

# La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente. El caso de cinco municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires\*

*Juan D. Lombardo*

*Mercedes Di Virgilio*

*Leonardo Fernández*

*(Con la colaboración de Natalia da Representação y Victoria Bruschi)*

Este trabajo se sitúa en la práctica concreta de la conformación del espacio urbano, precisamente, en medio del campo que se extiende entre las transformaciones originadas en los procesos neoliberales de escala mundial que se están produciendo en una megaciudad y, el escenario urbano imaginado por algunos autores sobre la ciudad global, informacional ó postmoderna.

El estudio tiene como referencia a la Región Metropolitana de Buenos Aires, en particular a cinco de sus municipios en el período que va de 1991 al 2001.

Para tratar de explicar esa conformación el trabajo se organiza alrededor de las siguientes preguntas:

¿Cómo se produce la articulación entre sociedad y espacio?, ¿cuál es su lógica?

¿cuáles son las relaciones sociales predominantes en que se sustenta actualmente la conformación del espacio urbano?

¿cómo se organiza y cuáles son los actores principales del mercado que acciona en la conformación del espacio urbano? y

¿cuál es el espacio urbano que se conforma?

## Introducción

En la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se han producido en la última década (década del '90) un conjunto amplio de transformaciones de importancia en diversas dimensiones del espectro socio-económico. Una de estas dimensiones es aquella que comprende al territorio y al espacio construido y que se denomina dimensión espacial.

Estas transformaciones que se han producido y se están produciendo en la ciudad<sup>1</sup> no constituyen hechos aislados, sobre todo si se las relaciona con aquellas que han comenzado a producirse en la sociedad argentina desde comienzos de 1976, que se han acentuado a partir de 1991<sup>2</sup> y que "naturalmente" coinciden con los procesos socio-económicos-tecnológicos neoliberales que se están desarrollando a nivel mundial<sup>3</sup> (Lombardo, 2000a).

Las transformaciones espaciales actuales, a las que nos referiremos en particular en este trabajo, están operando cambios importantes en el territorio: en la distribución de funciones y recursos en el espacio, en la organización de esas funciones y recursos, en el equipamiento selectivo de zonas urbanas, en la priorización de lugares, en la asignación de precios al suelo y al espacio urbano, en el modo en que la aglomeración

se constituye, en la distribución de ese espacio entre la población del área, en la profundización de la segregación espacial que adquiere una magnitud inédita. En fin

en la configuración de un espacio urbano, de una dimensión urbana que parece no articularse alrededor del proceso de reproducción de la vida, sino alrededor de un proceso de acumulación del capital, en el que predomina la lógica de la obtención del beneficio.

Este espacio urbano no se realiza de forma "natural" y aislada, sino que lo va haciendo por la acción de actores sociales, de relaciones sociales específicas, de inversiones, etc.

Ahora bien del conjunto de preguntas complejas que la afirmación hecha inmediatamente arriba genera, nos concentraremos, en este trabajo que presentamos, sólo en dos de ellas:

¿cuáles son las relaciones sociales y los principales actores que sustentan actualmente la conformación del espacio urbano?

¿cuál es el espacio urbano que se está conformando?

Vamos a observar esto en la RMBA. En particular vamos a atender a la organización y articulación del mercado del suelo en esta Región y en su acción en los partidos de: San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Hurlingham y Tigre (ver Mapa 1).

Estas preguntas remiten a un punto, a nuestro entender central, en la discusión acerca de la configuración del espacio: la relación entre espacio y sociedad que, a lo largo de la historia se establece en cada periodo específico.

## La articulación entre espacio y sociedad

¿Cómo se produce la articulación entre sociedad y espacio, o, en otros términos como se transponen, se articulan, el orden social y el espacial?, ¿cuál es su lógica?

La comprensión de las relaciones legales que se establecen entre procesos socio económicos, relaciones sociales y formas espaciales está estrechamente ligada a la posibilidad de esclarecer la trama articulada de determinismos de diverso orden que atan los procesos socio económicos con las organizaciones espaciales. Esta relación es de naturaleza compleja (Coraggio, 1989).

La conformación del espacio urbano funcionalmente dividido, equipado, articulado y organizado, no es un producto independiente de las relaciones sociales establecidas en la sociedad en cuestión. La primera sustenta una multiplicidad de procesos ambientales, socio económicos, políticos, culturales, espaciales que se articulan dialécticamente en un sistema que se genera principalmente para la reproducción social.

Este sistema conforma un marco, en que los actores de los distintos niveles socio económicos (individuales, familiares e institucionales) realizan sus prácticas, sus acciones para reproducirse, dentro de un conjunto de opciones que el sistema conformado les presenta. Este complejo no incluye sólo a los hogares sino también al capital, a las instituciones, etc., vale decir a todos aquellos actores sociales que integran el sistema de reproducción.

Lo señalado implica principalmente la reproducción de esos distintos sectores sociales, de las distintas fracciones del capital y de la propia formación social y por tanto, la conformación de estrategias de reproducción por parte de cada uno de los actores sociales que llevan operativamente adelante este proceso. Estas estrategias articulan y contextualizan las prácticas sociales que los actores realizan en el proceso de su reproducción.

El tipo de desarrollo adaptado por la sociedad condiciona estas estrategias pues determina las características del mercado de trabajo, del consumo, del accionar del estado, de las condiciones de vida de la población, del proceso y del accionar político, el marco del crecimiento del capital, etc.

Este sistema presenta distintos campos o dimensiones que están profundamente interrelacionadas (lo social, lo económico, lo cultural, lo espacial, etc.). Las prácticas de reproducción de los distintos actores sociales relacionan y concatenan operativamente estas distintas dimensiones. Es decir van produciendo un sinnúmero de combinaciones que se operacionalizan sobre el territorio, conformando un sistema de relaciones de reproducción (sociales, económicas, culturales, medio ambientales, espaciales, etc.).

En este sistema de relaciones sociales, insertas en el circuito de la reproducción, estas prácticas se articulan y entrelazan y van generando en ese hacer, un sostén

pragmático en el territorio. En otros términos, generan su espacialidad social a fin de poder realizarse operativamente.<sup>4</sup>

A su vez el espacio urbano (los edificios, las calles, el espacio zonificado y organizado) por ser al mismo tiempo sustento espacial (Coraggio, 1989) y lugar de operacionalización del proceso de reproducción social, sería, por esas condiciones, síntesis de un conjunto amplio de determinaciones (las políticas, los programas y proyectos, la legislación, los reglamentos, los códigos, etc).

Estas determinaciones o determinismos, se van generando en esas diversas dimensiones ó campos que hemos señalado más arriba y regulan la articulación entre sociedad, espacio y territorio, en la cual, las legalidades sociales predominan sobre la legalidad natural (Coraggio, 1989).

Este sistema conforma, no mecánica pero si contradictoriamente, la ciudad en el territorio.

La lógica de extracción del beneficio capitalista (la acumulación y su capitalización), que concreta en el territorio un aparato de importancia sostenido hoy día principalmente por la ingeniería neoliberal y el capital financiero, está hegemonizando el proceso de reproducción de la formación social y la conformación de la ciudad actual.

En este sentido en el Anexo 1 y para dar una idea de magnitud de aquello que venimos señalando, se presentan datos de ingreso, ocupación y desocupación de la población y de los beneficios del capital, que señalan importantes desigualdades en el interior del sistema de reproducción.

Al respecto de esa conformación y como ejemplo, puede señalarse que en la RMBA, la nueva dinámica económica emergente de los procesos de liberalización y desregulación permitió un despliegue de inversiones financieras, situación que generó procesos sociales, económicos y de reorganización espacial que implican la recomposición y localización de actividades secundarias y terciarias, la creación de nuevas y la consiguiente distribución de edificios, infraestructuras, equipamientos, fuentes de trabajo, relocalización de la población, etc. La organización de este espacio remarca algunos circuitos pragmáticos que hacen posible en el territorio la obtención del beneficio y la consecuente segregación socio espacial.

Vale decir se observan transformaciones en la configuración territorial de la Región que aparecen articuladas con las desigualdades que se presentan en el sistema de reproducción y con los circuitos de extracción del beneficio (Catenazzi, Lombardo y Wagner, 2001).

Ahora bien, la acción de los procesos a que nos referimos, sobre el territorio, implica un espacio funcionalmente dividido, una distribución de funciones, actividades productivas, una división social y técnica del trabajo expresada en infraestructuras, redes de servicios, escuelas, hospitales, viviendas, bancos, edificios públicos, etc.; y la cooperación y articulación espacial de estos componentes.

En este sentido, la ciudad, como base operativa de la reproducción de un sistema, cuyo centro es la reproducción del capital, es un valor de uso complejo para el proceso de reproducción social (Topalov, 1979).

Así, concentra todos aquellos elementos que son necesarios para la vida urbana, como las condiciones generales de la reproducción, la población, el capital financiero y productivo, el espacio distribuido entre los diversos sectores sociales, los circuitos de circulación de las mercancías, las sedes del capital financiero, etc. En el espacio urbano esos elementos se ponen en relación y articulan de forma tal que resultan funcionales al sistema de reproducción imperante en que se impone hoy principalmente, como dijimos, la lógica de extracción del beneficio del capital financiero.

La dimensión espacial resulta central al proceso de reproducción social, sencillamente porque es el lugar donde operativamente se realiza reproducción, sin su existencia o asistematicidad la reproducción no estaría asegurada en ninguna de sus dimensiones.

Por ello su análisis resulta un lugar privilegiado para observar la articulación entre espacio y sociedad. Y a su vez este análisis espacial dentro de las formas de reproducción de una sociedad, brinda un marco de interpretación operativo para comprender cómo una sociedad se expande, organiza y ordena sobre un territorio.

El proceso de reproducción del capital es en realidad una multitud de procesos pluricausales de reproducción, que comprende a los distintos sectores sociales y a los distintos capitales particulares o fracciones que compiten entre sí en la ciudad para obtener su valorización. En este sentido la aglomeración urbana que se conforma es funcional, contradictoria y desigual en su distribución entre la población.

En este contexto, el estado, en el caso de nuestro país por ejemplo, actúa ahora principalmente, sobre dos puntos importantes en relación a las cuestiones señaladas: la implementación de políticas sociales para contener a la masa de desocupados y el sostén de la acción y de las inversiones de capital privado (fundamentalmente financiero y de las empresas de servicios públicos) sobre el territorio.

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

## Espacio urbano, sistema de reproducción, mercado del suelo y distribución del territorio

Ahora bien, ¿qué significan las transformaciones espaciales que se están produciendo en la RMBA dentro del sistema que hemos esbozado inmediatamente arriba?; ¿cuál es la ciudad que se está conformando como totalidad y de la que actualmente sólo

observamos diariamente algunas de sus transformaciones? y ¿cuáles relaciones sociales sustentan la conformación de ese espacio urbano en la RMBA?

Las transformaciones en diversas dimensiones cuya existencia hemos indicado, se sustentan en un sistema de relaciones sociales que fueron conformando también, en lo que a este trabajo interesa y en particular, un mercado y un modo de distribución del territorio entre la población de la Región.

El mercado al que nos referimos es el de la tierra, el suelo y el espacio urbano<sup>5</sup>.

Veamos cómo en el desarrollo de ese mercado se fueron conectando y articulando un conjunto de factores, como: algunas de las transformaciones que se indicaron aquí en términos generales, las prácticas sociales de los actores con intereses e involucrados en este proceso, los propios actores sociales, un conjunto de inversiones, la normativa, etc.

En el marco de desregulación y descentralización del sistema vial nacional iniciado en 1989 por el Estado argentino se produce la privatización del mantenimiento y operación de unos 10.000 km de rutas nacionales y accesos a distintas ciudades, entre ellas los accesos a la ciudad de Buenos Aires. Vale decir la red de autopistas que atraviesan la RMBA.

Esto implicó importantes inversiones en la mejora y conservación de esas autopistas que atraviesan la RMBA. Entre 1990 y 1998 uno de los sectores más importantes de destino de la inversión en la región ha sido el de las infraestructuras de transporte y circulación, áreas en las que se invirtieron aproximadamente 2.000 millones de dólares (Ciccolella, 1999).

Paralelamente se produce un aumento considerable del parque automotor y un incremento de las viajes en auto particular. Estas aumentaron entre 1970 y 1992 en un 58% (Gutiérrez, 1999). Mientras que el patentamiento automotor para el total del Conurbano Bonaerense alcanzó valores en 1990 de 1.121.879 unidades, pasando en 1998 a 2.283.744. En los partidos que este estudio toma como referencia (San Miguel, Malvinas Argentinas, J. C. Paz – Partidos que integraban el ex General Sarmiento –, Hurlingham – Partido que hasta 1996 integraba Morón – y Tigre) estas valores fueron para 1990 de 192.768 vehículos patentados pasando a 425.745 unidades en 1998 (Dirección Provincial de Estadística; 1990-1998).

Al incremento señalado en el parque automotor debe agregarse el aumento considerable en el número de expendedoras de combustible en la RMBA que asciende en el período considerado a aproximadamente 5000 unidades (Federico Sabaté, 1999)

Como dato complementario a la información anterior puede señalarse, además, el incremento que, entre 1990 y 1998 tuvo en la RMBA la telefonía celular. Información que adquiere importancia si la asociamos, por una parte, al incremento cuantitativo que en los últimos años han tenido los barrios cerrados, countries y ciudades cerradas situados en la periferia de la RMBA como lugares de residencia permanente y, por otro al estrato social al que pertenecen los sectores que habitan en estos emprendimientos entre 1991

y 2001. Y adquiere importancia, pues permite: el estado de comunicación permanente, "on line", de los habitantes de esos barrios periféricos, y el rápido desplazamiento que permiten las autopistas entre esos lugares de residencia y el centro de la ciudad (sitio en que se localizan los centros de dirección de la economía y el poder político) (De Mattos, 1996b).

Estas autopistas de la RMBA se constituyen en los nuevos ejes de expansión de la ciudad, a lo largo de las cuales se extienden las nuevas urbanizaciones y los equipamientos terciarios. Entre ellas se destacan las de los corredores Norte y Oeste de la RMBA. Corredores sobre los que se concentran mayoritariamente los denominados nuevos emprendimientos. Entre Barrios Cerrados, Countries y las llamadas Ciudades privadas se concentran allí 356 emprendimientos privados (Clarín, 2001). Estas vías permiten conectar en forma rápida los puntos centrales situados en la ciudad de Buenos Aires con las nuevas urbanizaciones, ahora lugares de residencia permanente de los sectores altos de la sociedad, ubicados en partidos de la primera, segunda y tercera carona de la RMBA (San Isidro; San Fernando; San Miguel; Malvinas argentinas; Tigre; Pilar; Escobar; etc.)

La traza de estas autopistas transcurre en los espacios intersticiales que deja el tendido de las líneas del Ferrocarril. Vale decir atraviesa áreas de tierras no subdivididas en períodos de anteriores extensiones urbanas (ver Mapa 1).

De este modo se abre una importante área de valorización e inversión sobre tierras no subdivididas anteriormente, que pueden ser compradas en grandes fracciones a bajo costa y sobre las que cabe realizar inversiones en infraestructura y servicios, pero que brindan la posibilidad de altísimos beneficios.<sup>6</sup>

Vale decir, se impulsan con inversiones en infraestructura en el territorio de la RMBA "áreas de oportunidad". Áreas que a través de inversiones fueron articuladas a la economía y que resultan propias al desarrollo de otras inversiones de capital privado. La operaciones en estas áreas fueron inducidas por las transformaciones ocurridas en el marco de los procesos actuales en marcha, en este caso la privatización y concesión de bienes públicos

Ahora bien, ¿cómo se organiza el capital en el territorio? y ¿cómo organiza este a su vez al territorio?

Dentro del contexto propuesto al país por la apertura del mercado interno a los capitales extranjeros, acentuado principalmente a partir de 1991 por la sanción de importante normativa, que ofrecía un marco de inserción y seguridad a los inversores externos, los empresarios nacionales que quisiesen realizar un emprendimiento inmobiliario en el territorio de la RMBA, pudieron disponer, a partir de ese momento, de montos importantes de dinero para financiar sus operaciones. Esto implicaba tasas altas de retorno del dinero.

En palabras de un desarrollador argentino "se disponen de nuevas fuentes de financiación en el mercado: fondos de pensión, compañías de seguros, etc. La financiación

se realiza a través del mercado financiero, a través de títulos, acciones, fondos de inversión de los propios bancos..." (Patto, 1998).

En síntesis, a partir de fines de los '70 y principalmente desde 1991 comenzaron a modificarse:

- los montos de financiación a que los empresarios actuantes en el área de la construcción (nos referimos a desarrolladores y empresarios constructores)<sup>7</sup> podían acceder para financiar sus emprendimientos;

- el tipo de financiación y
- los plazos de retorno de esta financiación.<sup>8</sup>

A estas posibilidades que se ofrecían para realizar emprendimientos alrededor de los ejes conformados por las autopistas, hay que sumar las inversiones directas en equipamiento realizadas también a lo largo de esos ejes por el capital privado (fundamentalmente shoppings, hipermercados y hotelería), así como las realizadas igualmente en equipamientos terciarios por capital de origen nacional. En total el monto de estas inversiones ascendió entre 1990 y 1998 a \$4.650 millones (Ciccolella P; 1999),

Si bien las inversiones realizadas y sus resultados fueron de gran magnitud, también los beneficios empresarios sobre esas inversiones fueron muy altos:

Al beneficio empresario, obtenido sobre el suelo urbanizado en los nuevos emprendimientos y señalado más arriba, hay que agregarle las rentas secundarias (Jaramillo; 1989) que surgen de la construcción sobre ese suelo (urbanizado y ubicado en un área zonificada).

Actualmente el costo empresario de construcción de una vivienda media oscila alrededor de \$450/m<sup>2</sup>. Comparativamente el precio de venta en el mercado de una vivienda en el eje expansión norte de la aglomeración (Pilar) asciende a \$984/m<sup>2</sup> (La Nación, 2001). Por tanto hay un beneficio empresario bruto de 218% al que habría que descontarle la tasa de interés de retomo del dinero prestado por el capital financiero para la construcción.

A las transformaciones señaladas, que en distintas dimensiones (normativa, financiera, laboral, etc.) se fueron produciendo en la RMBA, hay que sumar las acontecidas en la organización de las empresas actuantes en el área tierra, suelo y espacio urbano (empresas inmobiliarias, financieras, etc.) como parte del proceso de reproducción del mercado en el territorio que venimos tratando.

Esto implica transformaciones no sólo en la organización empresaria (gestión), sino también en el equipamiento tecnológico, los tiempos, ritmos del trabajo a desarrollar y en el empleo del sector.<sup>9</sup>

Estas transformaciones alcanzan también a las empresas de construcción, que participan en este mercado a que nos estamos refiriendo, y comprenden los métodos utilizados en el proceso de trabajo, el equipamiento tecnológico y la cantidad y calidad de la mano de obra empleada.<sup>10</sup>

"Las empresas que coordinan los emprendimientos como desarrolladoras actualmente son en general compañías financieras que actúan con gran profesionalidad y trabajan en el área de los emprendimientos urbanos" (IRSA; 1998).

En este contexto se va conformando un nuevo e importante actor social: el desarrollador. Este actor es un personaje central en esta nueva etapa que venimos señalando y es quien coordina, organiza y pone en contacto a los distintos componentes e integrantes de esta red o circuito que lleva adelante un emprendimiento en plazos estrictísimos y que tiene por fin cumplir con la realización de la obra y obtener el beneficio previsto en el plan (IRSA, 1998).

En la reproducción del mercado que señalamos la normativa juega un rol de importancia.

Al respecto lo señalado por Aspiazu (2000) respecto a las privatizaciones en Argentina es perfectamente aplicable al mercado que estamos considerando: "las políticas públicas generan mecanismos de transferencia de recursos, de protección, de consolidación de áreas beneficiadas con rentas extraordinarias o de privilegio...De allí que deban entenderse como la generación de un nuevo mercado para el sector privado, privilegiado respecto a las restantes áreas de la economía"

Una de las principales medidas regulatorias respecto al suelo urbano es la Ley 8912/77. Esta Ley rige el ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

La presión generada actualmente sobre la administración por la falta de recursos en los municipios, el régimen de competencia, introducido por las nuevas condiciones y transformaciones impuestas en el país, que implica la atracción de capitales privados hacia el municipio y, la presión de los propios inversores sobre este último estableció, no sólo un marco a la negociación entre el municipio y el capital privado con fines múltiples, sino que generó transformaciones en la legislación. Así:

1) la tensión generada por la construcción de los nuevos emprendimientos, expresada como tensión entre promotores de estos y municipio, ha producido modificaciones en la Ley 8912. En este sentido la Provincia de Buenos Aires sanciona en 1998 el Decreto 27/98 que reglamenta los barrios cerrados en el ámbito de su jurisdicción. A partir de ese momento los barrios cerrados deberán gestionarse a través de la ley nacional 13.512 sin vulnerar los indicadores contenidos en el artículo 52 del decreto ley 8912/77 u optar en lo pertinente por el régimen jurídico establecido por el decreto 9404/80.

La sanción de esta normativa del suelo (Ley 8912/77) implicó el fin de los llamados "loteos populares" (loteos realizados en el territorio de la RMBA sin la existencia de infraestructura, servicios y equipamientos) que habían generado un mecanismo mediante el cual, la RMBA se extendió a lo largo de las vías del Ferrocarril, principalmente desde el período de substitución de importaciones. Estos loteos se vieron complementados a su vez por una financiación muy accesible, para los sectores populares, para la

amortización del precio de venta. Sobre esta base se va conformando la ciudad auto-construida.

El pretendido control del mercado del suelo que se suponía implicaba esta normativa a que nos referimos, no dio los resultados esperados<sup>11</sup>;

2) desde el punto de vista impositivo y para las deficitarias finanzas locales, el marco

de negociación citado más arriba permite a los municipios: desarrollar el territorio, sumar contribuyentes, resuelve privadamente la provisión de infraestructura urbana (agua, gas, desagües, pavimento, etc.) además de contribuir atrayendo servicios y equipamientos (hipermercados, supermercados, colegios privados, etc.), pero implica áreas de su territorio, precisamente las cualificadas por esos servicios y equipamientos, encerradas por barreras y no accesibles a toda la población del partido. Este modo de gestionar la ciudad, que termina con la erección de estos emprendimientos en el municipio en cuestión, significa pragmáticamente, votos para los intendentes, pues hay un cierto desarrollo de la ciudad abierta, como: nuevos equipamientos, calles de acceso a los emprendimientos que son utilizadas también por otros habitantes del partido, extensión de las líneas de transporte colectivo, mejoras en la zona comercial de la ciudad abierta, inducidas por la afluencia de mayor público, fuentes de trabajo (servicio doméstico), etc.

Esto implica también, para quiénes realizan inversiones en estos emprendimientos privados, dirigidos sólo a aquellos sectores sociales que tienen la capacidad de pago requerida, la obtención de importantes beneficios. Ya que esa inversión se realiza en un suelo adquirido a bajo costo, que se provee de infraestructura, se equipa y se organiza de tal modo que, la distribución de las parcelas y los atributos espaciales dentro de un espacio cercado se realiza de acuerdo a la conformación del precio requerida por el emprendedor, dentro de un plan muy preciso y acotado en el tiempo.

En el contexto que venimos señalando cabe mencionar que en los cinco partidos tomados como referencia en este estudio, entre 1986 y el 2000, fueron aprobadas 41 modificaciones a la división del suelo establecida por el municipio (entre cambios de zonificación y modificaciones al código que las regula). Esas superficies se destinaron en su gran mayoría a emprendimientos cerrados, a conjuntos habitacionales en torre y a zona comercial (Lombardo, 2000a).

Dentro de las transformaciones que se están señalando, el Estado aparece con un nuevo rol.

En los '90 el Estado disminuye notablemente sus acciones directas sobre el territorio, dejando su rol como planificador y realizador, para pasar a actuar ahora como promotor de las inversiones privadas. Esto se ve posibilitado por los cambios realizados en los marcos institucionales y de regulación.

A su vez y si bien la normativa otorga a los municipios en sus distritos la responsabilidad en la división de la tierra, estos, que disponen de presupuestos deficitarios o muy

limitados, se ven obligados, como uno de los medios para desarrollar su territorio, a atraer capital privado, para que realice allí inversiones. Esta vía es facilitada por los cambios efectuados en la normativa (como ejemplo puede citarse el decreto 27/98 y las modificaciones que los municipios realizan – cambios de usos – a la división del suelo establecida en su territorio, con el fin de optimizar allí la inversión del capital privado).

La llegada de este capital implica la transformación de sectores del municipio (que dispondrán de infraestructura, equipamiento y servicios) y la generación de nuevos contribuyentes, pero implica también áreas cerradas que participan sólo esporádicamente del partido y que proponen, en esos espacios urbanos cerrados, otro tipo de socialización, que contrasta con la de los habitantes del lugar y distinta a la consensuada por la sociedad hasta el momento.

"El neoliberalismo pone a cada municipio a competir para atraer al capital global, porque con inversiones habrá modernidad, desarrollo, recaudación de impuestos, etc." (Seminario La Universidad como agente del desarrollo Local, 2001).

A su vez el Estado sostiene la acción del capital y del mercado sobre el territorio. Ante la desocupación masiva, propone y ejecuta políticas sociales asistencialistas, compensatorias, que actúan como contención de las situaciones de desigualdad social que se producen.

Ahora bien ¿cuál es la demanda que se está configurando para este mercado?

La posibilidad de acceder al mercado del suelo y del espacio urbano es a través de la financiación de la compra de esta mercancía. En esto hay dos grandes variables a considerar: la oferta de financiación pública y privada y las condiciones que puede cumplir la demanda (la cual precisa sus posibilidades de acceder a esta financiación).

(Ver un desarrollo más detallado de esos puntos en los Anexos 1 y 2).

Respecto a la financiación pública: esto implica una oferta amplia que principalmente se ofrece para la construcción de viviendas (entrega de un producto terminado), mejoramiento de barrios (provisión de infraestructura) y regularización dominial.

El núcleo de población a que en general se dirige esta oferta es población NBI (con necesidades básicas insatisfechas) y aquella que tiene ingresos de hasta \$450.

Pero no se ofrece por medio de estos programas, excepto a través del Banco Hipotecario Nacional, un préstamo que permita acceder a la compra de un lote de terreno cuyo precio alcanza hasta 200\$/m<sup>2</sup>, ó de una casa que oscila alrededor de 900\$/m<sup>2</sup>, que son las ofertas comunes en el mercado que estamos considerando.

Más bien y en conjunto este grupo de programas se dirigen a contener la creciente masa de desocupados y refuerzan la tarea de apoyo y promoción del estado a las inversiones del capital privado.

La oferta de financiación privada hipotecaria, ofrecida por la banca internacional (Rio, City, Galicia, etc.) es: una oferta para empleados o autónomos que financia entre 75 y 100% de la compra. Los plazos de devolución oscilan entre 10 y 20 años, con una

**Población económicamente activa, empleo y desempleo  
en el Gran Buenos Aires (GBA). 2001. En porcentaje**

	Mayo 2001				Total
	GBA1	GBA2	GBA3	GBA4	
TA de 14 y más	59,4	58,4	55,9	60,2	58,4
Tasa de empleo	50,1	48,5	47,2	47,7	47,9
Tasa de desocupados	15,7	17,0	15,6	20,7	17,9
<i>Categoría ocupacional</i>					
Asalariados	69,7	71,9	74,2	75,7	73,8
No asalariados	30,3	28,1	25,8	24,3	26,2
Asalariados sin jubilación	31,2	37,9	41,5	43,7	40,6

Fuente: EPH – INDEC.

tasa de interés anual de entre 11 y 13%. El piso mínimo del ingreso a demostrara va de \$1000 a \$1800 y el monto de la cuota oscila entre el 35 y 40% del ingreso mensual. Se debe demostrar además estabilidad en el empleo, certificar los ingresos y estado de la situación impositiva para los autónomos.

Bien ¿cuáles son las condiciones de la población y sus posibilidades de acceder a la financiación indicada?

La población de la Región presentaba a mayo del 2001 una tasa total de desocupación muy elevada, del 18,7% y en la zona GBA4, el área más desfavorecida, esta alcanzaba al 22,9%.

El ingreso promedio de los ocupados variaba, por otra parte entre \$479 en la zona más desfavorecida, donde se concentra la mayor cantidad de hogares de la Región, a \$1008 en la zona GBA1.

Ahora bien, la brecha existente entre la oferta y los ingresos del sector de la demanda parece ser muy amplia, sobre todo entre aquellos sectores en los que se concentran las necesidades y la oferta. Necesidades que el capital financiero e inmobiliario deja en manos del estado para su contención.

**Promedio del ingreso de los ocupados del  
Gran Buenos Aires (GBA) y sus espacios. 2000. En pesos**

GBA y sus espacios	Mayo 2000	Mayo 2000. Porcentaje de hogares que habitan en cada GBA sobre total de hogares del GBA
GBA1	1.088	7,9
GBA2	617	27,8
GBA3	531	28,7
GBA4	479	35,6
Total	571	100,0

Fuente: EPH – INDEC.

Lo que parece conformarse entonces, es una oferta que se dirige a una demanda muy concentrada y que se ubica en barrios cerrados, countries, clubes de campo, ciudades pueblo, torres countries, etc. vale decir en lo que en este trabajo llamamos nuevos emprendimientos.

Este hecho se complementa con las palabras de un consultor bancario:

(...) el 60% de la oferta se localiza en el sector de ingresos que está entre los \$1500 y 1200 - 1000 mensuales. En la franja de ingresos que va de \$1000 - 900 hacia abajo los bancos no dan financiación y las empresas constructoras tienen dificultades para hacerlo. (Patto, 1998)

Dentro del marco configurado por la acción de las medidas neoliberales instrumentadas en nuestro país, concretamente a través de la normativa sancionada, las acciones, las prácticas de los actores sociales, van generando las transformaciones que venimos señalando y se van convirtiendo en los circuitos espacio temporales en los que nos movemos diariamente.

Estas transformaciones ocurridas en distintos niveles y dimensiones y sus múltiples y variadas articulaciones, actúan también operativamente en la reorganización y reacomodamiento de los actores sociales en el proceso de reproducción de la sociedad, de acuerdo a la lógica que predomina en el conjunto. Pragmáticamente esto significa los distintos lugares que cada actor y sector social, que se encuentra en este contexto, ocupa de acuerdo a su participación en el sistema que se establece. Implica a su vez el reacomodamiento, la reorganización y la distribución del espacio entre los distintos sectores sociales.

La lógica predominante en el conjunto es la impuesta por las reglas que establece en nuestra sociedad actualmente el accionar del capital privado para su reproducción, particularmente del capital financiero e inmobiliario.

La situación, no casual, que venimos señalando en el mercado inmobiliario, ha propiciado una apropiación diferencial del espacio urbano por parte los distintos sectores sociales y ha generado situaciones heterogéneas y desiguales, en lo que se refiere a la calidad de vida de los habitantes en las distintas zonas.

Las transformaciones, las prácticas y acciones de los distintos actores sociales y las inversiones provenientes de distintos sectores y de distintos niveles del ámbito financiero (fondos disponibles para realizar emprendimientos o inversiones de los propios emprendedores en sus emprendimientos o inversiones de ahorristas nacionales o inversiones inducidas por acciones del Estado argentino, etc.), fueron construyendo un mercado, asentado sobre las prácticas de los actores que en él tomaban parte, cuyas inversiones sobre el territorio articuladas con el nuevo tipo de gestión de la ciudad que se da, fueron reproduciendo un espacio organizado alrededor de la obtención del beneficio. La distribución de estas inversiones sobre el territorio indujeron la resignificación de este, de las áreas y de las actividades urbanas sobre las que se realizaron.

De este modo y lentamente el capital privado se fue convirtiendo en el principal organizador del proceso de reproducción social y de distribución del espacio. El estado aparece aquí como facilitador o promotor de este proceso.

A continuación y para dar una idea de la magnitud aproximada del mercado sobre el que estamos tratando y que se está reproduciendo en la RMBA, se ha calculado el beneficio empresario promedio sobre suelo urbano, considerando sólo los emprendimientos llamados "barrios cerrados" (countries, barrios cerrados, clubes de campo y los grandes emprendimientos) en 29 partidos de la RMBA.

Sobre una superficie de aproximadamente 19.000 ha. ó 190.000.000 de m<sup>2</sup> de suelo urbano (A y DET; 2001), (La Nación; 2001), considerando un costo empresario en suelo urbanizado de 25\$/m<sup>2</sup> y un precio de venta promedio de 116\$/m<sup>2</sup> (La Nación, 2001) para los partidos de la RMBA, se obtiene un beneficio empresario promedio de 91\$/m<sup>2</sup> y un beneficio bruto total promedio de \$17.290.000.000 millones de dólares para la RMBA. Cifra de la que habría que descontar el interés del dinero adelantado por el capital financiero y pagado por los emprendedores para llevar adelante estos emprendimientos.

Estas son las relaciones que sustenta el espacio y que reproducen los actores sociales a través de sus prácticas (ver Gráfico 1).

## La conformación del espacio urbano

Entonces ¿cuál es el espacio urbano que se conforma actualmente en el territorio por la acción de ese mercado?

Dentro del contexto generado por las transformaciones que se están produciendo a distinto nivel en la RMBA, se fue reproduciendo, en distintas dimensiones y niveles, el marco operativo para la obtención del beneficio del capital privado en el mercado de la tierra, el suelo y el espacio urbano en la RMBA sobre los nuevos ejes de expansión que constituyen las autopistas.

Este modo de acción del capital privado en el territorio no es nuevo, es una profundización del utilizado por el capital inmobiliario en otro período de expansión de la Región (período de Substitución de Importaciones) (Lombardo, 1999). La diferencia reside en la dirección y predominancia que impone al proceso de acumulación del período en cuestión, la fracción predominante del capital y que se establece en todo el proceso de reproducción de la sociedad. En este sentido la incidencia e impronta en el territorio de las inversiones resulta distinta a la de períodos anteriores.

La lógica de la obtención del beneficio sobre la inversión, observada en el contexto que se señala y realizada en la mercancía tierra, suelo y espacio urbano, dentro del mercado conformado, es la lógica sobre la que se organiza el mapa espacial que el sector

privado está configurando en el territorio. Lógica que decide sobre la inclusión, exclusión o el estado de expectativa para las distintas zonas à áreas de los distintos partidos de la RMBA en la que acciona el sector inmobiliario.

Las zonas que resultan excluidas o desvalorizadas son dejadas en manos del estado por el capital privado, al no resultar su desarrollo "financiable" y "rentable".

Vale decir el punto central aquí, en relación al suelo y al espacio urbano es, la puesta en valor o en desvalorización o en términos de expectativa, de distintas zonas urbanas para la obtención del beneficio. En este contexto hay un punto de importancia: la división funcional del espacio que precisa los distintos lugares del espacio y por tanto especifica el mercado del suelo y el espacio urbano. Este indicador muestra la distribución deseada (zonificación municipal) y la real (zonificación existente sobre el territorio) de la renta en el espacio urbano. A su vez establece la relación entre las personas, el capital y el estado mediado por el mercado y la normativa.

Esto va organizando sobre el territorio un mapa urbano de características variables con precios de la tierra, el suelo y el espacio urbano. En este esquema las áreas valorizadas se distribuyen entre las sectores de altos ingresos que pueden acceder a los altos precios de la mercancía urbana, las zonas de los sectores medias se muestran, en general, como áreas en expectativa de precio y las áreas ocupadas por los sectores de menores ingresos no son objeto de inversión y se deterioran cada vez más. Aunque en estas áreas aparecen espacios en expectativa de precio (en general por el bajo precio del suelo que permite realizar al emprendedor una compra "conveniente" y obtener muy buenos beneficios al cualificada). (Ver Mapas 5 y 6).

A su vez se especifican calidades urbanas con infraestructura y equipamientos de acuerdo al precio de las distintas zonas. La privatización de los servicios urbanos básicos (agua, desagües, electricidad, gas, etc.) realizada en la RMBA profundiza y acentúa este proceso poniendo aun más en manos del capital privado la cualificación del espacio urbano. Operativamente los procesos de reproducción de los distintos sectores sociales se efectivizan en estas áreas subdivididas por el capital privado.

Como consecuencia se produce en la ciudad una división muy marcada de la fragmentación socio espacial que opera de modo muy diverso en los distintos sectores sociales: conformando aislamiento en los bajos, expectativa en los medios y segregación elitista en los altos (Catenazzi, Lombardo y Wagner, 2001).

Vale decir el capital privado a través de las práctica y acciones de los sujetos sociales, se ha convertido en el principal organizador del proceso de reproducción social y de distribución del espacio urbano. El mecanismo de integración entre proceso de reproducción y distribución del espacio se realiza a través del mercado. El estado aparece aquí como facilitador o promotor de este proceso.

El fenómeno que señalamos se ejemplifica para los cinco partidos de referencia de este trabajo, en los planos adjuntos (ver Mapas 2, 3, 4, 5 y 6).

En el Mapa 2 podemos observar, como situación de partida, la distribución de los distintos estratos socio económicos en el área de estudio en 1991.

Para dar una idea de magnitud gráfica de las transformaciones en el territorio se han confeccionado dos mapas (Mapas 3 y 4) con los vacíos urbanos (espacios no ocupados en el territorio por usos específicos, por ejemplo INTA, Campo de mayo, etc.) existentes en el territorio en 1992 y en el 2001. El espacio ocupado entre uno y otro período asciende a 5690 ha.

En los planos 5 y 6 puede observarse el nuevo mapa espacial del área por la acción del mercado que venimos describiendo. En el último de estos mapas se han querido señalar, para marcar con claridad la situación que estamos describiendo, los emprendimientos urbanos y los asentamientos populares.

En estos mapas podemos observar un territorio en transformación. Un núcleo relativamente consolidado y dos bordes en los que los extremos de la pirámide social parecen ir concentrándose. Tanto en el núcleo consolidado como en los bordes hay áreas en expectativa de precio. Las áreas más consolidadas se encuentran en San Miguel y Hurlingham con núcleos de precios altos. Los sectores medios ocupan el centro del territorio analizado. Tanto los nuevos emprendimientos como los asentamientos populares se encuentran dispersos en todo el territorio y en muchos casos colindan.

Los llamados nuevos emprendimientos no aparecen en el Partido de Tigre ya como islas, sino como un conjunto más consolidado, principalmente por la relación que se establece allí entre el capital y el estado municipal y que implica un modo de gestionar la ciudad.

Los precios del suelo sirven de base a toda la organización socio territorial.

Es dable señalar finalmente, la contradicción central que con respecto a la conformación del espacio urbano presenta el sistema de reproducción social que observamos, en que la lógica, el poder y el impulso de la reproducción del capital financiero e inmobiliario predomina por sobre la organización, articulación cualificación y distribución de un espacio que debiese privilegiar el desarrollo de la vida equitativa e igualitariamente.

**Juan D. Lombardo**

Prof. Asociado regular; Instituto del Conurbano; Universidad de General Sarmiento; Área de Urbanismo.

juanvickycarlo@fullzero.com.ar y jlombard@ungs.edu.ar

**Mercedes Di Virgilio**

Asistente principal regular; Lic. en Sociología; Instituto del Conurbano; Universidad de General Sarmiento; Área Políticas Sociales.

mdivirgi@ungs.edu.ar

**Leonardo Fernández**

Asistente alumno; Instituto del Conurbano; Universidad de General Sarmiento; Área de Urbanismo.

## Notas

\*Este trabajo es parte de un estudio más amplio titulado: Reproducción social del suelo y del espacio urbano en cinco partidos del eje Norte de la RMBA. Se agradece al Prof. A. Federico Sabatè la atenta lectura y los comentarios sobre el presente escrito.

1. Ver al respecto Lombardo J. (2000b).
2. Entre otras importantes medidas con: la ley de reforma del estado; la privatización de gran cantidad de empresas públicas; la ley de convertibilidad; la apertura del mercado interno al capital extranjero; la acción de inversiones extranjeras; la reforma y desregulación del mercado laboral; el cambio de roles del estado con respecto al control de la economía, etc. Ver además sobre este tema: Federico Sabatè (2001).
3. Las principales características de estos procesos son: desregulación de las instituciones financieras entre y dentro de los países; la predominancia del capital financiero respecto a otros sectores de inversión del capital; la revolución de los sistemas de información y comunicación; la pérdida de la centralidad del trabajo como categoría alrededor de la que se estructuraban clases e identidades; la predominancia del mercado como institución central; la reorganización de la relación entre capital y trabajo; la revolución tecnológica; la reestructuración económica, política, social y urbana dentro de los países como punto derivativo importante de lo citado precedentemente para adaptarse a las nuevas condiciones socioeconómicas internacionales (De Mattos, 1996b), (Harvey, 1997), (Borja e Castels, 1997), (Castells, 1989), (Coraggio, 1999), (Sassen, 1991).
4. Para el desarrollo exhaustivo de este tema, ver Bourdieu y Passeron (1995); Coraggio (1999); García Canclini (1990 y 1995); Hintze (1989); Margulis (1986); Marx (1994); De Oliviera y Sales (1986); Lombardo (2000a).
5. Se entiende aquí: por tierra a aquella porción de territorio subdividido en lotes urbanos y ubicada dentro de los límites del perímetro urbano; por suelo urbano entenderemos a esa porción de territorio, a ese, esos lotes urbanos, dotados de infraestructura (agua, desagües cloacales, electricidad, luz, gas, teléfono, etc.) e inserto(s) en una división funcional del suelo (zonificación) y por espacio urbano a ese suelo urbano con edificio(s) construido(s) e inserto en una división funcional del suelo (zonificación).
6. Como por ejemplo puede señalarse el beneficio empresario en inversiones realizadas en tierras en el eje norte de expansión urbana. El precio del suelo promedio para el empresario con las costas de urbanización y subdivisión incluidos oscilaba entre 20 y 25\$/m<sup>2</sup>. El precio de venta en cambio variaba entre 40 y 200\$/m<sup>2</sup> (La Nación, 2001). Vale decir esto implica un beneficio bruto por el suelo de entre 100% y 900%, si se toma como base 20\$/m<sup>2</sup>, sobre el capital invertido, a lo cual habría que descontar el interés del dinero prestado al empresario por el sector financiero para realizar el emprendimiento, que resultaba de una importancia muy considerable.
7. El capital financiero actúa principal y diferenciadamente sobre los distintos actores que participan en la construcción de la ciudad: la industria de la construcción (fabricación de cemento, acero, materiales de construcción, etc.); el empresario constructor (de edificios o infraestructura); las empresas privatizadas de servicios públicos; el desarrollador (empresarios, consultores, arquitectos, etc.) el propietario de la tierra, los comercializadores de bienes inmuebles, el consumidor (comprador de suelo o vivienda) y el Estado.

8. "Desde la convertibilidad el país es refundado en términos inmobiliarios. Antes se pensaba en emprendimientos a corto plazo. La cuestión era ver como en el menor tiempo posible el activo (casa, edificio) pasaba de la mano del desarrollador al consumidor y el primero recuperaba el dinero. Ahora hay que planificar, hay estabilidad, las inversiones son a 10, 15 o 20 años. En este nuevo esquema los bancos cumplen funciones distintas a las de los últimos 50 años. Los corredores inmobiliarios tienen ahora que hacer planes comerciales cuando antes se limitaban sólo a poner en contacto al comprador con el vendedor. En las empresas constructoras sucede lo mismo, ahora tienen que planificar el desarrollo de la construcción porque hay plazos estrictos para las inversiones. Ahora se construye sin capital propio, con dinero de terceros, con valores en la forma que se llama securitización (usando valores, títulos)" (Patto, M; 1998 ). Por otra parte podemos observar que, a partir de los '80 comienza a variar el monto de las inversiones en los emprendimientos inmobiliarios que se llevan a cabo. EL costo del m<sup>2</sup> construido en 1989, período de crisis en la industria de la construcción, oscilaba entre \$800 y \$1000. El tipo de edificio predominante que se construía en la Capital Federal era el edificio en altura, en propiedad horizontal. Por tanto un edificio levantado en un terreno de 30m x 50m con una superficie por piso de 100m<sup>2</sup> y una altura de 10 pisos (edificio corriente en esos años), tenía un valor aproximado de \$1.000. 000. Los edificios en torre podrían alcanzar hasta \$3.000.000 (Garay, 1998 ).  
Los montos invertidos en los emprendimientos actuales varían considerablemente de estos: En el "Marinas Golf" (Partido de Tigre) se invertirán en total aproximadamente \$200.000.000, en "Nordelta" (Partido de Tigre) la inversión total será de \$250.000.000, mientras que en "Pilar del este" se realizará una inversión total de \$450.000.000 (Clarín, 2000).
9. Un complejo de factores como: el tipo de financiación, sus montos, los plazos de devolución y los costos del dinero adeudado para la realización de los emprendimientos, produjeron transformaciones, no sólo en la organización de las empresas que llevaban adelante emprendimientos inmobiliarios a partir de los '80, sino también en sus formas de operar para lograr los plazos establecidos para las distintas etapas de obra. Así fue necesaria una planificación estricta de los emprendimientos, de su plan financiero y de inversiones, de sus plazos de ejecución, de los planes comerciales e inmobiliarios, de los plazos de devolución del dinero solicitado para la realización del emprendimiento, etc. Esta organización y planificación alcanza a todas las ramas y etapas que hacen a la realización de los emprendimientos inmobiliarios actuales: la compañía financiera, los corredores inmobiliarios, las empresas constructoras, etc. (Pano, 1998).
10. Se utilizan sistemas constructivos industrializados y equipo pesado (grúas, plumas, monta cargas, elevadores de materiales y obreros) que permiten alcanzar el final de obra en forma más acelerada y ocupando menor cantidad de mano de obra por menos tiempo. En este nuevo escenario, son decisivos para generar ahorro en la utilización de mano de obra, los nuevos métodos de construcción (por ejemplo: tabiquería armada en fábrica y yesería). La pre elaboración de estos elementos reducen el tiempo efectivo de trabajo en obra, "condicionando la función de competitividad empresarial a la reducción de sus nóminas de trabajadores" (Fidel, 1998). Vale decir se priorizó el reemplazo de mano de obra por capital y el vuelco hacia técnicas intensivas en capital. La inversión bruta en la industria de la construcción creció en 1997 un 23,7% (Fidel, 1998).
11. "La provincia de Buenos Aires, en un sentido amplio, carece de una política clara de planeamiento y gestión del territorio, sin la cual la normativa termina siendo un puro instrumento formal, incapaz de incidir sobre la ciudad que realmente se quiere" (Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, 2001).

12. Este escrito fue elaborado en base al trabajo Catenazzi y Di Virgilio (2001): Ingreso ciudadano y condiciones urbanas; Buenos Aires; Mimeo
13. Arcuri, A.; 1999: El Conurbano Bonaerense; La Plata; Provincia de Buenos Aires.
14. Federico Sabaté, A.; 2000: Problemas vinculados al financiamiento de la vivienda; Buenos Aires; UNGS; Mimeo.
15. Banco Galicia; 2001: Folleto con condiciones para solicitar financiación con garantía hipotecaria. Buenos Aires. Banco Itaú; 2001: Follero con condiciones para solicitar financiación con garantía hipotecaria. Buenos Aires.

## Referencias

- ASPIAZU, D. (2000). *Las privatizaciones en Argentina y la concentración del poder económico*. Conferencia presentada en Seminario Internacional Las Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México entre la competitividad y la complementariedad; ICO; UNGS. Buenos Aires (mimeo).
- AyDET (2001). *Localización y características de la residencia del alto y media standard en 10 ciudades argentinas*. Buenos Aires (mimeo).
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Santillana, Taurus.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C. (1995). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México, Laia.
- CASTELLS, M. (1989). *The informational City: Information technology, Economic restructuring and the Urban-Regional process*. Oxford, Blackwell.
- CATENAZZI, A., LOMBARDO J. y F. WAGNER R. (2001). *Notas sobre la nueva cuestión urbana*. Buenos Aires, Seminario megaciudades, Instituto del Conurbano, UNGS (mimeo).
- CICCOLELLA, P. (1999). Globalización y dualización en la RMBA. Grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años noventa. Santiago de Chile, *EURE* n. 76.
- COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2001). Decreto Ley 8912/77, La Plata (mimeo).
- CORAGGIO, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires, Madrid, UNGS y Miño y Davila.
- \_\_\_\_\_ (1989). "Sobre la espacialidad social y el concepto de región". En: CORAGGIO, J. L.; FEDERICO Sabaté A. y COLMAN, O. (1989). *La cuestión regional en A. Latina*. Quito, Ciudad.
- De MATTOS, C. (1996). "Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en Chile en los '90". En: DE MATTOS; HIERNAUX y BOTERO. *Globalización y territorio*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1996). Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana. *EURE* n. 65, Santiago de Chile.

- De OLIVELRA, O. y SALES, V. (1986). "Reproducción social, población y fuerza de trabajo". III Reunión nacional sobre investigación demográfica. México (mimeo).
- CLARÍN (2000). Countries, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2001). Countries, Buenos Aires.
- LA NACIÓN (2001). Countries; Buenos Aires
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA 0990-1998). Estadísticas Bonaerenses, La Plata.
- FEDERICO SABATÉ, A. (1999). *Los ejes centrales de las áreas temáticas para abordar la cuestión urbana en la RMBA. Resumiendo transformaciones desde la economía y algunas consecuencias ya conocidas*. Buenos Aires, UNGS (mimeo).
- \_\_\_\_\_ (2001). *Economía y sociedad de la RMBA en el contexto de la reestructuración de los '90*. Buenos Aires, UNGS (mimeo).
- FIDEL, C. (1998). *La producción de ciudades con fronteras internas. El caso de la Argentina en los '90*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- GARAY, A. et alii (1995). *El conurbano bonaerense*. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.
- \_\_\_\_\_ (1998). Conferencia; Seminario: *Desarrollo urbano y mercado inmobiliario*. Buenos Aires, UNGS.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995). "La sociología de la cultura de Pierre Bourdieu". En: BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C. (1995). *La reproducción*. México, Laia.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Culturas híbridas*. Buenos Aires, Grijalbo.
- GUTIÉRREZ, A. (1999). "Transporte público y producción del espacio urbano: el caso de la RMBA". Buenos Aires, Seminario el Milenio y lo urbano; CEUR; ICO; Instituto Gino Germani.
- HARVEY, O. (1997). "Globalización y urbanización"; Conferencia; en: *Graphikos Nero 8*; Buenos Aires; pp. 13-20.
- HINTZE, S. (1989), *Estrategias alimentarias de sobrevivencia*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- IRSA (1998). Conferencia; Seminario: "Desarrollo urbano y mercado inmobiliario Buenos Aires", UNGS.
- JARAMILLO, S. (1989). *El precio del suelo y la naturaleza de sus componentes*. México, Sociedad Interamericana de Planificación.
- LOMBARDO, J. D. (1999). *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la RMBA*. Buenos Aires, UNGS.
- \_\_\_\_\_ (2000a). *La cuestión urbana en los '90*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- \_\_\_\_\_ (2000b). *Transformaciones socio-económicas, procesos de globalización, ciudad y procesos de reproducción social en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, UNGS (mimeo).
- MARGULIS, M. (1986). *Cultura y reproducción social en México*. México, El Colegio de México.
- MARX, C. (1994). *El capital*. México, Fondo de Cultura Económica, Tomo I, Libro I, pp. 476-499, Tomo II, Libro II, pp. 27-77.

PATTO, M. (1998). Conferencia; Seminario: "Desarrollo urbano y mercado inmobiliario Buenos Aires", UNGS.

SASSEN, S. (1991). *The global city*. New York/London/Tokio, Princeton U. P.

Seminario La Universidad como agente del desarrollo local (2001). Conferencia J. L. Coraggio. Buenos Aires (mimeo).

TOPALOV, Ch. (1979). *La urbanización capitalista*. México, Edicol.

# Anexo 1

## El sistema de reproducción social

### La población

**Cuadro 1 – Población económicamente activa, empleo y desempleo en el Gran Buenos Aires (en porcentajes). Años 1995-1996**

	Mayo 1995					Abril 1996				
	GBA1	GBA2	GBA3	GBA4	Total	GBA1	GBA2	GBA3	GBA4	Total
TA de 14 y más	58,3	57,2	56,2	64,4	59,7	58,9	54,4	54,6	59,4	56,6
Tasa de empleo	49,1	44,6	43,2	48,8	46,2	48,9	44,0	43,6	45,9	45,0
Tasa de desocupación	15,8	22,0	23,1	24,3	22,7	17,0	19,0	20,1	22,7	20,5
Tasa de subocupación horaria										
<i>Categoría Ocupacional</i>										
Asalariados	65,5	70,9	76,9	72,5	72,6	72,4	71,7	72,3	73,4	72,6
No asalariados	34,5	29,1	23,1	27,5	27,4	27,6	28,3	27,7	26,6	27,4
Asalariados sin jubilación	29,8	31,8	32,5	40,6	35,3	22,8	33,2	35,4	43,2	36,8

Fuente: INDEC.

**Cuadro 2 – Población económicamente activa, empleo y desempleo en el Gran Buenos Aires (en porcentajes). Años 1996-1998**

	Mayo 1997					Mayo 1998				
	GBA1	GBA2	GBA3	GBA4	Total	GBA1	GBA2	GBA3	GBA4	Total
TA de 14 y más	62,2	56,6	57,1	60,4	58,6	62,1	59,0	54,6	60,8	58,7
Tasa de empleo	54,1	47,1	45,7	48,4	47,7	54,1	50,8	46,7	49,5	49,4
Tasa de desocupación	13,0	16,8	20,0	20,1	18,6	12,9	13,9	14,5	18,6	15,8
Tasa de subocupación horaria						12,2	12,2	14,7	15,7	14,2
<i>Categoría Ocupacional</i>										
Asalariados	73,5	72,3	75,4	73,5	73,7	66,3	73,4	75,0	74,5	73,7
No asalariados	26,5	27,7	24,6	26,5	26,3	33,7	26,6	25,0	25,5	26,3
Asalariados sin jubilación	35,8	33,9	41,1	45,0	41,0	41,1	36,9	37,9	44,8	40,5

Fuente: INDEC.

**Cuadro 3 – Población económicamente activa, empleo y desempleo en el Gran Buenos Aires (en porcentajes). Años 1999-2001**

	Mayo 1997					Mayo 2000					Mayo 2001				
	GBA1	GBA2	GBA3	GBA4	Total	GBA1	GBA2	GBA3	GBA4	Total	GBA1	GBA2	GBA3	GBA4	Total
TA de 14 y más	59,6	60,9	57,4	61,1	59,9	59,4	58,4	55,9	60,2	58,4	58,9	58,6	56,4	58,8	58,1
Tasa de empleo	52,1	51,6	48,1	48,2	49,4	50,1	48,5	47,2	47,7	47,9	50,7	48,3	47,8	45,3	47,2
Tasa de desocupación	12,6	15,2	16,2	21,1	17,5	15,7	17,0	15,6	20,7	17,9	13,9	17,6	15,2	22,9	18,7
Tasa de subocupación horaria	14,6	14,6	16,0	14,9	15,1	14,7	16,2	16,2	17,2	16,5	10,2	15,4	15,8	17,5	15,9
<i>Categoría Ocupacional</i>															
Asalariados	72,0	73,1	73,6	74,2	73,6	69,7	71,9	74,2	75,7	73,8	70,4	73,2	73,3	76,4	74,2
No asalariados	28,0	26,9	26,4	25,8	26,4	30,3	28,1	25,8	24,3	26,2	29,6	26,8	26,7	23,6	25,8
Asalariados sin jubilación	31,0	37,5	39,7	47,3	41,2	31,2	37,9	41,5	43,7	40,6	33,4	39,0	42,0	43,2	41,0

**Cuadro 4 – Promedio de ingreso de los ocupados del GBA y sus espacios (en pesos). Años 1997-2000**

GBA y sus espacios	Mayo 1997	Mayo 2000	Mayo 1997 % de hogares en cada GBA sobre total de hogares del GBA	Mayo 1997 % de ingresos en cada GBA sobre total de ingresos del GBA	Mayo 2000 % de hogares en cada GBA sobre total de hogares del GBA	Mayo 2000 % de ingresos en cada GBA sobre total de ingresos del GBA
GBA 1	915	1.008	7,8	12,1	7,9	14
GBA 2	685	617	28,6	30,7	27,8	29,6
GBA 3	574	531	28,2	26,6	28,7	26,6
GBA 4	526	479	35,4	30,7	35,6	29,8
Total	615	571	100	100	100	100

Fuente: EPH-INDEC.

## El capital

**Cuadro 5 – entidades financieras según patrimonio neto y utilidades (en miles de pesos). Diciembre de 1999. Diciembre de 2000, Septiembre de 2001**

Nº de orden según utilidades en Sept. de 2001	Entidad financiera	Diciembre 1999		Diciembre 2000		Septiembre 2001	
		Patrimonio neto	Utilidades	Patrimonio neto	Utilidades	Patrimonio neto	Utilidades
1	BBVA Banco Francés S.A.	940.597	95.250	1.081.318	180.266	1.141.525	138.837
2	Banco Río de la Plata	1.205.544	119.168	1.339.648	207.593	1.234.199	124.529
3	Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.	1.332.149	156.324	1.437.720	203.056	1.419.033	38.316
4	Banco Nazionale del Lavoro S.A.	344.047	42.024	394.223	50.177	334.221	29.331
5	Bank Boston N.A.	729.328	8.433	755.178	3.703	756.209	1.033
6	Citibank N.A.	724.026	42.873	767.654	50.465	726.859	-10.795

Fuente: BCRA

Cuadro 6 – Principales grandes empresas según utilidades  
(en millones de dólares). Año 1998

Nº de orden según utilidades em 1998	Empresa	Utilidades
1	YPF	580,0
2	Telefónica de Argentina	510,9
3	Telecom Argentina	374,0
4	Siderca	326,6
5	Pérez Companc	205,0
6	Transportadora de Gas del Sur	156,5
7	Shell	121,2
8	Alluar	120,9
9	Siderar	120,6
10	Edesur	93,2
11	Techint	90,9
12	Telintar	88,8
13	Edenor	81,8
14	Massalin Particulares	77,9
15	CRM (Movicom)	73,6
16	Central Costanera	68,1
17	Cervecería Quilmes	66,2
18	Petrolera San Jorge	64,1
19	Comercial del Plata	62,1
20	Agea	60,8
21	Transportadora de Gas del Norte	59,8
22	Central Puerto	57,1
23	Carrefour	52,5
24	Loma Negra	52,5
25	Cosméticos Avón	51,1
26	Argencard	49,8
27	Unilever	49,3
28	Gas Natural Ban	43,8
29	IBM	40,9
30	Arcor	40,0

Fuente: Daniel Aspiazu

Cuadro 7 – Principales grandes empresas según utilidades  
(en millones de dólares). Año 1999

Nº de orden según utilidades em 1999	Empresa	Utilidades
1	YPF	477,0
2	Telefónica de Argentina	456,0
3	Telecom Argentina	358,0
4	Pérez Companc	338,0
5	Transportadora de Gas del Sur	145,7
6	Pan American Energy	118,3
7	Alluar	103,8
8	Chevron S. Jorge (ex Petrolera S.Jorge)	95,5
9	Massalin Particulares	91,9
10	Edenor	90,1
11	Siderca	85,8
12	Cervecería Quilmes	78,0
13	Movicom	68,6
14	Aguas Argentinas	62,1
15	Cargill	59,7
16	Central Costanera	58,1
17	Centrosud (Jumbo)	54,8
18	WinterShall Argentina (Deminex)	50,9
19	Central Puerto	50,2
20	Transportadora de Gas del Norte	47,7
21	Refinería del Norte	47,0
22	Gas Natural Ban	45,6
23	BGH	44,2
24	Metro Gas	42,1
25	Shell	41,1
26	Cosméticos Avón	40,9
27	Astra	39,1
28	Carregour	38,9
29	Supermercados Coto	35,1
30	Miniphone	35,0

Fuente: Daniel Aspiazu

## Anexo 2

### El acceso al mercado del suelo y el espacio urbano

Hay, desde nuestro punto de vista y en lo que a este tema respecta, algunas cuestiones centrales a tener en cuenta. Una de ellas son las características de la población demandante, que ya hemos considerado en el anexo 1 y la segunda que trataremos aquí es: la financiación existente para el acceso al mercado del suelo y la vivienda.

La problemática a la que alude este tema, se sitúa no sólo en el nivel financiero sino que incluye otros aspectos como: ocupación de la población, distribución del ingreso entre esa población, nivel de ingresos, acción del estado en el área de problemas considerados, acceso al suelo, la infraestructura y los servicios, distribución de esa población en el territorio, costos y precios de la vivienda, tecnología empleada para su fabricación, etc., aspectos que han sufrido en la región transformaciones de importancia por la acción de los procesos neoliberales actuales.

El punto que vamos a considerar principalmente es el financiamiento público y privado para el acceso a los bienes que se incluyen en el mercado que estamos tratando.

La financiación pública en los '90: la acción del estado argentino en este tema se organiza, en este período, alrededor de los siguientes núcleos operativos: vivienda, regularización del dominio de inmuebles, mejoramiento de barrios (infraestructura, etc.) y la concesión de micro créditos destinados a mejorar o ampliar la vivienda y agregarle instalaciones. Estas líneas operativas se orientan no sólo a través de los organismos nacionales de vivienda sino también a través de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

Se reseñaran aquí los principales instrumentos públicos con acción en la RMBA y la Provincia de Buenos Aires.<sup>12</sup>

Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI): sancionado por ley en 1972 y puesto en marcha en 1977, es un fondo que se constituyó primeramente a través de cargas laborales, de aportes previsionales y del recupero de los créditos otorgados y se dirigió al financiamiento de la vivienda por medio de subsidios. En una segunda instancia (en los '90) este fondo pasa a ser conformado sólo por un impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural. En 1995 el recurso FONAVI forma parte del Sistema Federal de la Vivienda. Los fondos pueden destinarse al financiamiento de viviendas y sólo el 20% de ellos a obras de urbanización, infraestructura y equipamientos comunitarios.

Los sectores beneficiarios, fueron familias de bajos recursos que no alcanzaban a cubrir el costo de amortización de una vivienda mínima con el menor de los intereses que fijaba el Banco Hipotecario Nacional (BHN) en un plazo de 30 años. EL monto del financiamiento cubría el 90% del costo de cada unidad de vivienda. El modo de operar fue la entrega de un producto terminado a los beneficiarios (vivienda) y su financiamiento

en cuotas, con el objetivo que lo adquiriesen en propiedad. No se trataba de viviendas individuales sino agrupadas en conjuntos, con infraestructura y equipamiento, ubicados en términos generales en zonas periféricas urbanas. En esta operatoria participan diversos niveles del estado como el nacional, el provincial y el municipal.

Los requisitos para la obtención del financiamiento, en distintas operatorias provinciales del Fondo (Financiamiento total, Con aparte del destinatario, etc.), eran ingresos mínimos de entre \$260 y \$470, con plazos de amortización no menores a las 240 cuotas y con tasas que oscilaban entre Sin interés a 6%.

**Inversiones del FONAVI en vivienda en el país.  
1990-2000. En miles de U\$S**

Año	Inversiones
1990	751.530.74
1991	837.264.59
1992	622.284.29
1993	797.522.89
1994	900.123.70
1995	741.259.27
1996	976.465.81
1997	894.947.46
1998	896.683.44
1999	718.708.44
2000	874.773.66

Fuente: Catenazzi, A; Di Virgilio, M; Ingreso ciudadano y condiciones de vida; 2001.

De esta inversión en 1990 y en 1999 el 12,72% y el 14,54% sobre el total respectivamente fueron destinados a la Provincia de Buenos Aires.

Programa Arraigo: es un instrumento para regularizar el dominio en tierras fiscales de inmuebles a través de organizaciones sociales. Una vez realizada la subdivisión y la urbanización por la organización social intermediaria, se transfieren las tierras a las distintas familias.

En la Provincia de Buenos Aires (Avellaneda, Bahía Blanca, Florencio Varela, General Sarmiento, La Matanza, Lanus, Pilar, Quilmes, San Isidro, San Fernando, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, General Pueyrredon, La Plata, Ensenada, Esteban Echeverría, Lamas de Zamora, Morón) y a partir de 1995 fueron beneficiarios de este programa 290.000 personas. En las operaciones realizadas en el marco de este programa el precio promedio del inmueble regularizado alcanzó a 2\$/m<sup>2</sup>. Los plazos de amortización fueron entre 5 y 10 años con un interés del 9% anual.

Ley 24.146/92: regula la transferencia de edificios a los municipios, su venta a entidades intermedias sin fines de lucro y la venta a los ocupantes de los inmuebles cuando sean personas de bajos recursos y no posean vivienda. Esta Ley no ha sido aún instrumentada de modo que puedan desarrollarse procedimientos para su utilización concreta.

Régimen de regularización de inmuebles urbanos: desde 1994 existe este instrumento que permite regularizar el dominio de tierra privada (loteada y vendida legalmente) y de viviendas. Su objetivo es establecer un régimen para regularizar el dominio a favor de ocupantes de inmuebles urbanos que tengan como destino la casa habitación permanente. El proceso de regularización se financia a través de una contribución del beneficiario que asciende al 1% del valor fiscal del inmueble en cuestión.

Ley de regularización dominial 24.374 (con acción en la Provincia de Buenos Aires): su objeto es promover la regularización del dominio en grandes loteos en los que no se haya concretado el traspaso.

Programa de regularización dominial, financiera y escrituraria : este programa, en vigencia a partir de 1995, que refuerza las acciones establecidas en la Ley 24.374 se dirige a regularizar la situación de dominio de inmuebles y lotes con boletos de compraventa. Parte de la población beneficiaria de este programa fue la población que habita en los barrios construidos por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

Las "leyes caso por caso": estas leyes involucran a un conjunto de normativas que se dirigen a regularizar las situaciones de dominio de inmuebles, basadas en la expropiación y/o transferencia a ocupantes de hecho. Situación que afecta actualmente a gran número de familias del Conurbano Bonaerense. Los beneficiarios incluidos en estos casos y que forman parte de una lista de ocupantes de inmuebles de hecho, pagan una cuota mensual por sus terrenos. Estos terrenos tienen un precio que oscila entre los \$1000 y los \$2000.

Programa 17 de mejoramiento habitacional e infraestructura social básica: su objeto es, desde su creación en 1995, el mejoramiento de las condiciones de la vivienda, la infraestructura y el acceso a la tierra de los hogares NBI, vale decir de población con niveles de ingreso no suficientes para el acceso a las operatorias del FONAVI. La acción dentro de este programa se lleva a cabo con apartes del estado nacional y de otros actores involucrados como provincia, municipios y organismos no gubernamentales.

Programa de mejoramiento de barrios (PROMEBA): este programa creado en 1997 se dirige a sectores de población NBI que habitan en centros urbanos de más de 20.000 habitantes y su objetivo es atender la regularización del dominio de inmuebles, proveer servicios de infraestructura, facilitar la realización de conexiones sanitarias domiciliarias y la relocalización de población de asentamientos populares en situaciones críticas.

Programa para la provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico: este programa se dirige a comunidades rurales o a núcleos urbanos periféricos en situación de carencia y su objetivo es brindar asistencia financiera y técnica para la ejecución de las obras y la provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales.

Emergencia habitacional: destinatarios son las familias NBI propietarias de un lote y con ingresos inferiores a la línea de pobreza en situación de emergencia habitacional.

A través de este programa se adjudican materiales para construir, refaccionar o ampliar viviendas. Los beneficiarios deben aportar la mano de obra para la construcción.

Fondo de reparación histórica del Conurbano: programa de asistencia en el Conurbano Bonaerense que funcionó hasta el año 2000 y cuyo objetivo era la construcción o mejora de viviendas en villas de emergencia y asentamientos populares con situación de dominio clara. A través de esta fuente se realizaron durante el período de su existencia, inversiones en infraestructura (desagües cloacales, agua potable y saneamiento, alumbrado público, etc.) y equipamiento social urbano (escuelas primarias y técnicas, hospitales, centros de salud, etc.) por un monto anual aproximado de entre U\$300 y 400.000.000 (Arcuri, A.; 1999).<sup>13</sup>

Microcréditos: las acciones de mejoramiento de barrios y asentamientos se complementan en algunos casos con microfinanciamientos. Estos microfinanciamientos se destinan al mejoramiento de la vivienda, provisión de infraestructura y ampliación de la vivienda y deben complementarse con la participación activa de los beneficiarios. Los beneficiarios son sectores de ingresos informales que viven en barrios y asentamientos periféricos de las grandes ciudades (población NBI que no alcanza las exigencias de programas como el FONAVI), que son propietarios de una vivienda de uso propio y que presenta alguna de las siguientes características: que no tenga servicio de electricidad, que carezca de baño instalado y de provisión de agua en la vivienda y que no tenga el número de habitaciones y/o superficie adecuada para el grupo familiar de referencia. Estas ayudas financieras se otorgan a través de ONGs y se generan en fondos públicos. La amortización del crédito no puede ser superior al 20% de los ingresos familiares. Hasta la fecha fueron otorgados 1530 créditos con un monto de aproximadamente \$2.200.000.

De esta inversión el Ministerio de Infraestructura y Vivienda concentró el 96% mientras que el restante 4% fue ejecutado a través del Ministerio de Desarrollo Social.

**Inversión realizada por el Estado nacional en programas urbanos.  
1990-1999. En %**

Fondo Nacional de la vivienda (FONAVI)	95,1
Programa	Inversión realizada entre 1990 y 1999- %
Mejoramiento habitacional e infraestructura social básica	1,5
Rehabilitación de zonas inundadas y otras emergencias climáticas	1,1
Mejoramiento de barrios	2,0
Otros	0,3
Total	100

Fuente: Catenazzi, A; Virgilio, M. Ingreso ciudadano y condiciones urbanas; Buenos Aires 2001

Ahora bien ¿cuál es actualmente la **oferta de financiación privada**?

La oferta de financiación de este tipo existente en el mercado para acceder a la compra, ampliación o refacción de una vivienda es muy concentrada. Se estima que sólo el 5% de las propiedades están hipotecadas de manera privada (Federico A; 2000).<sup>14</sup>

En este tipo de financiación aparecen un grupo de bancos privados no nacionales (en cuanto al origen de sus capitales) como el Río; el City; el Galicia; el banco de Quilmes; el de Crédito Argentino; la BNL; el Boston; etc.

La oferta existente para empleados o autónomos financia entre el 75 y el 100% de la compra según se trate de unidades nuevas o usadas y hasta el 50% para la refacción.

Los plazos de devolución del préstamo hipotecario oscilan entre 120 y 240 meses, con una tasa de interés anual de entre 11% y 13%. El monto de la cuota mensual oscila entre el 35% y el 40% del ingreso mensual demostrado del solicitante. El piso mínimo de ingreso varía entre \$1000 y \$1800 según el banco y el tipo de empleo (dependiente o autónomo respectivamente). Se puede certificar el ingreso familiar. Se deben cumplir además y según el tipo de empleo diversos requisitos; para los dependientes: demostrar los ingresos declarados para la solicitud del crédito, continuidad laboral mínima de un año, comprobante de aportes jubilatorios; y para aquellos que poseen un empleo autónomo: certificación de ingresos; título o matrícula profesional, constancia de situación impositiva, declaración de réditos y constancia de aportes profesionales. (Federico A; 2000) (Banco Galicia; 2001 y Banco Itaú; 2001).<sup>15</sup>