

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión urbana en el sudeste bonaerense (2000-2020)



Pablo Ciccolella

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Geografía
"Romualdo Ardissonne". Buenos Aires, Argentina.

Iliana Mignaqui

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Geografía
"Romualdo Ardissonne". Buenos Aires, Argentina.

Recibido: 5 de septiembre de 2020. Aceptado: 9 de noviembre de 2020.

Resumen

Los procesos de metamorfosis metropolitana y la formación de megarregiones constituyen un nuevo estadio del proceso de producción del espacio, que responde a dinámicas y a lógicas del capitalismo contemporáneo. Así, las megarregiones establecen un salto de escala y una de las formas territoriales emergentes en la configuración del espacio. En este marco, el Estado ha modificado su papel en materia de desarrollo territorial en función de los intereses globales, generando las condiciones políticas, administrativas, fiscales y económicas para el redespigamiento y avance del capital corporativo sobre el territorio. El reescalamiento de la producción del espacio urbano profundiza las falencias de la planificación y el ordenamiento territorial al permitir la preeminencia del capital inmobiliario-financiero, alimentando procesos especulativos en el uso, apropiación y valorización del suelo. La región del Tuyú, en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, es un caso testigo de dichos procesos y del salto de escala que supone la formación de una megarregión, centrada en la metrópolis porteña. La fuerza del capital corporativo en todas sus formas, la ambivalencia del Estado en todas sus dimensiones, los cambios tecnológicos y los cambios en los estilos de vida confluyen en alterar la forma, estructura y función de distintas escalas territoriales e impulsan la expansión de la producción privada de la ciudad sobre nuevos territorios, más allá de las coronas metropolitanas de Buenos Aires, donde proliferó desde los años noventa.

PALABRAS CLAVE: METAMORFOSIS METROPOLITANA. REESCALAMIENTO TERRITORIAL. MEGARREGIÓN. URBANIZACIONES PRIVADAS. REGIÓN DEL TUYÚ.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

Metamorphosis and territorial re-scaling: mega-region and urban expansion in southeastern of Buenos Aires province (2000-2020)

Abstract

The metropolitan metamorphosis processes and the formation of mega-regions are a new state of the process of space production that responds to contemporary capitalism's dynamics and logics. As such, mega-regions are a leap of scale and one of the emerging territorial forms in space configuration. Within this framework, the State has modified its role in territorial development according to global interests creating the political, administrative, fiscal and economic conditions for the redeploying and advancement of corporate capital over the territory. The re-scaling of urban space production deepens the lack of territorial planning by allowing the pre-eminence of real estate-financial capital, fueling speculative processes in land use, appropriation and valorization. The Tuyú region, in the southeastern of Buenos Aires' province, is a witness of these processes, and the leap of scale involved in the formation of a mega-region, centered at the *porteña metropolis*. The strength of corporate capital in all its forms, the ambivalence of the State in all its dimensions and technological and lifestyles changes converge on altering the shape, structure and function of different territorial scales and drive the expansion of the city's private production over new territories, beyond the metropolitan crowns of Buenos Aires, where it proliferated since the 1990s.

KEYWORDS: METROPOLITAN METAMORPHOSIS. TERRITORIAL RE-SCALING. MEGA-REGION. PRIVATE DEVELOPMENTS. TUYÚ REGION.

PALAVRAS-CHAVE: METAMORFOSE METROPOLITANA. REESCALONAMENTO TERRITORIAL. MEGARREGIAO. URBANIZACOES PRIVADAS . REGIAO DO TUYÚ.

Introducción

En las últimas décadas se ha verificado una reactivación de la investigación urbana y las discusiones teórico-metodológicas sobre la naturaleza de *lo urbano*, la planificación territorial y el urbanismo. Como resultado de ello, se observan dos fenómenos simultáneos. De un lado, se ha producido un enorme caudal de información empírica sobre la transformación de la ciudad, en especial de las grandes metrópolis latinoamericanas. De otro lado, se han reactivado las visiones críticas sobre la producción del espacio urbano, ya sea recurriendo a autores clásicos, como a nuevos referentes de la cuestión urbana.

Esta producción teórica, a menudo apoyada en observaciones empíricas, ha generado una profusa secuencia de adjetivaciones sobre la ciudad (*ciudad global*, *posmetrópolis*, *ciudad dual*, *ciudad difusa*, *metápolis*, etc.) y, asimismo, ha definido o resignificado una serie de procesos urbanos emergentes (*suburbanización*, *verticalización*, *gentrificación*, *policentrismo*, etc.).

Estas contribuciones generaron dos consecuencias significativas y contrapuestas. De un lado, han aportado nuevas herramientas conceptuales para comprender la naturaleza contemporánea de la metamorfosis urbano-metropolitana y, al mismo tiempo, han generado luz y opacidad en el análisis urbano. Si bien la producción empírica ha sido profusa, ha estado frecuentemente regida por la búsqueda de indicadores que revelen

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

cuánto de “globalización” o de “gentrificación” hay en nuestras ciudades y barrios. A veces, la sofisticación de la discusión teórica derivó hacia cierta dogmatización y fetichización, haciendo zigzaguear el progreso del conocimiento sobre *lo urbano* y sus procesos, con riesgo de perder de vista complejidades y singularidades de los casos, así como las perspectivas de análisis multiescalar e intrametropolitano.

Para el análisis del caso elegido partimos de supuestos que orientan nuestras indagaciones. El primero, propone que los procesos de metamorfosis metropolitana y la formación de megarregiones, constituyen un nuevo estadio del proceso de producción del espacio que responde a crisis, fragilidades y nuevas dinámicas del capitalismo contemporáneo, cada vez más orientadas hacia la producción de espacio urbano. Las megarregiones aparecen así –junto a las *ciudades globales*– como las formas territoriales emergentes de la configuración territorial multiescalar del capitalismo en la fase actual de su *ciclo sistémico de acumulación* (Arrighi, 2014). El segundo, postula que estos procesos y dinámicas son resultado de pautas de consumo globales que generan nuevas urbanidades y estilos de vida, promovidas por actores globales y locales que participan en la producción de bienes simbólicos, entre ellos los inmobiliarios. El tercer supuesto, propone que, en el marco de la reestructuración económica mundial, el Estado ha modificado su papel en materia de desarrollo territorial en función de los intereses globales. Para ello, ha generado las condiciones políticas, administrativas, fiscales y económicas para el despliegue y desarrollo territorial del capital corporativo.

La convergencia entre las nuevas lógicas del capital inmobiliario-financiero, los cambios socioculturales (estilos de vida y de consumo) y la *desnacionalización* del Estado, deja un gran espacio para la *destrucción creativa* del territorio y su regeneración, acorde a la reorientación del capital hacia el uso del territorio como plataforma de reproducción. El capital parece usar al territorio en sus diversas escalas y formas como un recurso para reducir o corregir la insostenible brecha entre la materialidad (producción de bienes) y la desmaterialización creciente de la reproducción capitalista (*financiarización*).

Esta convergencia explicaría el salto de escala en la producción y articulación territorial, generando megarregiones y capturando espacios litorales, como la región del Tuyú. Estos se han convertido en residencia permanente de habitantes metropolitanos, expandiendo la ciudad por decenas de kilómetros, o se han convertido en segundas residencias a distancia, de uso cada vez más frecuente durante todo el año, como en el caso del litoral marítimo bonaerense, hacia el cual se expande el fenómeno de las *urbanizaciones privadas* (UP) de la tercera y cuarta corona metropolitana de Buenos Aires.

Este trabajo se propone, en consecuencia, discutir y analizar transformaciones territoriales que por su complejidad caracterizamos como metamorfosis; así como cambios de escala que, por su magnitud, estarían dando lugar a una forma territorial emergente: la megarregión. Los referentes empíricos del estudio son la megarregión Rioplatense y un corredor turístico y urbano que se analiza en detalle: la región del Tuyú, más precisamente su borde litoral en el sudeste de la provincia de Buenos Aires.

Desde el punto de vista metodológico, los objetivos, marco teórico y supuestos del estudio se empirizan en el análisis de las dinámicas inmobiliarias y de la ocupación/expansión del suelo urbanizado en los *partidos* (departamentos, municipios) de la región del Tuyú. Para estas indagaciones se utilizaron fuentes de información secundaria,

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

publicaciones especializadas, portales web institucionales de la provincia de Buenos Aires y de los partidos de la región, así como entrevistas a actores locales y relevamientos de terreno de los principales emprendimientos inmobiliarios regionales.

El artículo se estructura en cuatro capítulos. El primero aborda los cambios en las lógicas del estado y el capital, y presenta la hipótesis de una cuádruple naturaleza del cambio de escala en los procesos socio territoriales recientes. El segundo capítulo aborda los conceptos de metamorfosis territorial y megarregión. El tercero, presenta la megarregión Rioplatense, a partir de sus antecedentes de planificación y de una breve descripción de sus principales características, configuración, dimensiones y procesos que llevaron a su formación. El cuarto capítulo presenta y analiza la evolución reciente de la región del Tuyú, en particular, los procesos de expansión urbana y las formas de producción y apropiación del suelo en la franja litoral que componen los partidos de La Costa, Pinamar y Villa Gesell. Por último, el estudio cierra con algunas reflexiones finales.

Repensando actores, escalas y territorios

Una de las características del proceso de globalización es que las jerarquías de escala centradas en el Estado-Nación, transitan desde cierta centralidad de *lo nacional*, hacia su desestabilización por prácticas y procesos globales. Entre los rasgos más salientes de los mismos, Sassen destaca la formación de un mercado global de capitales y la multiescalaridad (Sassen, 2007). Estos procesos, inmersos en territorios e instituciones nacionales, participan en la producción del territorio, en sus lógicas e intereses, dominados en los últimos años por la necesidad de superar o diferir las crisis sistémicas, complejas y recurrentes del capitalismo, valorizando en ciertos territorios capitales ociosos o desplazados de otros sectores en declinación. Se trata de un creciente proceso de *desnacionalización* de las políticas públicas, afectando territorios a partir de la lógica del capital corporativo global, que encuentra así en la metamorfosis territorial los mecanismos para sortear su fragilidad, a través de la producción y transformación del espacio, articulando sus formas fundiaria, inmobiliaria, productiva y financiera.

En el caso del capital fundiario e inmobiliario, una de las formas de participación en el mercado global de bienes raíces es la adquisición de grandes fracciones de tierra o inmuebles bien localizados a la espera de valorización y realización, a través de distintos proyectos. En cuanto al modelo de negocio, en el caso de los emprendimientos inmobiliarios turísticos o destinados a segundas residencias (barrios o ciudades privadas), aparecen productos comercializados globalmente como *chacras con viñedos*, *chacras marítimas*, *pueblos marítimos* y distintas tipologías de UP con diversidad de *amenities* y equipamientos de gran escala (puertos náuticos, helipuertos, links de golf, canchas de polo, lagunas, etc.) que evocan destinos turísticos publicitados, imágenes o marcas¹ reconocidas en el mercado del turismo nacional e internacional.

Independientemente del origen del capital de los desarrolladores, hay pautas comunes en cuanto a los productos inmobiliarios ofertados,² y los instrumentos de

1 Este es el caso de *Crystal Lagoons*®, una compañía norteamericana cuya tecnología hace posible la creación de vida de playa y efectos tropicales en cualquier parte del mundo: <https://www.crystal-lagoons.com/es/>

2 El Barrio privado Terralago (Canning, partido de Ezeiza), La Mansa (partido de General Madariaga), *Green*

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

comercialización³ y venta que los homogenizan. En América Latina, se apela a los “paisajes” y proyectos inmobiliarios que han experimentado lugares como Miami, Punta del Este o destinos como la Riviera Maya, Punta Cana, etc. para atraer consumidores de sectores de ingresos medios-altos y altos, que han experimentado esos lugares. Como afirma García Canclini, “...no sólo debemos considerar al consumo desde su racionalidad económica, sociopolítica interactiva o desde sus aspectos simbólicos y estéticos de la racionalidad consumidora; sino también admitir que en el consumo se construye parte de la racionalidad integrativa y comunicativa de una sociedad” (García Canclini, 1995:45).

Estas preferencias de consumo se difunden globalmente a través de los diferentes dispositivos digitales y medios de comunicación, y están asociadas a ocupaciones y fracciones de clase específicas, haciendo posible mapear el universo del gusto y estilo de vida, con sus oposiciones estructuradas y distinciones graduales, que operan en una sociedad específica en un punto determinado de la historia (Bourdieu, 1984).

Las políticas turísticas, también pueden leerse como parte de uno de los circuitos económicos del capital corporativo global, vinculado al ocio y al turismo. En este último caso, dichas políticas alientan los desplazamientos intra e internacionales⁴ reorganizando el calendario para facilitar los “fin de semana largos” o “feriados puente”, permitiendo el incremento del flujo de desplazamientos hacia territorios más distantes como es el caso de la región del Tuyú. También los cambios en los estilos de vida y uso del tiempo de ocio y vacaciones (más cortas en duración, pero más veces en el año), se han visto facilitadas por una serie de dispositivos y plataformas que diversifican la oferta y captan una parte de la renta turística. Por ejemplo, inmobiliarias globales como *Remax*,⁵ plataformas de alquiler virtual como *Airbnb*⁶ o de reservas hoteleras como *Booking*⁷ y *Tripadvisor*.⁸

Las configuraciones espaciales emergentes de estas lógicas e intereses permiten incorporar la perspectiva relacional en el análisis del territorio, vinculado a las escalas de las prácticas sociales como construcciones sociales y no como niveles escalares fijos que confinan las prácticas de los actores (Blanco, 2007). Como sostiene Sassen (2007), las escalas son construcciones históricas y no debemos naturalizarlas o cosificarlas.

Park private club & spa, (Solanas, Punta del Este, Uruguay), utilizan dentro de su estrategia de venta la marca *Cristal Lagoons*.

3 En algunos de estos desarrollos, además de inversores privados nacionales, participan fondos de inversión y fondos de pensión, y se utilizan contratos como el fideicomiso o los círculos de suscriptores, entre otros; operatorias vinculadas a los procesos de financiarización.

4 Nos referimos a líneas aéreas *Low Cost*, *Hot sales* y *Black Friday* en materia de venta de pasajes y paquetes turísticos.

5 Esta franquicia se creó en 1973 y posee más de 6.000 oficinas en más de 90 países. Por ejemplo, Pinamar, en la región del Tuyú, cuenta con una oficina: <http://remax.com.ar>

6 *Airbnb*, acrónimo de “*airbed and breakfast*”, fue creada en 2008, en San Francisco (USA), como una cuenta gratuita global dedicada a ofrecer alojamiento en cualquier parte de mundo. Es una *comunidad* basada en la idea de compartir: <http://airbnb.com/s/homes>

7 Fue creada en 1996 en Ámsterdam como una *startup* (empresa emergente) y se ha convertido en una de las empresas digitales de viajes líderes en el mundo.

8 Se crea en 1999 en USA como una plataforma turística digital que ofrece, a los visitantes críticas de los propios usuarios de servicios turísticos.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

La percepción actual del tiempo aproxima a los *lugares* como resultado de la mejora de las infraestructuras viales y de transporte (trenes de alta velocidad, líneas aéreas *Low Cost*, autopistas), de las mejoras tecnológicas en los automóviles (más confort, más seguridad, más velocidad) y la reducción de los costos económicos en los desplazamientos. Aunque los tiempos de traslado sean los mismos, la “experiencia del viaje” es más placentera y genera menos resistencia. Los sectores de altos ingresos tienden a desplazarse con mayor frecuencia en tramos de media y larga distancia. En suma, por las razones antes mencionadas, entre otros motivos, se intensifican los viajes a destinos distantes y proliferan las segundas residencias lejos de la residencia habitual.

Una de las claves explicativas más potentes de este cambio de escala y complejización de las estructuras territoriales está en la especulación inmobiliaria, en la valorización del suelo y en la explosión de la oferta de diferentes submercados de bienes raíces. Estos procesos profundizan la naturaleza y las características del sistema capitalista, dónde ahora no solo el proceso de financiarización avanza sobre la economía y la vida cotidiana de las personas, sino también sobre las lógicas de producción del territorio en escalas y alcances territoriales más amplios.

Como síntesis de estas argumentaciones, podemos sostener que el salto de escala que produce tipologías espaciales como las megarregiones, conlleva cuatro tipos de reescalamiento: territorial, temporal, del capital y de la gobernanza.

Sobre los conceptos de metamorfosis y megarregión

En los últimos años, los estudios sobre espacios urbanos y metropolitanos han incorporado neologismos, adjetivaciones y nuevos conceptos con el propósito de abordar las aceleradas y complejas transformaciones. Sin embargo, no se han podido superar los abordajes parciales o sesgados hacia algún aspecto en particular (forma, estructura, densidad, concentración de funciones, usos del suelo, movilidad, innovación, ambiente, etc.). En ese camino, los conceptos de *ciudad difusa* (Indovina, 1990), *metápolis* (Ascher, 1995) y *ciudad global* (Sassen, 1991) han sido algunos de los más trascendentes y utilizados en la producción científica urbana de los últimos treinta años.

Algunos autores latinoamericanos vienen insistiendo en que los procesos que atraviesan las grandes ciudades no son simples cambios, mutaciones o transformaciones, sino *metamorfosis* que alteran radicalmente la forma, estructura, límites y patrones de urbanización; lo que sería consecuencia de la potencia inductora del proceso de globalización y transformación reciente del sistema capitalista (De Mattos, 2010).

Como parte de la metamorfosis aludida, se ha generalizado la configuración de *archipiélagos urbanos* y, finalmente, el *ensamblaje de territorios*. Así, en términos de escala, forma, estructura y función, las *megarregiones*, según Brenner (2003), se constituyen en las plataformas territoriales de la nueva configuración multiescalar y global del espacio derivada de las lógicas predominantes en la fase actual del capitalismo.

Según Ciccolella y Lencioni (2018), la megarregión, –aún sin ser sólo urbana–, constituiría una etapa superior en el proceso histórico de urbanización. En efecto, en el espacio megarregional se diluye la distinción entre campo y ciudad, entre lo urbano,

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

lo suburbano, el periurbano, el centro y la periferia. La megarregión es una estructura espacial polinuclear, a la vez cohesionada y dispersa, homogénea y heterogénea. Igual que en las formas territoriales pretéritas, la megarregión es un espacio con estructura jerárquica, pero complementaria. En este tipo de espacios, el Estado y las políticas territoriales se ven aún más debilitadas, de un lado, por los vínculos directos y estrechos con la economía global y el capital corporativo; del otro lado, por la interjurisdiccionalidad, magnitud y complejidad territorial (Ciccolella y Lencioni, 2018).

La formación de megarregiones, plantea interrogantes y desafíos en materia de gobernabilidad y gestión territorial. En efecto, la formación de megarregiones profundiza las falencias de la planificación urbana y del ordenamiento territorial y ambiental. Las regulaciones estatales son así sorteadas por el capital inmobiliario-financiero, cuya preeminencia alimenta procesos descontrolados de apropiación, uso y valorización del suelo.

La megarregión interpela de este modo no sólo a la concepción del territorio, sino a la intervención sobre el mismo. La configuración de una megarregión requiere inversión pública en infraestructuras que exceden la esfera de los gobiernos locales, provinciales y a veces nacionales. Es necesario repensar la arquitectura institucional vigente para gestionar esta nueva escala territorial, buscando complementariedades y articulaciones que eviten la profundización de desigualdades socioterritoriales (Ciccolella y Lencioni, 2018).

El sistema capitalista se ha ido tornando cada vez más *territorio-dependiente* o *territorio-intensivo* para alimentar su reproducción y expansión, y sortear fragilidades y crisis. La renovación y rehabilitación de áreas centrales y la producción de nuevos suburbios discontinuos a gran escala, la construcción de nuevas infraestructuras para el transporte, la producción de nuevos submercados inmobiliarios (urbanizaciones privadas y parques comerciales, industriales, tecnológicos y logísticos) da cuenta de alteraciones sustantivas en el proceso de metropolización y en el salto de escala de *lo urbano*. En ese salto de escala, la megarregión integra y captura geográficamente metrópolis, ciudades, enclaves productivos y logísticos, áreas naturales y rurales a través de la proximidad funcional.

Finalmente, la tríada *globalización, neoliberalismo y revolución tecnológica* constituyen una potente base explicativa del comportamiento de las tendencias de producción del espacio y de las formas territoriales emergentes, como es el caso de las megarregiones (Ciccolella, 2017).

La megarregión Rioplatense

Antecedentes de planificación a escala macrorregional en Buenos Aires

Si bien la planificación del desarrollo territorial en nuestro país ha sido una preocupación más técnica que política, la cuestión regional aparece en la agenda pública en diferentes períodos de gobierno. Más allá del grado de aplicación de los instrumentos formulados, hay antecedentes que corresponde mencionar. Por ejemplo, los *Planes Quinquenales* del peronismo histórico que, si bien no fueron explícitamente territoriales, actuaron como instrumentos de desarrollo territorial.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

El *Esquema Director para el año 2000* (1968),⁹ también reconoce a la Ciudad de Buenos Aires (CBA) y su área metropolitana (25 partidos provinciales) como parte de una región mayor. Dicho Plan, propone una estructuración espacial lineal apoyada sobre la franja ribereña y la extensión de una red vial que acompañe el proceso de crecimiento urbano-metropolitano, conectando las conurbaciones de Rosario, Buenos Aires y La Plata. La experiencia del CONADE fue, quizás, la principal experiencia de regionalización a nivel nacional como estrategia de planificación de las inversiones públicas.

El *Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense* (SIMEB, 1977) mantiene los criterios generales del Esquema Director para el año 2000 y considera a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) como un eje fluvial urbano-industrial que vincula funcionalmente el Gran La Plata, el Gran Buenos Aires y el Gran Rosario. En 1977 también se aprueba el *Decreto-Ley N°8912 de Ordenamiento territorial y usos del suelo*, de aplicación en toda la Provincia de Buenos Aires (PBA). Esta legislación, aún vigente, es un salto de escala importante en la concepción del territorio y de los instrumentos de intervención territorial. Las parcelas y el proceso de urbanización (dotación de infraestructuras urbanas básicas) pasan a ser el eje de regulación principal, diluyéndose así las miradas integrales y multiescalares del territorio provincial.¹⁰

Esta ley, además de establecer las etapas del proceso de planificación, los criterios de expansión urbana e indicadores urbanísticos básicos y de cumplimiento obligatorio para todos los municipios de la PBA, acaba con los denominados “loteos económicos” (sin la provisión de servicios de infraestructura básicos) en manos de desarrolladores locales, quienes promovían procesos de suburbanización de baja densidad; dinámica que impactaba directamente en los gobiernos municipales quienes debían asumir los costos de urbanización. Pero esta ley, criticada desde su puesta en marcha por loteadores y agentes inmobiliarios, terminó siendo un potente instrumento a favor del capital fundiario e inmobiliario, ya que facilitó el desarrollo de *clubes de campo* primero, y *urbanizaciones privadas* después, en particular, a partir de los años noventa.

Bajo distintas tipologías de UP (*clubes de campo, barrios cerrados, chacras marítimas, ciudades nuevas*), el proceso de suburbanización metropolitano adquiere dimensiones inéditas. Se estima que la superficie de suelo metropolitano consumido bajo estas tipologías supera dos veces la superficie de la CBA (200 km²)¹¹ con las implicancias ambientales, económicas y sociales que este cambio implica. Desde el punto de vista territorial, se pasa de un patrón de urbanización más compacto y de crecimiento *tentacular*, a uno más disperso y en *archipiélago* (Mignaqui, 1998; 1999; Ciccolella, 1999), facilitado por la expansión y modernización de las vialidades rápidas metropolitanas.

9 Fue formulado por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y estuvo influenciado por el Plan para la Región de l'Île de France (Región parisina) formulado por el IAURIF (Francia). El CONADE dividió al país en ocho regiones-plan.

10 La cuestión regional reaparece en el *Plan trienal de gobierno para la provincia de Buenos Aires* durante la gobernación Cafiero (1987- 1991) y en la gobernación Scioli (2011-2015) como parte del estudio *Evaluación de la Infraestructura social básica de la Provincia de Buenos Aires - Informe final - Proyecto de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires*.

11 Lineamientos Estratégicos Metropolitanos, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, GBA, 2007.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

Esta misma ley es la que regula los procesos de loteo y expansión urbana de las localidades balnearias tradicionales del sudeste bonaerense, que como analizaremos más adelante, han expandido el área urbanizada con un patrón de urbanización disperso o difuso y de baja densidad.

La situación de los municipios de la región del Tuyú en materia de ordenamiento territorial¹² no escapa a la situación general de los municipios de la PBA. Además de las deficiencias presupuestarias, se suman las técnico-políticas: la principal herramienta de planificación urbanística municipal es la zonificación según usos, aprobada por ordenanzas municipales. La ausencia de Planes Urbanos que fijen los criterios de expansión y densificación urbana, en función de una hipótesis de crecimiento poblacional y de la capacidad de las redes de infraestructura básica instaladas (agua, cloacas, pluviales) y/o planificadas, agrava los impactos ambientales y económicos de este patrón de urbanización. Al mismo tiempo, la ausencia de organismos regionales interjurisdiccionales y de voluntad política para generar colaboración entre organismos provinciales con competencias territoriales y que produzcan datos para la toma de decisión, acentúa la fragmentación de territorios que funcionalmente son complementarios.

Ni en la década del noventa, ni en lo que va del presente siglo, las autoridades provinciales de ordenamiento territorial y ambiental han evaluado el impacto que esta dinámica supone en materia de reconversión y/o incorporación de suelo al mercado, tanto en la RMBA como en la región del Tuyú. En este último caso, debe agregarse que muchos loteos se hacen sobre zonas dunícolas, de alta vulnerabilidad ambiental y con problemas hidrológicos. Una vez más, el capital fundiario e inmobiliario es el principal agente reconfigurador de este territorio, avanzando así en la privatización de la producción de suelo urbano sobre los frentes marítimos. En otras palabras, la gestión de la cuestión regional sigue siendo una de las asignaturas pendientes.

Una megarregión en formación

La megarregión Rioplatense se desarrolla como un extenso territorio en forma de "S", con una extensión lineal de alrededor de 800 km, desde el área metropolitana Santa Fe-Paraná, hasta la de Mar del Plata, recorriendo las riberas de los ríos Paraná y de la Plata, y el litoral marítimo del sudeste bonaerense, con dos apéndices: hacia el noroeste, el área metropolitana de Córdoba y hacia el este, el litoral uruguayo, centrado en Montevideo (Figura 1). Esta megarregión, de unos 22 millones de habitantes y aproximadamente 150.000 km² de extensión, se concibe centrada sociodemográfica y productivamente en la ciudad y la RMBA. A su vez, está conformada por otras dos subcentralidades metropolitanas relevantes por su tamaño, función y vínculos con Buenos Aires: Montevideo, capital del Uruguay, y Rosario.

¹² Si bien los partidos de La Costa y Villa Gesell tienen Códigos de Ordenamiento Urbanos aprobados, sólo Pinamar lo tiene convalidado por la autoridad provincial.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI



Figura 2. Megarregión Rioplatense: corredor turístico litoral del sudeste bonaerense. Fuente: Elaborado por los autores y Marianela Figueroa en base a Google Earth.

El caso de la región del Tuyú

Orígenes del espacio turístico del Tuyú

La campaña y el litoral marítimo del sudeste bonaerense fueron denominados hacia fines del siglo XVI con dos topónimos de origen guaraní: *Tuyú* (barros blancos) y *Ajó* (tierra blanda). Los partidos bonaerenses que dieron origen al litoral sudeste y actual zona de playas, desde San Clemente del Tuyú (partido de La Costa) hasta Mar Azul (partido de Villa Gesell), se llamaron originalmente *Rincón de Ajó* (hoy partido de General Lavalle) y *del Tuyú* (partido de General Madariaga). El primero, fundado hacia 1839 y el segundo, creado en 1865, a partir del antiguo partido de *Monsalvo*. Tierras ganaderas, de puertos y saladeros, la región encontraría su desarrollo en el turismo desde la primera mitad del siglo XX, a partir de familias terratenientes como los Leloir, Duhau, Sáenz Valiente, Zubiaurre, Ramos Mejía, Cobo y Guerrero; y de loteadores, forestadores y desarrolladores como Gibson, Bunge, Shaw, Gesell y Chiozza, entre otros, que fundaron los principales balnearios de la región.

De los partidos de General Lavalle (refundado como tal en 1891) y del partido de General Madariaga (refundado en 1909 con ese nombre) se seccionaron las tierras que permitieron fundar en 1978 los municipios urbanos de La Costa, Pinamar y Villa Gesell.¹⁵ Posteriormente, en 1983, se reemplazó la denominación de “municipio urbano” por la de “partidos” de La Costa, Pinamar y Villa Gesell.¹⁶ Los considerandos y fundamentos de esta decisión radicarón básicamente en el contraste de actividades y funciones de la franja litoral, eminentemente urbana y turística, respecto del interior de los partidos de General Lavalle y General Madariaga, básicamente rurales y agro-ganaderos.

15 Decreto-Ley N°9024/1978, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, durante la última dictadura militar.

16 A través del Decreto-Ley N°9949 de abril de 1983, aún durante el mismo gobierno de facto.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

En efecto, tal como lo plantea el Plan Estratégico Regional TUYÚ Mar y Campo,¹⁷ realizado en el año 2002, la Región del Tuyú se conforma con los tres partidos litorales y turísticos y los dos partidos rurales, actuando la Ruta Provincial 11 como límite entre ambas subregiones (Figura 3).



Figura 3. Región del Tuyú. Fuente: Plan Estratégico Regional: Tuyú. Mar y Campo, UNLP, MGBA, Municipalidades de Gral. Lavalle, de la Costa, Pinamar, Gral. Madariaga y Villa Gesell, 2002.

17 Diagnóstico producido por equipos técnicos de los cinco municipios, con asesoramiento de profesionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

El desarrollo urbano de estos nuevos partidos tuvo sus primeros hitos en la creación del loteo Montecarlo¹⁸ en 1912 y, en particular, del balneario Ostende¹⁹ hacia 1913. Posteriormente, se fundan las localidades de Villa Gesell (1931), San Clemente del Tuyú (1935), Mar de Ajó (1935), Pinamar (1943), Mar del Tuyú (1945), Santa Teresita (1946) y San Bernardo del Tuyú (1946). Algunos años después, en una segunda etapa de expansión urbana y turística, surgirán hacia los años sesenta otros balnearios y localidades como Las Toninas, Costa del Este, Aguas Verdes, La Lucila del Mar, Costa Azul, Nueva Atlantis, Valeria del Mar y Cariló (Figura 4).

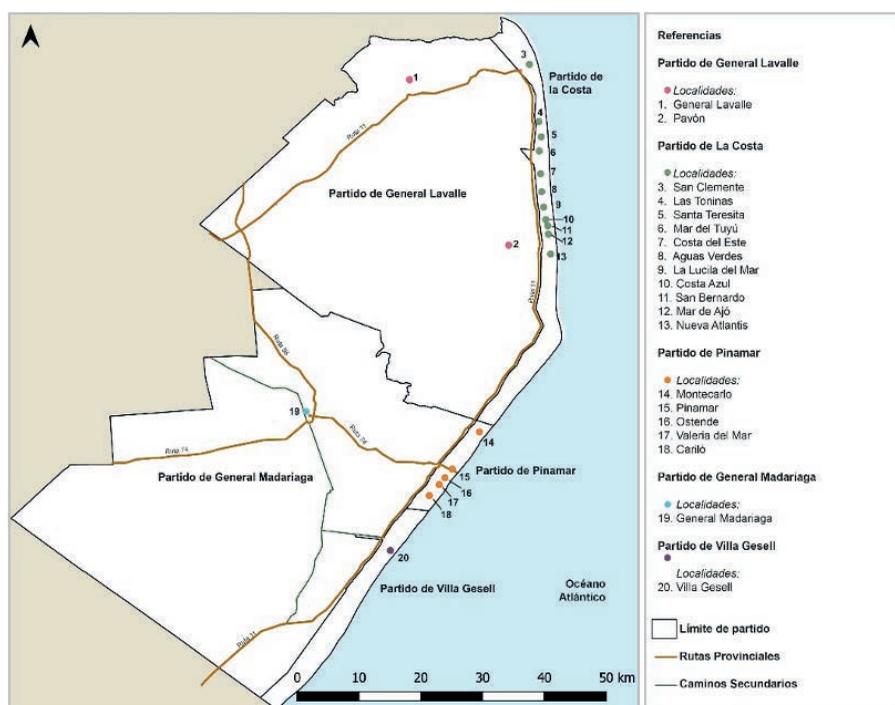


Figura 4. Región del Tuyú: partidos y localidades tradicionales. Fuente: Elaborado por los autores con la colaboración de Itza Chávez Negrete y Paloma González Lobos.

Como puede observarse en las Figuras 5.1 y 5.2, la expansión urbana de carácter público y abierto de estos municipios turísticos se completa en una tercera etapa, con el desarrollo de Playa Grande (suburbio de San Clemente del Tuyú), Mar de las Pampas, Las Gaviotas y Mar Azul (partido de Villa Gesell), a partir de los años noventa.

Paralelamente, desde fines de los años setenta y con más fuerza desde fines de los años noventa, comienza a formarse a lo largo de la Ruta 11 un corredor de equipamientos vinculados al ocio y entretenimiento entre San Clemente del Tuyú y Santa Teresita.²⁰ En el sector sur de esa ruta, en cambio, predominan actividades de servicios, consolidándose sobre todo a la altura de Ostende (partido de Pinamar) un polo

18 Proyecto de ingenieros franceses que no prosperó denominado "Villa Atlántica".

19 Los belgas Robette y Poli fundan este balneario sobre tierras adquiridas a Manuel Guerrero, en el intento de reproducir la ciudad belga homónima.

20 En 1977 inaugura Mundo Marino. Posteriormente, en 1997 se inaugura el Parque Acuático Termas Marinas Park y, hacia fines de los años 2010, el parque temático Costa Salvaje, todos en el Partido de La Costa.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

comercial vinculado a la construcción y confort del hogar, además de concesionarias de automóviles e incluso un hotel “4 estrellas” frente a Cariló.

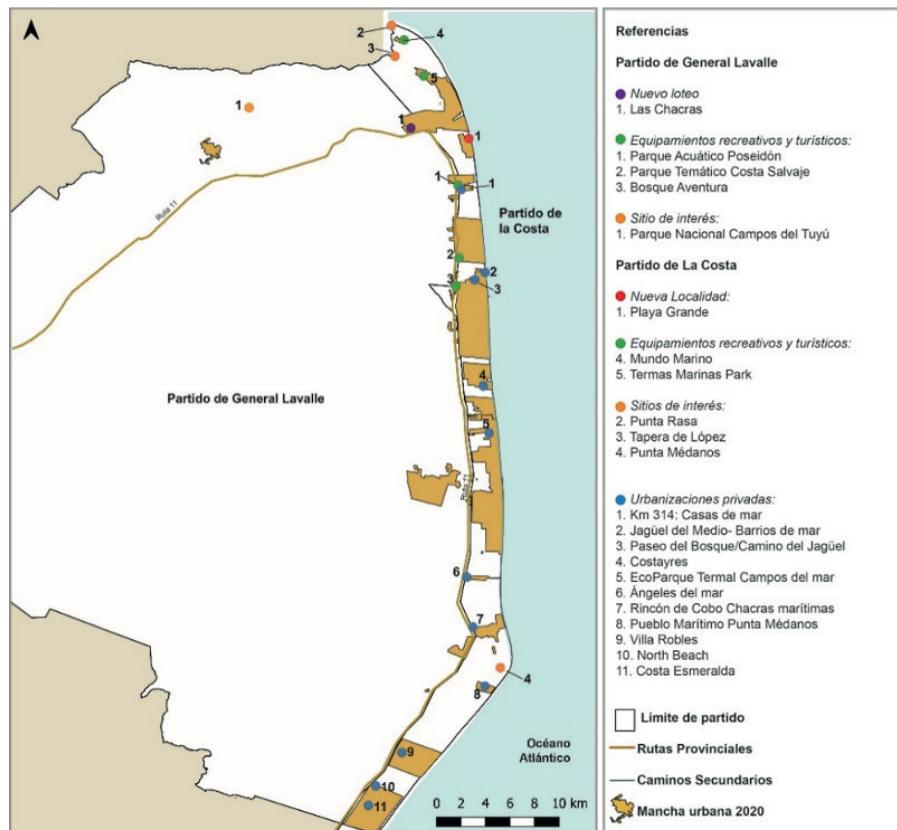


Figura 5.1. Partidos de la Costa y General Lavalle: Mancha urbana actual y nuevas localidades, loteos, urbanizaciones privadas y equipamientos turísticos. Fuente: Elaborado por los autores con la colaboración de Itza Chávez Negrete y Paloma González Lobos.

Estas localidades balnearias fueron madurando y hacia fines de los años ochenta existían cinco núcleos urbanos relativamente maduros: San Clemente del Tuyú, Santa Teresita-Mar del Tuyú, Mar de Ajó-San Bernardo, Pinamar y Villa Gesell. Para esa época, estos centros ya tenían vida propia, con infraestructuras más o menos sólidas y sobredimensionadas en función de constituir destinos turísticos masivos.

El Cuadro 1 muestra la rápida evolución demográfica de estos partidos. En 1970 el partido de La Costa tenía alrededor de 10.000 habitantes,²¹ mientras que Pinamar y Villa Gesell contaban aproximadamente con 5.000 habitantes cada uno. El partido de La Costa muestra un rápido crecimiento, muy por encima de la media del país y de la PBA en las décadas siguientes (1980-1990 y 1991-2001), del orden de un 50% en cada una, duplicando para 2001 la población de 1980, año del primer Censo Nacional de Población que registra a estos partidos. Algo muy parecido sucede con los partidos de Pinamar y Villa Gesell, que en 2001 también duplican la población de 1980. Este crecimiento se ralentiza en los tres partidos en la década siguiente;

21 En esa época el partido de General Lavalle, que incluía a La Costa, sumaba 14.639 habitantes de los cuales, aproximadamente, 10.000 vivían en la zona litoral del partido.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

aunque corresponde diferenciar el crecimiento de La Costa, del orden del 16% para ese período –más compatible con la media nacional y provincial, respectivamente del orden del 10,5 % y 13,0 %–; del de los partidos de Pinamar (24,5%) y Villa Gesell (30,7%), muy por encima de esos registros.

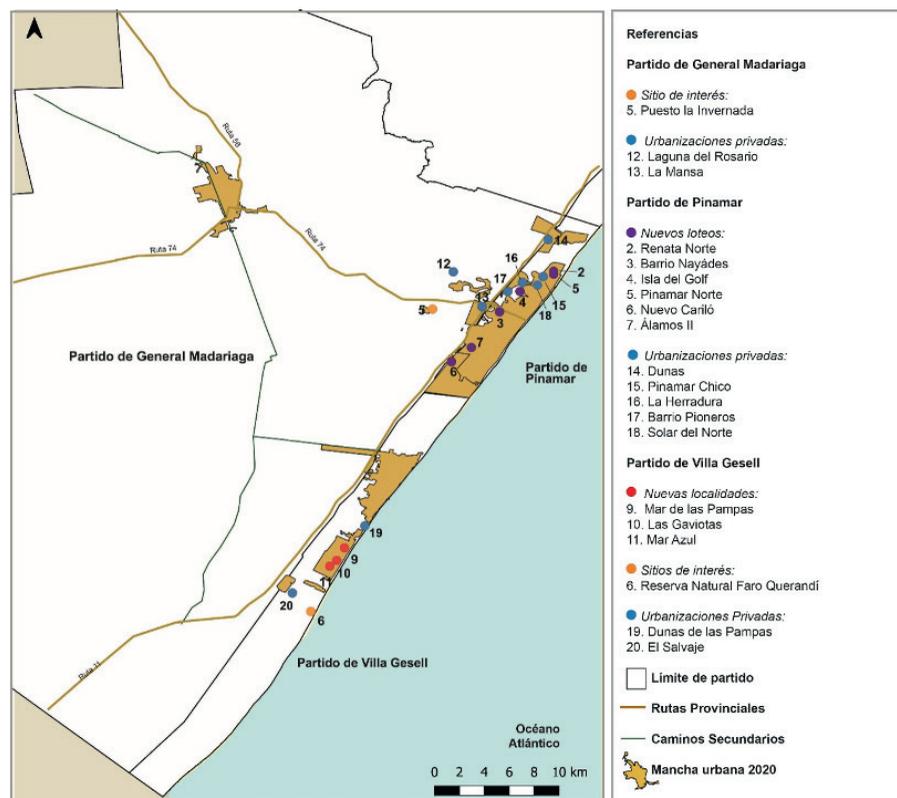


Figura 5.2. Partidos de Pinamar, Villa Gesell y General Madariaga: Mancha urbana actual y nuevas localidades, loteos, urbanizaciones privadas y equipamientos turísticos. Fuente: Elaborado por los autores con la colaboración de Itza Chávez Negrete y Paloma González Lobos.

Las estimaciones para el año 2020 preveían incrementos del orden del 22% en La Costa, 26% en Villa Gesell y 47% para Pinamar. Se estaría verificando, por lo tanto, un nuevo período de aceleración del crecimiento demográfico y urbano de estos partidos que, en conjunto e incluyendo a los de General Lavalle y General Madariaga, actualmente suman 190.000 habitantes de los cuales más del 85% se concentra en los tres partidos litorales. En síntesis, desde 1991 hasta 2020, la región habría incrementado su población en un 124%, muy lejos del 40% que mostró, para el mismo período, el crecimiento de la población nacional, provincial y del AMBA. Por encima de ese promedio, los incrementos más significativos se dieron en los partidos de Pinamar (268%) y Villa Gesell (150%).²²

22 En el caso de Pinamar, la ralentización de su crecimiento durante los años 2000 podría deberse a la crisis económica nacional y a la crisis social y política local debida al asesinato del periodista José Luis Cabezas y a la destitución de dos intendentes por hechos de corrupción.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

Cuadro 1. Evolución de la población regional total por partido y % de variación 2020/1991. Fuente: *Elaboración propia en base a INDEC, BAI (Buenos Aires Inteligente) y estimaciones municipales.*

PARTIDOS	CENSOS					PROYECCIÓN	VARIACIÓN %
	1970	1980	1991	2001	2010	2020	2020/1991
General Lavalle (1)	14.639	1.234	3.046	3.063	3.700	4.500	47,73
General Madariaga (2)	20.567	15.526	16.923	18.286	19.747	23.000	35,90
La Costa		25.652	38.603	60.483	69.633	85.000	120,19
Pinamar (3)		8.850	10.316	20.666	25.768	38.000	268,35
Villa Gesell		11.632	16.012	24.282	31.730	40.000	149,81
TOTAL, REGIÓN DEL TUYÚ	35.206	62.894	84.900	126780	140.578	190.500	124,38

(1) En el Censo de 1980 pierde la población del actual Partido de La Costa, creado en 1978.

(2) En el Censo de 1980 pierde población por la creación de los actuales Partidos de Pinamar y Villa Gesell.

(3) La población estimada para el partido de Pinamar en 2020 se basa en un cálculo conservador. El municipio lo establece actualmente en 45.000 hab.

Las transformaciones recientes: causas e impactos

Desde fines de los años noventa y principios de los años 2000, se produjo un cambio cuantitativo y cualitativo del proceso de ocupación litoral y desarrollo inmobiliario: (a) expansión de los cascos urbanos tradicionales;²³ (b) expansión acelerada de las nuevas localidades,²⁴ y (c) UP que generaron nuevas formas de ocupación del suelo.

Durante los años noventa, la creciente expansión de la pobreza hacia sectores medios populares y la política de tipo de cambio barato (con la consiguiente migración de turistas a playas del exterior) determinaron una relativa desaceleración de la expansión urbana en la región, tanto para las localidades populares del partido de La Costa como para las más exclusivas del partido de Pinamar. Todo lo contrario ocurrirá en la década siguiente. Esto fortalece la hipótesis de que la región del Tuyú acusó el impacto de las políticas y crisis económicas nacionales entre fines de los años ochenta y mediados de los 2000, y que está experimentando una acelerada recuperación desde entonces.²⁵

Las alteraciones del tipo de cambio volvieron a valorizar las playas argentinas, aunque casi exclusivamente para los sectores sociales de ingresos medios-altos y altos. Ello permitió el resurgimiento del dinamismo inmobiliario, preferentemente en localidades de prestigio, como Pinamar o Cariló; mientras que, para el caso del partido de La Costa, se observa un cambio de tendencia hacia la producción de UP, en especial en el sur del partido, considerado de manera habitual por el mercado inmobiliario como “al norte de Pinamar”.

23 Por incremento de población residente en consolidación de loteos tradicionales, formación de hábitat precario y lanzamiento de nuevos loteos y macro-loteos.

24 Mar de Las Pampas, Mar Azul y Las Gaviotas, entre otros.

25 En enero de 2012 los partidos de Tuyú recibieron más de 2,5 millones de turistas, de ello se deduce que dichos partidos recibieran unos 5.000.000 de turistas en esa temporada, mientras que en la de 2020 esa cifra ya había alcanzado los 7.500.000 de turistas. Las plazas (camas) disponibles pasaron en el mismo período de 1.000.000 a 1.500.000: <https://www.ambito.com/informacion-general/la-costa-pleno-recibio-5-millones-turistas-n3722655>

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

Se trata entonces de una etapa de expansión del espacio turístico litoral, liderada por el desarrollo de nuevos productos urbanísticos y formatos residenciales y con la incorporación de otros actores en la producción del espacio urbano (Vidal Koppmann, 2016). Pero, además de estos productos y actores, se incorporarán nuevas formas de comercialización (fideicomisos, loteos al costo, captación de propietarios por carpeta de clientes de desarrolladoras en emprendimientos metropolitanos, etc.) y la utilización de actualizados recursos argumentales en el *marketing* y la mercantilización del suelo: el discurso de la sustentabilidad y la cohabitación con la naturaleza (Verón, 2010).

De modo que el incremento de la especulación y los nuevos productos inmobiliarios, así como la forma de expansión urbana fundamentalmente en base a la producción de UP, ya no sólo se observan en las áreas centrales de las ciudades o en los bordes metropolitanos, sino que también han avanzado sobre franjas litorales de alta vulnerabilidad, como es el caso de la región del Tuyú, expandiendo los negocios inmobiliarios sobre áreas turísticas que van teniendo un uso cada vez más intensivo y permanente todo el año (Ciccolella y Lencioni, 2018).

A la expansión urbana de los años noventa, se suma el desarrollo de nuevos macro-loteos²⁶ y UP,²⁷ que están haciendo más complejo, pero también menos intensivo, el uso del suelo. Todo ello significa un notable aumento de la presión inmobiliaria sobre el ecosistema litoral y, en particular, sobre las playas y líneas de dunas de la región, tornándolo más vulnerable.

Las Figuras 6.1 y 6.2 dan cuenta de la expansión de la producción de suelo urbano²⁸ entre 2005 y 2020.²⁹ En el primer corte temporal la superficie urbanizada era de 13.575,48 ha; en tanto que para 2020 es de 22.587,76 ha. Esta progresión está indicando que, en los últimos quince años, se sumaron 9.011,28 ha, es decir, una expansión del 66,37% respecto de 2005. En otras palabras, en los últimos quince años se desarrolló alrededor del 40% de un proceso de urbanización que lleva más de 85 años.

26 Pinamar Norte, Pioneros y Nuevo Cariló (todos en el partido de Pinamar). Algunos de estos macro-loteos funcionarán en realidad como UP; mientras que, en otros como Nuevo Cariló, la exclusividad se dará por el elevado precio del suelo.

27 Entre otros, Km 314, Costayres, Pueblo Marítimo, Villa Robles, North Beach, Costa Esmeralda (partido de La Costa), Dunas, La Herradura (partido de Pinamar), La Mansa (partido de General Madariaga) y El Salvaje (partido de Villa Gesell).

28 En este proceso distinguimos urbanizaciones muy avanzadas en ocupación efectiva, como Costa Esmeralda o Pueblo Marítimo, de otras con incipiente ocupación, como Km 314 o Villa Robles. La Mansa, Dunas, Chacras al Mar y Nuevo Cariló aún no han iniciado el proceso de ocupación efectiva.

29 Cortes definidos por la disponibilidad de capas ofrecidas por *Google Earth*.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

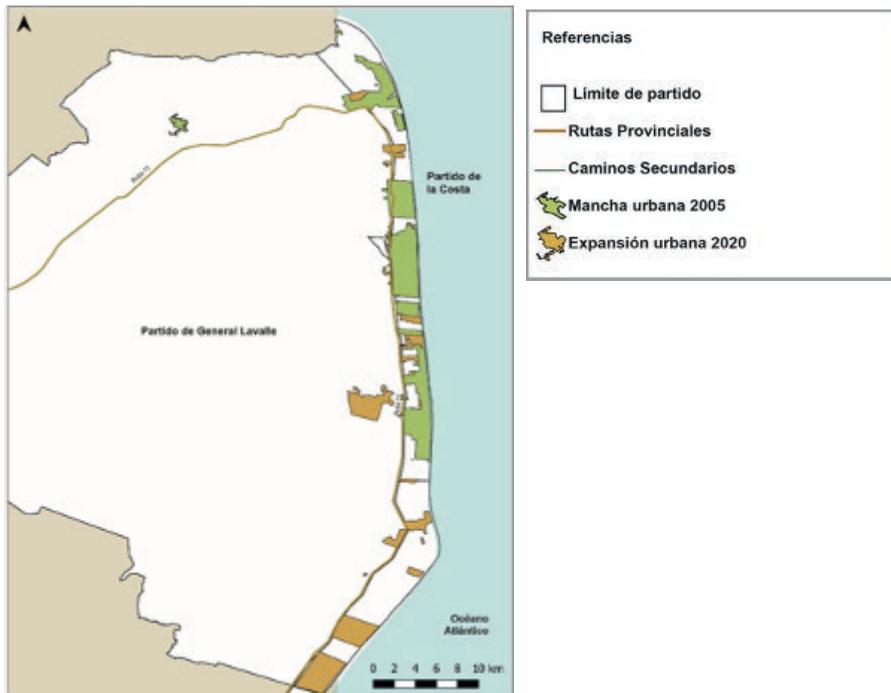


Figura 6.1. Partidos de La Costa y General Lavalle: expansión urbana 2005-2020. Fuente: Elaborado por los autores con la colaboración de Itza Chávez Negrete y Paloma González Lobos.

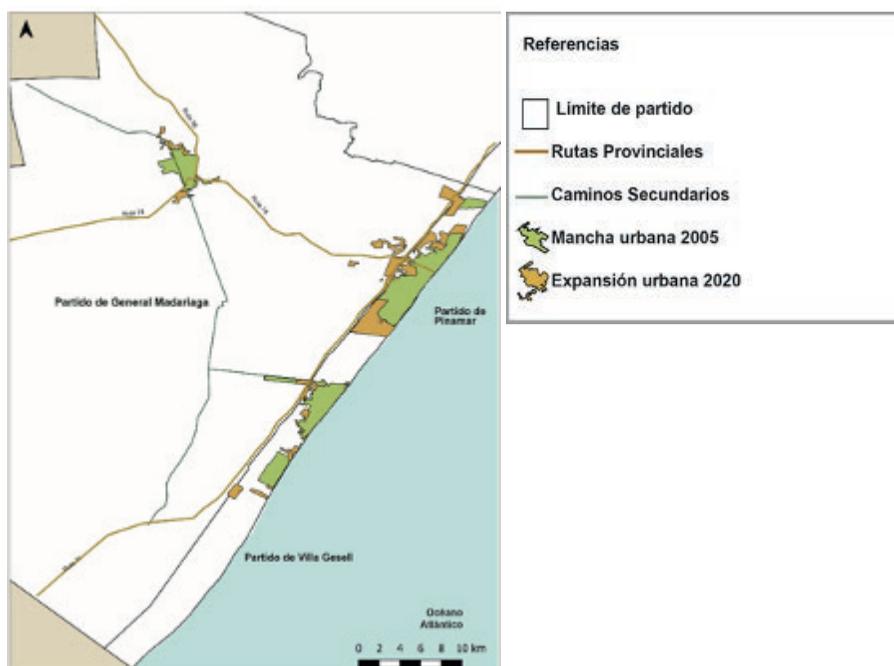


Figura 6.2. Partidos de Pinamar, Villa Gesell y General Madariaga: expansión urbana 2005-2020. Fuente: Elaborado por los autores con la colaboración de Itza Chávez Negrete y Paloma González Lobos.

De las 9.011, 28 ha incorporadas a la expansión urbana, 4.996,10 ha corresponden a UP, es decir que el 55,44% de dicha expansión se explica no solo por la mercantilización de playas y cordones de dunas litorales, sino también por el carácter privado de

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

esta ocupación (Cuadro 2). A estos datos, se podrían sumar 442,31 ha de macro-loteos privados que, aunque de acceso abierto, apuntan al mismo público o inclusive a *targets* aún más altos y, por lo tanto, generan espacios igualmente exclusivos por el elevado costo del suelo, como es el caso de Nuevo Cariló³⁰ y los loteos del norte de Pinamar.

Cuadro 2. Superficie de Urbanizaciones Privadas en la Región del Tuyú. Fuente: elaboración propia.

PARTIDO	NOMBRE EMPRENDIMIENTO	SUPERFICIE HA	SUPERFICIE LOTES M ²
De la Costa	Km 314: Casas de mar	80,00	Desde 800 Casas y deptos.
	B°Parque. Jagüel del medio - Km 323	125,00	Desde 1000 /1500
	Paseo del Bosque - Km 325	16,80	Desde 500 / 600
	Costayres - Km 333	167,00	Desde 1000 Unifamiliar / Multifamiliar
	Eco - Parque Termal Campos del mar - Km 355	25,00	Desde 430 - 600
	Ángeles del mar - Km 354	296,00	Desde 2500 Lotes y chacras
	Rincón de Cobo - Km 359	51,90	Chacras marítimas
	Pueblo Marítimo Punta Médanos - Km 370	79,00	Desde 1.000 Unifamiliar / Multifamiliar
	Villa Robles (1) - Km 374	1.000,00	Desde 800 /1.200 Unifamiliar / Multifamiliar
	North Beach (2) - Km 378	278,00	Departamentos
Costa Esmeralda (3)- Km 382	1.000,00	Desde 800 – 1.700	
Subtotal		3.118,70	
General Madariaga	La Mansa (4), Ruta 11 y Ruta 74	267,00	Desde 7.500 /12.000 Chacras:2.500 / 6.300
	Laguna El Rosario – Ruta 74	106,00	Macro-lotes
Subtotal		373,00	
Pinamar	Dunas de Pinamar - Km 385	400,00	Desde 1000 Chacras: 5.000 /10.000
	La Herradura	107,00	Desde 800
	Pinamar Chico	4,00	
	Barrio Pioneros	37,90	Desde 750
Solar del Norte	16,00		
Subtotal		564,90	
Villa Gesell	El Salvaje – Km 427	379,00	Desde 2.500 – 3.000 Chacras marítimas
	Dunas de Las Pampas	4,50	1.200
	Chacras Almar	556,00	Desde 600
Subtotal		939,50	
TOTAL, REGIÓN DEL TUYÚ (5)		4.996,10	

(1) Inicio año 2000. Lanzamiento comercial, año 2016. Desarrollador, Juan Vertúa y el GRUPO 7 SRL.

(2) Inicio año 2015. Desarrollador, Grupo Cioffi, comercializa Toribio Achával.

(3) Inicio año 1997. Lanzamiento comercial año 2004. Desarrollador, EIDICO, comercializa Juan Pablo Urruti.

(4) Inicio año 2014. Comercializa DLM S.A. con marketing del sistema *Crystal Lagoons*.

(5) El Total de la Región del Tuyú corresponde a la superficie desarrollada como *urbanización privada* (UP).

30 Nuevo Cariló es una expansión urbana del área consolidada de Cariló, cuyo Plan Director está en proceso de aprobación por el HCD de Pinamar.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

Conflictos en el uso y apropiación del suelo y cambios en la forma y estructura

La principal contradicción que emerge del proceso analizado –y en sentido contrario a los supuestos apriorísticos de la investigación urbana– es que la mayor parte de la *ciudad pública* en la costa bonaerense se ha vuelto casi tan inaccesible para los sectores de ingresos medios como la *ciudad privada*. Un rápido análisis del precio del m² en localidades tradicionales del partido de La Costa permite afirmar que a igual localización (cercanía al mar, vecindario consolidado, redes de servicios, etc.), los precios duplican o triplican los de algunas UP, como Costa Esmeralda, Km 314 o El Salvaje.³¹

Otra contradicción es que la ausencia de regulación del mercado de suelo por parte del Estado, las crisis económicas recurrentes, la inestabilidad del peso, las restricciones al retiro de ahorros y de acceso al dólar, así como los costos e incertidumbre para el desarrollo de inversiones productivas, convierten a la inversión inmobiliaria en una reserva de valor y un reaseguro de rentabilidad. Al igual que en la RMBA, el desarrollo de UP en la costa bonaerense suma a las finanzas locales nuevos contribuyentes y, en consecuencia, mayores ingresos para los limitados recursos municipales. En suma, las políticas macroeconómicas y las deficiencias en la planificación urbana local (déficit en servicios urbanos, en seguridad, calidad del espacio público y protección ambiental), dejan un amplio espacio a los desarrolladores de UP y al éxito de estos productos inmobiliarios.

Estas transformaciones no solamente implican una expansión urbana de este espacio litoral –y sus consiguientes impactos ambientales–, sino también una alteración en su forma, estructura, funciones y dinámica de crecimiento. Al cabo de los últimos 30 años se han duplicado las localidades de la región, se ha alterado el patrón de ocupación del suelo y el trazado del 40% de la superficie efectivamente urbanizada. Se han establecido nuevas “áreas de prestigio” y *atractividad*, tanto en la *ciudad pública* (caso Mar de las Pampas) como en la *ciudad privada* (caso Costa Esmeralda). Asimismo, se han modificado y definido nuevos equipamientos, formatos comerciales y de ocio, lenguajes arquitectónicos, densidades, pautas ambientales, formas de gestión del espacio urbano, etc. Han cambiado también los imaginarios, denominando a los desarrollos por proximidad geográfica o por proximidad de clase social, más allá de su jurisdicción formal real. Es el caso de Costa Esmeralda, North Beach o Villa Robles, emprendimientos del partido de La Costa, identificados sociocultural y comercialmente con la *marca Pinamar*.

Se ha alterado considerablemente el uso de estos espacios turísticos, ahora frecuentados durante buena parte del año, más allá del verano, Semana Santa y vacaciones de invierno, e incluso algunos emprendimientos están siendo considerados como lugar de residencia permanente.³² En algún sentido, la región está funcionando cada vez más como un suburbio distante –pero a la vez próximo– de la RMBA. En efecto, la mayor parte de la expansión urbana en el Tuyú es utilizada como segunda residencia o activo de renta temporaria por sectores de ingresos medios-altos, en su mayoría residentes

31 Fuentes consultadas: <https://www.argenprop.com/>, <https://inmobiliariadeltuyu.com.ar/2019/index.php>, <https://bravoinmuebles.com/>, <https://inmobiliariaaltieri.com/>, <https://www.pinamar.com.ar/developments-and-lots/>

32 En Costa Esmeralda, la cantidad de familias residentes ha evolucionado de 5 a 100 entre 2015 y 2020.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

de UP en la RMBA,³³ quienes reproducen en la región un patrón de apropiación social selectivo que acentúa la segregación socio-territorial, especialmente en el partido de La Costa, históricamente identificado con los sectores populares.

Hasta los años 2000, la configuración de este territorio se caracterizaba por la discontinuidad física de los fragmentos urbanizados y un tejido urbano disperso. En los últimos veinte años, dichas discontinuidades tienden a disolverse debido a la expansión urbana. Podría decirse que se ha pasado de una red urbana dispersa a otra difusa (Indovina, 2009).

Así, dos lógicas de estructuración espacial se articulan en la región: la lógica zonal, resultado de los patrones de urbanización tradicionales de loteos y zonificación según usos (*zoning*) y la reticular, que, como afirma Haesbaert, "...para el gran capital y las grandes empresas, la territorialidad se manifiesta siempre en mayor medida en forma de red, porque están mucho más interesados en controlar redes y flujos para promover la circulación de productos y de capital" (Haesbaert, 2013:23).

Finalmente, la metamorfosis de este corredor urbano lineal radica en su incorporación más intensiva al espacio mayor de la megarregión Rioplatense, a partir del uso frecuente de población metropolitana y de su captación en la red de negocios y actores inmobiliarios –también metropolitanos– e incluso por *join ventures* y *franquicias* con agentes inmobiliarios globales, basados fundamentalmente en la herramienta del fideicomiso y en formas de desarrollo y comercialización cercanas a la *financiarización*. Este proceso es consistente con la fase financiera del actual *ciclo sistémico de acumulación* (Arrighi, 2014), en la cual, la dinámica capitalista experimenta una hipertrofia del sector financiero (activos y derivados) generándose excedentes de capital. Justamente, una de las estrategias del capital financiero para materializarse y territorializarse es la producción de espacio urbano a gran escala, a través de inversiones inmobiliarias, fundamentalmente en grandes espacios metropolitanos y desarrollos turísticos de cierta envergadura, como los que han ido proliferando en el Tuyú en los últimos quince años.

Reflexiones finales: ruptura y salto de escala territorial

Los abordajes conceptuales desarrollados en la primera mitad de este artículo, así como las evidencias empíricas puestas en relieve en el apartado final, permiten reforzar algunas reflexiones, hipótesis e interrogantes.

La formación de la megarregión Rioplatense, como parte de la metamorfosis territorial vinculada a un nuevo ciclo sistémico de acumulación capitalista y al proceso de globalización, marcados por las revoluciones tecnológicas, el modo de regulación neoliberal, la creciente financiarización y la mercantilización en la producción de suelo; sería parte del contexto y causalidades explicativas de la ruptura y sesgo de la producción actual del espacio en el litoral bonaerense.

³³ En este sentido, la experiencia de EIDICO es muy esclarecedora, dado que la mayor parte de su cartera de clientes en la costa ya lo eran en sus emprendimientos de la RMBA.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

El patrón emergente de articulación territorial estaría entonces definido por un salto de escala que, a partir de lo observado en el caso de la región del Tuyú, nos lleva a identificar cuatro dimensiones de reescalamiento:

i) Territorial, por cambios en la forma, estructura, función y usos del suelo en el espacio urbano y regional del Tuyú y su creciente articulación a estrategias individuales y colectivas de habitantes y actores de la RMBA y, de manera general, de la megarregión Rioplatense. Ello se traduce en un redimensionamiento y resignificación funcional, social y económica de la región del Tuyú y en particular de su borde litoral.

ii) Temporal, por las innovaciones en tecnologías de la comunicación e información, el incremento de la accesibilidad a través de mejoras en las infraestructuras de transporte y en el confort, seguridad y tiempos de traslado en vehículos particulares o colectivos, cambios en los estilos de vida y pautas de consumo; lo que ha aproximado, en términos de espacio-tiempo, a territorios antes percibidos como distantes.

iii) Del Capital, lo que resulta evidente por el incremento de la escala en la inversión privada y en la diversidad de actores y formas de producción y comercialización inmobiliaria, tratándose de emprendimientos de mayor envergadura y complejidad en la oferta de servicios. Sin duda, el capital corporativo aparece en los últimos años como el principal agente productor y configurador del espacio urbano.

iv) De la Gobernanza, porque los procesos de expansión urbana tienen escasa o nula regulación a nivel estatal, provincial y local. Los impactos acumulativos de la expansión urbana quedan invisibilizados por el tratamiento sectorial de los proyectos de desarrollo inmobiliario y por la carencia de un ámbito integrador, con una mirada regional. Desde el punto de vista de la gestión territorial y ambiental, esta escala constituye un espacio interjurisdiccional que plantea un desafío pendiente en materia de arquitectura institucional.

La ausencia de regulación del mercado de suelo, entre otros factores, ha ido consolidando una dinámica de expansión urbana fuera del control estatal en los distintos niveles de gobierno, que entre otras cosas se traduce en una creciente exclusión de sectores populares. Los instrumentos de planificación en las escalas metropolitana, provincial, regional y local no han logrado incidir ni orientar la dinámica de expansión y crecimiento urbano hacia senderos alternativos.

Podríamos afirmar que parte del fracaso de la planificación del desarrollo territorial y la ausencia de una mirada megarregional/regional, en los términos descriptos, radica en la no incorporación del capital corporativo y de sus lógicas en el análisis y diagnósticos territoriales. La inercia de la estructura burocrático-administrativa de los organismos con competencia territorial y ambiental no logran anticiparse en la formulación de escenarios de desarrollo urbano.

Parte de los desafíos de las formas de gestión multiescalar, es avanzar hacia instrumentos de concertación intermunicipal e interjurisdiccional, que reconozcan a espacios como el del Tuyú en sus complejidades, especificidades locales, diferentes temporalidades, actores e intereses, articulados en una agenda regional común.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

Los partidos y ciudades que integran la región de Tuyú, si bien constituyen unidades administrativas independientes, funcionan en realidad como un archipiélago lineal o una *ciudad difusa* y un único mercado de trabajo, producción y consumo. Sin embargo, se observan carencias de equipamientos de complejidad y escala acorde con el crecimiento demográfico regional y la demanda turística, que además ya no es solamente estival. Dicho crecimiento no se ha traducido en cooperación y división del trabajo a nivel regional con producción de equipamientos de ese nivel. Los gobiernos locales deberían avanzar hacia arreglos territorial-institucionales que prioricen la complementariedad y no la competencia entre ellos. Esto sería clave para una mayor eficiencia de las políticas y la inversión pública orientadas a la inclusión social y a la recuperación del uso popular que supieron tener buena parte de estos balnearios. Ello implica el desafío de pasar de una *gobernanza neoliberal* a una *gobernanza social, inclusiva y solidaria*.

Finalmente, la pandemia del COVID-19 ha puesto de relieve las limitaciones de la infraestructura y los equipamientos –en particular aquellos vinculados a la salud–, pero también ha puesto en relieve el riesgo que implica una *economía de monocultivo* o dependencia casi absoluta de los flujos turísticos y la construcción a ellos ligada, como sectores excluyentes de actividad económica. Existen evidencias de que algunos lugares extrametropolitanos del país, entre ellos el litoral bonaerense en general –y el partido de Pinamar y sus proximidades en particular–, están siendo observados con interés por algunos sectores sociales como lugares de residencia alternativa o principal. No es un fenómeno completamente nuevo, simplemente la pandemia, y el aislamiento social a ella asociada, aceleraron tendencias latentes. Esto podría representar una oportunidad para diversificar la economía de estos lugares. Una nueva etapa de residencialización de espacios como el Tuyú, pensada desde una renovada arquitectura institucional y una mirada integradora e incluyente, podría permitir capitalizar la ruptura que se ha dado desde mediados de los años 2000 y la que parece comenzar en el convulsionado año 2020.

Bibliografía

- » Arrighi, G. (2014). *El largo siglo XX: dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- » Ascher, F. (1995). *Métropoles, ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.
- » Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En M.V. Fernández Caso y R. Gurevich (Coords.), *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza* (pp. 37-64). Buenos Aires: Biblos.
- » Bourdieu, P. (1984). *A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- » Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental post-fordista. *EURE*, 29(86), 5-35.
- » Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE*, 25(76), 5-27.
- » Ciccolella, P. (2017). Metamorfosis de las metrópolis latinoamericanas. Especificidades del caso de Buenos Aires. En J. Karol (Ed.), *UPE11 - Conducir las transformaciones urbanas* (pp.172-187). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- » Ciccolella, P. y Lencioni, S. (2018). La megarregión como forma espacial emergente del capitalismo global. Los casos Rioplatense y Río de Janeiro-São Paulo. En P. Zusman y S. Lencioni (Orgs.), *Processos territoriais contemporâneos. Argentina e Brasil: ideias em circulação* (pp.17-36). Río de Janeiro: Consequência.
- » De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Geografía Norte Grande*, 47, 81-104.
- » García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Buenos Aires: Grijalbo.
- » Haesbaert, R. (2014). Lógica zonal y ordenamiento territorial: para rediscutir la proximidad y la contigüidad espaciales. *Cultura y Representaciones Sociales*, 16, 9-29. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102014000100001
- » Indovina, F. (2009). *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*. Milán: Franco Angeli.
- » Mignaqui, I. (1998). Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los años '90: una aproximación a la geografía de la riqueza. En S. Gorenstein y R. Bustos Cara (Eds.), *Ciudades y Regiones frente al avance de la globalización* (pp.340-365). Bahía Blanca, Argentina: Editorial del Departamento de Economía y Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Sur.
- » Mignaqui, I. (1999). Barrios cerrados y fragmentación espacial. Hacia un nuevo modelo socio – cultural de producir y consumir la ciudad. *Revista TOPOS* N° 1 (pp.48-55), Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.
- » Sassen, S. (1999). *La Ciudad Global: Nueva York, Londres y Tokio*. Buenos Aires: EUDEBA.

Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión...
PABLO CICCOLELLA, ILIANA MIGNAQUI

- » Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- » SIMEB. (1977). *Sistema Metropolitano Bonaerense*. Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas; Programa Conhabit; Morey, Carlos. Buenos Aires.
- » Verón, E. (2010). Privatización del espacio litoral: pueblos sustentables en el partido de La Costa, Argentina. Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Buenos Aires: Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- » Vidal Koppmann, S. (2016). Avance de las urbanizaciones privadas en las franjas costeras. El litoral marítimo argentino en la mirada de los desarrolladores inmobiliarios. En R. Hidalgo, D. Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito y L. Álvarez (Coords.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria. Experiencias en Chile y Argentina* (pp. 67-81). Santiago de Chile: Instituto de Geografía, PUCCh.

Pablo Ciccolella / pjvescovo@yahoo.com.ar

Licenciado en Geografía (Universidad de Buenos Aires). Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial y Urbanismo (Universidad de París III). Investigador y Director de Proyectos UBACyT en el Instituto de Geografía, Profesor Titular Ordinario del Departamento de Geografía y Director de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Profesor en distintos programas de Maestría y Doctorado de universidades nacionales e internacionales.

Iliana Mignaqui / ilianamignaqui@yahoo.com.ar

Arquitecta (Universidad Nacional de La Plata). Magister en Urbanismo y Ordenamiento Territorial (Universidad de París XII). Especialista en Planificación Urbana y Regional (Universidad de Buenos Aires). Investigadora en el Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Profesora Titular en la Maestría de Planificación urbana y Regional (FADU-UBA) y en la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.