

# **Espacio urbano y extractivismo en América Latina: ¿Un nuevo patrón de desarrollo o más dependencia? *El caso de la Ciudad de Buenos Aires* (2006-2018)**

*Urban space and extractivism in Latin America:  
A new pattern of development or more dependence?  
The case of the City of Buenos Aires  
(2006-2018)*

**Por Jimena Navatta\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2019.

**Fecha de Aceptación:** 04 de abril de 2019.

## **RESUMEN**

El concepto de extractivismo proviene de una larga tradición teórico-académica y de luchas sociales vinculadas a los procesos de extracción de recursos naturales y a emprendimientos de gran escala como la megaminería a cielo abierto, la explotación hidrocarburífera y los agnegocios basados en los transgénicos, entre otros. En los últimos años, y vinculado con el concepto de urbanismo neoliberal, se ha comenzado a estudiar el extractivismo desde el espacio urbano y su conformación. El objetivo del presente trabajo es vincular el concepto tradicional de extractivismo con los fenómenos urbanos que se desarrollan en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2006-2018 y la explotación del re-

curso natural que la compone: el suelo urbano. A la vez, analizar el rol del Estado y el capital privado y de cómo este último se configura como un factor determinante para la elaboración de políticas públicas de desarrollo urbano y de la implementación de un modelo de características extractivistas en la Ciudad.

**Palabras clave:** *Extractivismo Urbano, Urbanismo Neoliberal, Derecho a la Ciudad, Espacio Urbano.*

## **ABSTRACT**

The concept of extractivism comes from a long theoretical-academic tradition and from social struggles linked to natural resource extraction processes, and to large-scale ventures such as

---

\* Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: jinavatta@gmail.com

open-pit mining, hydrocarbon exploitation and agribusiness based on transgenics, among others. In recent years, and linked to the concept of neoliberal urbanism, it has begun to study extractivism from the urban space and its conformation. The objective of this paper is to link the traditional concept of extractivism with the urban phenomena that are developed in the City of Buenos Aires in the period 2006-2018 and the exploitation of the natural resource that composes it: urban land. At the same time, analyze the role of the State and private capital and how the latter is configured as a determining factor for the development of public policies of urban development and the implementation of a model of extractive characteristics in the City.

**Keywords:** *Urban Extractivism, Neoliberal Urbanism, Right to the City, Urban Space.*

## Introducción

El sistema de acumulación por desposesión (Harvey, 2005) imperante en América Latina se vincula con los procesos de extracción de recursos naturales de gran escala como la megaminería a cielo abierto, la explotación hidrocarbúrfica (*fracking*) y los agonegocios basados en los transgénicos, entre otros. Diversos autores (Svampa, 2014; Gudynas, 2010; Acosta, 2015) han desarrollado una extensa bibliografía al respecto, poniendo el eje en la situación particular en que la región se posiciona frente a los mercados internacionales como exportador de materias primas, en un contexto de alta valorización de los recursos naturales, como el petróleo y los minerales, que los convierten en *commodities*<sup>1</sup>. En este marco, y tal

como lo definen Maristella Svampa y Enrique Viale: "el extractivismo debe ser entendido como un patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales —en gran parte no renovables— y en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como "improductivos" (2014: 16).

Pero ¿qué elementos configuran que un proceso de extractivismo asuma características urbanas? Profundizando el abordaje de urbanismo neoliberal (Theodore *et al.*, 2009) a lo largo del presente artículo de investigación analizo la implementación de una serie de políticas públicas de desarrollo urbano que tienen vinculación con la privatización del espacio público, la gestión del *stock* de suelo que derivan en procesos de gentrificación y segregación urbana. Asimismo, describo las características de la dinámica del mercado inmobiliario y de cómo este último configura un escenario urbano moldeado por la inversión de los grandes capitales privados que es la contracara del Derecho a la Ciudad (Lefebvre, 1969), y el impacto que esto tiene en los sectores vulnerabilizados que no pueden resolver su situación habitacional y acceder a una vivienda y a un hábitat adecuado. El objetivo del presente artículo es vincular el concepto tradicional de extractivismo con los fenómenos urbanos que se desarrollan en la Ciudad de Buenos Aires (2006-2018) y la explotación del recurso natural que la compone: el suelo urbano. A la vez, analizar el rol del Estado y el capital privado y de cómo este último se configura como un factor determinante para la elaboración de políticas públicas de desarrollo urbano y de la implementación de un modelo de características extractivistas en la ciudad. La selección de nuestro caso de estudio, se justifica en el hecho de que la Argentina es uno de los países más urbanizados de América Latina, registrando en el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPV, 2010) que el 91% de la población vive en ciudades. La configuración del espacio urba-

---

1 Maristella Svampa ha dado en llamar a este período el *Consenso de los Commodities* (2013), que conlleva una reprimarización de la economía con escaso valor agregado y la concentración de tierras, recursos y territorios en manos de grandes corporaciones con el aval de los gobiernos de turno.

no adquiere entonces un carácter relevante y los modelos de desarrollo que se implementen darán cuenta del tipo de ciudad que se busque construir.

Este artículo está estructurado en cuatro partes. En la primera, se analizan los dos conceptos que sirven de columna vertebral a la investigación. En la segunda, se describe a la unidad de análisis y en la tercera, se identifican las políticas llevadas por el Estado en favor de la mercantilización del uso y apropiación del espacio público. Por último, se analizan algunos efectos de estas políticas a través de datos y estadísticas recogidas y sistematizadas durante el trabajo de campo.

## **1. Los conceptos de espacio urbano y de extractivismo**

Diversos autores (Harvey; Topalov; Castells; Lefebvre) han teorizado sobre el concepto de espacio urbano y lo han caracterizado desde la perspectiva económica, política, social e ideológica. Manuel Castells (1974) analiza la construcción del espacio urbano y lo define como la expresión concreta de un conjunto histórico determinado. “El hombre se transforma y transforma su medio ambiente en su lucha por la vida y por la apropiación diferencial del producto de su trabajo” (Castells en Lombardo, 2012: 31). El espacio urbano entonces es el resultado de los distintos elementos que componen el sistema económico, político e ideológico, así como de las combinaciones que se dan entre ellos.

Topalov (1979), en cambio, cuando se refiere al espacio urbano lo hace desde una perspectiva económica. Es el resultado del proceso de reproducción tanto de capital como de fuerza de trabajo. Así, las ciudades se organizan teniendo en cuenta la dinámica del capital, la localización de las industrias y la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, el Estado cumple un rol estratégico en el ordenamiento territorial.

Para Harvey (2005) la constitución del espacio urbano responde a los ciclos del sistema capitalista. Así las distintas expresiones del capitalismo referidas al mercado inmobiliario, sea la especulación como la construcción a gran escala, funcionan como vías de escape para colocar los excedentes de capital o bien como generadoras de nuevas crisis económicas<sup>2</sup>. La actividad de la construcción no obedece a la necesidad de vivienda en sí misma, sino a la posibilidad de generar excedentes, reservas de valor y plusvalía. Bajo esta lógica se organizan las ciudades y sus espacios.

Por su parte, Lefebvre sostiene que la ciudad es “el resultado de una historia, de una praxis social, de personas y grupos determinados que realizan esta obra en condiciones históricas” (1969: 68). Las ciudades industriales se organizaron bajo la lógica de la reproducción del capital, y así la construcción de esos espacios urbanos estuvo signada por la lógica del consumo y del mercado. De esta manera, la ciudad aparece dividida por zonas y áreas, perdiéndose así la idea de totalidad. El autor busca centrar su análisis en la reproducción de la vida y contraponerlo a esa mirada economicista que primaba durante esos años. En este sentido, Alain Musset (2017) asegura que estos conceptos que han sido revolucionarios en su tiempo, son tomados por la agenda actual pero teñidos por la lógica neoliberal, perdiendo así su esencia<sup>3</sup>. El autor basa su postura

---

2 Harvey cita como ejemplos la crisis de 1973 originada por el colapso mundial de los mercados inmobiliarios; a principios de los '90 en Japón el colapso de la burbuja especulativa en tierras y propiedades; a fines de los '90 en Tailandia e Indonesia el estallido de la burbuja de la propiedad.

3 El autor cita como ejemplo el texto de la Nueva Agenda Urbana promulgada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) que

en la construcción del mito de la *ciudad justa*, mediante el cual se implementan políticas urbanas que buscan apoyar e integrar a los sectores más vulnerables pero que tienen como objetivo principal integrarlos al modelo económico dominante.

Pero ¿cómo se vincula la configuración del espacio urbano, el desarrollo en las ciudades con los sistemas de acumulación por desposesión que se implementan en los modelos extractivistas? El concepto de extractivismo se encuentra íntimamente ligado a la idea de desarrollo<sup>4</sup>, y a la necesidad de los países latinoamericanos de vender al mundo materias primas, en un contexto de aumento del valor de las mismas en el mercado internacional.

En el caso de las ciudades, el recurso natural por excelencia es el suelo urbano, la tierra pública, que se convierte en el *commodity* a rematar. El abogado ambientalista, Enrique Viale sostiene que "la apropiación indiscriminada de espacios comunes, su privatización y

la consecuente generación de excedentes que no derraman como prevé la teoría neoliberal, sino que sustentan el mecanismo de acumulación por desposesión" son las características de lo que se ha dado en llamar "extractivismo urbano" (Massuh, 2014: 57). La geógrafa Patricia Pintos retoma este concepto para dar cuenta de la existencia de una articulación público-privada que, aunque no esté formalizada tiene efectos concretos y reales en las ciudades, promoviendo la no regulación del mercado de suelo y su posterior liberalización, la idea de la tierra como reserva de valor y la especulación inmobiliaria financiera y la promoción del desarrollo de megaproyectos inmobiliarios con alto impacto territorial (Svampa, y Viale, 2014).

Este concepto se relaciona con los postulados del urbanismo neoliberal (Theodore *et al.*, 2009). Brenner, Theodore y Peck analizan el impacto de la implementación del modelo neoliberal en el ámbito urbano y cómo es el lugar propicio para, por un lado, desarrollar las bases del neoliberalismo, y por el otro, ser el lugar de resistencia que impone límites potenciales al proyecto. Los autores plantean que las metas de las políticas urbanas neoliberales son: 1. el crecimiento económico orientado al mercado, 2. el consumo de las elites, 3. el control de las poblaciones excluidas. En las ciudades se dan al mismo tiempo procesos de *destrucción creativa* (Theodore *et al.*, 2009), o sea, al tiempo que se plantean modelos de degradación de ciertas zonas, se proyectan modelos de recuperación y de reconstrucción.

Volviendo a la definición de extractivismo urbano, Viale plantea que:

la especulación inmobiliaria es nuestra megaminería o nuestra soja transgénica. Tienen la misma lógica: expulsan y provocan desplazamientos de población; concentran riqueza y territorio; se apropian de lo público; provocan daños generalizados al ambiente, hábitat y a la naturaleza. (...) Pero sobre todo desenmascara

---

tuvo lugar en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016. En este sentido, según Musset, se cita en el texto presentación de Hábitat III el concepto de derecho a la ciudad de Lefebvre, como parte del discurso políticamente correcto, pero en las políticas que se implementan en los países firmantes no se ven reflejados esos postulados.

4 El concepto de desarrollo ha sido cuestionado desde finales de la década del '60, momento en el que se abrió a debate sobre la relación entre el desarrollo y el bienestar de las personas. Diversos autores (René Dumond y M. F. Mottin (1982), Shiva (1995), Unceta Sartrategui (2009), José María Tortosa (2011)) han puesto sobre la mesa el debate y se ha cuestionado la capacidad de las sociedades latinoamericanas de poder crecer al ritmo de los procesos de desarrollo, por lo que se comenzó a utilizar el término de "mal desarrollo" (Svampa y Viale, 2014).

el evidente pacto que hay entre los gobiernos y las corporaciones. IRSA es a la Ciudad, lo que la Barrick es a la Cordillera o lo que Monsanto es al campo<sup>5</sup> (Massuh, 2014: 57-58).

Este planteo postula que el Estado juega a la vez un rol fundamental y un rol subsidiario para el desarrollo del modelo extractivista. Un rol fundamental porque asociado con el capital privado, impulsa un desarrollo de la ciudad en donde prima la especulación y la construcción a gran escala, sin tomar en consideración la idea de la ciudad perteneciente a sus habitantes, la ciudad como bien común, y un rol subsidiario porque entrega al capital privado la explotación de sus recursos naturales sin regulación estatal. Siguiendo el planteo de Gudynas (2010) este cambio en el rol del Estado también puede analizarse en relación al modelo de neoextractivismo imperante en estos años en América Latina, donde a diferencia del extractivismo convencional de los años '70, '80 y '90, en muchos casos los gobiernos renegocian los contratos con el capital privado elevando las regalías y tributos y potenciando el rol de las empresas estatales. Siguiendo este análisis, se intenta obtener cierta legitimación social en algunos sectores debido a que la renta que se produce por las actividades extractivas se utiliza para financiar políticas públicas.

Ahora bien, ¿cómo se relacionan estos postulados con el modelo de ciudad que impera en Buenos Aires? Previo a adentrarme en el análisis del modelo, me interesa realizar un

breve diagnóstico de la situación habitacional de la ciudad y sus características.

## 2. La Ciudad de Buenos Aires y la distribución del espacio público

La población total de la ciudad se mantiene estable hace 50 años, aumentando sólo 114.013 personas en el decenio 2001-2010 (CNPVH). En el mismo período, la población que vive en villas y asentamientos creció en 56.165 habitantes nuevos, es decir, 52% con respecto al 2001, gran parte de los nuevos habitantes de la ciudad viven en condiciones de precariedad en cuanto al acceso a la vivienda. Según datos de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), en el año 2012 la población de villas y asentamientos asciende a 275.000 personas. De acuerdo con datos publicados por la Dirección General de Estadísticas y Censos en la Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2017<sup>6</sup>, en la Ciudad, el 9,3% de los hogares se encuentra en situación de hacinamiento (2 y más personas por cuarto). En las Comunas 8, 1 y 4 el porcentaje de hogares hacinados supera el 20%, mientras que en las Comunas 6, 10, 13 y 14 no alcanzan al 5%. El hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) afecta al 1,5% de los hogares, registrando la mayor incidencia en la Comuna 8 (6,1%). Poco más de la mitad de los hogares (52,2%) es propietario de la vivienda y el terreno que ocupan, el 35,1% es inquilino o arrendatario, el 1,9% es ocupante por trabajo y el 10,8% restante ocupa de manera irregular sus viviendas. Si tenemos en cuenta que la población inquilina en el año 2003<sup>7</sup> era de 23.9% y la propieta-

---

5 IRSA: Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima. Es una de las mayores empresas constructoras de la Ciudad. BARRICK GOLD: compañía canadiense con sede en la Argentina que desarrolla actividades de exploración y explotación minera. MONSANTO: multinacional estadounidense con sede en la Argentina productora de agroquímicos y biotecnología destinados a la agricultura.

---

6 Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. Encuesta Anual de Hogares 2017. Síntesis de resultados.

7 Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. Encuesta Anual de Hogares 2003. Síntesis de resultados.

ria de 64,4% podemos observar un fenómeno de "inquilinización" de la población, que revierte la tendencia histórica de la vivienda en propiedad.

A su vez, se han generado desplazamientos de sectores medios que alquilaban en el mercado formal, a villas y asentamientos debido a que no han podido sortear las barreras de acceso y permanencia a una vivienda en alquiler. Entre las barreras de acceso, se encuentran los gastos que implica ingresar a una nueva vivienda (el monto correspondiente a uno o dos meses de alquiler en concepto de depósito, mes de adelanto, garantía propietaria, gastos de certificación de firmas y pedidos de registro dominial). Hasta la sanción de la Ley 5.859/17<sup>8</sup> de la Ciudad, quienes alquilaban también tenían que afrontar el pago de la comisión inmobiliaria (equivalente a un mes de alquiler).

La población inquilina que no puede sortear estas barreras de acceso es desplazada a alquilar de manera informal en villas, conventillos, inquilinatos y hoteles, donde las condiciones de precariedad y hacinamiento se agudizan y donde los precios no dejan de ser elevados. Según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2018)<sup>9</sup>, el 76.1% de la población encuestada (el estudio se realizó en 6 villas de la CABA) paga un alquiler mensual de \$4.000 o más. En algunos casos se registran montos de hasta \$8.000 y \$10.000. Según este mismo informe, el 33,6% de la población inquilina vive en situación de hacinamiento. Tanto en villa 20 como en villa 31 la población inquilina alcanza el 30%, siguiendo la tendencia de la ciudad en general donde 1/3 de la población actual es inquilina. En cuan-

to a las barreras de permanencia, se encuentran los aumentos del monto del alquiler en las renovaciones de contrato o los pactados en forma semestral. En agosto de 2018, se publicaron los resultados de la Segunda Encuesta Anual de inquilinos realizada por la Federación Nacional de Inquilinos, que arroja que en promedio la población inquilina destina el 45% de sus ingresos al pago del alquiler (sin contar los demás gastos de expensas, servicios públicos, etcétera). Este dato implica un incremento de 4% con respecto a los datos publicados en la Primera Encuesta Nacional realizada en enero de ese mismo año<sup>10</sup>.

En cuanto a las personas en situación de calle, en abril de 2017, un conjunto de organizaciones, impulsadas por la ONG Proyecto 7<sup>11</sup>, realizaron el Primer Censo Popular de gente en situación de calle, que arrojó como resultado que 5.872 personas se encuentran en situación de calle y otras 20.000 en riesgo de estarlo, mientras las últimas cifras oficiales (GCBA 2018) sostienen que se tratan solamente de 1.091.

Del diagnóstico realizado se desprende la dificultad que corresponde vivir en la Ciudad de Buenos Aires para aquellos sectores que no pueden acceder a una vivienda por sus propios medios, a pesar de la extensa normativa tanto internacional, nacional como local que los protege<sup>12</sup>. Tal como lo establece Oszlak (2017)

---

8 Ley 5857/17. Publicación: BOCBA N° 5208 del 08/09/2017 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5859.html>

9 Ver: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/informe-alquileres.pdf>

---

10 Ver: <http://www.inquilinosagrupados.com.ar/resultados-encuesta-nacional-inquilinos/>

11 Ver: <http://proyecto7.org/>

12 Una serie de tratados internacionales de derechos humanos consagran el derecho a la vivienda, entre los cuales se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, So-

existe una especie de privilegio para residir en la Ciudad debido a la implementación, desde hace 40 años, de políticas públicas que favorecieron los procesos de segregación urbana, por lo que parece que se debe “*merecer la ciudad*” para poder vivir en ella. El Estado, en su rol de articulador del mercado inmobiliario, favorece el desarrollo de un modelo que asume características extractivistas y que cuya expresión es la privatización del espacio público y el manejo del *stock* de suelo urbano como bien de cambio.

### 3. Las Políticas Públicas que favorecen el extractivismo urbano

#### • *Los procesos de privatización del espacio público*

Para analizar las políticas que conducen a la privatización del espacio público, tomo 3 ejes de estudio: el sistema de concesiones, la venta de tierra pública y la sanción del Código Urbanístico.

Mediante el sistema de concesiones, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) otorga a personas físicas y/o jurídicas la explotación de distintas actividades en inmuebles de su propiedad. Tal como lo describe Massuh (2014), existe un gran número de irregularidades en cuanto a los montos que

se abonan como a los procesos del sistema de concesiones. En cuanto a los cánones, un caso emblemático es el del grupo IRSA y la concesión en el predio del Buenos Aires Design que se prolongó por un plazo de 25 años<sup>13</sup>. El grupo al final de la concesión pagaba un canon de 397.540 mil pesos mensuales<sup>14</sup> para subalquilar 62 locales comerciales distribuidos en 3 plantas, 174 cocheras y un patio de comidas para más de 700 personas<sup>15</sup>. Teniendo en cuenta las dimensiones del establecimiento y la capacidad de alquilar los locales comerciales (destinados a diseño y venta de muebles) resulta escaso el monto mensual a pagar por la empresa al Gobierno de la Ciudad. A partir de diciembre de 2018, el Grupo dejó de administrar el predio (su concesión se venció en noviembre de ese año) y pasó a ser gerenciado por la Cámara de empresarios madereros y afines, que no pagarán canon ni cobrarán alquiler a los locales por el periodo de un año.

Por otro lado, existen fuertes irregularidades en los contratos de concesión y permisos de uso oneroso destinados a explotación comercial. La presencia de estas irregularidades en el sistema de concesiones ha sido observada por la Auditoría General de la Ciudad –AGC-

---

ciales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño. En el ámbito nacional, el reconocimiento se encuentra establecido en la Carta magna, en su art. 14 bis que determina la obligación del Estado de garantizar “el acceso a una vivienda digna”. Asimismo, el art. 75 inciso 22 le otorga jerarquía constitucional a esos tratados internacionales. En el ámbito local, la Constitución de la Ciudad reconoce en su art. 31 “el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”, estableciendo la necesidad de una resolución progresiva de las problemáticas de vivienda.

---

13 La temática sobre la que versa el shopping se relaciona con el diseño integral de los hogares y abarca todos los rubros que hacen al equipamiento y a la decoración de viviendas: muebles, artefactos de iluminación, tapicería, cuadros y objetos de diseño. Algunas de las marcas que se encuentran el centro comercial son: Art Haus, Barugel Azulay, Centro de Diseño Italiano, Geo Bazar, Home Collection, La Cardeuse, Morph, Simmons, entre otros.

14 El canon mensual representaba el 0.006% del valor de mercado del inmueble estimado en U\$S 60 millones.

15 La superficie total del predio es de 26.131 m<sup>2</sup> y la superficie alquilable de 13.903 m<sup>2</sup>.

BA—. En un informe realizado sobre las Concesiones del GCBA<sup>16</sup>, se concluye que:

en base a las tareas efectuadas y a las evidencias obtenidas, se observan falencias de administración, debilidades de control interno e incumplimientos de la normativa vigente (...) Como consecuencia de lo mencionado y de las observaciones vertidas en el presente informe, se sostiene que desde el punto de vista legal y financiero del Organismo auditado<sup>17</sup>, no ha alcanzado la totalidad de los objetivos previstos en el año (...) (AGCBA, 2016: 5).

Estas consideraciones tienen en cuenta los montos que la Ciudad ha dejado de percibir en función de la explotación de predios de su propiedad, pero también se puede realizar el análisis centrándonos en los usos que la Ciudad determina para sus inmuebles. La concesión del predio donde funciona Costa Salguero, por ejemplo, responde a una lógica de otorgar el permiso de uso y explotación comercial a una empresa en detrimento de las y los habitantes de la Ciudad, incumpliendo con lo establecido en el Código Civil y Comercial<sup>18</sup> en cuanto al espacio que debe quedar libre para constituir el camino de sirga y la posibilidad del resto de la población de circular por la ribera del río. Como he mencionado anteriormente, en la constitución del espacio urbano se ponen en juego decisiones políticas, económicas, sociales e ideológicas (Harvey, 2005; Topalov, 1979; Castells, 1974; Lefebvre, 1969).

---

16 Auditoría General de la Ciudad (2016). Informe "Concesiones del GCBA". Recuperado de: [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20161123\\_1649---Concesiones-del-GCBA-.pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20161123_1649---Concesiones-del-GCBA-.pdf)

17 La Dirección General de Concesiones.

18 Art. 1974 del Código Civil y Comercial de la Nación.

La política de concesiones se complementa con la venta de tierra pública como el otro eje que moldea la privatización del espacio público. Como mencioné ya en este artículo, en las ciudades, el recurso natural por excelencia es el suelo urbano, la tierra pública, que se convierte en el *commodity* a rematar. La política pública del período analizado ha privilegiado la venta del patrimonio estatal, entregando recursos propios para favorecer emprendimientos privados de gran envergadura, desconociendo así la posibilidad del Poder Ejecutivo local de regular el mercado inmobiliario a través de un parque habitacional propio. Hacia fines del año 2012, el partido oficialista de la ciudad (el PRO, liderado por Mauricio Macri —ex intendente de la ciudad, actual presidente de la Nación—) logró aprobar en la Legislatura local una serie de iniciativas que daban curso a proyectos urbanísticos de gran escala para la Ciudad de Buenos Aires y la entrega de decenas de hectáreas a la especulación inmobiliaria<sup>19</sup>. Massuh (2014) enumera estas iniciativas, siendo las más relevantes la autorización para la venta de 40 inmuebles de la ciudad, el permiso para la construcción del Centro Metropolitano Audiovisual en los predios del Mercado Dorrego, la autorización para el emplazamiento de bares en plazas y parques y su consecuente explotación comercial, la venta del Edificio del Plata (en la calle Carlos Pellegrini al 200, en pleno centro de la ciudad) para la construcción del Centro Cívico en la zona sur de la Ciudad, la creación del Distrito de las Artes en La Boca, Barracas y San Telmo, la concesión por 30 años de 3.7 hectáreas del Parque Roca para la construcción de una terminal de mi-

---

19 La aprobación de estas iniciativas fue posible gracias al acuerdo con otros bloques de la oposición, debido a que la mayoría de estas leyes requieren de una mayoría especial (40 votos), audiencias públicas y aprobación inicial y final (proceso de doble lectura).

cros (este espacio era utilizado para actividades recreativas y deportivas de la comuna 8), entre otras. Estas iniciativas parlamentarias no son aisladas. En diciembre de 2018, se sancionó la Ley 6138/18<sup>20</sup> que dispone la enajenación de 22 inmuebles de dominio de la Ciudad, e incluso propone la modificación de las leyes N° 3397<sup>21</sup>, 4264<sup>22</sup> y 4740<sup>23</sup> en lo que concierne al destino de los fondos producidos por la venta de alguno de los inmuebles dispuestos en esas normativas. Estas tres normativas modificadas también disponen la enajenación de inmuebles (en los años 2010, 2012 y 2014).

La política de venta de tierras públicas de la Ciudad se combina con la política nacional, donde la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) subasta terrenos públicos nacionales localizados en la Ciudad para financiar obras de infraestructura. En un informe conjunto (2018)<sup>24</sup> realizado por la AABE, la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior de la Ciudad (Invest BA) y la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) se explicita el objetivo de realizar una política combinada de venta de activos del Estado Nacional ubicados en

la Ciudad, realizando convenios urbanísticos para la construcción de emprendimientos a gran escala, donde la inversión privada juega un rol fundamental. En el cronograma de subastas de 2018 incluido en ese documento, se propone la enajenación de 49.1 hectáreas de la Ciudad, distribuidas en diferentes zonas (el volumen más importante –20.1 hectáreas– corresponde a un predio ubicado lindero al Parque Indoamericano, en Villa Soldati) para el desarrollo de diferentes emprendimientos privados y mixtos.

Asimismo, el Estado cuenta con el instrumento por excelencia para el desarrollo urbano que es el Código Urbanístico que establece las normas urbanísticas para la Ciudad. En diciembre de 2018, la Legislatura de la Ciudad aprobó las leyes correspondientes a los nuevos Códigos Urbanístico<sup>25</sup> y de Edificación<sup>26</sup>. Baer y Garay (2017) analizan la propuesta oficial destacando la falta de consideración de la ciudad actual y existente y de los problemas que afectan a los porteños en el diseño del proyecto. Mientras que en la propuesta oficial se busca duplicar la población sin el acompañamiento correspondiente de la provisión de servicios y obras de infraestructura, quienes viven en la Ciudad reclaman por la falta de espacios verdes y la congestión del tránsito. Esto demuestra la falta de participación de organizaciones sociales y vecinos interesados en el diseño del proyecto<sup>27</sup>.

---

20 Publicación: BOCBA N° 5533 del 09/01/2019 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6138.html>

21 Publicación: BOCBA N° 3345 del 21/01/2010 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3397.html>

22 Publicación: BOCBA N° 4002 del 26/09/2012 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4264.html>

23 Publicación: BOCBA N° 4309 del 03/01/2014 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4740.html>

24 Informe conjunto de AABE y GCBA: Transformando Buenos Aires: oportunidades para desarrollar juntos la Ciudad. Año 2018.

---

25 Ley N° 6099/18.

26 Ley N° 6100/18.

27 El anteproyecto que difundió en un primer momento el GCBA no contaba con mecanismos de participación de la población, ni había sido discutido en las Juntas Comunales, desconociendo la competencia de las comunas en la planificación urbana de la ciudad. Por tal motivo, un grupo de vecinos interpuso una acción de amparo (BALDIVIEZO JONA-

Siguiendo el análisis de Baer y Garay (2017), como propuestas de renovación urbana, se dispone la conformación de manzanas como bloques homogéneos, o sea, se empareja la capacidad constructiva de las manzanas en forma de bloque. Si bien estos procesos de transformaciones se dan de manera paulatina, se esperan cambios a corto plazo en dos direcciones: por un lado, en los barrios donde existe una gran valorización inmobiliaria, como Palermo, Recoleta o Belgrano, se va a dinamizar la construcción de obras nuevas que tiendan a homogeneizar las alturas existentes; por otro lado, en barrios de casas bajas, donde se amplían las áreas con capacidad para construir entre 5 y 7 pisos, se van a impulsar proyectos que tiendan a aumentar las alturas. Estos procedimientos afectan la identidad cultural de los barrios y la calidad de vida de los vecinos (más aún si esto no irá acompañado de obras de infraestructura urbana).

Cabe también destacar la creación de las "Áreas de desarrollo", nueva zonificación que se asigna a los espacios en torno al sistema de autopistas y a la vera del Riachuelo, donde se permite la construcción de torres de mayor altura. El Arq. Eduardo Reese, Director del Área de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), explica los motivos que llevan al nuevo código a establecer la construcción en altura en estas nuevas zonas: "el énfasis del proceso de renovación urbana está orientado en el sur, porque es el único lugar de la ciudad donde todavía el mercado inmobiliario puede generar plusvalías extraordinarias. La zona norte está saturada, entonces el mercado necesita el sur"<sup>28</sup>.

---

TAN EMANUEL; Y OTROS CONTRA GCBA POR APELACIÓN - AMPARO - GENÉRICO, Expte. N° A 24068-2016/2).

28 Entrevista al Arq. Eduardo Reese, Buenos Aires, 30/08/17.

Por último, el Título del Código Urbanístico destinado a proteger los barrios populares, carece de instrumentos que protejan a las familias del riesgo de desplazamiento a causa de los efectos del mercado, luego de las intervenciones de reurbanización que el GCBA ha comenzado a realizar<sup>29</sup>. Estos proyectos, una vez realizada la regularización dominial de las tierras, corren riesgo de devenir en la habilitación de procesos de desplazamiento paulatino de la población por efecto de la presión del mercado. Estos proyectos no son aislados, sino que se suman a otras intervenciones que el GCBA ha implementado de cara a la renovación urbana de ciertas zonas de la Ciudad que eran consideradas improductivas, pero que devinieron en procesos de gentrificación y expulsión de población.

#### • *La gentrificación y la renovación urbana*

Acerca del concepto de gentrificación, diversos autores (Glass, R. 1964; Lyons, 1996; Wesssep, 1994; Zukin, S. 1995; Castells, 1983; Pacione, 1990) han teorizado sobre el tema. A los fines de esta investigación, utilicé el término de gentrificación para dar cuenta del

desplazamiento o reemplazo de un grupo de rango socioeconómico bajo por otro de mayor status socioeconómico en el centro de la ciudad, que involucra la renovación de inmuebles que se han deteriorado previamente, para usos residenciales y que tiene lugar de manera despareja, afecta a unos barrios o vecindarios pero no a otros y ocurre por etapas (Lyons, 1996 en Herzer, 2008: 21).

Herzer (2008) añade que las inversiones que buscan la rehabilitación de viviendas y su me-

---

29 En la actualidad, el GCBA se encuentra implementando proyectos de reurbanización en la villa 31 y 31 bis, el Playón de Chacarita, villa 20 y Rodrigo Bueno.

joramiento van acompañadas de procesos de renovación de toda el área afectada, que incluyen obras de infraestructura, equipamientos y servicios. Por lo tanto, se producen cambios en el mercado de suelo y la vivienda, con el aumento del precio de los inmuebles, y los principales afectados son los ocupantes e inquilinos que padecen las consecuencias del desplazamiento. Asimismo, la autora agrega que:

la gentrificación puede también ser descrita como un proceso de diferenciación social y espacial. Y en este sentido se vincula con la segregación en tanto ésta significa establecer una distancia social y espacial entre una parte y el resto. (...) La gentrificación es una expresión de la desigualdad social” (Herzer, 2008: 22).

Uno de los indicadores de éxito de la implementación de políticas públicas que apuntan a la renovación urbana<sup>30</sup> (Herzer, 2008) es el aumento del m<sup>2</sup> de suelo en las zonas “recuperadas” por la inversión pública y privada. Eso es lo que refieren los funcionarios de más alto rango del GCBA cuando evalúan la implementación de estas políticas. En el año 2009, el Poder Ejecutivo logra la aprobación de un proyecto de su autoría en la Legislatura de la Ciudad que establece la creación del Distrito Tecnológico<sup>31</sup>. Esta fue la primera normativa que habilitó la configuración de una política pública tendiente a la creación de *clusters*

o distritos que delimitan sin ningún tipo de estudio previo sobre la zona y sin tener en cuenta la calidad de vida de sus habitantes, un barrio o porción de barrio con el objetivo de atraer inversiones privadas<sup>32</sup>. Existe una extensa bibliografía internacional sobre la política de creación de *clusters* —desde Alfred Marshall (1890), hasta Michael Porter (1990)— entendida como concentraciones espaciales de actividades económicas vinculadas entre sí (Socoloff, 2013). “Los *clusters* son concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas, que actúan en determinado campo. Agrupan a una amplia gama de industrias y otras entidades relacionadas que son importantes para competir” (Porter, 1999: 132).

Las empresas que se instalan en esas zonas delimitadas gozan de la exención de los siguientes impuestos: de Ingresos Brutos, de ABL, de derechos de delineación y construcciones, y del impuesto al sello por 15 años para empresas nacionales y por 10 años para empresas de capital extranjero. Asimismo, los beneficios impositivos se extienden a toda la actividad comercial que desarrollen esas empresas en el resto de la ciudad.

El objetivo de creación de los distritos puede resumirse en 3 cuestiones: revitalizar zonas degradadas o abandonadas, atraer inversiones privadas, y crear empleo privado (Theodore *et al.*, 2009). En cuanto a la primera y segunda cuestión, resulta preocupante el nivel de expectativa que el Ejecutivo local impone

---

30 A los fines de la presente investigación, defino renovación urbana como Kennedy y Leonard (2001) definen revitalización: como un proceso de mejoramiento de la infraestructura, el equipamiento, el comercio, los servicios a la comunidad a través de la inversión tanto pública como privada.

31 Ley 2.972 Publicación: BOCBA N° 3101 del 22/01/2009. Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2972.html>

---

32 En la actualidad, existen 6 Distritos o Polos en la Ciudad de Buenos Aires: El mencionado distrito tecnológico (Parque de los Patricios y Nueva Pompeya), el distrito audiovisual (Chacarita, Villa Ortúzar, Paternal, Palermo y Colegiales), el distrito de diseño (Barracas), el distrito de las artes (La Boca, San Telmo y Barracas), el distrito del deporte (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati) y el Distrito Joven (Costanera).

a la inversión privada para la revitalización de zonas, en su gran parte ubicadas al sur de la Ciudad, sin tener en cuenta la inversión pública que se debe promover en esas zonas, en la búsqueda de acortar la brecha con el norte de la ciudad. Leyendo las descripciones oficiales sobre los objetivos de estos distritos, pareciera que la única forma de "recuperar" estas zonas es mediante la inversión privada, pero en realidad no se tiene en cuenta que, mediante las exenciones impositivas y los beneficios establecidos, se disminuye la recaudación propia de la Ciudad, repercutiendo por tanto en el Tesoro y los Presupuestos públicos. La sinergia entre lo público y lo privado, en realidad, no funciona como sinergia porque el Estado es el que deja de cobrar impuestos sin recibir ninguna contraprestación por parte de las empresas privadas (Massuh, 2014). Asimismo, la inversión que realizó el Estado local en el Distrito Tecnológico para que la zona se convirtiera en atractiva para los inversores, mediante la extensión de la línea H, la instalación de una sede de la Policía Metropolitana, entre otras, no se planificó mediante un mecanismo de recuperación de plusvalías, sino que se realizó para promover la instalación de las empresas. En cuanto a la tercera cuestión, es interesante contraponer el análisis oficial con un informe realizado por la Auditoría de la Ciudad (2014)<sup>33</sup> con respecto a la implementación del Distrito Tecnológico. Mientras que el entonces Ministro de Desarrollo Económico, Francisco Cabrera en su presentación anual en la Comisión de Presupuesto de la Legislatura de la CABA afirmaba que:

desde que el Distrito Tecnológico fue creado por ley, en diciembre de 2009, a los efectos

---

33 Auditoría General de la Ciudad (2014). Informe "Distrito Tecnológico". Recuperado de [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20141010\\_1495---Distrito-Tecnologico.pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20141010_1495---Distrito-Tecnologico.pdf)

prácticos, se instalaron 200 empresas de tecnología<sup>34</sup> con alto valor agregado. Se invirtieron cerca de 300 millones de dólares; se emplea a 20.000 personas, de las cuales ya hay 12.000 trabajando en el Distrito Tecnológico<sup>35</sup>; y han construido o mejorado más de 300.000 metros cuadrados" (Versión Taquigráfica, Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, 10 de noviembre de 2014, Legislatura de la CABA: 6).

En el informe de la AGCBA se menciona que "la implementación del Distrito no ha tenido un efecto dinamizador de la creación del empleo, toda vez que en su mayoría las empresas mantienen su plantilla de empleados, limitándose a un traslado de la sede laboral" (AGCBA, 2014: 8). Asimismo, en lo que tiene que ver con la promoción de actividades TICs, de las 100 empresas que la autoridad de aplicación informó como incorporadas al Registro de empresas TIC al 13 de agosto de 2013, 87 eran preexistentes a la creación del Distrito. Este es uno de los indicadores que revela que no ha habido un crecimiento significativo de nuevas empresas TICs que se radiquen en la zona (AGCBA, 2014: 8).

Este análisis se suma a que en las zonas donde se instalaron los distritos, en mayor medida en los de la zona sur, las necesidades de los pobladores responden a la situación de emergencia habitacional que atraviesan las comunas 4 y 8<sup>36</sup>, y debido a que no se imple-

---

34 El subrayado es propio.

35 El subrayado es propio.

36 Para profundizar en las características de emergencia habitacional de las comunas 4 y 8 se sugiere consultar el informe del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2013). Diagnóstico socio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/71>

mentaron políticas públicas complementarias, se promovieron procesos de gentrificación con la consecuente expulsión de población a causa del aumento del m<sup>2</sup> de suelo en las zonas y a la presión de los desarrolladores inmobiliarios que se instalaron para dar respuesta a las características de la nueva población en esos barrios (Herzer, 2008).

El ex Ministro de Desarrollo Económico decía a propósito del éxito de la implementación del Distrito Tecnológico por las nuevas inversiones inmobiliarias y de la “felicidad” de los vecinos:

se construyeron cerca de 350.000 metros cuadrados en el Distrito Tecnológico, con lo que implica de empleo, de pago de ingresos brutos, de mejora del barrio, de aumento de las propiedades de los vecinos. Por eso los vecinos están tan contentos. La mayoría de los vecinos de Parque Patricios no solamente tenían propiedades que no valían absolutamente nada, muchas de ellas intrusadas (...) (Versión Taquigráfica, Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, 10 de noviembre de 2014, Legislatura de la CABA: 51).

El aumento del precio del m<sup>2</sup> en la Ciudad de Buenos Aires repercute directamente en la posibilidad de los sectores vulnerables de poder acceder a una vivienda no sólo en propiedad, sino también en alquiler, y las consecuencias se traducen en desplazamiento de la población residente a otras zonas, incluso fuera de la Ciudad. En tal sentido, Janoschka & Sequera (2014) afirman que, en las ciudades latinoamericanas, como es el caso de Buenos Aires, se están llevando adelante procesos de expulsión de los sectores populares que viven en las zonas céntricas, el caso de los desalojos y del desplazamiento de población por factores socioeconómicos, pero también de sus actividades económicas, como el caso de los vendedores ambulantes en el espacio público. Los autores afirman que el desplazamiento es un factor

clave de la extracción y acumulación capitalista en los procesos urbanos actuales, transversal a los procesos de gentrificación (Janoschka & Sequera, 2014).

Estos procesos se dan en el marco de una Ciudad donde el valor del m<sup>2</sup> de suelo ha aumentado 145% en el período analizado, donde se han estrechado aún más las posibilidades de las poblaciones vulnerabilizadas de resolver su situación habitacional a través de la vivienda en propiedad, pero también del alquiler. Para entender cómo funciona el mercado inmobiliario, a continuación, describo algunas de sus principales características.

#### 4. Los efectos del extractivismo en números

Como vengo sosteniendo a lo largo del presente trabajo, las relaciones entre el capital público y privado en cuanto a la planificación urbana han sido estrechas. Las distintas políticas públicas que ha implementado el GCBA y que he analizado anteriormente se han sustentado en la inversión privada y en la capacidad de los capitales de generar crecimiento. En algunas ocasiones, como el caso de la creación de los distritos, se ha buscado una sinergia que como he analizado no ha funcionado como tal. La Ciudad de Buenos Aires mantiene su población estable durante los últimos 50 años, pero aumenta su capacidad constructiva y la cantidad de m<sup>2</sup> construidos año a año. Teniendo en cuenta declaraciones oficiales<sup>37</sup>, la intención de la actual gestión es lograr una Ciudad para 6 millones de habitantes (esta idea se materializó con la sanción del nuevo Código Urbanístico), por lo que la industria de la construcción adquiere relevancia en la plani-

37 Para Macri, la ciudad de Buenos Aires “debería duplicar su población” (01/01/2013). *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/2013/01/01/689220-para-macri-la-ciudad-buenos-aires-deberia-duplicar-su-poblacion/>

ficación de políticas de desarrollo urbano. Las preguntas que surgen realizarse son para quién se construye en la Ciudad de Buenos Aires, si la población se mantiene estable pero la cantidad de viviendas aumenta, cuál es el destino de esas viviendas y en qué zonas de la Ciudad se construye más. Si realizamos una comparación entre los años 2006 a 2016, teniendo en cuenta la cantidad de permisos de construcción solicitados para vivienda nueva, podemos observar una fuerte caída a partir del año 2009 con una leve mejoría en el año 2011, para volver a caer al año siguiente y comenzar una recuperación de la actividad en el 2016 (Gráfico 1). Esta caída tiene relación directa, en general, con la menor intensidad de la actividad económica y, en particular, con el efecto del denominado cepo cambiario<sup>38</sup>. Tal como señala Baer (2016): "la evolución de los permisos de construcción es significativamente más sensible que la dinámica de precios del suelo frente a la volatilidad de la economía y pone de manifiesto el carácter procíclico de la construcción" (2016:14).

Existe una tendencia a concentrar la industria de la construcción en la zona norte de

la ciudad, contrariamente a la necesidad de vivienda que presenta la zona sur, donde se encuentran ubicadas la mayor cantidad de villas de la Ciudad y las situaciones habitacionales deficitarias<sup>39</sup>. Siguiendo los datos publicados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC, 2013)<sup>40</sup>, podemos afirmar que la zona sur de la Ciudad es donde se encuentran la mayor cantidad de hogares con vulnerabilidad habitacional: la calidad constructiva de los hogares de la comuna 8 se encuentra por debajo del promedio de la Ciudad, como así también sucede en las comunas 4, 1, 7 y 9. En contraposición a esto, en las zonas norte, centro y oeste, las Comunas 2, 6, 13 y 14 presentan valores por encima del promedio.

Siguiendo con esta idea, si realizamos un análisis sobre las comunas de la Ciudad donde aumenta la construcción, por ejemplo, en el año 2016, podemos observar que son las comunas 1, 12, 13 y 14 de la zona norte y sólo la 7 de la zona sur las que solicitaron permisos de construcción para superficies cubiertas mayores a 100 mil m<sup>2</sup>.

---

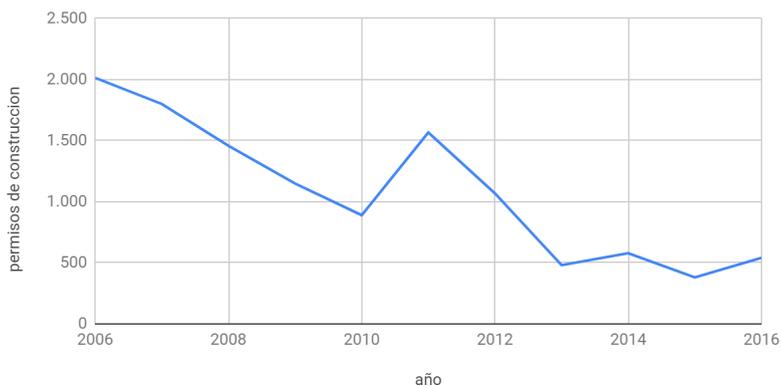
38 El "cepo cambiario" surgió en noviembre de 2011 y consistió en la implementación de una serie de medidas oficiales que restringieron la compra y venta de dólares en el mercado cambiario con el fin de evitar la fuga de capitales.

---

39 Algunas de las villas más densamente pobladas de la zona sur de la Ciudad son: la villa 21-24, villa 20, villa 1-11-14 y villa 15.

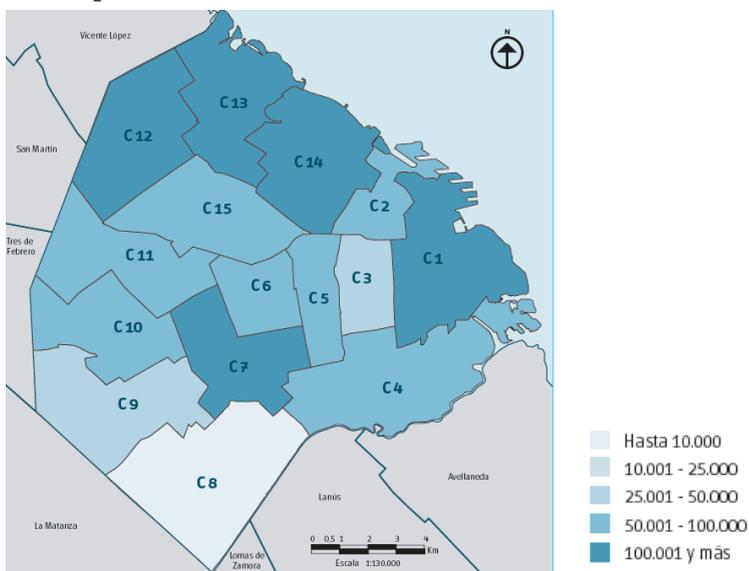
40 Instituto de Vivienda de la Ciudad (2013). Informe "Situación habitacional CABA" Documento N°1.

**Gráfico 1:**  
**Evolución de los permisos de construcción solicitados para vivienda nueva.**  
**Ciudad de Buenos Aires.**  
**Años 2006-2016.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico 2016 DG Estadísticas y Censos de la CABA.

**Gráfico 2:**  
**Superficie cubierta en m<sup>2</sup> de construcciones nuevas y ampliaciones**  
**por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2016.**



**Fuente:** Anuario Estadístico 2016 DG Estadísticas y Censos de la CABA.

En cuanto a los permisos de obra y la superficie cubierta en m<sup>2</sup> de uso residencial es interesante para el análisis desagregar en el tipo de construcción, si son Univiviendas<sup>41</sup> o Multiviviendas<sup>42</sup>. En el Gráfico 3 se observa la evolución de los m<sup>2</sup> construidos a lo largo de la serie histórica desde el año 2006 al 2016. Por efecto del dinamismo que presenta el rubro de la construcción, se observan valores y variables poco estables, donde se encuentra el mayor de los valores en el año 2006 (2.669.797 m<sup>2</sup>) y el menor en 2015 (469.724 m<sup>2</sup>). Como puede observarse, la participación de los m<sup>2</sup> destinados a univiviendas es mínima comparado con los destinados a multiviviendas en relación al total de superficie cubierta de m<sup>2</sup> construidos. Se construyen en mayor medida edificios con un gran número de viviendas a incorporar al mercado que casas individuales destinadas al uso.

En el Gráfico 4 se observa la participación de las nuevas construcciones según la cantidad de ambientes que presentan. Aquí se puede observar la evolución, por ejemplo, de las construcciones de uno y de dos ambientes y la involución de las de tres ambientes en las multiviviendas. Esto se relaciona con el tipo de destinatario al que se dirigen los nuevos emprendimientos inmobiliarios, debido a que en la Ciudad actual los hogares se caracterizan por un tamaño reducido<sup>43</sup> y por tanto

resulta más atractivo para el mercado inmobiliario disponer para la venta departamentos de menor cantidad de ambientes y dimensiones mínimas.

---

41 Son construcciones sobre parcelas propias que poseen una sola vivienda, pudiendo incluir uno o más espacios para fines no residenciales en las mismas.

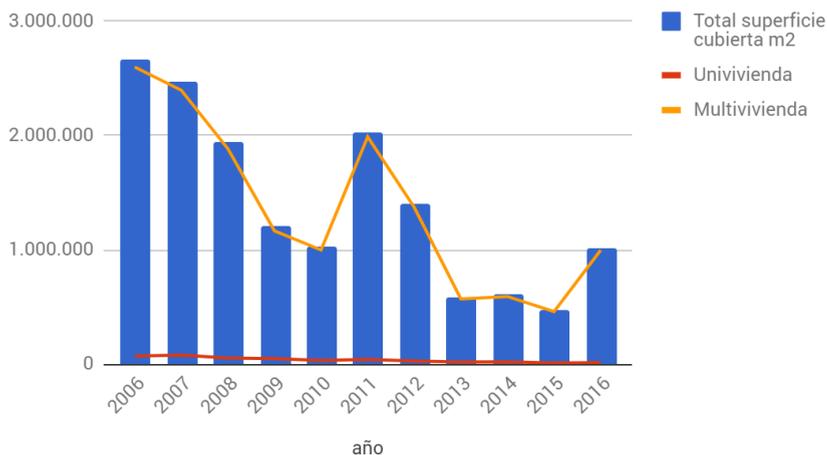
42 Se refieren a edificios residenciales que poseen dos o más viviendas.

43 En cuanto a la composición de los hogares, según la Encuesta Anual de Hogares 2017 de la DG Estadísticas y Censos, se caracterizan por un tamaño reducido (2,4 personas por hogar), si bien es diferente según zona. En la Zona Norte los

---

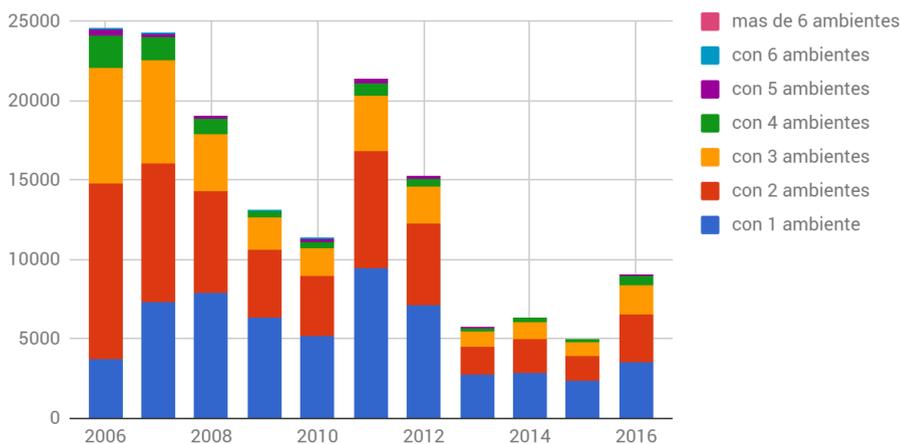
hogares en promedio tienen menos de 2 personas, más de la mitad son de una persona (51,6%) mientras aquellos con más de 4 integrantes representan el 3,4%. En contraste, en la Zona Sur (Comunas 4, 8, 9 y 10) el promedio es de 3 personas: los de una persona constituyen el 20,7%, mientras que los más numerosos (5 y más) son el 16,6%.

**Gráfico 3:**  
**Total superficie cubierta de m<sup>2</sup>, Univienda y Multivienda. Ciudad de Buenos Aires.**  
**Años 2006-2016.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la DG de Estadísticas y Censos del GCBA.

**Gráfico 4:**  
**Permisos otorgados por cantidad de ambientes en Multiviendas. Ciudad de Buenos Aires.**  
**Años 2006-2016.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la DG de Estadísticas y Censos del GCBA.

Si realizamos un análisis sobre la categoría de las construcciones del período 2006-2016, podemos observar que para los primeros años, el porcentaje de viviendas de categoría suntuosa<sup>44</sup> representaba un número superior a la categoría sencilla, para luego des-

cender y volver a subir en el año 2016, revirtiendo la tendencia nuevamente. Por ejemplo, en el año 2006, las viviendas suntuosas construidas fueron 9.306 y 7.075 de categoría sencilla, en el 2007, 8.456 y 7.039, en el 2008, 6.742 y 5.921 para luego revertir la tendencia en los años siguientes. Pero en el año 2016 nuevamente la cantidad de viviendas suntuosas supera a las sencillas, siendo 3.650 las primeras y 2.579 las segundas. Estos procesos se dan en el marco de un Estado que habilita desde la normativa la posibilidad de este tipo de construcción.

Ahora bien, la pregunta que merece ser realizada es cómo impacta la cantidad de metros cuadrados construidos, con la distribución geográfica y el destino de las viviendas en el precio del suelo. En el período analizado, la evolución del precio del m<sup>2</sup> promedio para departamentos a estrenar en la Ciudad de Buenos Aires aumentó un 145%.

---

44 La ley 3462 (Publicación: BOCBA N° 3452 del 01/07/2010) define las siguientes categorías:

**CUARTA CATEGORÍA:** Construcciones sencillas: Se tiene en cuenta, en primer término, el programa a desarrollar, en el que no pueden figurar más ambientes que: Viviendas: Porche o vestíbulo; sala de estar o comedor; dormitorios; baño y toilette por cada cuatro locales de primera; cocina, lavadero, garaje, depósito; servicios centrales de calefacción, agua caliente y/o aire acondicionado.

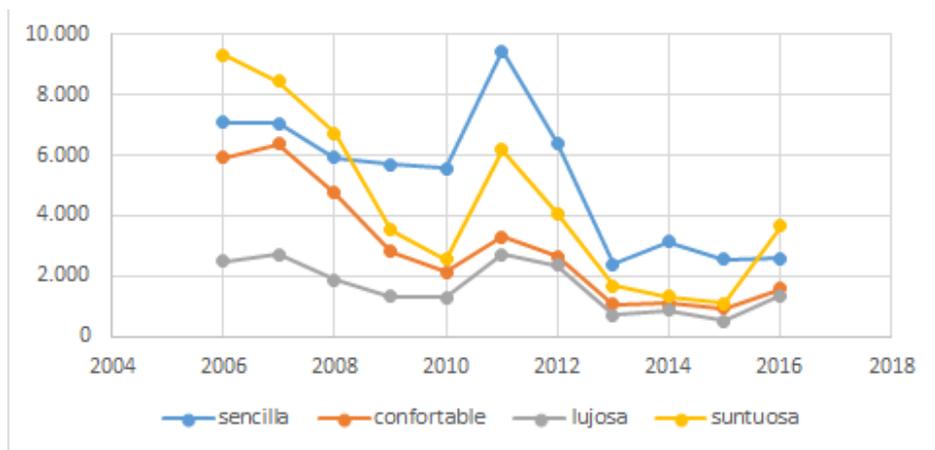
**TERCERA CATEGORÍA:** Construcciones confortables: Aquellas que excede por su programa los ambientes o locales de la categoría anterior: Viviendas: escritorios, ante-cocina o ante-comedor o comedor de diario (siempre que su separación con el ambiente principal esté perfectamente definida); una habitación de servicio y un baño de servicio; un cuarto de planchar. El living-room y el comedor o el living-comedor no deben exceder en conjunto de 42 m<sup>2</sup> de superficie.

**SEGUNDA CATEGORÍA:** Construcciones de lujo: Aquellas que exceden por su programa los locales o instalaciones de la categoría anterior: Viviendas: Ascensor en las unifamiliares; ascensor con acceso privado a un solo departamento por piso; ascensor de servicio, siempre que el mismo esté perfectamente caracterizado como tal; hasta tres habitaciones y tres baños de servicio; living-room o living-comedor que excedan de 42 m<sup>2</sup>. de superficie, sin perjuicio de lo dispuesto con respecto a los ambientes de recepción en la primera categoría de viviendas.

---

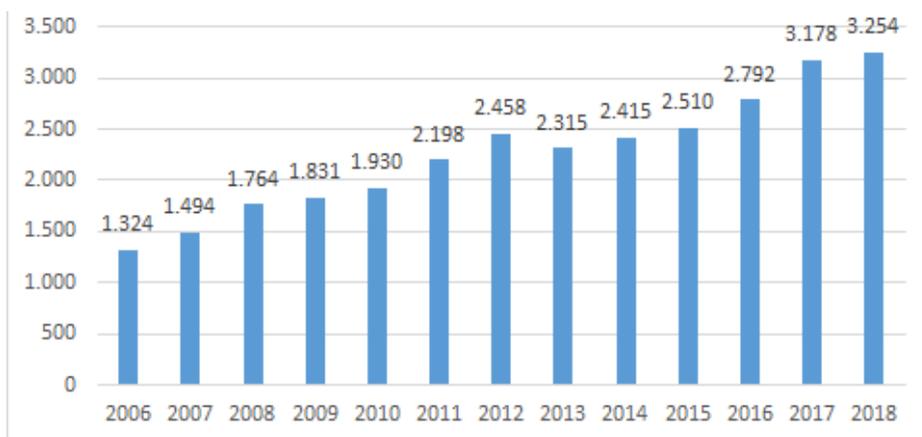
**PRIMERA CATEGORÍA:** Construcciones suntuosas: Aquellas que, reuniendo las características indicadas en el inciso anterior, tienen su construcción complementada con detalles suntuosos e importantes ambientes de recepción, más de tres habitaciones y tres baños de servicio; pileta de natación, cuerpo independiente para vivienda de servicio; etcétera.

**Gráfico 5:**  
**Comparación viviendas de categoría sencilla, confortable, lujosa y suntuosa.**  
**Ciudad de Buenos Aires.**  
**Años 2006-2016.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la DG de Estadísticas y Censos del GCBA.

**Gráfico 6:**  
**Evolución del valor promedio en US\$ del m<sup>2</sup> en departamentos a estrenar.**  
**Ciudad de Buenos Aires.**  
**Años 2006-2018.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del sistema Buscainmueble (hasta julio 2011), Adinco (entre octubre 2011 y abril 2015) y Argenprop (desde julio 2015).

La cantidad de m<sup>2</sup> construidos se distribuye de manera desigual entre la zona norte y la zona sur de la ciudad, buscando la mayor renta posible en el mercado inmobiliario. El comportamiento de los precios también fue desigual entre las distintas comunas de la ciudad. La tendencia histórica da cuenta de mayores valores en las comunas de la zona norte que en la zona sur. Sin embargo, a raíz de la búsqueda de inversiones privadas para la implementación de procesos de renovación urbana que analicé anteriormente, y la implementación de políticas de desarrollo urbano, como la creación de los distritos, el precio del suelo en la zona sur tuvo un aumento mayor en porcentaje desde el año 2007 al que se produjo en la zona norte. El informe del GCBA "Evolución de la Equitatividad del valor del suelo" (2012) afirma que desde 2007 los incrementos de los precios del suelo en la zona norte —medidos en dólares por metro cuadrado— "fueron de 47,6%, mientras que en la zona sur se dieron en 91,2%, revertiendo la tendencia previa" (2012: 8).

Siguiendo el planteo de Baer (2011), ningún bien ha experimentado un aumento de precios tan acelerado y sostenido como el suelo y la vivienda en la última década. Por un lado, la acumulación por desposesión que describe Harvey (2005) —citado anteriormente— que organiza las ciudades y su espacio. Por otro lado, la contracara de este escenario es la presión que ejerce el aumento del precio del suelo en la capacidad de la población de acceder y resolver su situación habitacional mediante el alquiler o la compra de una vivienda. Esta situación ha provocado el desplazamiento y expulsión de sectores de la sociedad que no pueden acceder al mercado formal inmobiliario a zonas fuera de la ciudad o a resolver su situación de manera informal, en villas o asentamientos (Baer, 2011). Se requiere del impulso de políticas públicas que revertan esta tendencia desde un criterio de equidad territorial y se fomente el uso de la ciudad de manera justa e igualitaria.

En el modelo extractivista, las corporaciones adquieren un rol relevante en su articulación con el Estado para el desarrollo de sus emprendimientos. Un ejemplo de una gran corporación inmobiliaria es el grupo IRSA<sup>45</sup> que posee en la Ciudad 16.250.000 m<sup>2</sup> entre edificios, *shoppings* y terrenos: la misma superficie que los barrios de Belgrano, La Boca y Recoleta juntos. La política de la empresa se basa en la capacidad de compra de tierra (funcionando como *commodity*) generando un *stock* en reserva para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios de gran escala a largo plazo. Sus emprendimientos en la actualidad se pueden agrupar en 6 rubros: 1. Centros Comerciales: es dueña de los *shoppings* más importantes de la Ciudad de Buenos Aires: DOT Baires, Abasto Shopping, Alto Palermo, Distrito Arcos, entre otros; 2. Edificios de Oficinas; 3. Hoteles; 4. Desarrollos Residenciales; 5. Reservas de Tierra: IRSA promueve la adquisición de tierras con potencial de desarrollo o valorización para su posterior venta. La corporación es propietaria del terreno ubicado en la avenida Avellaneda, entre Fragata Sarmiento y Olegario Andrade en el barrio de Caballito donde tiene intenciones de construir un *shopping*<sup>46</sup> y el predio donde se

---

45 Para profundizar en las características y en el accionar de esta corporación, se sugiere consultar a Socoloff, Ivana (2013). "Aventuras y desventuras de IRSA en Buenos Aires: una lectura a partir del caso de la Ex Ciudad Deportiva". Publicación del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP).

46 Respecto al predio ubicado en Caballito, la empresa lo adquirió en 1997, con la intención de construir un centro comercial. La historia sobre la obtención del predio, según denuncias de los vecinos de barrio y de los socios del club Ferrocarril Oeste (antiguos dueños de una fracción del terreno) se encuentra teñida de sospechas, y tal como sucede con el predio de Solares de Santa María, necesitan la apro-

ubicaba la ex Ciudad Deportiva de la Boca, Solares de Santa María, en Costanera Sur<sup>47</sup>. Los emprendimientos de IRSA no se vinculan con las necesidades habitacionales de la Ciudad, sino que responden únicamente a la especulación inmobiliaria y a la capacidad de compra de tierra (funcionando como *commodity*) generando un *stock* en reserva para el desarrollo de emprendimientos de gran escala.

Como contracara de estos conceptos se desarrolla la teoría urbana del Derecho a la Ciudad (Lefebvre, 1969). Siguiendo el análisis que plantea Granero Realini (2017), el concepto ha sido tomado como bandera, en primer lugar, por los sectores que se encuentran en situación

---

bación de normativa urbanística que avalen la construcción de un shopping. Las iniciativas parlamentarias fueron presentadas en 2011, 2012 y 2014, y ninguna fue aprobada. Para más información ver: La historia oculta del predio que Ferro le vendió a IRSA para hacer un shopping. (20/10/2016). Bigbangnews. Disponible en: <http://www.bigbangnews.com/actualidad/La-historia-oculta-del-predio-que-Ferro-le-vendio-a-IRSA-para-hacer-un-shopping-20161020-0053.html>

47 A propósito del desarrollo de este emprendimiento, Eduardo Elsztein señaló: “hace catorce años IRSA compró catorce hectáreas con permiso de construcción de 716.180 metros cuadrados, en base a un proyecto que lo pensamos para décadas”. El empresario agregó que la propuesta urbanística “favorece la tendencia de promover la zona sur” e “incluye nueve accesos directos a la ciudad y un recorrido sobre la costa del Río de la Plata abierto a todos, con viviendas, comercios y hoteles, lo que generará miles de puestos de trabajo para su construcción y luego de terminado” (Declaraciones citadas en: “El presidente de IRSA fue a la Legislatura a defender la Dubai de Costanera Sur” (01.11.2011) La política online. Disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/56582/>

de vulnerabilidad; en un segundo momento, por aquellos sectores insatisfechos con el modo de vida que se desarrolla en las ciudades; una tercera apropiación tiene que ver con los gobiernos y está centrada en el espacio y, en este sentido, se asocia al mito de la *ciudad justa* de Musset (2017); y una última, se relaciona con la coaliciones internacionales o movimientos a través de las Cartas del Derecho a la Ciudad y las conferencias de Naciones Unidas, como la celebrada en Quito en 2016, Hábitat III.

En la Ciudad de Buenos Aires, diversas organizaciones políticas y sociales realizaron, en el año 2016, la Campaña por una Carta del Derecho a la Ciudad<sup>48</sup> partiendo de la premisa que la Ciudad que se construye en la actualidad no es una ciudad para todos y todas, sino que en ella deciden los grandes inversores y el mercado inmobiliario que la ponen al servicio de sus intereses especulativos.

A través de estas tensiones se está construyendo la Ciudad de Buenos Aires: por un lado, un gobierno local que impulsa determinados procesos de renovación urbana en busca de otorgarle un “valor agregado” al suelo urbano (Herzer, 2008), y de aumentar el número de metros cuadrados construidos como de habitantes, todo esto en asociación al capital privado y las grandes corporaciones y, por otro lado, movimientos sociales que rechazan estas intervenciones y promuevan una ciudad construida por sus habitantes, en busca del bien común.

## Reflexiones finales

A lo largo del presente artículo, me propuse identificar y analizar las políticas de desarrollo urbano implementadas en la Ciudad de Buenos Aires en el período de estudio, tanto por el sector público local como por el sector privado (de capitales locales, nacionales y transnacionales)

---

48 Ver: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=74>

para dar cuenta de las características extractivistas que asume el modelo urbano desplegado.

Se pueden enumerar algunos fenómenos urbanos que tuvieron lugar en el período analizado y responden a la implementación de un modelo de ciudad de características extractivistas:

- La relación Estado y Capital Privado en cuanto a las políticas de desarrollo urbano,
- La demarcación de "zonas sacrificables" (por considerarlas terrenos improductivos) destinadas al avance de la urbanización,
- La privatización del espacio público,
- La gestión del *stock* de suelo, y los mecanismos de control del Estado sobre el uso del suelo público,
- Los procesos de gentrificación y expulsión de la población.

Como he analizado, el Estado local ha asumido el rol de articulador del mercado inmobiliario a través de la privatización del espacio público y mediante la implementación de políticas que favorecen a las grandes corporaciones. Se promueven procesos de renovación urbana mediante la inversión privada, para lo cual, se fomentan beneficios al sector inmobiliario para aumentar la construcción en zonas consideradas en desuso y se dispone la concesión y venta del patrimonio público para el financiamiento de políticas públicas, sean de acceso a la vivienda de los sectores vulnerables o de infraestructura general. Como consecuencia, el Estado se desprende de su patrimonio, del suelo urbano, del *commodity* de las ciudades. Esto implica, entre otras cuestiones, la imposibilidad de conformar un Banco de Inmuebles Estatal para intervenir en el mercado de suelo regulando su precio. Asimismo, se promueve la industria de la construcción en la zona sur de la ciudad, pero no para responder a las necesidades habitacionales de los pobladores que allí viven, sino para maximizar las ganancias de las corporaciones inmobiliarias,

fomentando el aumento del precio del suelo urbano como indicador de crecimiento.

Asimismo, a través de distintos procesos de renovación urbana que se impulsaron desde el GCBA se produce el aumento del m<sup>2</sup> de suelo que genera la expulsión de la población que solía vivir en estos barrios y la consecuente segregación espacial. Estos procesos se desarrollan en el marco de una ciudad en emergencia habitacional y con un aumento de desalojos impulsados tanto desde el sector privado como público<sup>49</sup>.

---

49 Con respecto a los desalojos impulsados por el Gobierno de la Ciudad, se puede citar el caso del Parque Indoamericano, la ocupación que se produjo en diciembre de 2010 y se prolongó por aproximadamente 10 días. El parque se encuentra ubicado en la comuna 8 y al momento de la ocupación se encontraba prácticamente abandonado. Los vecinos de las villas aledañas al constatar que no se cumplían con las leyes de urbanización de sus barrios deciden ocupar y lotear el parque. La cifra final alcanzó las 13.000 personas. El primer operativo de desalojo provocó 2 muertos. Finalmente, luego de arduas negociaciones entre los ocupantes del predio, el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional, y ante la promesa (todavía incumplida) de brindarles una solución habitacional a cada una de las familias ocupantes, se retiraron del predio finalizando el conflicto. Por su parte, otro caso relevante al respecto es la ocupación del predio contiguo a villa 20, que otrora fuera un cementerio de autos, que se produjo en agosto de 2014. El predio estaba afectado desde el año 2007 a la urbanización de villa 20, según lo dispuesto en la Ley N° 1770. Ante la inacción del Estado, los vecinos, en su mayoría inquilinos de la villa que no podían pagar sus rentas, se organizaron, tomaron el predio y lo bautizaron Barrio Papa Francisco. Luego de meses de negociaciones se produce el desalojo de 700 familias, a pesar de los intentos de los propios habitantes de manifestarse a favor de la urbanización del barrio y

En cuanto a la dinámica del mercado inmobiliario, las nuevas construcciones se amoldaron a las necesidades de los sectores con capacidad de pago, lejos de destinarse a la población con necesidades habitacionales. La actividad de la construcción no obedece a la necesidad de vivienda en sí misma, sino a la posibilidad de generar excedentes, reservas de valor y plusvalía. El mercado de suelo adopta estas características con el aval del Estado local, quien tiene la capacidad de definir qué, cómo y cuánto se puede construir en una determinada zona, tal como analicé con el Código Urbanístico.

En el modelo extractivista las grandes corporaciones juegan un rol fundamental y en el caso de las Ciudades, ese rol lo ocupan las corporaciones inmobiliarias. Tal como analicé anteriormente, la especulación inmobiliaria se configura con los mismos atributos que presentan los modelos sojeros y de megaminería, producen desplazamientos de población y concentran riqueza apropiándose del espacio público. Asimismo, se produce una alianza entre las corporaciones inmobiliarias y los gobiernos de turno. Estas alianzas se traducen en la facilidad con la que operan las empresas, comprando tierra considerada en desuso y por un bajo monto, y la posibilidad de esperar a que las condiciones del entorno se modifiquen o la normativa urbanística cambie para poder llevar adelante grandes emprendimientos. Por otro lado, la habitación para construir viviendas con un determinado perfil que responde a las condiciones de mercado y no a la reducción del déficit cuali y cuantitativo. En este sentido, asumen el rol de planificadoras urbanas —lle-

van adelante obras de gran envergadura que modifican el espacio urbano— y, a la vez, se benefician maximizando sus ganancias.

Esta articulación público-privada es la base del modelo (neo) extractivista: la no regulación del mercado por parte del Estado, promoviendo la capacidad de las corporaciones de adquirir tierra como reserva de valor obteniendo renta extraordinaria, haciendo prevalecer su valor de cambio por sobre su valor de uso, y generando mecanismos de especulación inmobiliaria-financiera, permitiendo, a través de normativa específica, el desarrollo de mega emprendimientos a gran escala que modifican el espacio urbano.

Es a través de la dinámica que adopta el modelo extractivista y de las tensiones y resistencias que genera que se está construyendo el espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2015). *Extractivismos - Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. La Paz: CLAES - CEDIB.
- Baer, L. (2011). Mercado de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de urbanismo*. Núm. 8, 43-58.
- Baer, L. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Revista EURE*. Vol. 42, Núm. 126, 5- 25.
- Baer, L., Garay Santaló, P. (2017). *Reflexiones sobre el Proyecto del Código Urbanístico de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras (FILO) Debate. Secretaria de Investigación FILO - UBA.
- Brenner, N., Theodore, N. y Peck, J. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*. Núm. 66, 1-12.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.

---

su posterior regularización dominial. En la actualidad, se están construyendo viviendas en ese predio para la urbanización de villa 20, según lo dispuesto en la Ley N° 5705/17, pero los vecinos ocupantes del ex Barrio Papa Francisco no obtuvieron una solución habitacional definitiva y retornaron al mercado de alquiler informal.

- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (2017). *Informe Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2016*. Ciudad de Buenos Aires, octubre.
- Granero Realini, G. (2017). Extractivismo urbano: aportes desde el Derecho a la Ciudad. En A. Vásquez Duplat (Comp.). *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (pp. 97-108). Buenos Aires: Editorial El Colectivo, Centro de Estudios y Acción por la Igualdad y Fundación Rosa Luxemburgo.
- Gudynas, E. (2010). El nuevo extractivismo progresista. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. *Revista El Observador*. Año IV, Núm. 8, 1-16.
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Herzer, H. (2008). Acerca de la gentrificación. En H. Herzer. *Con el corazón mirando al sur*. (pp. 19-44). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Janoschka, M. & Sequera, J. (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista. En J. J. Michelini (Ed.). *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina* (pp. 82-104). Madrid: Catarata.
- Kennedy, M. y Leonard, P. (2001). *Dealing with Neighborhood Change: A Primer on Gentrification and Policy Choices. The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/gentrification.pdf>
- Lombardo, J. D. (2012). *La construcción del espacio urbano. Sus características en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CICCUS.
- Massuh, G. (2014). *El robo de Buenos Aires. La trama de corrupción, ineficiencia y negocios que le arrebató la ciudad a sus habitantes*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Musset, A. (2017). Límites y posibilidades de la Ciudad Justa. *Revista Punto de Debate La "ciudad justa". Un mito neoliberal al servicio del extractivismo urbano*. (pp. 4-8). Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo y Centro de Estudios y Acción por la Igualdad.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Porter, M. (1999). Los clusters y la competencia. *Revista Estrategia*. Vol. 1, Núm. 2, 130-145 (Traducido y reproducido con autorización de *Harvard Business Review*, este artículo fue originalmente publicado con el título "The Dawn of the E-Lance Economy", por Michael Porter, noviembre-diciembre de 1998).
- Socoloff, I. (2013). Polos, distritos y enclaves en Buenos Aires. De la pedagogía del inversor a la "inflación" de los precios del suelo. En J. Marín (Comp.). *La Ciudad empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica de mercado* (pp. 67-89). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Svampa, M. (2013). "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 244. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del Extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Topalov, Ch. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Ed. Edicol.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Navatta, J. (2019). Espacio urbano y extractivismo en América Latina: ¿Un nuevo patrón de desarrollo o más dependencia? El caso de la Ciudad de Buenos Aires (2006-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 73-96.