

Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires

Pedro Pérez*

Resumen

El Área Metropolitana de Buenos Aires ha sido afectada por los cambios que se produjeron en la estructura política y económica vinculados a la globalización, particularmente desregulación, privatización y reducción de la presencia gubernamental. Dada la fragmentación política metropolitana, y la falta de procesos democráticos en ese nivel, las decisiones fundamentales se toman en el mercado, especialmente por los actores económicos más poderosos. La verdadera "planificación" se da en los grandes desarrollos inmobiliarios privados, incluyendo las urbanizaciones cerradas. La creciente fragmentación espacial se acompaña por la desigualdad. La región metropolitana no logra conformar una arena de ciudadanía, en tanto que los intereses generales tienden a quedar subordinados y la ciudad se construye predominantemente en relación a los intereses privados.

Palabras claves: expansión territorial; transformaciones urbanas; privatización.

Abstract

In recent years, the Buenos Aires Metropolitan Area has been affected by changes in its political and economic structure. These changes, linked to globalization, are mainly: deregulation, privatization, and a reduction in the governmental presence. In the absence of democratic decision-making processes at the metropolitan level, key decisions are left to market forces, particularly to the

* Pedro Pérez es del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidade de Buenos Aires. Universidade Nacional de General San Martín. Universidade Torcuato Di Tella. E-mail: pedro.pirez@unsam.edu.ar

most powerful economic actors. The true "planning" occurs within large private real estate enterprises, including gated communities. The growing spatial fragmentation is accompanied by inequality. The metropolitan region fails to provide a citizenship arena, because the general public interest tends to remain on a subordinate level, and the city is constructed in response to private interests.
Key-words: territorial expansion; urban transformations; privatization.

Introducción

Buenos Aires, fundada a fines del siglo XVI de espaldas al Río de la Plata, enfrentó desde siempre a las praderas de la Pampa Húmeda como a una tierra ilimitada para ser transformada y, sobre todo, mercantilizada. Históricamente esa relación ciudad-campo, ciudad-pampa fue entendida como una oposición (civilización o barbarie) o como una continuidad. Siempre fue una relación desigual: la ciudad avanzando sobre la pampa abierta.

La ciudad de Buenos Aires comenzó como una sede administrativa sin importancia, creció y se hizo una gran ciudad, puerto para la salida de la producción agrícola ganadera de las tierras que estaban más allá de sus confines y de entrada de las manufacturas que desandaban el mismo camino interior. La ciudad creció física y económicamente sobre una de las praderas más productivas del mundo.

En esa expansión, fueron las líneas férreas, que salían de su centro hacia el "interior" del país, tomando los rumbos norte, oeste y sur, los ejes de su estructuración física. Desde fines del siglo XIX, y hasta prácticamente nuestros días, se extendió "tentacularmente" o si se prefiere, como una mano introducida en la pampa.

Desde entonces la ciudad ha seguido creciendo. Son diferentes sus actividades económicas y es distinto su papel en el mundo, son otros los personajes que la mueven así como las lógicas que los guían.

Desde los años ochenta del siglo XIX Buenos Aires es la Capital Federal de la Argentina, sede de los poderes centrales y de su administración (Pírez, 1996). Es también la sede histórica de los propietarios de las tierras y de las principales actividades industriales. Hoy es el lugar donde se concentran las direcciones de las actividades económicas más dinámicas.

En los últimos años Buenos Aires ha sufrido modificaciones muy marcadas en razón del impacto de la vinculación de la sociedad argentina, y especialmente la metropolitana, con los cambios internacionales que afectan a las actividades económicas (el predominio de los sectores financiero y de servicios avanzados), el mercado de trabajo (cada vez más diferenciado y polarizado), la configuración territorial y el funcionamiento de las ciudades. Esos cambios, que sintéticamente han sido denominados proceso de globalización, no ocurren únicamente en las ciudades que concentran los núcleos de control de las actividades globalizadas, o ciudades globales (Sassen, 1991), sino aún en aquellas que se insertan desde economías que, en términos generales, están internacionalmente subordinadas, como es el caso de Buenos Aires.

Las transformaciones urbanas que mencionamos son el resultado de procesos concretos que, sobre la base del impacto de la nueva inserción internacional y de modificaciones en los principales actores económicos, sociales y políticos, se producen en cada una de las ciudades.

Este artículo intenta referirse a la “ciudad real”, esto es, a la unidad urbano material y de funcionamiento. Como es conocido no es fácil captar esa realidad, fundamentalmente porque la información está construida sobre la base de territorios “formales”, definidos legalmente.¹ Tradicionalmente el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la Argentina, se refiere a la Aglomeración del Gran Buenos Aires definiéndola como el área integrada por el territorio de la Ciudad de Buenos Aires (la Capital Federal) y un conjunto de municipios, conurbanos a ella, que corresponden a la provincia de Buenos Aires (El INDEC designa a éstos como “Conurbano Bonaerense”). El criterio utilizado en este caso es la contigüidad de los soportes físicos de la ciudad, es decir la existencia de un área metropolitana. Hasta mediados de los años de 1990 los municipios integrantes de ese “Conurbano” fueron 19.² Desde esos años se

¹ Municipios en el caso argentino, o partidos, como se denomina en la provincia de Buenos Aires a los territorios municipales.

² Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Merlo,

produjeron algunas divisiones en ellos y el total llegó a 24.³ El aglomerado en su totalidad puede considerarse como Area Metropolitana de Buenos Aires.⁴ El AMBA se diferencia claramente, como veremos más adelante, por la configuración de tres territorios: la Ciudad de Buenos Aires y dos coronas metropolitanas.

Actualmente la ciudad real no se limita a dicho aglomerado es, por el contrario, más amplia que esa área metropolitana: incluye un tercera corona de municipios que, si bien no están integrados en forma plena en sus soportes materiales, y en algunos casos tienen relevantes zonas rurales, constituyen una unidad de funcionamiento que, además, está en proceso de una mayor integración urbana. La inclusión de los municipios de la Tercera Corona⁵ introduce la noción de Región Metropolitana de Buenos Aires (Pírez, 1994). En este artículo trabajaremos con esas dos definiciones territoriales ya que, en algunos casos la información solamente está disponibles para el Area Metropolitana.

Este artículo pretende mostrar las tendencias fundamentales en la configuración territorial de Buenos Aires, para ello, luego de describir la ciudad metropolitana y sus condiciones político institucionales, en una primera parte; expone en la segunda el proceso histórico de esa configuración y sus desigualdades; para presentar, en la tercera sección, algunos de los procesos actuales. Por último, propone conclusiones que vinculan esos procesos con la gobernabilidad metropolitana.

Morón, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

3 Morón fue separado en tres municipios: Hurlingham, Ituizangó y Morón; General Sarmiento en otros tres: José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel.

4 Para utilizar la terminología con mayor precisión, deberíamos llamarla la Zona Metropolitana de Buenos Aires, ya que se trata no del área urbana sino de los municipios que están total o parcialmente cubiertos por ella. Esa distinción fue introducida por Unikel, Ruiz y Garza (1987). Puede también verse Pírez (1994).

5 Se trata de: Cañuelas, Escobar, Ezeiza (formado en 1995 de una división de E. Echeverría), General Las Heras, General Rodríguez, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón (formado con desprendimientos de E. Echeverría, Florencio Varela y San Vicente) y San Vicente.

Buenos Aires metropolitana

Cuando hablamos hoy de Buenos Aires metropolitana nos referimos, en primer lugar, a una mancha urbana que ha llegado a ocupar una superficie muy amplia (3803 Km² como Area Metropolitana y 8235 km² como Región Metropolitana) con una población total en torno a los 12 millones de habitantes (11.334.809 para el Area Metropolitana y 12.138.904 para la Región Metropolitana). Es un territorio diferenciado económica y socialmente, donde las desigualdades se distribuyen, como tendencia, desde un centro “rico” hacia una periferia “pobre”. Se trata también de un territorio fragmentado políticamente.

La fragmentación política implica que la ciudad metropolitana es una pluralidad de gobiernos. La integran dos unidades constitucionales federadas: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Provincia de Buenos Aires. La primera es, desde la reforma constitucional de 1994, una institución análoga a la de las provincias argentinas, que dicta su constitución y elige a sus autoridades ejecutivas (Jefe de Gobierno) y legislativas (Legislativo de la Ciudad).⁶ Se integra también por los 24 gobiernos municipales que corresponden a la provincia de Buenos Aires y tienen una autonomía muy limitada.⁷

No existe autoridad metropolitana por lo que la fragmentación política impide enfrentar una buena cantidad de cuestiones metropolitanas importantes.

Tal imposibilidad está relativamente compensada con dos tipos de alternativas: formas centralizadas, por la presencia del gobierno federal y del gobierno provincial; y formas asociativas que vinculan algunas de las jurisdicciones presentes para generar escenarios de gestión de nivel metropolitano. Veamos esos casos.

⁶ Hasta esa reforma, la ciudad de Buenos Aires Argentina fue gobernada por un ejecutivo individual designado por el Presidente de la Nación y un legislativo de elección popular.

⁷ En la Argentina el régimen municipal es definido por las constituciones provinciales y por ende difiere para cada una de las provincias. En la provincia de Buenos Aires sigue vigente la normativa de los años treinta que reconoce una muy limitada autonomía a los municipios.

Entre las respuestas centralizadas podemos mencionar experiencias vinculadas con los servicios urbanos y la gestión ambiental.

Los servicios urbanos metropolitanos de infraestructura estuvieron mayormente a cargo de empresas del gobierno federal desde su estatalización a mediados del siglo XX. Con su privatización, en la década de los noventa, quedó su reglamentación y control en la órbita federal. Para ello se crearon entes sectoriales (energía eléctrica, gas natural, transporte, teléfonos, etc.) que, con diferentes niveles de autonomía institucional, forman parte del aparato gubernamental federal (Pírez, 1999a). Esos organismos constituyen el único interlocutor formal de las empresas privadas de servicios, quedando excluidos de esa relación los municipios metropolitanos y el Gobierno de la CABA.

Existe una única excepción relativa a esa forma de organización: El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) se formó para regular y controlar a la empresa privada que sustituyó a la estatal Obras Sanitarias.⁸ Es una entidad en la que, junto con representantes del Poder Ejecutivo Federal, participan otros del Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires y de la ciudad de Buenos Aires.

Existe también un organismo para el manejo de una de las principales cuencas hídricas de la Región: el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo que está integrado por representantes federales, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires y que debe llevar a cabo un plan de gestión ambiental y de manejo de la cuenca, ejecutando los esquemas institucionales necesarios.⁹

Algunos problemas metropolitanos están siendo atendidos con organizaciones formadas por acuerdos entre las jurisdicciones territoriales comprendidas, la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

La Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) fue creada por convenio entre la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos

⁸ Tiene a su cargo las redes de agua y cloacas en gran parte del área metropolitana.

⁹ Con una existencia más formal que real.

Aires en 1977 para concretar una política común para la gestión y disposición final de los residuos sólidos. Si bien los municipios que integran el Área Metropolitana no intervienen en la concertación del CEAMSE, están obligados a utilizar con carácter exclusivo sus servicios y abonar sus tarifas. La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires fue creada por un Convenio entre el Gobierno Federal, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para proyectar, construir y administrar un mercado concentrador de frutos y productos alimenticios, su conservación, empaque, almacenamiento para su comercialización y distribución para consumo interno y exportación. Para ello está dirigida por un Directorio compuesto por representantes del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Pírez, 1994).

Fuera de esos casos, no existe otra alternativa de gestión metropolitana que se haga cargo de los múltiples asuntos y problemas que exceden las posibilidades de cada uno de los gobiernos locales incluidos en el Área.

Esa ausencia tiene, paradójicamente, una presencia opaca en el proceso histórico de configuración territorial metropolitano y es la razón de buena parte de las desigualdades y conflictos que se presentan en ella.

La configuración territorial metropolitana¹⁰

La formación de la actual área metropolitana es el resultado de un proceso histórico en el que pueden percibirse tres momentos fundamentales.

Primer momento: La formación de la gran ciudad

Para fines del siglo XIX Buenos Aires, con 780.000 habitantes (1895), concentraba el 20 por ciento de la población nacional; en 1914, con dos millones de personas llegaba al 26 por ciento gracias a la fuerte migración de ultramar que tendió a concentrarse en las ciudades argentinas y, particularmente, en ella.

¹⁰ En las dos primeras secciones de este apartado seguimos de cerca al Capítulo 1 de Pírez (1994).

Geográficamente la ciudad se estructuró en torno de dos ejes:¹¹ norte-sur y centro-periferia. El primero separó a la población por niveles socioeconómicos: en el norte los grupos de mayores recursos; la periferia (dentro entonces del territorio de la Capital Federal) posibilitó el asentamiento de los grupos que ascendieron socialmente, la segunda generación de inmigrantes que accedió a la pequeña propiedad residencial.

Esto fue posible porque se estructuraron redes de transporte que permitieron “actualizar” urbanamente las tierras entonces periféricas: desde 1898 los tranvías eléctricos desplazaron a los de tracción a sangre, y entre mediados y fines del siglo XIX se estableció prácticamente en su totalidad la red ferroviaria que servirá a la futura ciudad metropolitana. En 1911 se comenzó a construir la primera línea de trenes subterráneos que se concluyó tres años después. A mediados de los años veinte comenzaron a circular autobuses y, desde 1928, compitieron con ellos los «colectivos».¹²

La ciudad fue creciendo con la integración de la población, tanto en las actividades económicas como en el territorio. Así, en 1905 el 72,5 por ciento de los habitantes tenía acceso al agua potable.

La expansión de la ciudad¹³ se sustentó en la red ferroviaria que, partiendo del centro, conectaba con localidades cercanas del norte y el oeste. La electrificación de algunas líneas entre 1916 y 1931 permitió una considerable disminución de los tiempos de viaje. El crecimiento de los tranvías, y luego de los autobuses, que se vincularon con los ferrocarriles, complementó esa red. Esto posibilitó vivir en lugares más alejados sobre las mismas líneas férreas o más lejos de sus estaciones, penetrando en el territorio que quedaba entre la líneas.

Cuando la crisis económica internacional (1929-30) arrastró al modelo de desarrollo agroexportador, la configuración urbana de Buenos Aires se encontraba ya consolidada.

¹¹ Que aún se mantienen.

¹² En un comienzo taxis colectivos con tarifas y recorridos fijos, que se consolidaron como pequeños autobuses característicos de Buenos Aires.

¹³ A partir de 1910 el millón trescientos mil habitantes de la Capital Federal comienza a desparramarse en ciudades y pueblos adyacentes de lo que hoy es el Conurbano Bonaerense (Sargent, 1974).

Segundo momento: la suburbanización popular

Con la industrialización sustitutiva de importaciones (hacia los años cuarenta del siglo XX) se consolidó el predominio de la ciudad de Buenos Aires en el desarrollo nacional.

La ciudad, completando la infraestructura urbana más importante, ofrecía los principales factores para la localización de las nuevas actividades. Para mediados de la década del cuarenta los trenes subterráneos tenían casi la extensión que mantuvieron por cincuenta años. Se formó la red vial de la ciudad central, se construyó el Aeroparque en Capital Federal, el aeropuerto internacional (en el hoy metropolitano municipio de Ezeiza) y la autopista que lo conecta con el centro.

Entre 1935 y 1945 la ciudad metropolitana creció a una tasa media anual del 3.2% (Lattes y Zulma, 1992, p. 177), en un contexto de desarrollo económico y cierta distribución de las riquezas. Los beneficios del crecimiento industrial se distribuyeron socialmente, en especial hasta mediados de los años cincuenta.

En 1947 la ciudad se acercaba a los cinco millones de habitantes y representaba el 30% de la población total del país; en 1960, habiendo superado los 6,5 millones, concentraba el 34% de la población nacional. Se configuró una estructura urbana con alta primacía, las dos ciudades que le seguían en tamaño de población (Córdoba y Rosario) apenas pasaban el medio millón de habitantes.

La población metropolitana aumentó por efecto de las migraciones internas y se expandió fuera de la Capital Federal (a una tasa media anual de 4.3%). Entre 1945 y 1960, si bien el crecimiento metropolitano disminuyó, se mantuvo en 2.6% por el crecimiento nulo en la Capital Federal (Lattes y Zulma, *ibid.*). Como consecuencia, mientras en 1914 se asentaba en ésta casi cuatro quintas partes de la población metropolitana, en 1960 el Conurbano Bonaerense contaba con más de la mitad.

En los años cincuenta la expansión suburbana fue relativamente homogénea, pero a partir de 1960 comenzó a disminuir el ritmo de crecimiento de los municipios lindantes con la Capital Federal, al tiempo que se incrementaba el de los más periféricos al deteriorarse las condiciones de asentamiento de los sectores populares.

La población de bajos recursos se asentó, fundamentalmente, en “loteos populares” que, debido a regulaciones nulas o mínimas, permitían ofertas de tierra de baja calidad. Un mercado de trabajo incluyente dio lugar a una cierta redistribución económica y la población pudo adquirir, en gran medida gracias a su pago en cuotas. En esas tierras, la limitación de ofertas de vivienda social se vio compensada por la tendencia de la población de bajos recursos a la autoconstrucción de su vivienda, en una proporción importante.

La suburbanización de la población fue posible por la existencia de la red de ferrocarriles que, luego de su estatización a fines de los años cuarenta, fue gestionada subsidiando las tarifas, abaratando los costos que implicaban las mayores distancias. También incidió el crecimiento de las líneas de colectivos que se articularon a la red ferroviaria (Torres, 1992). No menos importante fue la producción pública de infraestructura que acompañó inicialmente a la expansión urbana. Un buen indicador es la provisión de agua potable por red que, en 1947, servía al 94% de la población metropolitana (Brunstein, et alii, 1988, p. 16).

El proceso resultante, si bien permitió el asentamiento de la población que llegaba a la ciudad, aunque sus ingresos fueran limitados, transfería los costos a los sectores populares: la vivienda, el tiempo de traslado al trabajo y el desgaste por la utilización de los transportes.

La suburbanización metropolitana consolidó la diferenciación entre el norte, como tendencia ocupado por sectores sociales de mayores ingresos, y el sur y sur-oeste, lugar de asentamiento de los sectores de menores recursos (Torres, 1975 y 1992). Como contrapartida, el centro¹⁴ se consolidó como lugar de sectores altos y medios que, luego de fines de los años cuarenta, se instalaron aprovechando el nuevo régimen “propiedad horizontal” que contribuyó a la expansión de la oferta de vivienda en altura.

La ciudad creció centrifugando a la población de menores recursos, quizás con la excepción de quienes alquilaban en las zonas previamente urbanizadas y se beneficiaron con el congelamiento de

¹⁴ Recordemos que el centro metropolitano es geográficamente periférico dado que la ciudad creció desde la costa del Río de la Plata hacia el continente.

los alquileres en 1943. Esto permitió la permanencia de gran parte de los sectores medios y medio-bajos en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que los nuevos ocupantes de menos recursos debían asentarse en la periferia.

Para fines de los años sesenta las modalidades de expansión se alteraron en coherencia con el deterioro de la economía nacional, empeorando las condiciones de vida. Pueden mencionarse dos indicadores: ya en 1960 el déficit en la provisión de agua potable por red incluía al 24% de la población metropolitana (Brunstein et alii, p. 16); a mediados de los años sesenta, se estimaba que en la ciudad de Buenos Aires vivían unas noventa mil personas en “villas miseria” mientras que, a nivel metropolitano, eran más de 500 mil (Pírez, 1994).

La ciudad incrementó sus diferencias, en particular, en el eje centro-periferia, configurando un modelo que se mantendrá, y acentuará, con el tiempo.

Con los años cincuenta terminó la sustitución fácil de importaciones, la expansión del mercado interno y las condiciones de la distribución económica y, por ende, de la alianza populista que se basaba en ella. La exclusión política de esos años marcó el intento de consolidar las bases de un modelo orientado a la incorporación del capital externo, el predominio de la producción de bienes de consumo duradero, la concentración y desnacionalización de la industria. Esos cambios modificaron el patrón de configuración territorial, ampliando el área de localización.

Se inició la decadencia de los ferrocarriles y el nuevo peso de la comunicación vial: las industrias se localizaron sobre las rutas de salida. La construcción de autopistas fortaleció ese movimiento, en particular en el Acceso Norte que conectó la ciudad con las nuevas áreas industriales. Se superó el ámbito estrictamente urbano, incorporándose territorios “perimetropolitanos”.

Los cambios territoriales se reflejaron en el crecimiento metropolitano. Entre 1945 y 1960 lo hizo a una tasa media anual de 2.6% y en los diez años siguientes se dio más lentamente (2.1%). Las migraciones perdieron peso como componente del crecimiento demográfico metropolitano (Lattes y Zulma, p. 184). Sin embargo, pese a esa detención del crecimiento, la estructura urbana primada llegó a su culminación: concentró en 1970 y 1980 el 36% de la población total.

El crecimiento diferencial en los componentes metropolitanos se amplió: la Ciudad de Buenos Aires expulsó población mientras que los municipios de la zona metropolitana continuaron atrayéndola. En 1970 casi las dos terceras partes de la población metropolitana se asentaba en los municipios del Conurbano Bonaerense. Diez años después lo hacía el 70%.

Se configuran dos realidades distintas: la primera¹⁵ y segunda¹⁶ coronas metropolitanas, por fuera de la Capital Federal. El crecimiento demográfico más importante se dio en la segunda corona que entre 1960 y 1970 casi duplicó la población y en 1980 casi triplicó a los habitantes que tenía en 1960.

Esas transformaciones socioeconómicas y territoriales modificaron la configuración metropolitana. La heterogeneidad social de la Ciudad de Buenos Aires, que se incrementó con el crecimiento industrial y las migraciones, se revirtió levemente como resultado de la nueva localización de las actividades.

Tercer momento: la polarización metropolitana

A mediados de los años setenta se produjeron cambios sustanciales: reorientación de la economía y su apertura al mercado internacional impulsando transformaciones de contenido neoliberal. Durante los años de plomo de la dictadura militar (1976-83) se consolidó esa orientación que inició un proceso de reestructuración que fue aplicado sistemáticamente en los años noventa.

Se sintieron los efectos de la baja en la calidad de vida de los sectores populares, en particular, con la desaparición de las rentas reguladas y la eliminación progresiva de los subsidios al transporte público. Se deterioraron las condiciones de calidad de vida metropolitana. En 1975 una importante proporción de su población

¹⁵ Las municipalidades de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, norte de La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro y San Fernando.

¹⁶ Las municipalidades de Tigre, Gral. Sarmiento, Moreno, Merlo, centro y sur de La Matanza, Esteban Echeverría, Alte. Brown, Florencio Varela, Berazategui y Quilmes.

quedó ya fuera de las redes de agua potable (entre 40 y 45 por ciento) mientras que más de las dos terceras partes no tenían cloacas (Brunstein et alii, *ibid.*).

Como parte de la diferenciación de la sociedad metropolitana, se percibe una leve tendencia al asentamiento suburbano de sectores medios y medios altos, en especial en el norte del área.

Para el inicio de los años ochenta son claros los desiguales déficits urbanos, coincidiendo con la segregación territorial metropolitana. La periferia, ocupada predominantemente por los sectores de menores recursos, muestra las peores condiciones.

El crecimiento metropolitano en condiciones mucho menos favorables que en las décadas anteriores, produjo fuertes diferencias: la ciudad se expandió en el norte con los barrios residenciales más elegantes, en el resto lo hizo con base en la pobreza urbana.

Esa tendencia se acentuó con la aplicación por la dictadura militar de políticas que tuvieron como resultado la expulsión de la población de menores recursos del territorio de la Ciudad de Buenos Aires: derogación de las normas de congelamiento de rentas urbanas, erradicación autoritaria de las “villas miseria” y expulsión de su población hacia la zona metropolitana, construcción de autopistas con desplazamiento de población de ingresos medios y bajos y sanción, en la provincia de Buenos Aires, con aplicación en los municipios metropolitanos, del Decreto Ley 8912 de 1977 (Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo) que tuvo como consecuencia la eliminación de la oferta formal de los loteos populares (Pérez, 1994).

Se configuró (1980) un área metropolitana con 9,7 millones de habitantes expandida en unos 3.800 km² (entre la Capital Federal y las dos coronas metropolitanas). Si se incluye la que ya puede ser considerada la tercera corona agrega 300.000 habitantes en un territorio de casi 4.400 km² más, con lo que la región metropolitana superaría en total los 8.000 km².

El hecho de que la ciudad se hubiera expandido en gran medida con base en los loteos populares significó la incorporación, en términos relativos, de poca tierra para cada una de las familias que se instalaban en la periferia, además de que esos asentamientos contaban con mínimas condiciones de urbanización y, por ende, con muy poca superficie destinada a usos públicos.

La Ley 8912 de 1978, al exigir mejores condiciones de calidad en los loteos, produjo el incremento de los costos del suelo y por ende el fin del mercado popular de tierra urbana periférica, con base en el cual se habían asentado los sectores de menores recursos y se había expandido territorialmente la ciudad. Permitted, por lo demás, la aplicación de las tierras a ellos destinada a la producción de clubes de campo para la población de mayores recursos que los destinaba a pasar fines de semana en torno a actividades deportivas y de recreación.

El resultado fue una ciudad metropolitana con baja densidad bruta y con fuertes diferencias entre sus municipios. Según los datos de 1980 se observan claramente las siguientes situaciones: a) la Ciudad de Buenos Aires con una densidad que es casi doce veces superior a la media metropolitana; b) la mayor densidad fuera de ella en la primera corona metropolitana, pero con un equivalente al 17% de aquella; c) la segunda corona con una densidad que es del 10% de la de la ciudad de Buenos Aires; y d) la tercera corona con una densidad mínima, más rural que urbana. Para 1991 esa situación se mantiene, si bien puede observarse que el crecimiento de la ciudad se realiza con una densificación más lenta en el conjunto metropolitano y, particularmente, en la primera corona.

Fueron los años ochenta y sobre todo los noventa cuando se consolidaron esas tendencias de la configuración metropolitana de Buenos Aires. En esos años se vivió una fuerte transformación de la urbanización en el mundo como consecuencia de cambios tecnológicos y económicos que han sido caracterizados como un proceso de "globalización" de las economías y las sociedades. No es este el lugar para hacer referencia a ellos, basta decir que están suficientemente tratados (Sassen, 1991 y 1994; Knox y Taylor, 1995).

Esos cambios dieron una nueva significación a las ciudades, que tienden a integrar redes mundiales concentrando las funciones de conducción y control. Si bien esas transformaciones son muy desiguales, las grandes ciudades de América Latina se suman con un papel regional (de Mattos, 1999). Entre ellas Buenos Aires. Tampoco cabe aquí hacer referencias generales en tal sentido, puede revisarse la literatura existente (Ciccolella, 1999; Mignaqui, 1998; Torres, 1998).

En la Argentina, esos efectos comenzaron a partir de los cambios ocurridos a comienzos de la década de los noventa: reforma del Estado y desregulación de la economía y, en particular, las privatizaciones de los servicios urbanos de infraestructura de la ciudad metropolitana de Buenos Aires (Pírez, 1999a). Esos cambios, además de disminuir considerablemente la presencia estatal, fortalecieron el protagonismo privado en la economía y, particularmente, en la producción de la ciudad.

Como resultado, la ciudad metropolitana inició una nueva expansión, caracterizada por la ampliación del área de ocupación con base en asentamientos residenciales de muy baja densidad, de clases medias y medias altas, articulados a nuevas formas de localización de las actividades comerciales y de esparcimiento. Sintéticamente, el resultado es una ciudad más extensa y dispersa, desigual y segregada.

Las transformaciones económicas, en especial las privatizaciones y el ingreso de capitales internacionales, fundamentalmente al sector terciario de la economía (banca, seguros, servicios urbanos, sector inmobiliario, etc.) fortalecieron a los grupos de mayores recursos. Esto significó la conformación de una clase media alta sobre la base de la fuerte concentración de los ingresos¹⁷.

Los grupos de altos ingresos, además, tendieron a desarrollar lo que podría llamarse una cultura “internacionalizada”, básicamente por la adopción de patrones de consumo análogos a los de esas clases en los países avanzados, en especial en los EEUU.

En esos años se produce en la Argentina la modernización del sector comercial, caracterizada por la renovación de las técnicas de comercialización y el crecimiento de unidades de gran tamaño. Dos son sus formas fundamentales: centros comerciales (“shoppings malls”)¹⁸ y grandes centros de abastecimiento¹⁹. Ambos tienden a una localización desvinculada del espacio público y que, por una eficiente conexión con la red de vías metropolitanas, se basan en el uso del automóvil para su acceso.

¹⁷ La información muestra, como contra cara de la concentración, el empobrecimiento.

¹⁸ Existen 25 en la Región Metropolitana, de los cuales más de la mitad están en la ciudad de Buenos Aires. Implican una superficie cubierta total de 1,3 millones de m² y un área bruta locativa de 600.000 m² (Ciccolella, 1999).

¹⁹ 55 en la Región Metropolitana (Ciccolella, 1999).

Fue también notable el crecimiento del parque automotriz. En este caso, sus productores, una de las pocas industrias en expansión en esos años, de alguna manera fueron prácticamente el único sector industrial atendido por las políticas, dada su vinculación con el Mercosur y en un contexto nacional de creciente desempleo, por su capacidad de dar trabajo. Esto se concretó en la presencia metropolitana de unos 3 millones de automóviles privados (FAUyD-UBA – SPUyMA -GCBA, 1998) y en su peso creciente en la distribución modal de los viajes, superando la tercera parte del total. Su participación creció en cinco años en un 34%.

Con los cambios mencionados se vivió una importante reanimación económica, en particular, del sector de la construcción. Ello se concretó fundamentalmente en dos tipos de proyectos orientados a satisfacer las necesidades residenciales de los grupos de ingresos medios y altos. Por un lado, predominantemente en los barrios de mayor prestigio de la Ciudad de Buenos Aires, la producción de edificios en propiedad horizontal de alta calidad y los llamados “countries en altura”²⁰ y, por el otro, esta vez fundamentalmente hacia la periferia metropolitana, la construcción de urbanizaciones cerradas²¹ (Mignaqui, 1998).

Se produjo una notable modernización de los accesos a la ciudad de Buenos Aires, por la transformación de las autopistas que ya habían constituido los canales de la expansión metropolitana. Con base en su concesión a empresas privadas se produjeron grandes vías de alta velocidad, financiadas por medio del cobro de peaje, que llegan a la periferia más lejana y que permiten conectarla con el centro de la ciudad en menos de una hora. Mignaqui menciona ocho proyectos en diferente nivel de desarrollo en 1998, que significaban una inversión de cerca de dos mil millones de dólares en forma relativamente inmediata (1998).

²⁰ Edificios en altura, con forma de torre (con los cuatro costados libres) y con equipamientos comunes para actividades sociales y deportivas, además de gran seguridad.

²¹ Nos referimos a una diversidad de ofertas, desde “clubes de campo”, “barrios cerrados”, “marinas”, “clubes de chacras” o “mini ciudades”. Más adelante son caracterizadas.

En un área metropolitana que, como dijimos, puede crecer casi sin límites sobre la pampa, se sumó la existencia de algunas tierras vacantes que quedaron sin utilizar por la crisis de los loteos populares luego de la sanción de la ley 8912.

Lo anterior fue la base de una fuerte operación inmobiliaria destinada a canalizar las preferencias de localización residencial de los sectores de mayores recursos. Operación con muchos operadores (inmobiliarios, industriales, financieros, comerciales), algunos de los cuales son internacionales, y que se manifiesta por una muy compleja estrategia de “marketing”.

Desde principios de los años ochenta se habían destinado tierras a la producción de “clubes de campo” donde la población de altos ingresos pasaba sus fines de semana dedicada a sus deportes favoritos (golf, polo, etc.).

En los años noventa se dio un punto de inflexión: el desarrollo explosivo de la oferta de diferentes formas de “urbanizaciones cerradas” que se localizaron en la periferia metropolitana destinadas a los sectores sociales de ingresos altos y medios. A los originales clubes de campo se agregaron: “barrios cerrados” sin los equipamientos deportivos de los primeros; “clubes de chacras” definidos en torno a la posibilidad de micro producciones rurales y asentados en la periferia más lejana ocupando tierras mayores y, por último, unidades complejas que integran a varios barrios cerrados y cuyos productores denominan “ciudades” o “pueblos”. Se localizan predominantemente en torno de las conexiones viales (los “accesos”) de la Ciudad de Buenos Aires recientemente modernizados.

No es este el lugar para desarrollar en extenso las características de estas ofertas inmobiliarias²². Es difícil precisar su cantidad, en especial en los clubes de campo y barrios cerrados.

De las cerca de 400 unidades detectadas, más de la mitad son barrios cerrados, esto es ofertas exclusivamente residenciales que no suponen ningún otro incentivo para su localización que las condiciones de calidad residencial con que el “marketing” las caracteriza: separación

²² En ese sentido puede consultarse, por ejemplo, Mignaqui (1998), Pérez (1999b), Robert (1998) y Torres (1998).

del entorno por vallas y muros, calidad de servicios, seguridad, homogeneidad social, calidad ambiental, etc. Su ocupación es limitada.

La información permite pensar que se trata de un proceso no acabado, cuya significación actual reducida (unas cien mil personas en una ciudad de más de diez millones) marca una tendencia importante.

Tendencia importante, fundamentalmente en términos cualitativos, ya que supone la consolidación de una forma urbana diferente de la hasta entonces predominante, independientemente de la evolución que dicha expansión tenga con motivos de la crisis económica ocurrida desde fines del año 2001. En tal sentido, parece cubrir la necesidad de una parte relevante de los sectores de mayores recursos, con base en una ocupación del suelo de muy baja densidad. La importancia de esa tendencia está asociada al peso relativo de esos grupos que resulta de la fuerte concentración (y polarización) del ingreso ocurrida en los años noventa. Por otra parte, vale la pena mencionar que pese a la crisis económica mencionada, los grupos con mayores ingresos no parecen haberse afectado, con lo que puede suponerse que, más allá de dificultades coyunturales, podría mantenerse en cierta medida esa demanda, por lo menos la de mayor nivel.

Esa tendencia implica una expansión urbana mucho mayor de la que para poblaciones del mismo tamaño se ha producido hasta ahora. El estilo de vida de quienes se asientan en las urbanizaciones cerradas requiere una cantidad mayor de espacio, tanto en relación al resto de los residentes como, en particular, respecto de sus residencias anteriores. Más superficie en parques o jardines y, en algunos casos, en tierras destinadas al ejercicio de deportes que, como el golf, consumen grandes espacios. La importancia de los automóviles en la vida familiar²³ es otra causa de la menor densidad por la producción de lugares de circulación y estacionamiento.

En la medida que se buscan tierras de precios bajos y que solamente requieren conexiones con algunas redes de servicios, estos proyectos tienden a localizarse en las zonas más alejadas del área

²³ Jefe de familia que viaja cotidianamente al centro para trabajar y, por lo menos, el cónyuge que realiza las tareas de movilidad inmediata para la vida familiar – traslado de hijos, compras en centros comerciales, etc.

metropolitana, siguiendo las vías de acceso rápido (Acceso Norte, Acceso Oeste, Autopista a Ezeiza-Cañuelas -SO- y Autopista a La Plata -S-). Las primeras se desarrollaron en el Municipio de San Isidro, tradicional lugar de los sectores medios altos y altos. Luego se fueron más lejos. Actualmente se concentran entre los 30 y 45 km. de distancia de la Capital Federal. En el eje norte, dada su mayor consolidación, la mayoría se ubica hasta los 70 km de ese centro (en las cercanías de las ciudades de Escobar y Pilar en el norte, Luján en el oeste y La Plata²⁴ en el sur). Por esta razón llevan a la ciudad más adentro de la pampa (FAUyD-UBA – SPU-GBA, 1998).

La ciudad se expande casi sin limitaciones generando unidades dependientes del centro y que, por lo mismo, necesitan conectarse cotidianamente por sus lugares de trabajo y los consumos más selectos (tanto en entretenimientos como los servicios de salud de mayor nivel de complejidad y calidad). Se configura una ciudad que tensa enormemente la polaridad territorial y que, si bien disminuye el peso del centro, lo mantiene funcionalmente.

En muchos casos, la localización periférica yuxtapone las urbanizaciones cerradas con asentamientos precarios de la población de menores recursos. Esto hace más evidente la falta de equidad de la ciudad y, paradójicamente, permite relaciones, contradictorias, entre los dos polos de la pirámide socioeconómica: prestación de servicios tradicionales con mano de obra de baja calificación (empleo doméstico, jardinería, etc.) y fuente de inseguridad. Se produce una ruptura en la configuración metropolitana, con una “microfragmentación” de la ciudad.

Las mencionadas transformaciones de la periferia metropolitana se correlacionan con los cambios que ocurren en el centro metropolitano, en el centro de la Ciudad de Buenos Aires: los usos del suelo se orientaron de manera preferente hacia el consumo, el esparcimiento, las viviendas de alto standard, los servicios avanzados y usos suntuarios; mientras que fuera de ella se orientó hacia las urbanizaciones cerradas y servicios (Mignaqui, 1998). En el centro se

²⁴ Ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, localizada 60 km al sur de la ciudad de Buenos Aires.

consolidó un área limitada, en torno a Puerto Madero,²⁵ como el lugar del asentamiento de las actividades económicas más dinámicas (servicios a las empresas, comunicaciones, finanzas) que conforma uno de los polos de la relación funcional que se establece con las áreas de asentamiento de la elites en la periferia. Esa configuración comenzó en la zona norte, extendiéndose por la rivera se prolonga, hacia el sur, desde la transformación de Puerto Madero y la recuperación de la Boca,²⁶ con la expansión que permite la autopista que se dirige a La Plata.

Los resultados ecológico demográficos son claros. Los incrementos de la población en la tercera corona metropolitana y en especial en el Municipio de Pilar, muestran que la ciudad real ha seguido creciendo sin aumentar las densidades. Sin embargo, cambia la ocupación del territorio metropolitano. A partir de 1980 y consolidándose en 2001: el crecimiento de la población en la primera corona se estanca mientras aumenta en la tercera corona. La ciudad metropolitana de Buenos Aires parece haber incrementado, no ya la velocidad de crecimiento demográfico, sino la de su expansión territorial.

Al mismo tiempo, esa expansión se da junto con un proceso de mayor diferenciación del territorio metropolitana en dos niveles. Por una parte, con la configuración de lo que podemos llamar un “corredor de modernidad y riqueza” desde el sur metropolitano que entra en la ciudad por la autopista Buenos Aires-La Plata y se prolonga por el Acceso Norte hacia las ciudades de Campana y Zárate, a ochenta kilómetros de distancia del centro; por la otra, por la yuxtaposición

²⁵ El viejo Puerto Madero, localizado a menos de un kilómetro del centro histórico (Plaza de Mayo) que fuera construido como puerto de la ciudad en los años ochenta del siglo XIX, fue recuperado a principio de los años noventa del siglo XX, reciclando sus viejos edificios de ladrillo rojo para ofrecer oficinas, locales gastronómicos y viviendas de alta calidad. De esa forma se amplió la oferta inmobiliaria y se generó un “centro” de atracción de las actividades económicas más dinámicas y de la población de recursos medios altos, convirtiéndose también en una atracción turística de la ciudad.

²⁶ Viejo barrio popular ubicado al sur de centro histórico, sobre el Riachuelo que limita la ciudad de Buenos Aires con la Provincia del mismo nombre

de asentamientos de población de alto recursos junto con población de muy bajos ingresos, como veremos seguidamente.

La nueva configuración metropolitana se caracteriza por importantes desigualdades, que tienden a la polarización. Simplemente para tener una imagen de ese rasgo podemos mencionar alguna información.

Territorialmente, como se mencionó, se compone de dos agregados diferenciados: el centro, la ciudad de Buenos Aires; y el resto, el Conurbano Bonaerense que incluye las tres coronas metropolitanas. Esas dos grandes áreas, a su vez, se encuentran internamente diferenciadas. Debe tenerse en cuenta que la información producida por el INDEC para el aglomerado metropolitano de Buenos Aires no incluye a la tercera corona, por lo que a continuación nos referiremos, fundamentalmente a lo que llamamos el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Los ingresos medios son mayores en la ciudad de Buenos Aires, donde es mucho mayor también su concentración. Es superior la proporción de ingreso que reciben los “más ricos” y menor la que reciben los “más pobres”. Esa distribución del ingreso está asociada con las actividades económicas que predominan: más de la mitad del empleo en la ciudad de Buenos Aires corresponde al sector servicios, mientras que en el Conurbano Bonaerense se distribuye entre los servicios y la industria con un 40% cada uno.

Como consecuencia la pobreza se distribuye también de manera diferenciada. La década del noventa fue, como se mencionó un período de muy fuerte crecimiento de la población bajo la línea de pobreza. Ello ocurrió en el AMBA, pero lo hizo de manera muy diferente en la ciudad de Buenos Aires que en el Conurbano Bonaerense: mientras en la primera la población bajo la línea de pobreza e indigencia se movió entre el 7 y el 13%, en el segundo llegó a superar a la mitad de la población. Esta información debe relacionarse con la relativa a concentración del ingreso individual para recordar que, junto a una menor incidencia de la pobreza, en la ciudad de Buenos Aires se da una fuerte presencia de grupos de muy altos ingresos.

En los municipios metropolitanos se distribuyen de manera desigual las necesidades y los recursos. Donde son mayores las necesidades son menores los recursos. Los municipios con mayor

índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI)²⁷ son también, como tendencia, los que tienen menor cobertura en la red de agua y sus gobiernos locales tienen menos recursos financieros.

Privatización y fragmentación en la ciudad metropolitana

La configuración metropolitana, caracterizada por las desigualdades, muestra en la última década el creciente predominio de la orientación privada. No solamente la privatización de sus servicios urbanos, sino el predominio de una lógica privada en la expansión territorial. A esos procesos se les agrega una nueva fragmentación política.

La gestión de los servicios urbanos en la ciudad metropolitana: fragmentación y privatización

A comienzos de los años noventa se identificó una triple fragmentación de la gestión de los servicios (Pírez, 1994). Fragmentación institucional entre organizaciones privadas y estatales, en correspondencia con los niveles gubernamentales presentes (municipios, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, gobierno provincial y gobierno federal); fragmentación técnica por la reproducción de la racionalidad sectorial (agua, transporte, energía); y fragmentación territorial, que califica de manera distinta a las diferentes zonas de la ciudad metropolitana.

Los servicios de infraestructura muestran esas fragmentaciones. Cada uno es autónomo sin que exista orientación general. Mayoritariamente el AMBA está cubierta por empresas privadas a las que el gobierno federal transfirió los servicios a comienzos de los

²⁷ El índice de NBI mide la proporción de población que forma parte de hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: más de 3 personas por cuarto; vivienda de tipo inconveniente; vivienda sin retrete o con retrete sin descarga de agua; algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela; 4 o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe tiene baja educación.

noventa, conservando la regulación y el control (Pérez, 1999a). Existen prestadores que corresponden a la provincia de Buenos Aires, quien los regula y controla, y hasta hace poco algún municipio distribuía el agua. Algunas cooperativas también prestan servicios. Las empresas privadas ocupan sus áreas en forma monopólica: dos compañías de teléfonos y otras tantas de electricidad, por ejemplo.

En relación a los residuos sólidos, más allá de la organización metropolitana de su disposición final, cada gobierno local es responsable de la recolección. Normalmente la regula y controla, mientras que la operación está concedida a empresas privadas. Debería controlar también la transferencia al organismo metropolitano (Coordinación Ecológica del Area Metropolitana Sociedad del Estado – CEAMSE) para la disposición final. El resultado es la presencia de diferentes políticas y prestaciones y, en consecuencia, distintas calidades ambientales (Pérez, *ibid.*).

El transporte metropolitano es el mejor ejemplo de fragmentación: diferentes modalidades (trenes, autobuses, “charters”,²⁸ taxis, “remises”)²⁹ sin más vinculación que la producida por los usuarios, a cargo de unidades económicas de distinta naturaleza (desde grandes empresas a micro emprendimientos); con tres sistemas de regulación: municipales, provinciales y federales.

Esa fragmentación se potencia porque las privatizaciones transfirieron, no sólo la producción, sino la capacidad de definir la política y la planificación de los servicios (Pérez, Gitelman y Bonnafé, 1999). Cada empresa toma decisiones, de acuerdo a las necesidades de su operación mercantil, sobre qué territorios cubrir, qué procesos desarrollar y en qué orden hacerlo. El resultado no apunta a la adecuada satisfacción de las necesidades prioritarias. Se atienden poblaciones y territorios, y se realizan las operaciones que resulten de mayor y más rápida rentabilidad (por ejemplo la expansión de la red de agua y no la de red de cloacas y el tratamiento del agua servida) (Pérez, 2000).

²⁸ Se trata de autobuses, por lo general medianos o pequeños, que con un recorrido fijo unen localidades metropolitanas con el centro, con base en el pago de un precio por períodos determinados.

²⁹ Automóviles privados de alquiler con chofer.

La privatización de los servicios aumentó la desigualdad urbana

Si se observa el comportamiento de las tarifas, se percibe que, más allá de que se movieron por debajo de las tasas generales de inflación, las diferencias según la categoría del usuario reflejan un criterio concentrador. Se benefician los usuarios residenciales de mayor capacidad económica (con consumos más altos) y las empresas más importantes (también en razón de sus mayores consumos). Se estaría ante dos tipos de mecanismos de transferencia: de los usuarios residenciales a los no residenciales y dentro de estos, de los pequeños y medianos hacia los grandes usuarios industriales. Y en el caso de la energía eléctrica, en particular, entre los usuarios residenciales, desde los menores en favor de los mayores (Abeles, 2000, p. 104). Esa dinámica se debió, particularmente, al fuerte incremento de las tarifas inmediatamente antes de la privatización. La disminución de la tarifa eléctrica respecto del promedio está asociada al reordenamiento en la estructura del sector y, principalmente, al elevado grado de hidraulicidad en las regiones en donde se encuentran las principales represas hidroeléctricas que indujo, al aumentar la oferta de energía, una disminución en su precio mayorista (ibid., 2000, p. 105 y ENRE, s.f., p. 50).³⁰

El incremento en las tarifas de los servicios aumentó su peso en el presupuesto de la población de menores recursos. Así, entre 1986 y 1996 (antes y después de las privatizaciones) el quintil más pobre de la población destinó a los servicios el 9,1% y el 17,4% respectivamente de sus ingresos. Mientras que para el segundo quintil ese gasto significó el 8,5% y el 15,9% para cada uno de esos años. En suma, el peso del costo de los servicios para la población de menores recursos prácticamente se duplicó (Alexander, 2000, p. 46).

³⁰ Esos incrementos relativos de las tarifas se basan en procedimientos derivados de los marcos reguladores, tanto originales como, en algunos casos, de sus posteriores renegociaciones. Las tarifas de la electricidad y del gas, por ejemplo, se ajustaron hasta comienzos de 2002 en forma semestral sobre la base de la inflación de los Estados Unidos de América, cuando en la Argentina no existía inflación (más allá de la prohibición por la convertibilidad vigente legalmente desde 1991).

Al incremento de las tarifas, se sumó la eliminación de los subsidios y de los mecanismos permisivos para el consumo clandestino, dado el predominio de una nueva concepción mercantil en la gestión. Como resultado, la población de bajos recursos ve dificultado su acceso y permanencia en los servicios (Pírez, 2000).

Planificación urbana privada y expansión metropolitana

Los procesos de configuración metropolitana de Buenos Aires, que se dan en una suerte de vacío de orientación pública, se basan en dos tipos de operaciones: unas mercantiles, fuertemente planificadas y destinadas a grupos de ingresos medios-altos y altos; otras predominantemente fuera del mercado para la satisfacción directa de la necesidad de la población de menores recursos. La ciudad tiende a configurarse como un conjunto de ámbitos privados, con el predominio de la lógica mercantil en una privatización de la producción y del funcionamiento de la ciudad.

Lo anterior está asociado con la dificultad de la gestión pública local de satisfacer las exigencias de la mayoría de los grupos sociales de ingresos medios altos y altos y de integrar a los grupos de bajos recursos.

En el centro metropolitano, las nuevas operaciones comenzaron hace más diez años con Puerto Madero, que desde la iniciativa gubernamental se configuró en un actor privado de producción de suelo “renovado”.³¹ En ese contexto resulta significativo el comportamiento de un gran actor inmobiliario (IRSA, SA), de capital transnacional,³² que decidió invertir en el “centro” del centro metropolitano: las tierras en torno a Puerto Madero. Ese proceso resultó de una planificación empresaria que, sobre la base de un diagnóstico comercial, llevó a la “actualización” de áreas relativamente vacantes. A esa iniciativa se sumaron otras transformando una zona relativamente grande, desde Puerto Nuevo,³³ pasando por Catalinas Norte

³¹ La operación fue encargada a la Corporación Antiguo Puerto Madero, de naturaleza privada y propiedad mixta a la que se le transfirió la tierra a desarrollar

³² Si bien es una empresa nacional, tuvo originalmente un aporte financiero importante de George Soros.

³³ Las instalaciones portuarias en uso, localizadas en forma inmediata a Puerto Madero, hacia el norte.

(desarrollada inicialmente a fines de los años setenta), Puerto Madero, hasta la Costanera Sur). Como resultado se ocuparon las tierras localizadas entre el primer desarrollo de Puerto Madero y la costa.

Esto configuró un “polo globalizado”, núcleo territorial del ya mencionado “corredor de modernidad y riqueza”: edificios inteligentes, sedes de las principales empresas nacionales e internacionales, hoteles de cinco estrellas, torres de viviendas de lujo, entretenimientos, etc. Fue el resultado de la aplicación de operaciones privadas de gran envergadura en las que el sector gubernamental operó como “posibilitador”.

Fuera del “centro”, hacia la periferia metropolitana, el proceso de suburbanización muestra el predominio de la planificación privada en la producción del suelo que se incorpora y con base en el cual, como vimos, se expande el área urbanizada. Esa expansión avanza con densidad decreciente, en áreas de limitada oferta de infraestructuras y servicios, cada vez más lejos de la ciudad “construida”. Esto implica una utilización del suelo y la infraestructura que fortalece la desintegración territorial de la ciudad, la segregación territorial y el predominio de relaciones sociales fragmentadas, mientras se extiende sobre tierras agrícolas de alta productividad.

Esa subordinación de la producción urbana a intereses privados se concreta en la ausencia de regulación estatal de la expansión, más allá de disposiciones locales: decisiones municipales con base en la legislación de usos del suelo de la provincia de Buenos Aires que no tienen en cuenta la dimensión metropolitana.

No existen normas de carácter metropolitano sobre uso del suelo, tampoco una mirada pública que supere las particularidades municipales y las diferentes maneras como esas autoridades creen interpretar las mayores ventajas para sus territorios (y consecuentemente, para su reproducción política). El área metropolitana es, así, un territorio en disponibilidad para operaciones basadas, exclusiva o predominantemente, en la acumulación económica privada.

Las operaciones privadas se apropian de la planificación urbana, no ya como intento de orientación pública y búsqueda de objetivos generales, sino como manera de producir territorios que satisfagan necesidades particulares.

La ciudad se produce como resultado de una actividad de “racionalización” mercantil de operaciones individuales en una fuerte

planificación “interna” de todos los componentes de cada operación urbana y de control de su cumplimiento, cuya finalidad es aumentar la calidad del producto inmobiliario y la rentabilidad.

Esa construcción de la ciudad, basada en la racionalidad de la planificación de las operaciones económicas privadas, desconoce la posibilidad de introducir una racionalidad global, diferente a la del mercado. Es más difícil percibir la realidad metropolitana que resulta cada vez más de la suma de operaciones privadas y sus “intersticios”.

La planificación privada de la producción de suelo, obviamente, se limita a los territorios privados, en los cuales se construyen, como dice la prensa, “urbanizaciones planeadas en detalle”. En las que “se trata de planificar cuidadosamente una ciudad desde su punto cero” (Clarín, 30/10/99). Esto significa, como en una entrevista apunta el presidente de la inversora Consultatio, a cargo de Nordelta,³⁴ que “la ciudad se diseña teniendo en cuenta el equilibrio entre espacios verdes, agua y zonas urbanas; el paisaje, la forma de las calles, la localización de los barrios, colegios, universidades, clubes, zonas comerciales... Se le da al entorno una armonía estética y urbanística, con distintas densidades de población y una adecuada distribución del tráfico”. De esa forma, continúa el periodista que realiza la entrevista, se evitarán los problemas de las ciudades en donde a causa de un primer desarrollo desordenado, el crecimiento de la población se dispara a niveles impensados y produce inconvenientes como embotellamiento de tránsito (Clarín, 30/10/99).

Esa operación intelectual produce tres rupturas: en la primera, la producción particular de una parte de la ciudad es transformada en “la ciudad”. Una parte que se postula como el todo, escondiendo que sólo es posible “dentro” de la ciudad real que le “provee” de las condiciones para que sea posible su existencia “autoexcluida”. En la segunda, el desorden urbano que resulta de la producción pública de la ciudad, se concreta (se reduce) en las dificultades para la vida de los grupos de mayores ingresos. Desaparece la falta de condiciones para que la población de menores recursos se asiente regularmente. En la tercera, la planificación estricta del ámbito residencial deja en una suerte de “limbo” al resto de la ciudad.

³⁴ La mayor urbanización cerrada, llamada “ciudad pueblo”, de 1.600 hectáreas.

Tal planificación privada tiene los siguientes componentes:

a) Un sistema de normas que emanan de un documento privado y que se imponen como cláusulas de adhesión.

Estrictas normas urbanas: zonificación, uso del suelo y edificación. Lugares para residencia y para actividades. Los primeros diferenciados por estratos económicos con distinta cantidad y calidad de tierra y, por ende de precios; los segundos diferenciados por tipos de actividades.

Fuertes normas de comportamiento social, a las que se comprometen quienes acceden a esas urbanizaciones. Reglamentos de ética y de convivencia que funcionan como una suerte de derecho de admisión (o de exclusión) (Zanotto, 2000, pp. 71 y 72). Esto muestra el uso de instrumentos privados, mercantiles, para el logro de finalidades sociales que tienden a consolidar la identidad de cada proyecto.

b) Oferta muy amplia de infraestructuras y servicios de alta calidad vinculados con la “reproducción de la población”, que hace innecesario salir del territorio cerrado, salvo para ir a trabajar. En Nordelta, por ejemplo, está ubicada la sede de una universidad norteamericana, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires, y colegios de elite. Tiene áreas de servicios, canchas de golf, tenis y fútbol, piscinas y otra ofertas deportivas. Un anillo de fibra óptica permitirá transferir comunicaciones a alta velocidad tanto para Internet como para Intranet, con lo que sus habitantes podrán comunicarse sin costos telefónicos. La empresa privada Trenes de Buenos Aires electrificará un tramo de su red y Nordelta se hará cargo del resto para acercarla y hacer más rápido el acceso desde el centro metropolitano (Clarín, 7/11/1999) .

c) La existencia de “gravámenes” financieros para los residentes (“expensas”) destinados a financiar la producción y mantenimiento de infraestructuras y servicios. Estos gravámenes, una suerte de impuestos privados, tienen también la función de diferenciar económicamente los territorios, en primer lugar en relación con el afuera y, luego, entre los diferentes lugares internos.

En suma, se trata de un “gobierno privado” del territorio, particularmente completo en los casos de las “ciudades cerradas”.

La configuración metropolitana queda en manos privadas. Se repite en la ciudad, la lógica del mercado: competencia desordenada frente a una fuerte racionalidad (planificación) dentro de cada unidad individual.

Se impone el logro de condiciones de calidad para algunos (en general pocos respecto de la ciudad en su conjunto) apuntando, no al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad y la ciudad, sino al cumplimiento de condiciones de comercialización.

Una fragmentación política de segundo grado: las regiones metropolitanas

En el año 2000 apareció una novedad en la organización política local metropolitana, las llamadas “regiones metropolitanas”. Asociaciones de municipios, análogas a las que se han formado en otras partes del país para la prestación de servicios o la dinamización económica.³⁵

En la ciudad metropolitana se ha constituido la llamada Región Metropolitana Norte -RMN³⁶ y se inició la integración de otras dos (Región Metropolitana Oeste -RMO³⁷ y Región Metropolitana Sur -RMS³⁸), que no se consolidó. De todas formas, esas “regiones metropolitanas” implican un doble, y quizá contradictorio, movimiento de consolidación y fragmentación.

Es consolidación porque las municipalidades suman esfuerzos y enfrentan problemas comunes. Así “acumulan” experiencias y multiplican recursos, incrementado su capacidad de gestión. Pero al

³⁵ Como una respuesta a la crisis, particularmente financiera de los gobiernos locales argentinos, han aparecido diversas asociaciones de municipios para realizar emprendimientos conjuntos en varias partes del país: los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires, las microregiones en la Patagonia, la Asociación de Municipios del Sur de la provincia de Córdoba (AdesuR). Esta última es la más representativa, coordinando políticas sociales y de desarrollo local regional.

³⁶ Las municipalidades de San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López.

³⁷ Compuesta por La Matanza, Merlo, Moreno, Morón y Tres de Febrero

³⁸ Integrada por Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Echeverría, Ezeiza, F. Varela, Lanús, Lo.

mismo tiempo introducen, sobre la base de la fragmentación política metropolitana (municipios, gobierno de la ciudad de Buenos Aires, gobierno federal y gobierno provincial), otra de segundo grado. No alteran la fragmentación de las relaciones de ciudadanía ya que siguen siendo los municipios las únicas unidades de acumulación y representación políticas y las decisiones regionales las toman los ejecutivos locales. Tampoco alteran la falta de solidaridad metropolitana, salvo en lo que se refiere a los municipios implicados en cada región. El incremento de la capacidad de acción de los municipios se vincula, como vimos, con temas que “ocurren” en sus territorios, pero las cuestiones metropolitanas, aquellas que se dan en un ámbito más amplio y que deben atenderse en él, no son siquiera percibidas. No se plantean, por ejemplo, los problemas de la prestación y consumo de servicios entre esa “región” y el resto metropolitano, como tampoco se proponen acciones para el manejo, por ejemplo, de las cuencas hídricas metropolitanas de las que forman parte. En suma, la fragmentación metropolitana solamente modifica su ámbito territorial, incorporando el llamado “regional”, como intermunicipal.

Las “regiones” parecen consolidar grandes territorios diferenciados. En tal sentido, la RMN, junto con la Capital Federal, es el ámbito territorial fundamental del que hemos llamado “corredor de modernidad y riqueza”.

Esa “región” se orienta a mejorar las condiciones de vida y de producción dentro de sus municipios y a vincular sus economías con el mercado nacional e internacional, particularmente en el Mercosur. En ese cometido, no se tiene en cuenta a la ciudad metropolitana de la que forma parte. Su orientación principal, en consecuencia, tiene dos direcciones: hacia dentro (sus municipios y la sociedad “regional”) y hacia fuera (el ámbito nacional e internacional) sin detenerse en la ciudad metropolitana.

En el acta de constitución, la RMN se define con un discurso que postula a la ciudad como sujeto (“la ciudad compite”, “la ciudad crece”, etc.) y que tiende a oscurecer las diferencias internas de “la ciudad” y de la “región”. No se hacen explícitos los intereses y necesidades que las “diferencian” y que hacen de ellas un conjunto de relaciones en una realidad plural y fragmentada. Ese “olvido” de la heterogeneidad puede significar la consolidación del predominio de algunas de sus partes.

Conclusiones

La configuración metropolitana de Buenos Aires mantuvo un centro de alta calidad, tanto socio-económica como urbana, al tiempo que “descentralizó” las necesidades, económicas, sociales y urbanas, hacia la periferia. Esa forma metropolitana, junto con la difusión de las heterogeneidades en el conjunto del área, se ha mantenido hasta casi fines del siglo XX. En la última década de ese siglo, la configuración metropolitana se vuelve más heterogénea aún, con la suburbanización de las clases medias altas y medias y su contigüidad, en una microfragmentación, con los asentamientos, históricos y actuales de la población de menores recursos. El centro metropolitano, de todas maneras, sigue conservando su calidad económica, social y urbana. Esa forma metropolitana ha resultado de una particular relación entre el ámbito urbano construido y tiempo en el que esa construcción se produjo. En ese sentido, el deterioro de la economía, y particularmente desde mediados de los setenta del siglo XX, el creciente deterioro de la situación económica y social de los grupos de ingresos bajos y medios, explica esta mezcla de expansión territorial y deterioro de la calidad urbana en la Buenos Aires metropolitana.

La expansión metropolitana en la fértil Pampa Húmeda ha sido comandada por diferentes sectores sociales e intereses, pero se ha mantenido como una constante.

En suma, los procesos de configuración metropolitana, y sus bases históricas, imprimen en la ciudad fuertes desigualdades sociales y territoriales que tienden a consolidarse y ampliarse. Junto a ellas, procesos de acumulación y representación políticas fragmentados territorialmente coinciden con una oferta fragmentada de servicios con predominio de una orientación mercantil que no logran incluir a toda la población. Si a ello se le suma una producción urbana basada en el mercado con formas privadas de planificación de los territorios particulares de cada operación, es posible entender que la configuración metropolitana sigue una orientación general sesgada más hacia el crecimiento que a la calidad vida.

El resultado es la tendencia a conformarse una ciudad “unidimensional”: su carácter de bien de cambio subordinando al de bien de uso. En ese contexto, las desigualdades del territorio metropolitano tienden a consolidarse y ampliarse.

Su forma institucional explica que las decisiones fundamentales que afectan a la ciudad metropolitana sean tomadas por los actores económicos más importantes y los niveles estatales centralizados (federal y provincial). En algunos casos, con relativa dependencia de los anteriores, por actores estatales locales. Dependencia que suele concretarse, también, en una orientación por el crecimiento urbano y en formas de operar predominantemente burocráticas.

Difícilmente encontramos otros actores. Como vimos no existe, a nivel metropolitano, ninguna unidad política, ni de acumulación de poder ni de representación. Esto significa que no existe una “ciudadanía metropolitana”, como tampoco organizaciones sociales que tomen ese horizonte para definir sus reivindicaciones o propuestas.

Se configura así una cuestión de gobernabilidad en el sentido de la capacidad de orientar y conducir (Prates y Diniz, 1997) los procesos (de configuración y funcionamiento) urbanos dando respuestas democráticas a las necesidades de la población y de las actividades económicas, desde una perspectiva pública. Es evidente que estamos ante una cuestión de gobernabilidad metropolitana que está vinculada, en particular, a la posibilidad de una “perspectiva metropolitana”, que atienda a la ciudad “real”. Esto supone la existencia de una “función gubernamental” que genere esa “mirada”, de una función gubernamental que, de alguna manera, se concrete en algún tipo de acción gubernamental específica.

Para que esa mirada sea completa, debería resultar de un proceso de “representación” pleno. Esto coloca un problema: la ausencia del particular escenario metropolitano, no ya de formas institucionales de representación, sino más aun, del conjunto de los grupos sociales, sus intereses y necesidades.

En consecuencia, el primer problema de la gobernabilidad metropolitana consiste en la dificultad de modificar la orientación predominante en los procesos de producción y gestión en ese nivel. Esa dificultad no es percibida sino desde una perspectiva global, que defina a la ciudad metropolitana como la unidad de análisis, que incluya a la totalidad de intereses sociales en juego, legitimando la atención de las necesidades de la población en forma amplia (integradora).

Parece necesaria la existencia de un ámbito de toma de decisiones democráticas que pueda dar cuenta de la totalidad metropolitana.³⁹ Ese ámbito, antes de pensarlo en un nivel político institucional (gubernamental) es conveniente analizarlo en sus componentes. Si bien se debe partir de la inexistencia de instituciones políticas metropolitanas (y de la dificultad estructural y coyuntural de que se generen) puede preguntarse sobre la posibilidad de que esa ciudad sea la base de la existencia de actores que puedan reivindicar cierta ciudadanía que, a su vez, sustente la necesidad de encarar de manera diferente los procesos de configuración y funcionamiento urbanos.

Lo mencionado sobre las presencias y ausencias sociales y políticas en el ámbito metropolitano, pone en evidencia la falta de un ejercicio democrático que legitime las decisiones, quedando éstas libradas, predominantemente, al mercado. Las decisiones se basan en las relaciones entre los actores más poderosos (como es el caso de los servicios y de los productores privados de grandes operaciones inmobiliarias). En su defecto quedan a cargo de los niveles provincial o federal que las toman sin responsabilidad directa (“accountability”) respecto de los ciudadanos que integran la ciudad real.

En suma, la ausencia de la ciudad metropolitana como arena de ciudadanía y, en consecuencia, el predominio de su construcción como objeto privado.

Referências

- ABELES, M. (2000). “Evolución de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados” en VVAAA. *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*. Buenos Aires, Editorial de Belgrado.
- ALEXANDER, M. (2000). “Privatizaciones en Argentina” en VVAA. *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*. Buenos Aires, Editorial de Belgrado.
- BRUNSTEIN, F. et alii (1988). *Crisis y Servicios Públicos*. Buenos Aires, CEUR.

³⁹ Obviemos lo conflictivo que puede ser definirla o identificarla.

- CICCOLLELA, P. (1999). Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires: ciudad global o ciudad dual del siglo XXI? *Seminario de la Red Iberoamericana Globalización y Territorio*. México, Toluca.
- CONAMBA (1988). *Proyecto '90. Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- DE MATTOS, C. (1999). Globalización y metropolización en Santiago de Chile, una historia de cambio y de continuidad. *Seminario O Futuro das Metrôpoles: Impactos da Globalização*. Brasil, Teresópolis.
- ENRE (Ente Nacional de Regulación Eléctrica) (s.f.). *Informe Anual 1993-1994*, v. 1. Buenos Aires.
- FAUyD-UBA – SPUyMA - GCBA (1998). *Estudio de la ciudad de Buenos Aires en el sistema metropolitano*. Buenos Aires.
- ____ (1999). *Estudio de transporte y circulación urbana. Informe preliminar (marzo)*. Buenos Aires.
- INDEC (1991) *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Buenos Aires.
- ____ (1995). *Censo Nacional de Actividades Económicas*. Buenos Aires.
- ____ (2000). *Encuesta Permanente de Hogares*. Serie Octubre, Buenos Aires.
- KNOX, P. y TAYLOR, P. (eds.) (1995). *World Cities in a World-System*. New York, Cambridge University Press.
- LATTES, A. y ZULMA R. de L. (1992). “Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires”. In: JORRAT, J. R. y SAUTU, R. (comp.). *Después de Germani*. Buenos Aires, Paidós.
- MIGNAQUI, I. (1998). Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los '90: una aproximación a la “geografía de la riqueza”. *Seminario de la Red Iberoamericana Globalización y Territorio*. Bogotá.
- PÍREZ, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- ____ (1996). La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 3, julio-setiembre. México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- ____ (1999a). Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires”. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. XXV, n. 7. Santiago de Chile.

- PÍREZ, P. (1999b). "Buenos Aires o la expansión metropolitana sin gobierno". Conferencia Internacional sobre el Control de la Expansión Urbana. Gobierno del Distrito Federal – Secretaría de Relaciones Exteriores – OCDE. México, noviembre. In: Memoria de la Conferencia Internacional sobre Control de la Expansión Urbana. Disponible em: www.oecd.org
- ____ (2000). *Servicios urbanos y equidad en América Latina*. Santiago, Cepal.
- PÍREZ, P.; GITELMAN, N. y BONNAFÉ, J. (1999). Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 61, n. 4, octubre-diciembre. México.
- PRATES, M. y DINIZ, E. (1997). "Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil". In: RODRÍGUEZ, A. y WINCHESTER, L. (eds.). *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- ROBERT, F. (1998). La gran muralla: aproximación al tema de los barrios cerrados en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Seminario de investigación urbana, "El nuevo milenio y lo urbano"*. Buenos Aires.
- SARGENT, C. S. (1974). *The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, Argentina, 1870-1930*. Tempe, Arizona, Ed. Arizona State University.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- ____ (1994) *Cities in a World Economy*. California, Pine Forge Press.
- TORRES, H. (1975). Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires. *Desarrollo Económico*, v. 15, n. 18, julio-setiembre.
- ____ (1998). Procesos recientes de fragmentación socio espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites. *Seminario de investigación urbana, "El nuevo milenio y lo urbano"*. Buenos Aires.
- ____ (1992). "Cambios en la estructura socio espacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940". In: JORRAT, J. y SAUTU, R. (comp.). *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*. Buenos Aires, Paidós.

- UNIKEL, L., RUIZ, C. y GARZA, G. (1987). *El desarrollo urbano en México*. México, El Colegio de México.
- ZANOTTO, E. (2000). “Los barrios cerrados desde la óptica notarial” en VVAA. *La fragmentación física de nuestras ciudades*. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Recibido em mar/2005

Aprovado em abr/2005