

METROPOLIS IN TRANSITION: BUENOS AIRES BETWEEN ECONOMIC GROWTH AND SOCIAL DISINTEGRATION

also in Spanish

1. INTRODUCTION

The world economic restructuring that started in the seventies, together with political, social, technological and cultural changes have progressively weakened the National States. Under the name of State modernization and rationalization, successive adjustment policies have been applied, destroying bureaucratic-administrative structures and regulatory frameworks that were built during the Welfare State stage. Within the economic globalization framework, national economies and regional interests have been subject to supranational decision taking and global capital interests.

Argentina has not only been bound by those transformations, but has also adopted most of the neoliberal recipes imposed by the "new world order", enacting the Argentine State Reform and Economic Emergency Law in the early nineties. From then on, a new institutional, legal and macroeconomic scenario, favorable to direct investment, strengthens market supremacy over State. Sale and privatization of public companies and assets, together with a cut in public investment for social policies, are clear examples of this process.

But the institutional and governability crisis of 2001 redefined the limits of the "legal city" and "illegal city", between public and private. New protest methods and subsistence economies brought back old and still unresolved issues into the public agenda and introduced new questions regarding the applicability of urban management and intervention instruments. The crisis of the neoliberal model dragged in turn into crisis the production and appropriation forms of the urban and suburban space, of which physical materialization expresses the consequence of an excluding modernization process.

One of the assumptions that uphold this paper is that each phase of capitalist modernization implies an economic-territorial development model, and results physically in particular architectonic and urbanistic configurations. Differential valorization forms of the urban land promoted from public agencies with territorial jurisdiction (institutional context for urban value capture) as well as market dynamics are key concepts to understand processes that link economic inequality to socio-territorial inequality. The analysis of urbanistic and urban management instruments implemented in Buenos Aires constitutes a fundamental tool for the understanding of the relationship between social practices, spatial structures and the resulting city model.

The second assumption presented here is that there is a link between capitalist restructuring processes –including in this category: globalization, regional economic integration processes, the third industrial revolution, neoliberal State reform, socio-cultural pattern changes and the bias of investment through the nineties– and the alteration of metropolitan territorial structures. The outcome of this transformation on a socio-economic-territorial structure with historical inequalities seems to be the worsening of these inequalities.

This work will present the fundamental changes produced after a decade of economic growth, driven basically by direct foreign investment in the Metropolitan Region of Buenos Aires and the fundamental guidelines regarding land use planning and urban planning. Also, we hope to contribute to reflection and debate on the duality and contradictions of those processes, which on the one hand show trends towards the modernization and globalization of certain territorial segments, and on the other hand lead to the deepening of the fragmentation of the metropolitan space and to social exclusion. Lastly, we'll try to make a contribution to the debate on opportunities

and challenges which future urban plans shall face to promote a more participatory, democratic and public spirited development.

2. Metropolitan transformations: theoretical approaches

Before delving into this section, we'll specify some methodological matters regarding the territorial divisions or units mentioned in the article.

We define the Metropolitan Region of Buenos Aires (RMBA) as including the following jurisdictions: a) Autonomous City of Buenos Aires (CBA), with a 200 square kilometers area and a current population of 3,000,000 inhabitants; b) Greater Buenos Aires or Buenos Aires Conurbation (GBA or CUB, first and second rings), constituted by 25 municipalities or departments (*partidos*), with a 2,900 square kilometers area and a current approximate population of 9,100,000 inhabitants; and c) the remaining RMBA, or "third ring", composed by 15 municipalities, with an approximate area of 11,000 square kilometers and a current population of 1,600,000 inhabitants. Altogether, the RMBA comprises an area of 14,100 square kilometers and a current approximate population of 13,700,000 inhabitants. Occasionally the Greater Buenos Aires (GBA) may also be understood as the sum of the CBA and the municipalities corresponding to the GBA.

2.1 Metropolitan restructuring trends

In the last quarter of the XX century, the emergence of a new model of urban growth characterized by a spatially dispersed, but at the same time globally integrated, organization of economic activity gave cities a strategic role. Control over vast resources concentrates, and finance and *producer services* sectors, which basically intend to satisfy the needs of large companies within the context of the new productive model, have restructured the social, economic and urban spatial order (Sassen, 1991).

Another characteristic has been metropolitan expansion. Various authors try to account for this physical and functional expansion process of the city and particularly of large metropolises with terms such as *metapolis* (Ascher, 1995), *diffuse city* (Dematteis, 1998) or *city without limits* (Nel.ö, 1998). At the same time deregulation has fostered expansion even more. Consequences of these processes on national urban systems have modified the relationship among cities and between them and their nation-states. Unlike what happened in the previous growth phase, when there existed a strong correlation between fast growing sectors and national growth, the current model stresses regional asymmetries, as what contributes to growth within the global city system may not contribute to the growth of nations.

This new *urban structure* generates governability and financial problems to local and national authorities. Economic globalization as well as diverse regional integration processes (EU, NAFTA, MERCOSUR) are accompanied by the creation of supranational regulations, not limited to commerce, but encompassing also land use planning and regional development, which forces national states to a revision of their bureaucratic apparatus and legal frameworks.

After a destructuring-restructuring dialectical process, metropolitan structure and morphology tend to be regenerated according to the new accumulation regime and its new model of production, traffic and consumption, and on the transformation of its economic basis.

The greater or lesser degree to which *producer services* develop constitutes a key factor in this trend. Taking into account the particular aspects and complexities of each case, the predominant political context in these processes allows not only a greater capital flow, but also a greater freedom of action for capital that functions as a "territorial planner", and jeopardizes the relationship between public and private space. The decline of the rigidities between both spaces gives capital control over decision taking processes and the execution of territorial policies with almost no intercession (Vainer, 2000).

The deepening of the *flexible accumulation regime* has given way to an increasing *competition among cities*; hence the need to develop the necessary attributes to succeed within the framework of an economy with markedly globalizing trends (Ciccolella and Mignaqui, 2002). The manifestation of these trends in urban instruments and plans is constituted by “urban marketing” and “urban competitiveness”.

Unlike the cases of New York, London and Tokyo, where the driving force developed around the so-called *producer* or *advanced services* related to production (Sassen, 1999), in the case of Latin American mega-cities –Buenos Aires among them–, the economic, social and territorial restructuring seems to be more related to what we could call *banal services*, basically related to consumption. This has occurred without hindrance to the parallel and notorious expansion of financial activities and production related services or to the proliferation of insurance companies, investment and pension funds, computing and real estate firms. Yet, there is not enough evidence to support that these activities play a leading role in the transition urbanization processes of most peripheral metropolis.

On the other hand, metropolitan changes occurred within the last twenty years also induced the deepening and crystallization of territorial forms of exclusion. The characteristics of these phenomena for the case of Buenos Aires will be developed in section 4.

Acceleration in changes, complexity, uncertainty and unpredictability of future scenarios pose harsh challenges for urban planning and for the definition of economic-territorial development scenarios. And threaten metropolitan governability too, if we also consider the growing cultural diversity and social demands of large metropolises.

2.2 Regulatory Planning Crisis

In the last decades, urbanism and urban planning entered a crisis and a debate that has still not reached an end or led to an urbanistic paradigm comparable to those developed between the ending of the XIX century and beginnings of the XX century in the cities redeveloped by Ildefonso Cerdá (Barcelona), or the Baron of Haussman (Paris), or the attempts by urbanists pertaining to the modern and organicist movement who had Le Corbusier, Garnier, or Wright as their leaders.

The fall and obsolescence of the industrial areas in many cities all over the world forced the application of reconversion policies on land use and urban regeneration. The revision of the economic base of cities raised a debate among urbanists and urban specialists on the role played by industry up to that moment as an urban development force and by the increasing advance of the service sector. The idea of “structural decline” was accepted, and in countries such as England and the USA, with a strong industrial tradition, studies about the less favored areas of urban built-up areas began, readapting them to the new demands of the global capital.

Urban revitalization and *urban regeneration* were some of the formulas used in the USA and then spread to the rest of the world. Collaboration between the public and private sectors through development corporations allowed the starting of projects such as the Boston’s waterfront recovery, or the Baltimore harbor area. More recent experiences, such as the Arroba@22 Program in Barcelona, the Bicentennial Portal in Santiago de Chile and Puerto Madero in Buenos Aires are examples of reconversion and urban land creation spawned from public initiatives.

Beyond the criticism that this kind of policies and urban management instruments raised and still raise in their respective countries (disneylandization of public space, failure in the creation of *alternative industrial traditions*, indiscriminate growth of the service sector, urban gentrification, amongst others), the creation of development Corporations, Companies and Agencies promoting urban development through public-private association seem to be some of the most powerful tools to face this new global capitalism stage (Mignaqui, 2002).

Probably the most similar thing to an urban revolution in the last thirty years is the universal spread of a unique type (or hegemonic type) of suburbanization: the *American model*, expanding urban land as it happens in Los Angeles city.

The relationships redefined in the urban space, from new speeds, rhythms and flows are correctly depicted by the net concept, and this concept has been ignored by most urbanists and planners (Dupuy, 1998). This would be one of the explanations, according to this author; of the current difficulties that urbanism has to understand the working of cities, and especially of complex urban spaces, and especially large ones. It's an inability to understand the city not just as a system, but as an articulated whole, with a new status, fixed structures and different scale flows (local, regional, national, global, etc.). At the same time, the reduction of State commitment and protagonism, and its opposite, the irruption of private agents, generated a vacuum in policy development and explicit territorial intervention in general, and for urbanism in particular.

3. TERRITORIAL POLICIES CONTEXT IN THE RMBA

3.1 The economic context of changes in the RMBA

In 1991 a new period of structural changes began in Argentina, closely related to global economic restructuring trends. Among other measures that were promoted we found State reform, economic deregulation, privatization and concession of public companies and public services, severe monetary stabilization measures (Convertibility Plan)ⁱ and the launching of Mercosur. These measures created an expansive macroeconomic scenario, highly attractive for a new generation of investments –particularly FDI-, mainly aimed to the service sector and the acquisition of companies, especially those pertaining to the agri-food complex, thus creating an accelerated globalization of the Argentine economy towards the end of the decade.

Between 1990 and 2000, FDI applied to capital creation, exceeded us\$ 75,000 million. If mergers, acquisitions and privatizations are also taken into account, the total amount of FDI came close to us\$ 120,000 million. The share of FDI over the total gross investment in fixed capital in Argentina went from 4% in the second half of the eighties to about 20% in the second half of the nineties, increasing its share in 500% in only a decade (Chudnovsky and Lopez, 2001).

In the nineties new grantee consortia for public services privatization arrived, and new service provider companies and retail companies grew. Transnational companies violently took the lead of the Argentine economy again, even in sectors which were already highly competitive in the first half of the nineties, as in the food industry or automobile industry, as well as in mass distribution.

Privatized services, large consumption equipment, leisure and entertainment, new international hotels, industrial reconversion and large urbanistic projects were strongly linked to FDI in the nineties; meanwhile peripheral urbanizations and the redefinition of highway and rapid access infrastructure have been more associated to local investment, even though with a rapid penetration of FDI from 1997 on.

The breaking of “convertibility” in December 2001 –after almost 10 years of being in force– generated a large retraction in FDI. Strictly speaking, Argentine economy started experiencing a growing crisis since 1998. At the core of the problem were the fiscal and external sector deficits, especially due to the increase in the public external debt and, from a more general perspective, the wearing out of the aforementioned “convertibility” scheme. This recessive framework, created a severe retraction from then on the FDI and a marked deceleration of the trends observed in the nineties.

It was only halfway through 2003 that a new stage of recovery and economic growth started. In 2005, total private investment reached us\$ 14,105 million, surpassing that of 2002, 2003 and 2004. Investment in capital formation (FC) have been more dynamic in the last 4 years than those allocated to mergers and acquisitions (M&A), showing increases of 666% and 163%

respectively in the 2002-2005 period. The distribution of investment shows that the largest amounts were destined to infrastructure sector (construction) and to manufacturing industries (construction materials). As to the territorial distribution, the Buenos Aires Province, and specially Buenos Aires City are still the largest receptors of investment in 2005, with us\$ 2,228 million and us\$ 1,057 million respectivelyⁱⁱ.

The growth of FDI and *globalization* of the Argentine economy described before, poses serious questions regarding *governability* and the management and control capacities of the National State over economic, social and territorial processes, turning some regions, social sectors and productive activities highly vulnerable, particularly in the absence of specific active policies.

3.2 Metropolitan structural and morphological characteristics

In the previously mentioned context, during the nineties a new metropolization pattern was configured. The State diminishes its direct actions over the territory and starts acting more specifically as its *conditioner* and *promoter*, according to the new needs of private capital.

National groups oriented their share of the us\$ 25,000 million of FDI poured into the RMBA between 1990 and 2000 towards the expansion and modernization of the highway and fast access road network and residential real state development, responding the latter to the first. Foreign groups oriented investment towards the modernization of distribution and commerce, international hotels, advanced services and business offices, the reconversion and modernization of industrial space.

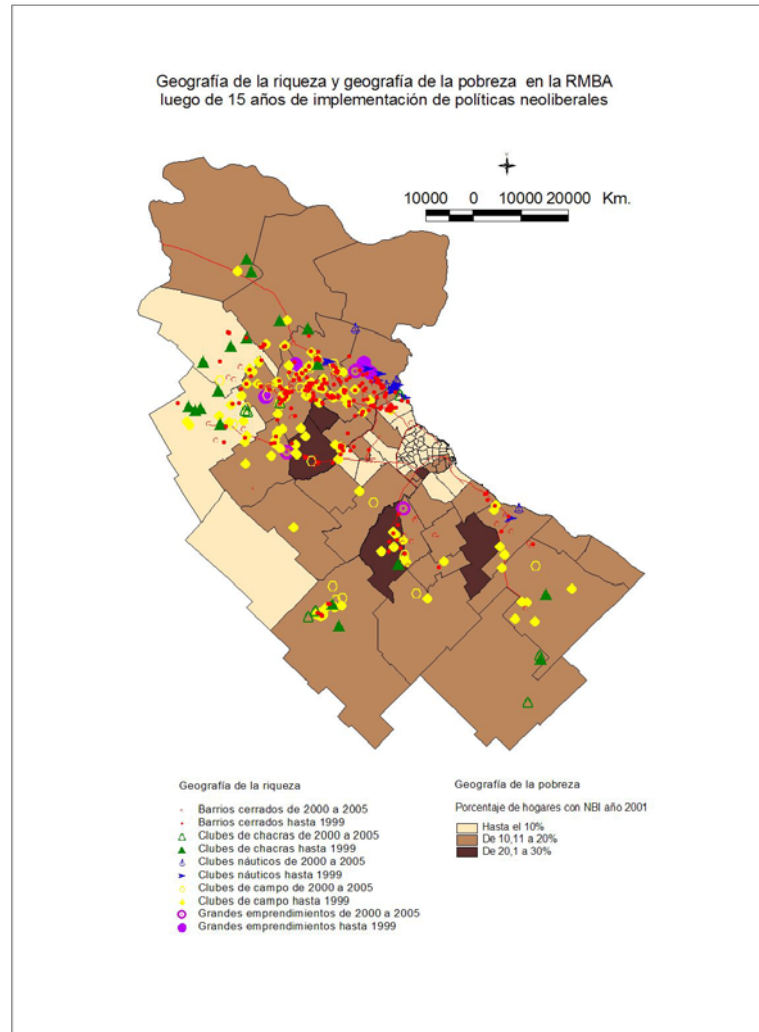
In the RMBA more than 331 new initiatives of office buildings with total or partial intelligence (business management and command space) with 1,300,000 square meters and an estimated investment of us\$ 3,000 million (Lucioni, N. 2002). Regarding international hotel equipment, capacity has doubled, from 40 hotels in the late eighties to 64 towards the end of 2001, with an estimated investment of us\$ 700 million (Videla, G. 2001). Twenty seven large shopping malls were located in the RMBA, half of them in the CBA, requiring an estimated investment of us\$ 5,000 million (Ciccolella, 2002).

Faced with the withdrawal of the State and the transformations it started in housing policies, the market pushed forward a double process of real state development: in the CBA, densification, expansion and modernization of the traditional CBDⁱⁱⁱ and residential districts located in the most prestigious and with a higher purchasing power neighborhoods; and for the RMBA, the expansion of the high standard suburban habitat under different forms of gated communities (UC), accompanied by commercial, service and leisure infrastructures.

As shown in Map N°1, within the RMBA, the localization pattern of investment is highly irregular. The strip going from downtown Buenos Aires to the north (municipalities of Tigre, Pilar and Zarate - Campana), concentrates three quarters of the new real state developments and almost all new business centers and international hotels. At least two thirds of industrial investment and the highway network have also been placed in that sector of the RMBA.

Sectoral and territorial distribution of investment promoted differential land valorization processes and direct urban added value transfers to the private sector due to the absence of urbanistic and fiscal control in the reconversion processes from rural to urban land.

We could say that one of the characteristics of the decade was the progressive weakening of the State regarding social and territorial policies and the strengthening of market decisions in the metropolitan configuration. From the socioeconomic perspective, selective spatial modernization processes worsened pre-existing inequalities. (See Map N°1).



Map N° 1: Source: PUC – SI – FADU – UBA 2006

4. SOCIAL POLARIZATION AND SOCIO-TERRITORIAL SEGREGATION

The magnitude of the processes described in the previous section implied a metropolitan land area of about 35,000 hectares consumed by the diverse typologies of UC. That is, over one and a half times the total surface of Buenos Aires City (200 square kilometers).

Both processes, the first showing an intensive use of the territory and the second one with an extensive use of it, developed with disparate regulation from public bodies with territorial jurisdiction. Between May and December 1991, demand forced a readjustment of property sale prices, creating a rise of almost 100% with respect to the previous decade.

Even though after the December 2001 crisis and the breaking of “convertibility” the real state market became unstable, registering a 50% fall in prices with respect to those of the previous period, as the exchange rate with the dollar stabilized and credibility returned to the banking system, property values began to recover. In mid 2003, in the City of Buenos Aires as well as in the RMBA, high standard neighborhoods and corridors (districts of Recoleta, Palermo, Belgrano, Caballito and municipalities of San Isidro, Vicente Lopez, Pilar and Tigre in the North metropolitan corridor) had recovered to about 70% to 80%, depending on the case, of mid 2001 prices.

Below is a synthesis of land prices in the RMBA (by municipalities or partidos) and in the CBA (by neighborhoods).

Table N° 1: Land prices in the RMBA by corridors. Year 2005.

PARTIDOS / LOCALITIES	u\$s / m² 2005
SAN ISIDRO / SAN FERNANDO (North corridor)	150 / 280
TIGRE (North corridor)	100 / 140
PILAR (North corridor)	65 / 150
MORENO (West corridor)	50 / 160
LUJAN (West corridor)	35 / 70
EZEIZA / ECEHVERRIA (Southwest corridor)	45 / 70
BERAZATEGUI (South corridor)	40 / 55

Source: Chart by this authors, based on Real State Supplements of “La Nación” and “Clarín” newspapers

Table N° 2: Land prices in the City of Buenos Aires. Year 2005.

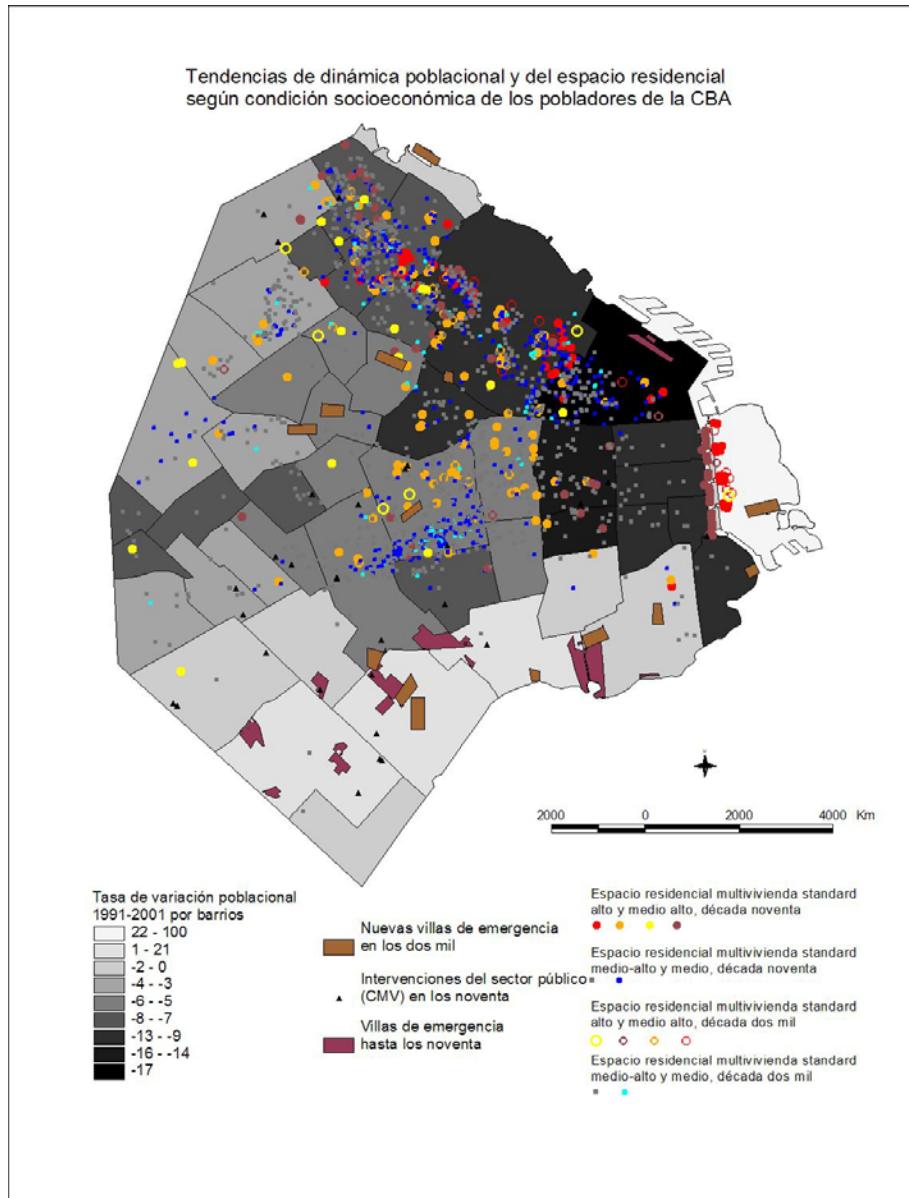
Neighborhoods	Prices by m² in us\$
La Boca, Villa Soldati, Villa Lugano	Up to 200
Barracas, Parque Patricio, Nueva Pompeya, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Avellaneda, Villa Luro, Velez Sarsfield, Versalles, Villa Real, Montecastro, Villa Santa Rita, Villa Gral. Mitre, Paternal, Villa Pueyrredón.	From 201 to 350
Liniers, Villa Devoto, Villa del Parque, Agronomía, Flores, Parque Chacabuco, Villa Ortúzar, Saavedra	From 351 to 500
Almagro, Balvanera, Caballito, Coghlan, Floresta, Montserrat, Nuñez, San Telmo, Villa Urquiza	From 501 to 1,000
Belgrano, Colegiales, Palermo, Recoleta, San Nicolás	From 1,001 to 2000
Puerto Madero, Retiro	Over 2,000

Source: Chart by this authors based on INDEC data.

Average price of land in the City of Buenos Aires is estimated in 631 us\$/m² (September 2005), exceeding the 550 us\$/m² of 2001, prior to the breaking of convertibility.

Sale prices of new multi-family housing follow the exemplified patterns for land prices: from 600 us\$/m² in the district of La Boca, 800 us\$/m² for Boedo, P. Chacabuco, Barracas, Congreso, and Flores, 1,000 us\$/m² for Caballito, Colegiales, Nuñez, and Villa Crespo, 1,250 us\$/m² for Palermo, Belgrano and over 2,000 us\$/m² for Recoleta and Puerto Madero. In this last case, new residential initiatives have reached values up to 6,000 us\$/m².

It is worth mentioning that Southern and Southwestern areas of the City of Buenos Aires have had almost no multi-family residential offers from the private sector. As to average marketing prices, over half of the new surveyed initiatives exceed 1,250 us\$/m². If we also consider that average wages in the City of Buenos Aires are \$1,300 - \$1,600 (530 us\$) for the Northern area inhabitants, and about 600\$ - 800\$ for the Southern area inhabitants, the “new residential products” are not accessible for most of the metropolitan population (see Map N°2).



MAP N° 2: Source: PUC – SI – FADU – UBA 2006

Socio-economic indicators illustrate the downfall process of popular sectors, specially the poorest sectors of society.

Between 1900 and 2000 income distribution in GBA has become more and more polarized: the upper stratum (first decile) went from 2.3% of total income in 1990 to 1.4% in 2000; the highest stratum (tenth decile) augmented its share from 35.2% to 36.6%. In 2001, the poorest 10% of the GBA received 28.8 less times the income of the richest decile. In the beginnings of the nineties, that relationship was of 15 times their income. In the case of the CBA, in these 10 years the gap is even larger. In early 2005 the gap in income distribution between the poorest and richest sectors was 39 times. According to official data, in the first trimester of 2006, the gap diminished to 36 times.

Regarding the evolution of metropolitan poverty, it went from 33.7% of the population under the poverty threshold (LP) in the nineties to 25.1% in the year 2000. This percentage increased to 51.7% in 2002 after the 2001 crisis. The open unemployment rate (TDA) in GDA

went from 6% in 1990 to 14.7% in 2000 and climbed to 18.8% in 2002. Currently, the percentage is 12.5%, which exceeds the national average of 11.4%. The housing situation in the metropolitan scale shows over 2,000,000 people living in different typologies of precarious living: "shanty towns", settlements, land takeovers, and overcrowded housing. In the Buenos Aires City only there are about 504,000 people in poor housing conditions (108 thousand families).

Argentine housing policy enforced through FONAVI (National Housing Fund) has been subject to government changes and economic crises: from 40 thousand houses built annually in the early eighties we went to 120,000 in 2006 through the Federal Housing Construction Program for the whole country; 45,000 of them projected for construction in the RMBA. To the housing deficit we should add the urban services deficit: from a total population of over 12,000,000 inhabitants, 6,000,000 don't have sewage services and 2,800,000 don't have access to the drinking water network.

This data not only exemplifies the excluding modernization process, promoted by the Argentine government in the nineties, but pose a group of issues about metropolitan governability and sustainability, about the economic and territorial development model that should emerge and about planning and management instruments to face these dynamics.

5. METROPOLITAN MANAGEMENT AND GOVERNABILITY

5.1 Urbanistic and land use planning policies in the RMBA

The BA metropolitan region, due to its territorial extension, polyfunctionality and overlapping of jurisdictions and interests, is a space that presents a complex management and administrative situation. Over this region, constituted by 25 municipalities and the Autonomous City of Buenos Aires, have jurisdiction the National Constitution, the Buenos Aires Province Constitution, The Autonomous City of Buenos Aires Constitution and the Organic Municipal Law of the Buenos Aires Province. The *metropolitan Buenos Aires* is a conglomerate of political units that have neither representation nor power accumulation (Pirez, 1991).

The 8912/77 Law is the land use planning regulation instrument effective for all municipalities of the Buenos Aires Province (including the RMBA), with the exception of the Autonomous City of Buenos Aires, which has its own instruments. The aforementioned Law tried to prevent, since 1977 when it was enacted, a speculative process of indiscriminate division into lots on rural areas, process that in many cases was done on floodable land and without service infrastructure. From then on, for the approval of new lots, the provision of urban services (drinking water, sewage) and minimum plot dimensions, among other urbanistic requirements, were mandatory. With the real state recovery of the nineties and new management methods, the metropolitan suburbanization under the *gated communities* (UC) form peaked again as already described.

With the modernization process and the Argentine State reform started in 1989, the privatization and concession of public companies policy started, among them the urban services ones. Privatization and/or concession of urban services made its access even harder for low income population.

In a globalized context, where most decisions exceed local or national bounds, municipal and provincial governments get an emptied autonomy, as they cannot relate to their own economic base, stable and self defined. Intended decentralization processes not always substitute a political, legal and administrative institution system and a political culture (usually clientelistic), but in many cases overlap with institutions and practices that need to be cast aside.

The absence of a metropolitan government authority prevented more integral management forms, from the territorial as well as the economic and political points of view, and constitutes one of the central problems to be solved before the challenge of "regional competitiveness". The RMBA, from the governability point of view today is a region with many governments, and thus ungoverned.

5.2 Urbanistic and land use planning policies in the CBA

The disposition of “unnecessary real state” by the National State through the sale, privatization and/or concession of land, real state or companies, is another side of the enforced policies by the Argentine State during the nineties. This will be one of the first qualitative changes in the State roles regarding urban and regional development whose territorial impact will affect first the City of Buenos Aires. The enacting of Laws, Decrees and Ordinances releasing railway, port, military and public companies areas for the promotion of urbanistic initiatives will evidence the turn from territorial and planning explicit policies (regulatory plans, development plans) towards implicit policies, preferably sectoral, where the city doesn't matter much, but just a fragment of it (Mignaqui, 1997).

From 1990 to 1996, urban changes in the CBA were characterized by the increasing takeover of the private sector and the withdrawal of State from urban planning. It's from the national State that legal, administrative and financial conditions are created for the realization of private capital oriented towards real state. For the CBA, the national government acts as a “promoter” of recovery and reconversion urban works on public land with private development. The recovery of the Puerto Madero area will be the paradigmatic urbanistic operation of the decade^{IV}.

With the enactment of the Autonomous City of Buenos Aires Constitution in 1996, a new stage starts for the city government (direct election of its Major). As for territorial policies, the new Constitution dedicates a Chapter to ENVIRONMENT, whose Article 27 reads: *“The city must develop in a nondelegable way an urban environmental planning and management policy, integrated to economic, social and cultural development policies that provides for its insertion within the metropolitan area.”*

At the same time, it establishes the need for an Environmental Urban Plan (Article 29) and the creation of a Strategic Planning Council of consultative nature (Article 19).

From 1996 on, a series of studies for the formulation of the Environmental Urban Plan (PUA) were implemented, where the proposals include action programs, perfecting the existing instruments and the creation of new promotion and economic instruments, aiming to facilitating the urbanistic and urban development operations, including: The creation of a Land Bank, generalization of the transferal of building rights, the creation of the “Preferential buying right” for the GCBA, among others.

Even though the city's Constitution establishes a hierarchical formulation of planning instruments and promotes a participative process (Strategic Plan, Environmental Urban Plan, Land Use, Building and Environmental Codes), reality has moved on the opposite direction. First, updates to the land use code have been made in 2000, the Strategic Plan has not been made, and the PUA proposal, presented on 2000 has not yet been dealt with by the legislature. This means that the city has no urban Plan to guide its development and economic and territorial planning.

To revert inequalities on its development between the northern and southern areas of the CBA, in 2000 the Buenos Aires Sur Corporation was created, aimed to promote integral development of this area through trust administration of public real state. The institutional crisis of 2001 previously depicted, the retraction of public and private investment, added to the absence of political will to implement the prepared Project Bank, aborted an initiative that could have been complementary to a set of sectoral actions intended to overcome existing social and territorial inequalities.

6. CONCLUSIONS

Metropolitan transformations produced during the last decade of the XX century leave us among their consequences with the removal of middle classes from their protagonistic role and an increased gap between the poorest and richest sectors of the population. The resulting model,

aside from deepening existing social inequalities, accentuates segregation in its spatial organizational forms.

Most part of the created or reconverted land during the nineties was promoted by private local and international capital and destined to large initiatives related to consumption, suburban growth, building of high standard housing, and services and business management. Contrary to what happened up to the mid seventies, when it intervened in the creation of urban land through division into popular lots, expansion of urban utility networks and building of social interest housing, the State reduced its protagonism and responsibility in the regulation of urbanization processes and land use planning, allowing the realization of private capital.

From 2001 on, a new stage starts in Argentina, and many current diagnoses and urban management and intervention instruments became outdated. Changes to the metropolitan economic base, increase of poverty and indigence, the worsening of social polarization added to economic recession, forces a profound reconsideration of role of State on territorial policies. Old and new unsatisfied social demands, for housing as well as social equipment call for the definition of a new economic and territorial development strategy that articulates *urban competitiveness* interests as well as those of *socio-territorial solidarity*.

The RMBA still has valuable land reserves and public real state that require a previous analysis and evaluation of the best urbanistic allocation, valorization alternatives, social allocation criteria and territorial impact levels that could be generated by projects that take place on local land markets. The promised cleaning-up of the Riachuelo basin would allow the redevelopment of a vast metropolitan territory, today characterized by poverty and extreme environmental degradation.

At the same time, from an appropriate urbanistic and public investment strategy there are urban surpluses that could be channeled into new public works, required by citizens and to counteract local and global real state pressure. It's imperative to recover the city as a working and productive space, and as a gathering and social integration place, recovering also competitive advantages and the capacities and opportunities that it provided, in any case, its integration stage to the global economy.

We could conclude that the current metropolitan situation is that of a metropolis with multiple projects (political, economic, social and cultural) and lacking an urban project, understanding the latter as an inclusive and integrationist horizon.

BIBLIOGRAPHY

- ASCHER, Francois (1995) "Metápolis ou l' avenir des villes", Paris, Ed. Odile Jacob,
- DEMATTEIS, Giuseppe (1998) "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas", in Monclús, F. (Ed.) La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- CICCOLELLA, P. y MIGNAQUI, I. (2002) "Buenos Aires: Sociospatial Impacts of the Development of Global City Functions". In Saskia Sassen (Ed.) *Global Network-Linked Cities*, New York-London. Routledge, Editions.
- CHUDNOVSKY, Daniel and Lopez, Andrés (1998) "Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil ¿Qué hay de nuevo en los años noventa?", in *Desarrollo Económico*, Special Number, Vol. 38, IDES.
- MIGNAQUI, Iliana and ELGUEZABAL, Liliana (1997) "Reforma del estado y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la ciudad global y la ciudad excluyente", in Herzer, H. (comp.) *Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de muchos*. Buenos Aires, CBC Editions, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. de Ciencias Sociales, UBA.
- MIGNAQUI, I. and SZAJNBERG, D. (2003) "Tendencias en la organización del espacio residencial en la RMBA en los noventa", in Rodolfo Bertoncello and Ana Fani Alessandri Carlos (comp) *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Instituto de Geografía, FFyL - UBA.
- SASSEN, Saskia (1999) *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires, Eudeba.
- VELTZ, P. (1996) *Mondialisation, Villes et Territoires*. L'Économie d'Archipel, Paris, Presses Universitaires de France.

METROPOLIS EN TRANSICION: BUENOS AIRES ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA DESINTEGRACIÓN SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

La reestructuración económica mundial iniciada a mediados de los '70 conjuntamente con las transformaciones políticas, sociales, tecnológicas y culturales han provocado el progresivo debilitamiento de los Estados nacionales. Bajo el nombre de modernización y racionalización del Estado, se han aplicado sucesivas políticas de ajuste que han ido destruyendo las estructuras burocrático - administrativas y los marcos regulatorios construidos durante la etapa del Estado de Bienestar. En el marco de la globalización económica, las economías nacionales y los intereses regionales han quedado supeditados a las decisiones supranacionales y a los intereses del capital global.

La Argentina no sólo no ha escapado a estas transformaciones sino que ha adoptado buena parte del recetario neoliberal impuesto por el “nuevo orden mundial”, promulgando a inicios de los '90 la Ley de Reforma del Estado argentino y Emergencia económica. A partir de entonces, se genera un escenario institucional, jurídico y macroeconómico favorable para la inversión directa, afirmándose la supremacía del mercado por sobre el Estado. La venta y privatización de bienes y empresas públicas, conjuntamente con la reducción de la inversión pública en materia de políticas sociales son ejemplos claros de este proceso.

Pero la crisis institucional y de gobernabilidad de 2001 redefinió los límites de la “ciudad legal” y la “ciudad ilegal”, entre lo público y lo privado. Nuevas formas de protesta y economías de subsistencia, hicieron retornar a la agenda pública viejos temas aún no resueltos y nuevos interrogantes sobre la vigencia de los instrumentos de gestión e intervención urbanos. La crisis del modelo neoliberal puso en crisis las formas de producción y apropiación del espacio urbano y suburbano cuya materialización física expresa el resultado de un proceso de modernización excluyente.

Uno de los supuestos que sustentan el presente trabajo es que cada fase de modernización capitalista lleva implícita un modelo de desarrollo económico – territorial y se concreta físicamente con configuraciones arquitectónicas y urbanísticas particulares. Las formas de valorización diferencial del suelo urbano promovidas desde los organismos públicos con competencia territorial (contexto institucional de la renta urbana) así como el funcionamiento del mercado son centrales para comprender los procesos que vinculan la desigualdad económica con la desigualdad socio – territorial. El análisis de los instrumentos urbanísticos y de gestión urbana implementados para Buenos Aires constituyen una herramienta fundamental para entender la relación entre las prácticas sociales, las estructuras espaciales y el modelo de ciudad emergente.

El segundo supuesto que aquí se presenta, es que existe una vinculación entre los procesos de reestructuración capitalista –incluyendo bajo esta categoría, a la globalización, a los procesos de integración económica regional, a la tercera revolución industrial, a la reforma neoliberal del Estado, a los cambios en los patrones socioculturales y al sesgo de las inversiones en los años noventa - y la alteración de las estructuras territoriales metropolitanas. El resultado de estas transformaciones, sobre una estructura socio-económica - territorial históricamente desigual, parece ser el agravamiento de la misma.

Este trabajo presentará los principales cambios producidos luego de una década de crecimiento económico, fundamentalmente motorizado por inversiones extranjeras directas en la Región Metropolitana de Buenos Aires y los principales ejes de acción en materia de ordenamiento

territorial y planificación urbana. Asimismo, se espera contribuir a la reflexión y debate sobre la dualidad y contradicciones de dichos procesos, que por un lado muestran tendencias hacia la modernización y globalización de ciertos segmentos territoriales, y a la vez, tienden a profundizar la fragmentación del espacio metropolitano y la exclusión social. Por último, se intentará contribuir al debate sobre las oportunidades y desafíos que deberán enfrentar los futuros Planes urbanos para promover un desarrollo más incluyente, democrático y solidario.

2. Transformaciones metropolitanas: aproximaciones teóricas

Previo al desarrollo de este apartado se precisaran algunas cuestiones metodológicas respecto de los recortes territoriales o unidades que se mencionaran en el artículo.

Por Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) entendemos las siguientes jurisdicciones: a) Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CBA) , con un área de 200 km² y una población actual de 3.000.000 habitantes; b) Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense (GBA o CUB, 1^a y 2^a corona), conformadas por 25 *partidos* (departamentos), con un área de 2.900 km² y una población actual aproximada de 9.100.000 de habitantes; y c) el resto de la RMBA o “3^a corona”, integrada por 15 partidos, con un área aproximada de 11.000 km² y una población actual de 1.600.000 habitantes. En conjunto, la RMBA comprende un área de 14.100 km² y una población actual aproximada de 13.700.000 habitantes. Ocasionalmente, el Gran Buenos Aires (GBA) puede ser también entendido como la sumatoria de la CBA y los partidos del GBA.

2.3 Tendencias de reestructuración metropolitana

En el último cuarto del siglo XX, la emergencia de un nuevo modelo de crecimiento urbano caracterizado por una organización de la actividad económica espacialmente dispersa pero a la vez globalmente integrada, da un rol estratégico a las grandes ciudades. Aquí se concentra el control sobre vastos recursos, y los sectores de las finanzas y los *servicios especializados*, fundamentalmente dirigidos a satisfacer las necesidades de las grandes empresas en el contexto de un nuevo modelo productivo, han reestructurado el orden social, económico y espacial urbano (Sassen, 1991).

Otra característica, ha sido la expansión metropolitana. Diversos autores intentan dar cuenta de este proceso de expansión física y funcional de la ciudad y particularmente de las grandes metrópolis, utilizando términos tales como *metápolis* (Ascher, 1995), *ciudad difusa* (Dematteis, 1998) o *ciudad sin confines* (Nel.lo, 1998). Asimismo, la desregulación ha facilitado aun más la expansión. Las consecuencias de estos procesos sobre los sistemas urbanos nacionales han modificado la relación entre las ciudades y entre estas y su Estado – nación. Pues contrariamente a lo que sucedió en la fase de crecimiento anterior, donde había una fuerte correspondencia entre los sectores de gran crecimiento y el crecimiento nacional, el actual modelo acentuaría las asimetrías regionales, pues lo que contribuye al crecimiento en el sistema de ciudades globales puede no contribuir al crecimiento de las naciones.

Esta nueva *estructura urbana* plantea problemas de gobernabilidad y de fiscalidad a los gobiernos locales y nacionales. Tanto la globalización de la economía como los distintos procesos de integración regional (UE, NAFTA, MERCOSUR) están acompañados por la creación de normas supranacionales que no se limitan sólo a las leyes de intercambio comercial, sino también a las de ordenamiento territorial y desarrollo regional, lo que somete a los estados nacionales a una revisión de sus aparatos burocráticos y marcos normativos.

La estructura y morfología metropolitana tiende a ser regenerada, luego de un proceso dialéctico de desestructuración-reestructuración a partir del nuevo régimen de acumulación y particularmente de su nuevo modelo de producción-circulación-consumo y de la transformación de su base económica.

El mayor o menor grado de desarrollo de los *servicios avanzados* constituye una clave de esta tendencia. Con las particularidades y complejidades de cada caso, el contexto político

dominante de estos procesos está permitiendo no sólo mayor fluidez del capital, sino mayor libertad de acción al mismo como “ordenador territorial”, poniendo en crisis la relación entre *espacio público* y *espacio privado*. El ocaso de las rigideces entre ambos permite el avance del capital sin mayores mediaciones en los procesos de decisión y ejecución de las políticas territoriales (Vainer, 2000).

La profundización del *régimen de acumulación flexible* ha dado lugar a la *competencia interurbana*, y por lo tanto, a la necesidad de desarrollo de atributos para dotarse en esa lucha, en el marco de una economía de tendencias marcadamente globalizadoras (Ciccolella y Mignaqui, 2002). La expresión de estas tendencias a nivel de instrumentos y planes urbanísticos está constituida por el “marketing urbano” y la “competitividad urbana”.

A diferencia de los casos de Nueva York, Londres y Tokio, donde el eje del dinamismo se desarrolló en torno a los denominados *servicios avanzados*, vinculados a la producción (Sassen, 1991), en el caso de las megaciudades latinoamericanas -y entre ellas Buenos Aires-, la reestructuración económica, social y territorial parece estar más vinculada a lo que podríamos denominar *servicios banales*, básicamente vinculados al consumo. Esto se ha verificado sin perjuicio de la expansión paralela y también notable de la actividad financiera, los servicios a la producción y la proliferación de compañías aseguradoras, administradoras de fondos de inversión y pensión, informática, bienes raíces, etc. No existe suficiente evidencia empírica de que estas actividades lideren la transición de los procesos de urbanización en la mayoría de las metrópolis periféricas.

Por otro lado, las transformaciones metropolitanas de los últimos veinte años, también están induciendo a la profundización y cristalización de formas territoriales de la exclusión, cuyas características para el caso de Buenos Aires, serán desarrolladas en el apartado 4.

La aceleración de los cambios, la complejidad, la incertidumbre e impredecibilidad de los escenarios futuros plantean difíciles desafíos para la planificación urbana y la definición de escenarios de desarrollo económico – territorial. También de gobernabilidad metropolitana si consideramos, además, la creciente diversidad cultural y de demandas sociales de las grandes metrópolis.

2.4 Crisis de la Planificación reglamentaria

En las últimas décadas, el urbanismo y la planificación urbana ingresaron en una crisis y en un debate que aún no parece haber concluido ni desembocado en un paradigma urbanístico comparable a los que se desarrollaron entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, en las ciudades redesarrolladas por Ildefonso Cerdá (Barcelona) o el Barón de Haussman (París), ni los intentos de los urbanistas del movimiento moderno y organicista que tuvieron como referentes a Le Corbusier, Garnier, o Wrigth.

La caída y obsolescencia de las áreas industriales en buena parte de las ciudades del mundo, hicieron necesario la aplicación de políticas de reconversión de los usos del suelo y de regeneración urbana. La revisión de la base económica de las ciudades puso en discusión entre urbanistas y especialistas urbanos, el papel jugado hasta entonces por la industria como motor del desarrollo urbano y el avance creciente del sector servicios. Se acepta la idea de “declive estructural” y en países como Inglaterra y EUA, con fuerte tradición industrial, se empiezan a estudiar las áreas más desfavorecidas de los cascos urbanos readaptándolas a las nuevas demandas del capital global

La *revitalización y regeneración urbana* fueron algunas de las fórmulas utilizadas en EUA y luego difundidas al resto del mundo. La colaboración entre el sector público y privado a través de corporaciones de desarrollo, permitió poner en marcha proyectos como la recuperación del *waterfront* de Boston o el área portuaria de Baltimore. Experiencias más recientes como el Programa Arroba@22 en Barcelona, el Portal del Bicentenario en Santiago de Chile, Puerto Madero en Buenos Aires son ejemplos de reconversión y creación de suelo urbano a partir de iniciativas públicas.

Más allá de las críticas que este tipo de políticas e instrumentos de gestión urbana suscitaron y suscitan en sus respectivos países (*disneylandización* del espacio público, fracaso en la creación de *tradiciones industriales alternativas*, ampliación indiscriminada del sector servicios, *gentrificación* urbana, entre otras), la creación de Corporaciones, Empresas y Agencias de desarrollo promoviendo el desarrollo urbano a través de la asociación público – privada, parecen ser todavía algunas de las herramientas más potentes para enfrentar esta nueva etapa del capitalismo global (Mignaqui, 2002).

Quizá lo más parecido a una revolución urbanística en los últimos treinta años sea la difusión universal de un único tipo (o un tipo hegemónico) de suburbanización: el *modelo americano*, expandiendo el suelo urbano como sucede en la ciudad de Los Angeles.

Las relaciones que se redefinen en el espacio urbano, a partir de nuevas temporalidades, ritmos y flujos, son ilustradas adecuadamente por el concepto de red y este concepto ha sido ignorado mayoritariamente por los urbanistas y los planificadores (Dupuy, 1998). Esta sería una de las explicaciones, según este autor, de las dificultades actuales del urbanismo por comprender el funcionamiento de las ciudades, y especialmente de los espacios urbanos complejos y de escala. La incapacidad de entender a la ciudad no ya como un mero sistema, sino como un conjunto articulado, rejerarquizado, de estructuras fijas y de flujos de diversa escala (local, regional, nacional, global, etc.). Paralelamente, la disminución del compromiso y protagonismo del Estado y su contracara, el avance de los agentes privados, produjo un vacío en el desarrollo de las políticas e intervenciones territoriales explícitas en general y del urbanismo en particular.

3. CONTEXTO DE LAS POLITICAS TERRITORIALES EN LA RMBA

3.1 El contexto económico de los cambios en la RMBA

A partir de 1991 comienza en la Argentina un período de cambios estructurales en estrecha vinculación con las tendencias de reestructuración económica global. Se impulsan entre otras medidas, la reforma del Estado, la desregulación económica, la puesta en marcha de la privatización y concesión de empresas estatales y servicios públicos, severas medidas de estabilidad monetaria (Plan de Convertibilidad)^v y la puesta en marcha del Mercosur. Estas medidas plantearon un escenario macroeconómico expansivo, sumamente atractivo para una nueva generación de inversiones -en particular IED-, dirigidas fundamentalmente al sector servicios y a la adquisición de empresas, muy especialmente las del complejo agroalimentario, provocando una acelerada globalización de la economía argentina hacia fines de esta década.

Entre 1990 y 2000, la IED aplicada a formación de capital, fue superior a los U\$S 75.000 millones. Si se consideran además fusiones, adquisiciones y privatizaciones, el monto total de IED fue cercano a los U\$S 120.000 millones. La participación de la IED sobre el conjunto de la inversión bruta en capital fijo en la Argentina pasó del 4% en la segunda mitad de los años ochenta a alrededor del 20% en la segunda mitad de los noventa, incrementando entonces su participación en un 500%, en sólo una década (Chudnovsky y López , 2001).

En los años noventa ingresan nuevos consorcios adjudicatarios de las privatizaciones de los servicios públicos y ascienden empresas prestadoras de servicios o empresas vinculadas con el comercio minorista. La Empresa Transnacional emprendió violentamente el retorno al liderazgo en la economía argentina aún en los sectores que se mostraban todavía en la primera mitad de los noventa como sumamente competitivos, como es el caso de la industria alimentaria o de la industria automotriz, así como en el caso de la Gran Distribución.

Los servicios privatizados, los grandes equipamientos de consumo, ocio y espectáculo, la nueva hotelería internacional, la reconversión industrial y los grandes proyectos urbanísticos están fuertemente vinculados a la IED en los años noventa; en tanto que las nuevas urbanizaciones periféricas y la redefinición de la infraestructura de autopistas y accesos rápidos

han estado más vinculados a las inversiones locales, aunque con rápida penetración de las IED a partir de 1997.

La ruptura de la “convertibilidad” en diciembre de 2001 - luego de casi 10 años de vigencia - generó una importante retracción de la IED. En rigor, la economía argentina comienza a experimentar una crisis de crecimiento desde 1998. El centro del problema está radicado en el déficit fiscal y del sector externo, particularmente debido al incremento de la deuda externa pública y en un marco más general al agotamiento del esquema de “convertibilidad” mencionado. Este cuadro recesivo, indujo desde entonces a una severa retracción de las IED y a una desaceleración marcada de las tendencias observadas en los años noventa.

Recién a mediados del 2003 se inicia una nueva etapa de recuperación y crecimiento económico. En 2005 la inversión privada total alcanzó 14.105 millones de US\$, cifra superior a los años 2002, 2003 y 2004. Las inversiones en formación de capital (FC) han sido más dinámicas en los últimos 4 años que las destinadas a fusiones y adquisiciones (F&A), mostrando incrementos en el período 2002 – 2005 del 666% y del 163% respectivamente. La distribución sectorial de las inversiones indica que los mayores montos fueron destinados a infraestructura (construcción) y a las industrias manufactureras (materiales para la construcción). En cuanto a la distribución territorial la provincia de Buenos Aires y en particular la ciudad de Buenos Aires siguen siendo las mayores receptoras de inversión en 2005, 2.228 mill de US\$ y 1.057 mill. US\$ respectivamente^{vi}.

Este proceso de *extranjerización* y *globalización* de la economía argentina antes descrito, plantea serios interrogantes con respecto a la *governabilidad* y la capacidad de gestión y control del Estado Nacional sobre los procesos económicos, sociales y territoriales, haciendo sumamente vulnerables a algunas regiones, sectores sociales y actividades productivas, especialmente en ausencia de políticas activas específicas.

3.1 Características en la estructura y morfología metropolitana

En el contexto antes señalado, en los años noventa se configura un nuevo patrón de metropolización. El Estado, disminuye sus acciones directas sobre el territorio y pasa a actuar más específicamente como *acondicionador* y *promotor* del mismo, según las nuevas necesidades del capital privado.

De los US\$ 25.000 millones de IED localizados en la RMBA entre 1990 – 2000, los grupos nacionales orientaron la inversión preferentemente hacia la ampliación y modernización de la red de autopistas y vías rápidas y el desarrollo inmobiliario residencial, siendo este último impulsado por el primero. Los grupos extranjeros orientaron la inversión hacia la modernización de la distribución y el comercio, la hotelería internacional, los servicios avanzados y sedes empresariales, la reconversión y modernización del espacio industrial.

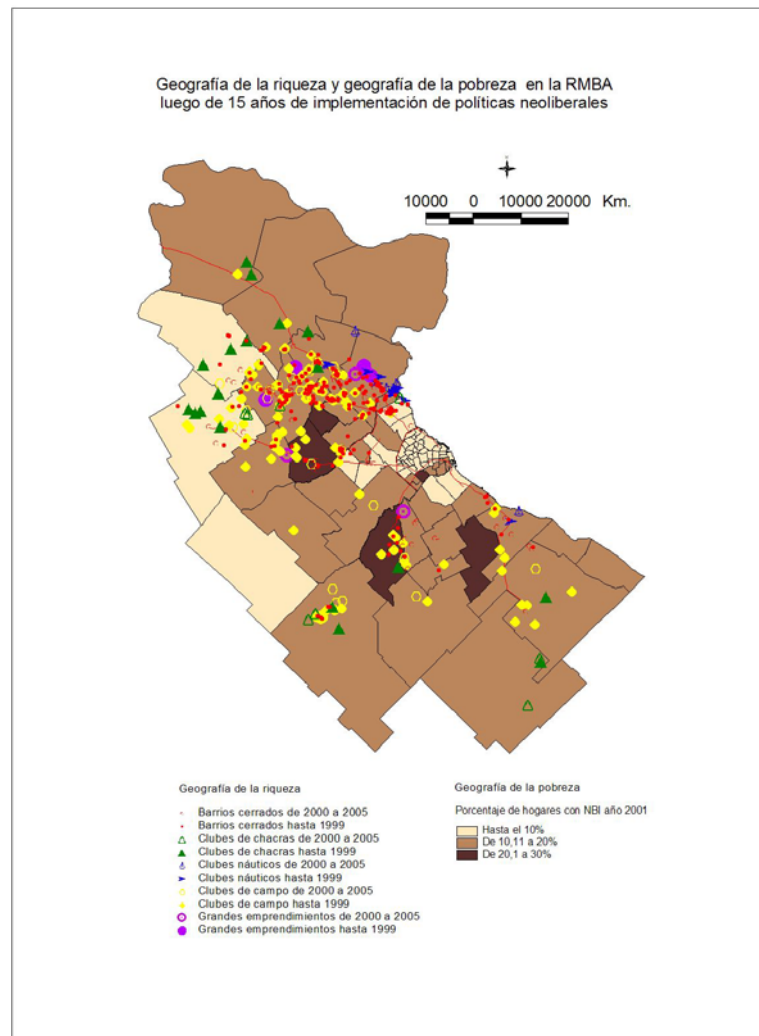
En la RMBA se han registrado más de 331 nuevos emprendimientos de edificios de oficinas con inteligencia total o parcial (espacio de gestión empresarial y comando) con una superficie de 1.300.000 m² y una inversión estimada de US\$ 3.000 millones (Lucioni, N. 2002). En cuanto a equipamientos de hotelería internacional se ha duplicado la oferta, pasando de 40 hoteles a fines de los años '80 a 64 a fines del 2001, con una inversión estimada en US\$ 700 millones (Videla, G. 2001). En la RMBA se localizaron 27 grandes centros comerciales, de los cuales la mitad están en la CBA, con una inversión estimada de US\$ 5.000 millones (Ciccolella, 2002).

Frente al retiro del Estado y las transformaciones encaradas por el mismo en materia de política habitacional, el mercado impulsó un doble proceso de desarrollo inmobiliario: en la CBA la densificación, expansión y modernización del CBD^{vii} clásico y de los distritos residenciales localizados en los barrios de mayor prestigio y con población de mayor poder adquisitivo, y en la RMBA, la expansión del hábitat suburbano de alto standard bajo distintas formas de

urbanizaciones cerradas (UC), acompañadas de equipamientos comerciales, de servicios y esparcimientos.

Como se muestra en el Mapa N° 1 dentro de la RMBA, el patrón de localización de las inversiones es sumamente desigual. En la franja que va desde el centro de la ciudad de Buenos Aires hacia el norte (partidos de Tigre, Pilar y Zárate - Campana) se concentran tres cuartas partes de los nuevos emprendimientos inmobiliarios y casi la totalidad de los nuevos centros empresariales y la hotelería internacional. Por lo menos dos terceras partes de la inversión industrial y de la red de autopistas también han tenido como destino ese sector de la RMBA.

La distribución sectorial y territorial de las inversiones promovió procesos de valorización del suelo diferenciales y transferencias directas de rentas urbanas al sector privado ante la ausencia de control urbanístico y fiscal en los procesos de reconversión del suelo rural urbano. Podríamos afirmar que una de las características de la década fue el progresivo debilitamiento del Estado en materia de políticas sociales y territoriales y el avance del mercado en la configuración metropolitana. Desde el punto de vista socioeconómico los procesos de modernización espacial selectivos agravaron las desigualdades preexistentes. (Ver Mapa N° 1).



MAPA N° 1: Fuente: PUC – SI – FADU – UBA 2006

6. POLARIZACION SOCIAL Y SEGREGACION SOCIO-TERRITORIAL

La magnitud de los procesos descriptos en el apartado anterior, arrojan una superficie de suelo metropolitano consumido por las distintas tipologías de UC de alrededor de 35.000 has, es decir más de una vez y media la superficie total de la Ciudad de Buenos Aires (200 km²).

Ambos procesos, el primero haciendo un uso intensivo del territorio y el segundo un uso extensivo del mismo, se desarrollaron con dispar regulación por parte de los organismos públicos con competencia territorial. Entre mayo y diciembre de 1991 la demanda produjo una readecuación de los precios de venta de las propiedades con una suba de casi el 100% respecto a la década anterior.

Si bien luego de la crisis de diciembre de 2001 y la ruptura de la “convertibilidad” se desestabilizó el mercado inmobiliario con una caída de los precios del 50% respecto al período anterior, a medida que el valor del dólar se fue estabilizando y también la credibilidad en el sistema bancario, los valores de las propiedades fueron recuperándose. A mediados del 2003 tanto en la ciudad de Buenos Aires como en la RMBA los barrios y corredores de más alto standard (Barrios de Recoleta, Palermo, Belgrano, Caballito y Partidos de San Isidro, Vicente Lopez, Pilar y Tigre en el corredor Norte metropolitano) habían recuperado según los casos, los precios de mediados del 2001 casi en un 70% u 80%.

A continuación se incluye una síntesis de los precios del suelo en la RMBA (por .partidos) y en la CBA (por barrios),

Cuadro Nº 1 : Precios de terrenos en RMBA por corredores- año 2005

PARTIDOS / LOCALIDADES	u\$s / m2 2005
SAN ISIDRO / SAN FERNANDO (corredor norte)	150 / 280
TIGRE (Corredor Norte)	100 / 140
PILAR (Corredor norte)	65 / 150
MORENO (Corredor oeste)	50 / 160
LUJAN (Corredor oeste)	35 / 70
EZEIZA / ECEHVERRIA (Corredor Sudoeste)	45 / 70
BERAZATEGUI (Corredor Sur)	40 / 55

Fuente: Elaboración propia en base a Suplementos inmobiliarios “La Nación “ y “Clarín”

Cuadro Nº 1 : Precios de terrenos en la Ciudad de Buenos Aires - año 2005

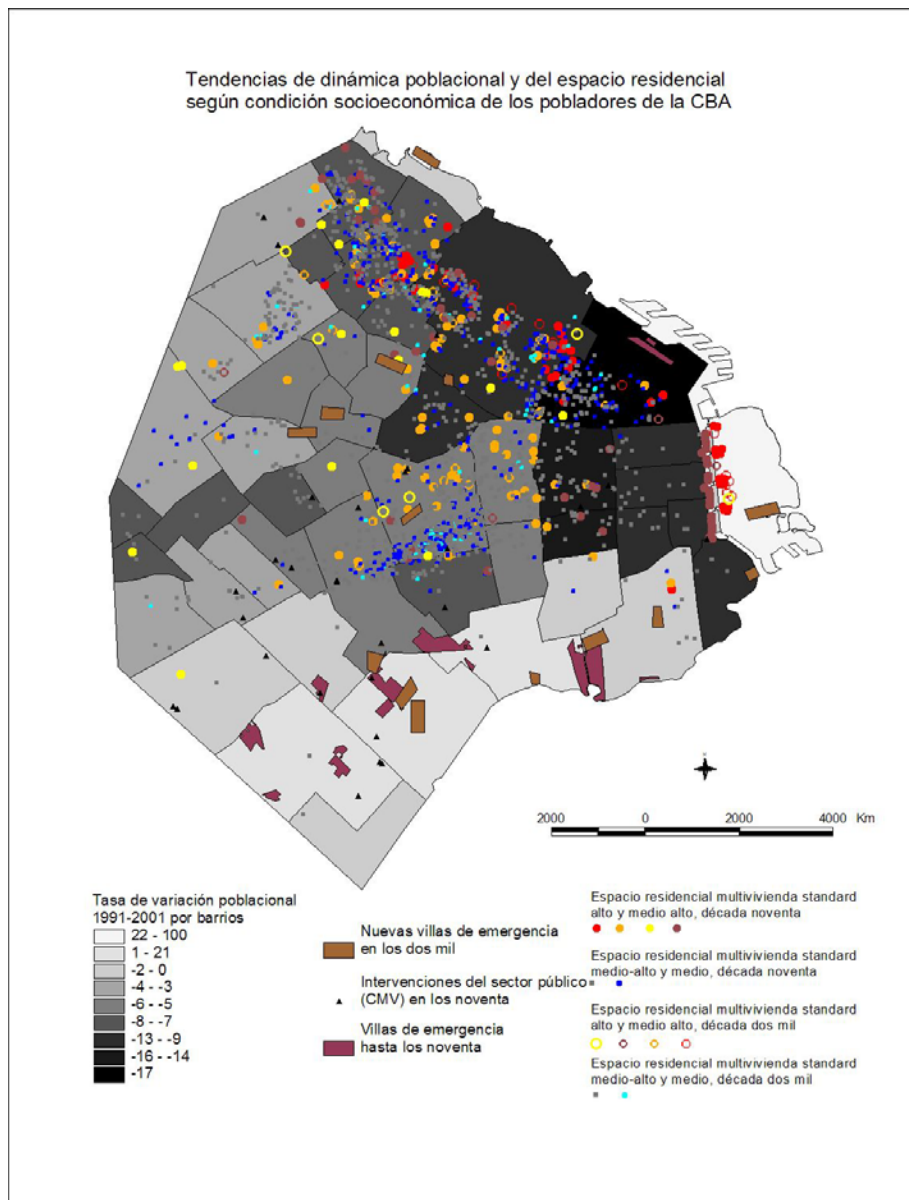
Barrios	Precios por m2 en us\$
La Boca, Villa Soldati, Villa Lugano	Hasta 200
Barracas, Parque Patricio, Nueva Pompeya, Villa Riachuelo, Mataderos, Paqrué Avellaneda, Villa Luro, Velez Sarsfield, Versalles, Villa Real, Montecastro, Villa Santa Rita, Villa Gral. Mitre, Paternal, Villa Pueyrredón.	De 201 a 350
Liniers, Villa Devoto, Villa del Parque , Agronomía, Flores, Parque Chacabuco, Villa Ortúzar, Saavedra	De 351 a 500
Almagro, Balvanera, Caballito, Coghlan, Floresta, Montserrat, Nuñez, San Telmo, Villa Urquiza	De 501 a 1.000
Belgrano, Colegiales, Palermo, Recoleta, San Nicolás	De 1.001 a 2.000
Puerto Madero, Retiro	Mas de 2.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGSI – GCBA 2005.

El precio promedio de los terrenos en la Ciudad de Buenos Aires se estima en 631us\$/m² (setiembre 2005), superando los 550 us\$/m² del año 2001 previo a la ruptura de la convertibilidad.

Los precios de venta de la vivienda multifamiliar a estrenar siguen los patrones ejemplificados para los terrenos: desde 600 us\$/m² en el barrio de La Boca, 800 us\$ para Boedo, P. Chacabuco, Barracas, Congreso, Flores, 1.000 us\$ /m² para Caballito, Colegiales, Nuñez, Villa Crespo, 1.250 us\$/m² para Palermo, Belgrano y más de 2.000 us\$/m² para Recoleta y Puerto Madero. En este último caso los últimos emprendimientos residenciales han alcanzado valores de hasta 6.000 us\$/m².

Cabe agregar que las áreas sur y sudoeste de la ciudad de Buenos Aires casi no han tenido ofertas residenciales multifamiliares desde el sector privado. En cuanto a los valores promedio de comercialización, más de la mitad de los nuevos emprendimientos relevados superan los 1.250 us\$ /m². Si consideramos además que el salario promedio en la Ciudad de Buenos Aires es de \$1.300 – \$1.600 (530 us\$) para los habitantes del área norte y entre 600\$ y 800\$ para los habitantes del área sur, los “nuevos productos residenciales” no son accesibles para la mayoría de la población metropolitana (Ver Mapa N° 2).



MAPA N° 2 : Fuente PUC – SI – FADU – UBA 2006

Los indicadores socioeconómicos ilustran el proceso de caída de los sectores populares y en particular de los sectores más pobres de la sociedad.

Entre 1990 Y 2000 la distribución del ingreso en el GBA se ha polarizado cada vez más: el estrato más bajo (I decil) pasó de 2,3 % del ingreso total en 1990 al 1.4% en 2000); el estrato más alto (X decil) incrementó su participación del 35,2% al 36.6 % . El 10% más pobre del GBA percibe 28,8 veces menos ingresos que el decil más rico en 2001. A inicios de los '90 esa relación era 15 veces. Para el caso de la CBA en estos 10 años la brecha se incrementa aún más. A principios de 2005 la brecha en la distribución del ingreso entre los sectores más pobres y más ricos era de 39 veces. Según datos oficiales en el 1 trimestre de 2006 la brecha ha disminuido a 36 veces.

En cuanto a la evolución de la pobreza metropolitana se pasó del 33,7% de la población bajo la línea de pobreza (LP) en los '90 al 25,1 % en el año 2000. Este porcentaje se incrementó al 51,7 % en el año 2002 luego de la crisis de 2001. La Tasa de Desocupación Abierta (TDA) en el GBA pasó del 6% en el año 1.990 al 14.7% en el 2.000 y subió a 18.8 % en el 2.002. Actualmente el porcentaje es 12.5% superando el 11.4 % de la media nacional.

La situación habitacional a escala metropolitana arroja una cifra de más de 2.000.000 de personas viviendo en distintas tipologías de habitat precario: "villas de emergencia", asentamientos, ocupación de tierras, hacinamiento habitacional. Sólo en la ciudad de Buenos Aires hay alrededor de 504.000 personas en situación habitacional deficitaria (108 mil familias).

La política habitacional argentina instrumentada a través del FONAVI ha estado sujeta a los cambios de gobierno y crisis económicas: de 40 mil viviendas anuales construidas a inicios de los '80 se pasa en el año 2006 a un volumen de 120.000 viviendas anuales a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas para todo el país, de las cuales, 45.000 se proyecta construir en la RMBA. Al déficit habitacional, hay que sumar el déficit de servicios urbanos: sobre una población total metropolitana de algo más de 12.000.000 de habitantes, 6.000.000 no cuentan con servicio cloacal y 2.800.000 habitantes no cuentan con red de agua potable.

Estos datos no sólo ejemplifican el proceso de modernización excluyente impulsado por el gobierno argentino en los '90 sino que plantean un conjunto de interrogantes acerca de la gobernabilidad y sustentabilidad metropolitana, sobre el modelo de desarrollo económico territorial a impulsar y sobre los instrumentos de planificación y gestión más aptos para hacer frente a estas dinámicas.

7. GESTION Y GOBERNANCIA METROPOLITANA

7.1 Las políticas urbanísticas y de ordenamiento territorial en la RMBA

La región metropolitana de BA, por su extensión territorial, polifuncionalidad y superposición de jurisdicciones e intereses, es un espacio de compleja gestión y administración. Sobre esta región constituida por 25 municipios más la ciudad autónoma de Buenos Aires, rigen la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires. *Buenos Aires metropolitana* es un conglomerado de unidades políticas que no tienen unidad de representación ni de acumulación de poder (Pirez, 1991).

La Ley 8912/77 es el instrumento de ordenamiento territorial y usos del suelo que rige para todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires (incluida la RMBA), a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que posee instrumentos propios. La mencionada Ley desde su promulgación en el año 1977, intentó poner un freno a un proceso especulativo de loteos indiscriminados sobre áreas rurales, que en muchos casos se hacían sobre terrenos inundables y sin infraestructura de servicios. A partir de entonces para la aprobación de nuevos loteos se exigirá la provisión de servicios urbanos (agua, cloacas) y dimensiones mínimas de parcelas, entre otros requerimientos urbanísticos. Con la reactivación inmobiliaria de los '90, y

con nuevas modalidades de gestión, recobra auge la suburbanización metropolitana bajo la forma de UC como ya ha sido descripto.

Con el proceso de modernización y reforma del Estado Argentino iniciado en 1989, también se pone en marcha la política de privatización y concesión de empresas públicas, entre ellas las de servicios urbanos. La privatización y/o concesión de servicios urbanos, agravó las posibilidades de acceso de la población de más bajos recursos a los mismos.

En un contexto globalizado, donde buena parte de las decisiones exceden los límites locales o nacionales, los gobiernos municipales y provinciales reciben una autonomía vaciada en tanto no pueden relacionarse con una base económica propia, estable y por ellos definida. Los procesos de descentralización que se intentan poner en marcha, no siempre están sustituyendo un sistema de instituciones políticas, jurídicas, administrativas y una cultura política (en general clientelística), sino que en muchos casos está superponiéndose sobre instituciones y prácticas que es necesario superar.

La ausencia de una autoridad metropolitana de gobierno no ha permitido avanzar hacia formas de gestión más integradas tanto desde el punto de vista territorial como económico – político y constituye uno de los problemas centrales a resolver ante el desafío de la “competitividad regional”. La RMBA desde el punto de vista de la gobernabilidad hoy es una región con muchos gobiernos y por lo tanto, sin gobierno.

7.2 Las políticas urbanísticas y de ordenamiento territorial en la CBA

La disposición de “bienes inmuebles innecesarios” por parte del Estado Nacional a través de la venta, privatización y/o concesión de tierras, inmuebles o empresas, es otra faceta de las políticas implementadas por el estado argentino durante los '90. Esto será uno de los primeros cambios cualitativos en los roles del Estado en materia de desarrollo urbano y regional cuyo impacto territorial afectará a la ciudad de Buenos Aires en primer término. La promulgación de Leyes, Decretos y Ordenanzas desafectando áreas ferroviarias, portuarias, militares y de empresas públicas para la promoción de emprendimientos urbanísticos, van a poner en evidencia el cambio de políticas territoriales y de planificación explícitas (Planes reguladores, Planes de Desarrollo) a políticas implícitas, preferentemente sectoriales, donde ya no importa tanto la ciudad sino un fragmento de ella (Mignaqui, 1997)

Desde 1990 hasta 1996, las transformaciones urbanas de la CBA se caracterizaron por el avance creciente del sector privado y el retiro del Estado en la planificación urbana. Es desde el Estado nacional que se generan las condiciones jurídicas, administrativas y fiscales para que el capital privado orientado hacia los bienes raíces se realice. En el caso de la CBA el gobierno nacional actúa como “promotor” de obras de recuperación y reconversión urbanas sobre tierras públicas con desarrollo privado. La recuperación del área de Puerto Madero, se convertirá en la operación urbanística paradigmática de la década ^{viii}.

Con la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996 se inicia una nueva etapa en el gobierno de la ciudad (elección directa de su Jefe de Gobierno). En materia de políticas territoriales la nueva Constitución consagra un Capítulo al AMBIENTE cuyo Artículo 27 sostiene: *“La ciudad debe desarrollar en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana”*.

Asimismo establece la necesidad de formular un Plan Urbano Ambiental (Art. 29°) y la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico de carácter consultivo (Art. 19°).

A partir de 1996, se ponen en marcha una serie de estudios para la formulación del Plan Urbano Ambiental (PUA) donde se proponen programas de actuación, perfeccionar instrumentos vigentes y crear nuevos instrumentos de promoción y económicos tendientes a facilitar las operaciones urbanísticas y de desarrollo urbano, entre ellos: Creación de un Banco de Tierras, generalización de la transferencia del derecho a construir, creación del “Derecho preferencial de compra” para el GCBA entre otros.

Si bien la Constitución de la ciudad prevé una formulación jerárquica de los instrumentos de planificación y promueve un proceso participativo (Plan Estratégico, Plan Urbano Ambiental, Códigos de Usos del suelo, de Edificación, Ambiental) la realidad ha marchado en un sentido inverso. Primero se han hecho actualizaciones al Código de Usos del suelo en el año 2000, no se ha formulado aún el Plan Estratégico y la propuesta del PUA presentada en el año 2000, no ha sido aún tratada por la Legislatura. Vale decir que la ciudad no tiene ningún Plan urbano que oriente su desarrollo y ordenamiento económico – territorial.

Para revertir el desigual desarrollo entre el área sur y norte de la CBA, en el año 2000 se crea la Corporación Buenos Aires Sur, cuyo objeto era promover el desarrollo integral de este área a través de la administración fiduciaria de inmuebles públicos. La crisis institucional del año 2001 antes descrita, la retracción de la inversión pública y privada, sumados a la ausencia de voluntad política para llevar adelante el Banco de proyectos elaborados hizo fracasar una iniciativa que podría haber sido complementaria de un conjunto de acciones sectoriales tendientes a paliar las desigualdades socio territoriales existentes.

6. CONCLUSIONES

Las transformaciones metropolitanas producidas en la última década del siglo XX nos dejan entre sus consecuencias, el desplazamiento de las clases medias como protagonistas y el aumento de la brecha entre los sectores más pobres y los más ricos de la población. El modelo emergente, además de agudizar las desigualdades sociales preexistentes, en sus formas de organización espacial acentúa la segregación.

La mayor parte del suelo creado o reconvertido durante los '90 fue promovido por el capital privado local e internacional y fue destinado a grandes emprendimientos vinculados al consumo, al crecimiento del suburbio, a la construcción de viviendas de alto estándar, a los servicios y a la gestión empresarial. El Estado, contrariamente a lo ocurrido hasta mediados de los '70 donde intervenía en la producción de suelo urbano a través de loteos populares, la expansión de redes de servicios urbanos y la construcción de viviendas de interés social, reduce su protagonismo y su responsabilidad en la regulación de los procesos de urbanización y en el ordenamiento de los usos del suelo, facilitando la realización del capital privado.

A partir del 2001, se abre una nueva etapa en la Argentina y buena parte de los diagnósticos e instrumentos de intervención y gestión urbanos vigentes, han quedado desactualizados. Los cambios en la base económica metropolitana, el incremento de la pobreza y de la indigencia, la agudización de la polarización social sumada a la recesión de la economía, obliga a un replanteo profundo del rol del Estado en materia de políticas territoriales. Las nuevas y viejas demandas sociales insatisfechas tanto de vivienda como de equipamientos sociales requieren de la definición de una nueva estrategia de desarrollo económico – territorial que articule tanto los intereses de la *competitividad urbana* como los de la *solidaridad socio – territorial*.

La RMBA cuenta aún con valiosas reservas de tierras e inmuebles públicos que requieren de un análisis y evaluación previos acerca del mejor destino urbanístico a asignarles, las alternativas de valorización, los criterios de asignación social y los niveles de impacto territorial que podrían generar los proyectos que se concreten sobre los mercados de suelo locales. El prometido saneamiento de la cuenca del Riachuelo permitiría el redesarrollo de un vasto territorio metropolitano hoy caracterizado por la pobreza y la degradación ambiental extrema.

Asimismo, de una adecuada estrategia urbanística y de inversión pública podrían captarse plusvalías urbanas a ser redistribuidas en la realización de nuevas obras públicas requeridas por los habitantes y contrarrestar la presión inmobiliaria local y global. Es decisivo recuperar a la ciudad como un espacio de trabajo y de producción y como un espacio de encuentro e integración social, pero recuperando también las ventajas competitivas y las

capacidades y oportunidades que aportó, de todos modos, su etapa de integración a la economía global.

Podríamos concluir que la situación actual metropolitana es una metrópolis con múltiples proyectos (políticos, económicos, sociales, culturales) y sin proyecto urbano entendido como horizonte integrador e inclusivo.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, Francois (1995) "Metápolis ou l'avenir des villes", Paris, Ed. Odile Jacob,
- DEMATTEIS, Giuseppe (1998) "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas", en Monclús, F. (Ed.) La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- CICCOLELLA, P. y MIGNAQUI, I. (2002) "Buenos Aires: Sociospatial Impacts of the Development of Global City Functions". En Saskia Sassen (Ed.) *Global Network-Linked Cities*, New York-London. Routledge, Editions.
- CHUDNOVSKY, Daniel y López, Andrés (1998) "Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil ¿Qué hay de nuevo en los años noventa?", en *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 38, IDES.
- MIGNAQUI, Iliana y ELGUEZABAL, Liliana (1997) "Reforma del estado y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la ciudad global y la ciudad excluyente", en Herzer, H. (comp.) *Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de muchos*. Buenos Aires, Ediciones del CBC, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. de Ciencias Sociales, UBA.
- MIGNAQUI, I. y SZAJNBERG, D. (2003) "Tendencias en la organización del espacio residencial en la RMBA en los noventa", en Rodolfo Bertonecello y Ana Fani Alessandri Carlos (compiladores) *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Instituto de Geografía, FFyL - UBA.
- SASSEN, Saskia (1999) *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires, Eudeba.
- VELTZ, P. (1996) *Mondialisation, Villes et Territoires*. L'Économie d'Archipel, Paris, Presses Universitaires de France.

NOTAS

ⁱ In 1991, this Plan established an exchange rate parity between the Argentine peso and the US dollar : 1 Argentine peso = 1 US dollar. This Plan was in effect until December 2001.

ⁱⁱ Gurman, Leopoldo (2006): "Evolución de la Inversión Directa en Argentina", Research Document PUC 06, SI – FADU – UBA.

ⁱⁱⁱ Central Business District

^{iv} By executive decree PEN N° 1279 /89 the Antiguo Puerto Madero Corporation, Sociedad Anónima was created to take charge of the area (170 hectares). After that the Decree 602 /92 was enacted for the reconversion and development of the railway area of Retiro Station that could not be implemented. This land is under control of and ad hoc Organism created with the Argentine State Reform, the National Organism for the Administration of State Assets (ONABE).

^v Este Plan estableció una paridad 1\$ = 1 US\$ (dólar americano)

^{vi} Gurman, Leopoldo (2006): "Evolución de la Inversión Directa en Argentina", Documentos de Investigación PUC 06, SI – FADU – UBA.

^{vii} Central Business District

^{viii} Por Decreto PEN N° 1279 /89 se crea la Corporación Antiguo Puerto Madero, Sociedad Anónima a cargo del Desarrollo del área (170 has.). Con posterioridad se promulga el Decreto 602 /92 para la reconversión y desarrollo del área ferroviaria de la Estación Retiro, que no logró ponerse en marcha. Estas tierras están a cargo de un Organismo creado ad hoc a partir de la Reforma del Estado argentino, el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE)