecimiento nulo, mientras que crecieron exponencialmente los municipios de la conurbación. Asimismo, el proceso de suburbanización se aceleró con la llegada de las migraciones internas motivadas por las oportunidades de empleo en la industria de Buenos Aires.

La urbanización de la región se expande significativamente de la mano del desarrollo industrial -con un ritmo que se desacelera a partir de 1970- dando lugar a la consolidación del cordón industrial de la región sobre el primer anillo de los partidos del Gran Buenos Aires, la radicación de un número importante de firmas medianas y pequeñas en la Ciudad de Buenos Aires, y en sus partidos colindantes de producción de bienes terminados de consumo duradero y bienes de capital simple como textiles, alimenticios, químicos y mecánicos.

Las grandes obras públicas e intervenciones en el transporte urbano modifican la estructura física y modernizan la Ciudad de Buenos Aires. La construcción de la avenida de Circunvalación General Paz, ensanches de calles, la construcción de la Avenida 9 de Julio, la construcción de red de tranvías y de tres líneas de subterráneos.

El desarrollo del primer plan quinquenal se proponía, mediante políticas directa la construcción de cien mil viviendas apoyado en el Ministerio de Obras Públicas, el Banco Hipotecario y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El mayor emprendimiento fue Ciudad Evita, con la construcción de 5.000 viviendas, de las 10.000 que habían sido proyectadas. Entre las operaciones urbanísticas más significativas del gobierno peronista, en el área suburbana, se cita el desarrollo territorial de Ezeiza que tuvo como puntapié inicial el proyecto del aeropuerto. Así emprendió la transformación territorial del sudoeste del área metropolitana¹¹, imprimiendo desarrollo urbano a los terrenos deprimidos de la cuenca del Río Matanzas, con la forestación de nuevas áreas, la construcción de nuevas vialidades, de viviendas e instalaciones deportivas, educativas y sanitarias.

En cuanto a la distribución de la población en el territorio metropolitano, los estratos de menores ingresos se localizaron en la periferia. Paralelamente, los sectores medios aportaban al modelo de densificación urbana, en las zonas centrales y subcentrales de la ciudad de Buenos Aires. La ley de propiedad horizontal fomentó la densificación de la ciudad, autorizando la construcción de 8 a 12 pisos de departamentos en lotes de medidas mínimas (8,66 por 30 mts).

Así la morfología urbana muestra rasgos distintivos en el centro y en la periferia: una periferia con un tejido urbano discontinuo y desarticulado, con lotes vacantes y la ausencia de espacios abiertos públicos y un tejido que comienza a densificarse en la ciudad central.

Las condiciones urbanas de los nuevos barrios periféricos eran deficitarias. No tenían pavimento, menos aún servicios básicos de agua y cloaca, en escasas oportunidades transporte de colectivo. El agua era provista por pozo de extracción de agua de la red subterránea y la

¹¹ La construcción del Barrio Aeropuerto 1, destinado a los trabajadores en la construcción del Aeropuerto de Ezeiza., Y la construcción del Aeropuerto, adicionado a espacio público “los bosques de Ezeiza” constituyeron un gran impulso al desarrollo del sudoeste del área metropolitana y la cristalización de las políticas públicas de desarrollo urbano de la época.

eliminación de excretas se realizaba dentro de la parcela en pozos o cámaras sépticas. La red eléctrica constituía el servicio más extendido. Las viviendas eran autoconstruidas y el avance de la obra estaba de acuerdo a la capacidad de ahorro de las familias. La construcción era el sistema tradicional húmedo con materiales provistos por el mercado. Estos barrios producidos socialmente alcanzan su consolidación urbana con la provisión de servicios de infraestructura y de los equipamiento sanitarios y educativos veinte años después de su ocupación.

Un fenómeno urbano significativo que comienza a consolidarse durante este período es del las *villas miserias* tanto en la ciudad central como en el primer cordón de la aglomeración. Se trata de barrios de trazado es irregular, con viviendas precarias, a veces construidas con material de descarte y con carencias de servicios de infraestructuras y equipamiento. Se localizan espontáneamente en terrenos vacantes de dominio público o privado.

En la Ciudad de Buenos Aires las villas se localizan en las zonas centrales (Zona Portuaria o Ferroviaria) y en el sector Sud próximo al Riachuelo. Las primeras villas metropolitanas surgen a fines de la década de 1930 con las casillas que utilizaron los inmigrantes desocupados asentados en Puerto Nuevo (Villa Esperanza). Posteriormente, la construcción por parte del estado de viviendas transitorias para la población con necesidades habitacionales que llega a la ciudad da lugar a la formación de la Villa de Retiro (actual Villa 31). En la década de 1940, aparecen nuevos núcleos en los municipios aledaños. En los partidos de la primera corona, las villas de emergencia se localizan próximas a la ciudad central y en la cercanía de las zonas industriales y las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista.¹²

El asentamiento en villas fue al comienzo, para muchas familias, una solución de carácter transitorio. Posteriormente con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la crisis económica, se convirtió en una solución habitacional de carácter permanente. El fenómeno de las villas es un fenómeno que perdura en la ciudad central y en los partidos aledaños. Al igual que el resto del tejido urbano, procesos de extensión, de consolidación y de densificación. Cabe destacar que las villas fueron objeto de preocupación y de intervención de los gobiernos dictatoriales que siguieron en la sucesión a Juan Domingo Perón y que insistieron en su erradicación. Así durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970) y posteriormente durante la última dictadura militar que se instauró en 1976 se implementaron erradicaciones de viviendas y traslados compulsivos de familias residentes en villas de la Ciudad de Buenos Aires hacia partidos del Gran Buenos Aires.

2.3. El fin de las políticas redistributivas y la desaceleración de proceso de suburbanización

Desde mediados de la década de 1960 se produce la disminución progresiva del subsidio al transporte y su incidencia no tarda en reflejarse en el proceso de suburbanización: el crecimiento de la región se desacelera.

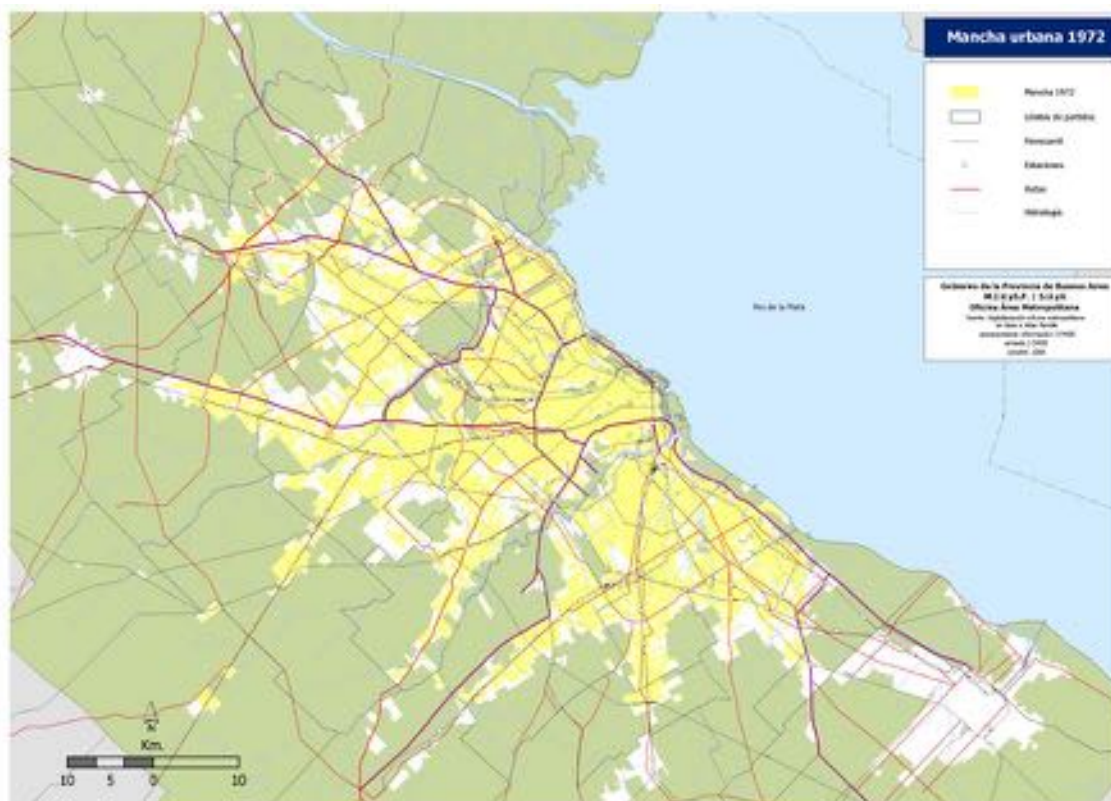
Este período está marcado fuertemente por la inestabilidad política y la instauración de regímenes de gobierno autoritarios. El periodo marca también el comienzo de las políticas neoliberales. El estado asume un fuerte carácter represivo hacia los sectores populares (erradicación, expulsión, represión, implementación de leyes restrictivas), favoreciendo el

¹² En la actualidad, las villas del Gran Buenos Aires, se ubican en territorios de fragilidad ambiental, principalmente en las cuencas de inundación, cercanas a vías de circulación que permiten el vínculo con las áreas centrales. Cobran gran importancia en los partidos del sur del primer y segundo cordón: Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela, en la cuenca San Francisco-Las Piedras o al Noroeste, en la cuenca del Reconquista-Luján. A pesar de ello, en algunos partidos del norte de la RMBA y que tradicionalmente albergaron población de ingresos altos, por ejemplo San Isidro, el fenómeno también está presente.

desarrollo del mercado. Los sectores que no acceden a él, propiciarán distintas formas de resolución autogestionadas, más o menos exitosas de acuerdo al grado de organización popular y la envergadura del emprendimiento.

Las nuevas actividades dinámicas, orientadas a la producción de bienes y servicios dependieron menos de la ciudad metropolitana. El crecimiento metropolitano llegó a su culminación: entre 1970 y 1980 la ciudad logró concentrar al 36% de la población del país. La Ciudad de Buenos Aires expulsa población hacia los partidos de la conurbación (fundamentalmente aquellos ubicados en la segunda corona). El crecimiento de algunos municipios como Almirante Brown, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Sarmiento, Merlo y Moreno y, hacia fines de este período, Florencio Varela es tributario, en parte, de este proceso. Los Municipios más próximos a la Ciudad de Buenos Aires (Avellaneda, Lanús, Vicente López y Tres de Febrero), en la primera corona, presentaban un crecimiento débil.

El Mapa de la Mancha urbana de 1972 muestra la consolidación del segundo anillo de conurbación, donde todavía se observan espacios intersticiales, entre los ejes de desarrollo, imposibles de ser ocupados por falta de infraestructura vial. La sanción de normas de uso de suelo y las acciones posteriores en materia de radicación industrial para la Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires imprimen nuevas características al modelo de desarrollo urbano vigente hasta fines de los años sesenta.



Entre comienzos de la década del 60 y mediados de los 70, la ciudad modificó su fisonomía. La construcción de edificios en torre en algunas áreas de la ciudad central contrastaba con la fisonomía tradicional de casas bajas. La población de medianos y altos ingresos elige vivir en departamentos en altura (semipisos, pisos, penthouse y condominios) superando a los departamentos de 100 metros cuadrados. De esta manera comienza a segmentarse el mercado inmobiliario y la ciudad gana población de medianos y altos ingresos, perdiendo población de los sectores populares proceso que da lugar a la existencia de un importante parque de viviendas deshabitadas en la ciudad.

La población de las villas creció exponencialmente, a una tasa del 15% anual. En el área metropolitana, se registraban 400 mil habitantes repartidos en 600 núcleos habitacionales.

Mientras tanto, en la periferia los sectores de altos ingresos llevan adelante un proceso de suburbanización residencial, ocupando el espacio periférico de las autopistas radiales, que en complementariedad con rutas secundarias permite el acceso al perímetro más externo de la aglomeración. El Acceso Norte fue la vía que permitió el desarrollo de esta modalidad para los sectores de mayores ingresos, constituyéndose en un motor de mejora de las condiciones de habitabilidad entre 1960-1980, modificando a un sector intersticial, servido por transporte público, en el eje principal de residencia de los sectores de mejores ingresos.

Asimismo, pierde vigencia la ley de alquileres y se desmantelan los mecanismos de subsidios, suspendiendo el financiamiento público para la compra de vivienda. A fines de la década de 1960, se inicia la construcción de grandes conjuntos residenciales. En términos de la política habitacional la creación del FONAVI¹³ (1972) impulsa la construcción masiva de vivienda. Los destinatarios de estas viviendas eran sectores de ingresos medios bajos con capacidad de pago. De este modo, la población pobre calificaba para acceder a estas viviendas.

A partir de la última dictadura (1976), el régimen militar implementa políticas urbanas tendientes a regular el derecho al espacio urbano (Oszlak, 1991). En la Provincia de Buenos Aires (jurisdicción a la que pertenecen los partidos de la conurbación) se implementa la Ley de Usos del Suelo (Decreto ley 8912) que pone fin a los loteos económicos y a la aparición de nuevas formas de suburbanización.

La política económica del gobierno militar impulsó un fuerte proceso de desindustrialización y distribución regresiva del ingreso. Crecieron los sectores no productivos espacialmente el sector financiero. La economía se concentró y los grupos extranjeros acrecentaron su participación en ella generando proceso de concentración de riquezas y marcadas brechas en el poder adquisitivo de los asalariados.

Las políticas urbanas implementadas por el Gobierno militar afectaron a la región mediante las relocalizaciones industriales, la creación del cordón ecológico, la construcción de autopistas, junto a la expropiación de bienes, la liberación general de los alquileres y la erradicación de las villas miserias de la Ciudad de Buenos Aires y su posterior traslado (Oszlak, 1983). La consecuencia fue la consolidación del patrón de segregación territorial a gran escala en la Región Metropolitana de Buenos Aires: en la Ciudad de Buenos Aires se concentró una población más o menos homogénea perteneciente a los sectores medios y medios altos; mientras el Gran Buenos Aires, preferentemente el sur y el oeste, se consolidó como hábitat de la población pobre.

Las actuaciones más significativas asociadas a las políticas urbanas del período fueron (Oszlak, 1991):

- a) Sanción del Código de edificación de la Ciudad de Buenos Aires: el nuevo Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires limitó la utilización de terrenos urbanos aptos para edificación, fijando coeficientes de edificación mucho menores que los vigentes hasta el momento y, en consecuencia, estableciendo restricciones de acceso a la vivienda urbana por parte de la población de bajos ingresos.
- b) Erradicación de villas de la ciudad: hacia marzo de 1976, la población villera en la Ciudad de Buenos Aires alcanzaba los 224.885 habitantes. Se llevó adelante un plan masivo de erradicación de villas de la Ciudad hacia el Gran Buenos Aires que implicó el traslado compulsivo de 39.000 familias a Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). Esta población desalojada de sus espacios, se concentró básicamente en la segunda

¹³ Yujnovsky (1984).

corona de la región metropolitana. Originalmente la relocalización suponía una respuesta transitoria hacia la vivienda propia, pero en muchos casos eso nunca ocurrió y la vivienda transitoria se constituyó en definitiva, originando nuevas villas en el Gran Buenos Aires. Congelar, desalentar, erradicar, eran las premisas. Congelar implicaba la prohibición de generar nuevos asentamientos, que se constituyeran nuevos hogares en villas o que se recuperaran casas desalojadas. Desalentar: implicaba presionar, urgir, romper la organización de los barrios. Erradicar: implicaba la eliminación total de las villas.

- c) Elaboración y ejecución de un Plan de Autopistas Urbanas: se elaboró un plan de Autopistas Urbanas, para la Ciudad de Buenos Aires, bordeando las zonas más concentradas del tejido urbano. Si bien el proyecto preveía la construcción de nueve autopistas, finalmente se construyeron dos, la Autopista del Sur (hoy 25 de Mayo) y la Autopista Perito Moreno. Se produjeron más de 15.000 expropiaciones de inmuebles, que en el marco de un gobierno dictatorial y la escasa articulación popular, no suscitó demasiada controversia. Las expropiaciones se pagaron puntualmente. Para los inquilinos la respuesta fue muy distinta, la municipalidad aseguró que la resolución del problema no era de su responsabilidad. Ambas autopistas se inauguraron en diciembre de 1980.
- d) Eliminación de la ley de congelamiento de alquileres: La eliminación del congelamiento de alquileres en 1976 provocó la expulsión del mercado de alquileres de los sectores de menores ingresos, impulsando su traslado a viviendas con menores comodidades, a compartir vivienda con otra familia o a asentarse en barrios de emergencia o villas.
- e) Erradicación de la industria en los partidos de la primera corona del Gran Buenos Aires: mediante una ordenanza, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires expresó la prohibición de radicación de industrias contaminantes en los 19 partidos más próximos a la Ciudad de Buenos Aires y la casi imposibilidad y funcionamiento de las industrias dentro de los límites de la Ciudad.
- f) Implementación de la Ley de Usos de Suelo en la Provincia de Buenos Aires, decreto-ley 8912/77. Esta es tal vez la actuación pública con mayor incidencia en la dinámica del proceso de suburbanización de este período. El decreto-ley 8912/77 impuso grandes impedimentos para la subdivisión de macizos de tierra, haciendo hincapié en la reglamentación sobre cotas de nivel, dimensiones de parcelas, disposición de las manzanas, coeficientes de uso del suelo, normativa de construcción y obligatoriedad de dotación de servicios y la pavimentación de calles principales. Esta fuerte restricción mediante una normativa tan rígida, originó el accionar de fraccionamientos *pirata* y la comercialización informal de lotes mediante boleto de compra venta, con muchas dificultades para llegar posteriormente a la escritura definitiva. La implementación del decreto-ley a 8912/77 marca el fin de los loteos económicos, que se venía manifestando desde principios de 1960. A su vez genera las condiciones para la aparición de urbanizaciones periférica destinadas a los sectores de altos ingresos: los *countries* o *clubes de campo*.

Entre los factores que configuraron el escenario de cambio en la dinámica del proceso de suburbanización que sostuvo al expansión de la RMBA hasta mediados de la década de 1960 sobresalen, entonces, el agotamiento del modelo sustitutivo entre los factores estructurales, la disminución y desaparición progresiva del subsidio al transporte público y posteriormente la implementación de la ley de usos de suelo para la Provincia de Buenos.

Hacia 1980, la Ciudad de Buenos Aires pierde peso relativo respecto de la población nacional, mientras que el del Gran Buenos Aires se mantiene estable. En la década de 1980, la población

del Gran Buenos Aires tiene una tasa de crecimiento inferior al resto urbano y el crecimiento se concentra en los partidos de la segunda corona.¹⁴

Se registran fuertes cambios en los patrones de urbanización. Las lógicas que priman en la extensión de la urbanización configuran un espacio de conflicto y disputa por el espacio urbano. Se contraponen las demandas de tierra de los sectores de altos ingresos y las de los sectores populares. El fin de la dictadura militar abre una ventana de oportunidad al desarrollo de nuevas formas de hábitat popular: aparecen los *asentamientos populares* como nueva forma de acceso al suelo urbano por parte del sector popular. Paralelamente, se desarrolla el proceso de suburbanización de los sectores de altos ingresos en *countries* y clubes de campo. La población pobre de la ciudad central habita en conventillo, hoteles pensión, en los *caseríos* de las antiguas villas que progresivamente se van repoblando y desarrolla la *ocupación de viviendas* centrales vacantes.¹⁵

A fines de la década de 1980, en las áreas centrales del área metropolitana (ciudad central y ciudades cabeceras de los partidos suburbanos) se observa un proceso de fuerte degradación espacial, signado por la crisis económica y por los nuevos procesos de urbanización que compiten con las centralidades tradicionales. El suburbio se convierte en un territorio segmentado, las iniciativas inmobiliarias privadas asociadas a la suburbanización de los sectores de ingresos medios altos y altos el mercado dinamizan la extensión de la aglomeración con una nueva lógica de estructuración del espacio metropolitano: impulsa la aparición de nuevas centralidades, debilita la trama urbana tradicional y las centralidades tradicionales.

Las políticas urbanas orientadas a los sectores de menores ingresos tienen la impronta de la *remediación* de las situaciones deficitarias; en este marco, se llevan adelante políticas locales de rehabilitación de viviendas y provisión de servicios bajo sistemas autogestionarios. En la Provincia de Buenos Aires se llevan adelante planes de regularización dominial tendientes al parcelamiento de áreas ocupadas ilegalmente y garantizando una parcela mínima para cada familia (Plan Pro Casa). Paralelamente, continúa la producción de nuevos espacios urbanos por parte de los sectores populares a través del desarrollo de asentamientos en tierras públicas o privadas.¹⁶

Los grupos de más altos ingresos también continúan localizándose en la periferia extrema, construyendo rutas secundarias para acceder a los intersticios. Estos sectores se concentran en seis localidades situadas a más de 40km del centro, a lo largo de los accesos Norte y Sud o sudoeste, a través de las obras viales de reciente construcción (como son la Autopista 25 de mayo y Acceso Sudeste). Las nuevas urbanizaciones para sectores de ingresos medios altos y

¹⁴ Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, Tigre.

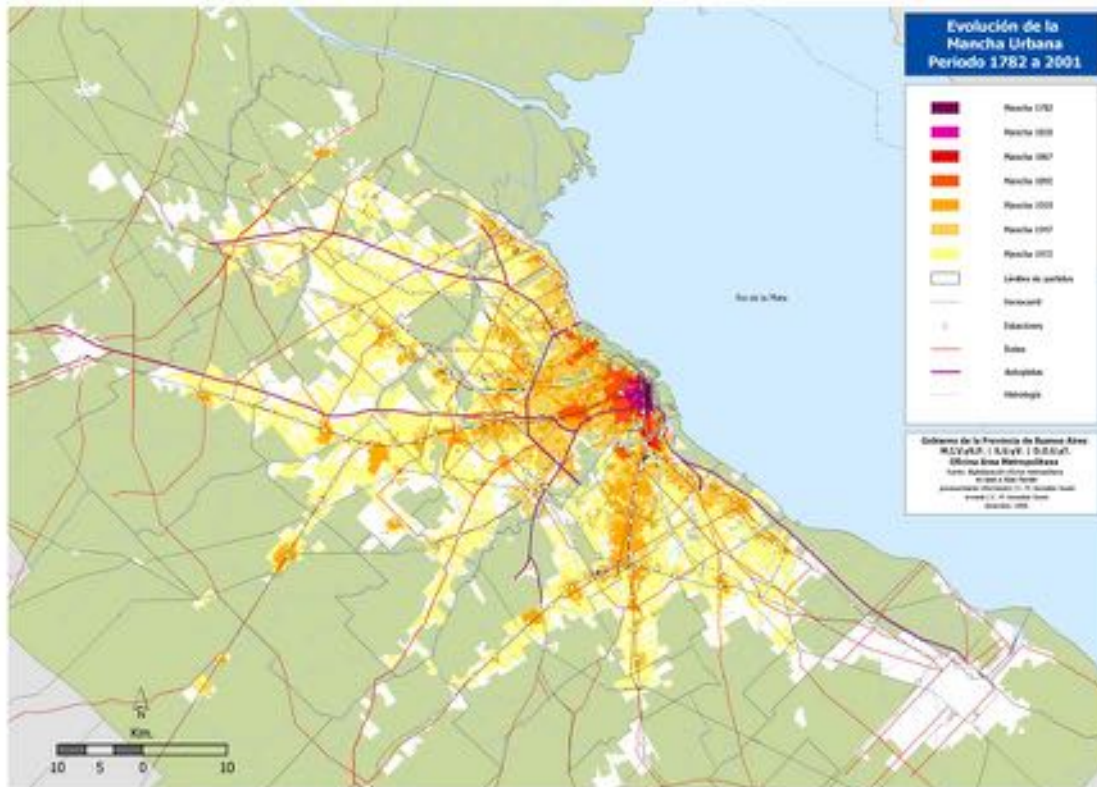
¹⁵ Esta modalidad se inicia a partir de la derogación de ley de alquileres, en 1977, que rompe con la tradición protectora hacia los locatarios. Tras la reforma de los Códigos de Planeamiento Urbano en la Ciudad de Buenos Aires, la violenta erradicación de villas, la destrucción de viviendas por el plan de autopistas urbanas -con indemnización a los propietarios pero sin resolución del problema para los inquilinos-, la nueva Ley de Locaciones Urbanas que desprotegía a los locatarios y las dificultades de acceso a la compra de vivienda por parte de los asalariados, la ocupación de viviendas se constituye en una salida a esa situación.

¹⁶ Los asentamientos, a diferencia de las villas, reproducen un trazado regular, que lo transporta de la ciudad formal, respetando también el loteo tradicional a través de la división en parcelas, tratando de no diferenciarse del tejido urbano predominante. Las tomas de tierras y la posterior regularización por parte del Estado constituyen los procesos más relevantes que plantean la suburbanización de los pobres en hacia finales de la década de 1980.

altos se constituyen en enclaves cerrados al exterior a los que sólo es posible ingresar a través de accesos custodiados.

En la periferia, los últimos frentes de urbanización popular se desarrollan en áreas que no reúnen las condiciones básicas necesarias para el asentamiento humano: zonas inundables, zonas degradadas (tosqueras, basurales, o bajo líneas de alta tensión), tierras fiscales afectadas a otros usos o áreas muy alejadas sin servicios.

Finalmente la severa desindustrialización de la RMBA que tiene lugar durante la década de 1980, reforzada por las políticas de promoción industrial que orienta la radicación de nuevas industrias en otras provincias del país favorece la tendencia a la desconcentración de la región junto al desarrollo de ciudades intermedias de carácter no metropolitano.



2.4. El proceso de metropolización: el avance de la urbanización en el tercer cordón de la RMBA

Desde una perspectiva geográfica, a partir de los años noventa, tiene lugar un desarrollo urbano desparejo que genera algunos enclaves de nueva centralidad e incorpora a la mancha urbana otras áreas consolidadas, dando lugar a un proceso de metropolización difusa.¹⁷ Estos cambios se expresan en un patrón de organización territorial condicionado por el rediseño de la red de transporte metropolitano y signado por una mayor desigualdad fragmentación del territorio. Estos rasgos profundizan el patrón de segregación existente ya que traen aparejado el empeoramiento de las condiciones de accesibilidad a las áreas de centralidad de los habitantes de los asentamientos populares negativamente afectados por esta nueva condición territorial.

Las características del proceso de reestructuración económica y territorial que atraviesa la RMBA durante los noventa, puede sintetizarse en los siguientes rasgos fisonómicos: a) nuevas

¹⁷ Fritzsche y Vio (2005)

formas de organización del espacio residencial; b) difusión de grandes equipamientos de consumo, entretenimiento y turismo y espectáculo, y c) nuevos agrupamientos y localizaciones industriales y el rediseño de la red de transporte metropolitano.

Asimismo, se verifica una relativa declinación de la industria como principal motor del desarrollo urbano, si bien sigue siendo motor de cambio espacial bajo formas nuevas como los procesos de crecimiento periférico, la revalorización de las áreas centrales y la revalorización de nuevos enclaves pericentrales de actividad.

Un aspecto crítico del proceso guarda relación con la continua expansión de la mancha urbana metropolitana de muy baja densidad y con loteos dedicados exclusivamente al desarrollo residencial de los sectores de medios y altos ingresos. Desde la perspectiva de la distribución/localización de la población en el territorio metropolitano, se evidencia un subsidio encubierto para el acceso al suelo de estos sectores en detrimento de los hogares populares, los que fueron limitados en sus posibilidades por las imposiciones de la Ley 8912 que prohibió la producción de lotes fuera de las áreas servidas por servicios urbanos.

Históricamente, la Región Metropolitana de Buenos Aires -por las características de su proceso de urbanización sobre ejes difusores (sistema de vías ferrocarril) convergentes en un único centro- concentró en el área central diferentes tipos de usos de suelo y definió consecuentemente un gradiente de rentas urbanas que concentra los mayores valores del suelo en el área central. Posteriormente, otros procesos de diferenciación del territorio metropolitano han configurado otras rentas diferenciales, que dieron lugar a procesos de valorización del suelo urbano con grandes diferencias entre los partidos conurbados de la Región. Actualmente, el área Norte sostiene una diferencia de precios por metro cuadrado de suelo ofertado en el mercado que alcanza valores de hasta 500 U\$\$ (dólares) más por metro cuadrado que el ofertado en el área Sur (USIG, 2007). En esta década la producción de la Ciudad Metropolitana estuvo orientada por la obtención de rentas inmobiliarias extraordinarias y, en menor medida, por inversiones tendientes a resolver o a aliviar las condiciones urbanas deficitarias.

La política urbana en este periodo se dirimió en grandes operaciones entre las que se cuentan: la privatización y ampliación de las autopistas metropolitanas y la privatización de los servicios públicos. En la escala municipal, la política urbana redundó en acciones parciales prescindiendo de aquellas orientadas a la resolución de sus problemas estructurales (escasez de conectividad intrametropolitana, insuficiencia de servicios públicos de transporte, déficit habitacional, escasa cobertura de servicios urbanos básicos). Asimismo, la política urbana perdió perspectiva regional sobre la cuestión metropolitana, la que paradójicamente sí fue recuperada por la lógica privada que orientó inversiones en los ejes territoriales que resultaron estratégicos a la hora de captar las rentas urbanas extraordinarias.

El avance sobre la red urbana metropolitana de las cadenas de hipermercados de capital nacional e internacional facilitó el desarrollo de nuevas áreas de centralidad, a partir de la instalación de grandes equipamientos. En algunos casos, estos equipamientos contribuyeron a la obsolescencia de los viejos centros y actuaron produciendo situaciones de fragmentación territorial propiciadas por la interrupción de la trama urbana como consecuencia de las grandes superficies que requirieron para su ejecución. Los grandes equipamientos comerciales urbanos promovieron la desarticulación de la red de proveedores intermedios y la desaparición de una porción importante del comercio minorista de alimentos y bebidas de la Región

Paralelamente, las respuestas regionales a los problemas que mostraba la urbanización se fueron debilitando. Por ejemplo, en el nivel provincial se desmantela el Área de Planeamiento y Ordenamiento territorial, que hasta fines de la década de 1980 formaba parte de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en la órbita del Ministerio de Obras Públicas. La

desjerarquización de sus funciones y el vaciamiento técnico profesional, exaltaron las posibilidades del sector privado para intervenir de hecho en la ordenación del territorio. Pírez (2004) plantea que fueron las operaciones privadas las que se apropiaron de la planificación urbana en este periodo, no ya como intento de orientación pública y búsqueda de objetivos generales sino en un intento de producir condiciones territoriales para satisfacer necesidades particulares. Fueron los agentes (desarrolladores) del mercado inmobiliario los que finalmente marcaron el ritmo de la urbanización en la RMBA durante los años noventa, los que definieron la forma de ocupación del suelo, su intensidad de ocupación y la configuración de nuevos bordes metropolitanos. Concomitantemente, perfilaron -con la oferta de nuevos productos inmobiliarios- un nuevo patrón de localización y distribución de la población metropolitana sustentado en el desplazamiento de las clases medias y medias altas hacia la periferia.

En este sentido es posible plantear que así como se privatizaron bienes y servicios públicos, se privatizó sin mediaciones contractuales explícitas la planificación regional metropolitana que traspasó las fronteras de las urbanizaciones cerradas, maximizando los beneficios de la inversión privada sobre los bienes públicos privatizados -en particular de la red de caminos metropolitanos- y multiplicando las oportunidades de negocio para el desarrollo inmobiliario metropolitano. Es en este sentido, resulta posible identificar una lógica regional privada en la producción de la ciudad orientada a captar los incrementos de las rentas diferenciales de tierras que hasta ese entonces eran los territorios de los sectores populares. Por caso se citan los múltiples desarrollos bajo la forma de urbanizaciones cerradas que se desplegaron en el área Norte¹⁸ valiéndose de las nuevas condiciones de conectividad con la ciudad central sustentada en la Ampliación de la Autopista Panamericana (antiguo Acceso Norte).

Así mientras que la puesta en práctica de la Ley 8912/77 operó reduciendo la oferta privada de tierra en el mercado de suelo metropolitano, en los años noventa se facilitó y subsidió a los sectores medios y altos, con la oferta de lotes en el marco de proyectos inmobiliarios que de todos modos tuvieron muy bajos montos de inversión en infraestructura.

Paralelamente, la ciudad auto urbanizada continua su desarrollo en este período. De este modo, una parte importante de los hogares han continuado con su proceso de producción del hábitat, que a través del esfuerzo individual y/o colectivo bajo formas organizadas, continuaron agregando valor al suelo y materializaron fragmentos de ciudad para paliar sus necesidades de hábitat urbano. (Rodríguez y Di Virgilio et al., 2007)

El desempeño de la política habitacional durante ese período significó para la RMBA, la desaparición de la construcción de viviendas sociales. Como señala Garay (2007), durante la década de 1990, la política de vivienda en la Provincia de Buenos Aires desalentó explícitamente la construcción de viviendas en los partidos conurbados, para evitar que nuevas familias de bajos ingresos se instalen allí. En términos generales, la política habitacional de este período experimenta un proceso de fragmentación que acompaña la descentralización de la administración de los recursos nacionales de vivienda hacia las jurisdicciones provinciales que tomarán un rol protagónico en su administración. La acción pública se circunscribe a acciones normativas que facilitan la privatización de las iniciativas de construcción de vivienda, la desregulación de industria de la construcción y la reactivación del crédito hipotecario de largo plazo para sectores con capacidad de pago (Rodulfo, 2003). Asimismo, se desarrollan programas de carácter compensatorio de intervención urbana que operan articuladamente con las políticas sociales de alivio a la pobreza (por ejemplo el Programa de Mejoramiento de Hábitat PROMEBA).

¹⁸ El corredor que va desde el área Central de Buenos Aires de la Ciudad de Buenos Aires hasta Pilar y Zárate-Campana concentra tres cuartas partes de los nuevos emprendimientos inmobiliarios y casi la totalidad de los nuevos centros empresariales y la hotelería internacional.

Otra expresión de la política habitacional del período analizado está contenida en la introducción de los procesos de regularización dominial, como legalización de la propiedad de hecho que ejercían los hogares ocupantes de villas y asentamientos populares¹⁹. Desde las postrimerías de la década de 1980 y la de 1990, paralelamente al vaciamiento del Área de Planeamiento y Desarrollo territorial, se produce en la provincia de Buenos Aires, en general, y en los partidos conurbados, en particular, un desplazamiento desde el planeamiento urbano a la regularización dominial (Garay, 2007).

Puede concluirse que la política urbana y habitacional sostuvieron importantes solidaridades con los principios que orientaron la reconfiguración del territorio metropolitano en el proceso de desarrollo urbano que tuvo lugar desde comienzos de la década de 1990. De este modo, el desarrollo de grandes superficies de suelo urbano y equipamientos, para el consumo privado, encabezaron las iniciativas privadas de desarrollo inmobiliario en la Región con el respaldo tácito de la política urbana del período referido. Asimismo, la reducción de las áreas de planificación y ordenamiento territorial en el nivel central de la gestión provincial, dejaron en soledad a los gobiernos locales los que guiados, principalmente, por lógicas de acumulación política han tendido a la búsqueda y recepción de inversiones en sus territorios sin una certera evaluación de los costos que traían implícitas. Esto condujo, además, a la conformación de una cierta lógica de competencia intrametropolitana, que fragmentó no sólo físicamente sino conceptualmente la interpretación del territorio agravando el déficit de su gestión, habida cuenta de la falta de una instancia de gobierno metropolitano.

Por último, la política habitacional en su doble operación de regularización dominial y subsidio a la oferta orientado a dotar de vivienda propia a los sectores medios y altos, promovió la competencia por el mismo suelo entre sectores populares y sectores medios y altos que desembarcaron en la periferia. Lo que finalmente se tradujo en una reducción de los sitios posibles para el asentamiento de los hogares de sectores populares (Sugranyes, 2006).

Bibliografía

Banco Mundial (1990). Política urbana y desarrollo económico. Un programa para el decenio de 1990. Washington, DC: Banco Mundial.

Bozano, Horacio (2000). Atractividad territorial y cementerios industriales: Fortalezas y debilidades de la reestructuración industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en Polígonos: Revista de Geografía. Universidad de León: Departamento de Geografía: León, España.

Fritzsche, F. y Vio, M. (2005). "La huella del desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial" (con Fritzsche F.), En Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. 2005, Vol. IX, N^o 194. Departamento de Geografía Humana, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona. 15 pp. www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-113.htm

Garay, Alfredo (2007). El resultado de los 90 en términos de desarrollo del hábitat popular fue catastrófico, en Informe Digital Metropolitano N^o 34, enero de 2007. Buenos Aires: Fundación Metropolitana.

Herzer, H. y otros (1994). Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina. Hábitat- ONU: Nairobi

Jaimes, C.; Pulgar, C. y Marcela Vio, (2008). "Metrópolis, Periferia y Vivienda Social: reflexiones compartidas para Buenos Aires y Santiago de Chile. Hacia el tratamiento Integral de las modalidades formativas para la inserción de problemáticas habitacionales de áreas urbanas latinoamericanas" Ponencia presentada en el Xiv Encuentro De La Red Ulacav (Red Universitaria Latinoamericana De Cátedras De Vivienda)

Jaramillo, Samuel (1982). El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes. Ponencia presentada en XIV Congreso Interamericano de Planificación de la Sociedad Interamericana de Planificación. Morelia, octubre de 1982.

Oztrak, Oscar (1991). Merecer la Ciudad. Buenos Aires: Humanitas- CEDES:

Pírez Pedro (2004). "La Configuración Metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación". En Realidad Económica No 208, noviembre-diciembre. IADE: Buenos Aires

Rodríguez, C.; Di Virgilio, M.; Preocupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F.; Mendoza, M. y Morales, B. (2007). Políticas del hábitat, desigualdad y segregación sociespacial en el AMBA. Ed. Area Estudios Urbanos del IIGG-FSOC-UBA y Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat- HIC-AL. ISBN 978-987-05-2577-6. Con referato (Publicaciones-IIGG). Autores:

Rodulfo, M. (2003). "La política habitacional". Mimeo.

Sungrayes, A. y Rodríguez, A. (2006). Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. Ediciones Sur: Santiago de Chile.

Topalov, Ch. 1979. La urbanización capitalista. México: Edicol.

Vio, Marcela; Fritzsche, F. y Barsky, A. (2006). "El nuevo auge de lo regional: ¿un retorno académico a la cuestión regional? Ponencia presentada en el Encuentro Internacional en Regiones y Bioregionalismo, Buenos Aires, 10 y 11 de agosto de 2006. Facultad de Agronomía, UBA, CLAES; GESER, GEDES.

Vio, Marcela, (2007) "La ciudad de la economía popular: reflexiones sobre hábitat y economía urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Ponencia presentada en el Cuarto Encuentro Regional de Investigación y "II Seminario Red Mercociudades: gestión urbana", Buenos Aires: 13, 14 y 15 de septiembre de 2007. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.

Vio M. y Olivares, M. (2007). "Llenos y Vacíos de la Política Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires". pp318-328. En Sepúlveda Ocampo, Rubén, coord. V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y a la vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual. Compilación de exposiciones y ponencias presentadas. Santiago: Instituto de la Vivienda - INVI, 2008, 536 p.:il. ISBN: 978-956-19-0589-4.

Yuvnovsky, Oscar, 1984. Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955- 1981. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.