



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Centro de Estudios de Postgrado

Trabajo Fin de Máster

POLÍTICA DE VIVIENDA Y HÁBITAT EN BUENOS AIRES: ¿UNA CUESTIÓN METROPOLITANA?

Alumno/a: Piasek, Gonzalo

Tutor/a: Prof. D. Gustavo Gamallo y Prof. D.
Guillaume Pouyanne

Dpto: Ciencias sociales y jurídicas.

Julio, 2017

ÍNDICE.

Introducción	2
.Contexto conceptual	
.Contexto metodológico	
.Horizonte temporal: posconvertibilidad (2003-2015)	
.Nota sobre la ciudad metropolitana de Buenos Aires	
Primera parte: ¿cuál es la mejor política de vivienda y hábitat?	9
.Estado vs mercado: ¿derecho a la vivienda o para el que pueda pagarla?	
.Vouchers vs llave en mano. Política centrada en el ladrillo en las personas	
.Propiedad o alquiler: qué promueve la política de vivienda	
.La mejor política siempre o según el lugar	
.La política de vivienda es sólo una parte	
.Unas líneas sobre la política de hábitat	
Segunda parte: historia de la conformación del AMBA	17
.El modelo agroexportador: la ciudad liberal	
.Modelo Industrial: la ciudad de la industrialización y el bienestar	
.Modelo aperturista: ciudad de la reestructuración neoliberal	
Tercera parte: la posconvertibilidad	24
¿Nuevo o viejo modelo de acumulación? ¿Ciudad liberal, industrial o abierta?	
Algunos indicadores y principales programas	
Cuarta parte: principales tendencias contemporáneas en materia de vivienda y hábitat	31
.Segregación antes y después de la política de vivienda	
.Nuevas urbanizaciones privadas / Nuevos asentamientos urbanos	
.Informalidad(es) y autoconstrucción	
.Cuando la especulación le gana a la planificación o la especulación como forma de planificación. El caso de la gentrificación	
.Falta de créditos y progresiva “inquilinización”	
.Falta una política de suelo	
.Otros temas para seguir indagando	
Consideraciones finales	45
Bibliografía	47
Anexo.	

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo continúa algunas líneas de investigación realizadas en el marco de la Beca Estímulo UBACyT 2013¹. Asimismo, vuelve sobre algunas discusiones en el marco del Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP)² y el último Proyecto UBACyT³. Retomando una mirada de provisión de bienestar que el grupo trabaja hace tiempo, intenta realizar un aporte en lo que hace a la cuestión de la vivienda pública y hábitat en los últimos años de posconvertibilidad en la principal área urbana de la Argentina: el Área Metropolitana de Buenos Aires (a partir de ahora, AMBA).

El AMBA comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – capital de la República Argentina – y 24 municipios que la rodean. Desde el punto de vista político administrativo, la Ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un status similar al de una provincia, mientras que los 24 municipios del Conurbano Bonaerense pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con 134 municipios en total.

Según los datos del último Censo Nacional de 2010, residían en el AMBA 12.806.866 habitantes, de los cuales 9.916.715 eran pobladores del Conurbano y 2.890.151 habitaban en la Ciudad de Buenos Aires (Indec, 2010). Este área ocupa además una superficie total de 2.590 kilómetros cuadrados y concentra casi el 32% de la población total del país; asimismo produce alrededor del 40% del PBI nacional (de la Torre, Salvia, 2013).

Si bien la ciudad de Buenos Aires fue fundada en dos ocasiones (1532 y 1580), en 1776 será designada capital del recién creado Virreinato del Río de la Plata. Así comenzó a ser una ciudad comercial de mayor tenor, basada en el puerto y la conexión con las ciudades del interior del Virreinato¹.

A la hora de historizar el origen y desarrollo de la ciudad metropolitana, encontramos la distinción en grandes etapas: la ciudad liberal de fines del siglo XIX hasta los años treinta del siglo XX, la ciudad de la industrialización y el bienestar entre los años cuarenta y setenta del siglo XX y la de la reestructuración neoliberal de mediados de los setenta en adelante (Pérez, 2016b).

¹ Becario estudiante Gonzalo Piasek con la dirección de Gustavo Gamallo.

² <http://www.dspp.com.ar/>

³ Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT – Grupo Consolidado – Programación Científica 2014-2017 Núm. 20620130100013BA “Brechas de bienestar y marginaciones sociales en Argentina” de la Universidad de Buenos Aires (directora Laura Pautassi y co-director Gustavo Gamallo).

Algunos indicadores y cifras representativas dan debida cuenta de la necesidad de realizar un correcto diagnóstico de la región en la que conviven distintas administraciones públicas. Aquí nos dedicaremos a enunciar algunas de las características principales en materia de vivienda y hábitat, el tema que nos compete.

Así, mientras que cuatro de cada diez hogares de la Ciudad de Buenos Aires se ubican en el estrato más alto de la clasificación socioeconómica (38%), en el Conurbano Bonaerense ocho de cada diez se ubican en el más bajo (81%). Asimismo, casi el 6% de los hogares del Área Metropolitana de Buenos Aires residen en villas o asentamientos precarios, con una incidencia mayor en el Conurbano Bonaerense (6%) que en la ciudad Capital (3%) (de la Torre, Salvia, 2013).

Durante los primeros años del siglo XXI, paralelamente a la construcción anual de un promedio de 1.332.939 m² residenciales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la población en villas y asentamientos aumentó estrepitosamente, a la vez que se amplió la brecha que existe entre salarios y precio de las viviendas, sumado a la dificultad cada vez mayor para el acceso al crédito (Cosacov, 2012). La situación para el resto del AMBA no fue muy diferente: es que a pesar de que se construyan más viviendas, la dinámica inmobiliaria tiende a un proceso de valorización del suelo de la ciudad, dificultando cada vez más el acceso a la vivienda, coherente con el tipo de direccionalidad de las políticas públicas para este territorio, a lo que algunos autores consideran urge contraponer una perspectiva que tome como punto de partida el derecho a la ciudad y una política habitacional enfocada a hacer efectivo el derecho a la vivienda (Cosacov, 2012) y a la ciudad (Oszlak, 1991).

Dado este marco general, se plantea como **objetivo general** analizar el alcance de las políticas de vivienda y hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) durante los últimos años (2003-2015).

Los objetivos específicos que se desprenden son:

-describir las competencias, así como las respuestas que los diferentes niveles estatales actuantes en el AMBA han dado al problema de la marginación social (específicamente en lo que refiere a vivienda y hábitat) durante los últimos años.

-caracterizar los procesos históricos tendientes a la construcción de la ciudad.

Consideramos que el estudio de la temática de la política de vivienda y hábitat puede ser abordado a partir de al menos tres lecturas: una más de tipo “sectorial” (que es la que hemos escogido para desarrollar a lo largo de este trabajo), otra de tipo “bienestarista” (en términos de una provisión más amplia, que incluye diferentes esferas y podría ser conceptualizada como un “diamante” (Pautassi, 2013)), y finalmente la relacionada con una “agenda metropolitana” también más amplia, que se vincula a la vivienda, pero también a otros ámbitos y que incluiría además una discusión sobre la gobernanza de ésta y otras áreas metropolitanas del país. Si bien las tres suponen acercamientos distintos y completamente válidos y complementarios, hemos escogido una aproximación sectorial, sin desconocer las otras dos, que si bien sólo serán mencionadas a lo largo del escrito, podrían convertirse en abordajes para futuros trabajos.

Para responder a las cuestiones aquí aludidas, trabajaremos a partir de cuatro grandes líneas: en un primer momento, presentaremos las principales discusiones en torno a la noción de “política óptima de vivienda”: ¿cuál consideran los diferentes autores que es la “mejor” política de vivienda y hábitat? En segundo lugar, reconstruiremos una historia del crecimiento de la ciudad metropolitana a partir de la presentación de diferentes modelos de acumulación en la historia argentina. En tercer lugar, presentaremos un diagnóstico de la situación actual de vivienda y hábitat en el AMBA para analizar si la “visión óptima” tiene lugar en la región escogida. ¿Qué nos están diciendo los principales indicadores? Finalmente estaremos en condiciones de preguntarnos por las principales tendencias que los investigadores están señalando para la región en los últimos años (posconvertibilidad), para finalmente sugerir que falta una agenda metropolitana amplia en la Argentina que incluya – pero que no se agote en – una política de vivienda y hábitat.

A partir del análisis, surge entonces como **hipótesis** a desarrollar en futuros trabajos la idea de que durante el periodo de posconvertibilidad convivió una política de vivienda y hábitat ampliada, en un contexto de “falta” de agenda metropolitana, cuestión que tuvo y tiene efectos en la conformación de la capital del país y sus alrededores.

Contexto conceptual.

Podemos decir que la población depende – entre otras cosas – de su capacidad monetaria (solvencia) para acceder a los medios necesarios para su reproducción (Esping-Andersen, 1993 en Pérez, 2016). Sin embargo, y siguiendo a Esping Andersen (2000), la satisfacción de las necesidades humanas puede tomar una de tres vías, que corresponden al mercado, al

Estado y la familia. Es en este sentido que toma relevancia el concepto de desmercantilización, en tanto las necesidades pueden ser satisfechas por fuera del mercado, dando lugar a un tipo de satisfactor que no pertenece a la esfera de lo mercantil. Este concepto “aspira a captar el grado en que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado” (Esping Andersen, 2000:64).

En lo que se refiere específicamente a la producción de la urbanización, “se encuentran procesos de producción y de consumo de la ciudad que se desarrollan con formas mercantiles o que, por la intervención estatal, son desmercantilizados al ampliar su cobertura social, esto es el acceso a los bienes así producidos y consumidos” (Pírez, 2016:93).

Porque diferentes actores conviven y movilizan diversas lógicas: la ciudad es producida por actores que se mueven en función de la ganancia, el poder, la necesidad, y también el conocimiento (Pírez, 1999). Los actores orientados por la lógica de obtención de la ganancia en la producción de la ciudad son unidades económicas, en el sentido que realizan actividades dentro del mercado; los actores motivados por la lógica del poder en la producción de la ciudad son los actores político-gubernamentales que producen la ciudad en forma directa, con los componentes que no son ofrecidos por los capitales individuales, o indirecta, al establecer los parámetros que orientan la acción de actores privados; la lógica de la necesidad es la que motiva el accionar de actores que producen la ciudad por fuera del mercado y las políticas públicas, en una cierta forma de autoproducción colectiva para la satisfacción de necesidades de quienes la sufren de manera directa; la lógica del conocimiento (científico, técnico, ideológico) no genera procesos autónomos, sino que contribuye a las decisiones de las anteriores lógicas, por lo que se presenta como una lógica subordinada (Pírez, 1999). Sin embargo, es central tener en cuenta que para que los actores se vinculen con la ciudad es preciso que la perciban como un objeto de sus comportamientos (Pírez, 1995).

En trabajos anteriores⁴ buscamos mostrar cómo, en vez de superar las marginaciones sociales, a través de la propia lógica de las políticas sociales, tenían lugar procesos de atenuación, producción, y reproducción de las marginaciones; en una palabra, verdaderas “brechas de bienestar” (Gamallo, 2015). Las intervenciones estatales en forma de políticas sociales que vendrían a dirimir las diferencias, actúan en la misma dirección que los procesos que las hacen necesarias: consolidan las diferencias, dando por resultado que no se produzcan

⁴ Beca Estímulo UBACyT 2013.

cambios de fondo en el estado de las cosas. Tomamos ese trabajo como punto de partida para centrarnos en una mirada sectorial de la política de la vivienda y hábitat en el AMBA.

Finalmente, un área metropolitana implica una gran heterogeneidad y diferenciación de la población y las actividades. La cuestión metropolitana es el resultado de la intersección de dos dimensiones: “por una parte, del crecimiento y la expansión urbanas sobre la base de la diferenciación funcional y social del territorio; por la otra, la ocupación de varios territorios políticos, unidades territoriales de gobierno y gestión, como resultado de esa expansión” (Pírez, 2001:2). En consecuencia, los procesos metropolitanos generan un territorio diferenciado – social, económica y urbanamente hablando – que ocupa diferentes unidades político-territoriales. Estas unidades pueden corresponder, y de hecho generalmente corresponden, a más de un nivel estatal, en tanto las ciudades metropolitanas crecen de tal manera que comienza a ser cada vez menos clara la incumbencia de cada uno de los diferentes niveles estatales para la gestión, que en términos geográficos le correspondería a uno u otro de esos niveles, generando una ciudad con muchos gobiernos y por lo tanto sin gobierno (Pírez, 1994). El estudio de las formas de gobierno que conviven en el AMBA podría ser objeto de futuros trabajos.

Contexto metodológico.

El presente trabajo se trata de un estudio de caso sobre el AMBA: “el estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular” (Stake, 1999:11), lo que supone que es un estudio intrínseco en el que el investigador destaca la secuencia de acontecimientos contextualizados.

Podemos decir, además, que la característica más distintiva de este tipo de indagación cualitativa es el énfasis en la interpretación (Erickson, 1986 citado en Stake, 1999) fundamentada. Para el estudio de casos, además, el investigador intenta preservar las realidades múltiples, las diferentes visiones y a veces contradictorias de aquello que sucede (Stake, 1999). Si bien podemos decir que, por un lado, los casos particulares no constituyen una base sólida para la generalización a un conjunto de casos, sin embargo, de los casos particulares las personas pueden aprender muchas cosas generales (Stake, 1999). Aquí destacamos la singularidad de este caso particular, en tanto no se trata de una metrópoli cualquiera sino el AMBA en tanto caso de estudio.

El estudio de la principal área urbana del país se justifica por el hecho de que, además de ser el lugar de mayor concentración de empleo, producción, y población, en ella conviven también las desigualdades más marcadas de todo el territorio nacional, además de que de ella dependen los indicadores a nivel país, lo que obliga tanto a investigadores como planificadores a realizar un correcto diagnóstico de la ciudad, que incluya aspectos de nivel territorial. Si bien a modo de recorte aquí escogimos centrarnos en la vivienda y hábitat, proponemos para seguir trabajando la idea de que una posible lectura de la política de vivienda es en relación a la cuestión metropolitana más amplia, y que eso es lo que estaría faltando en la Argentina: una agenda metropolitana que incluya la política de vivienda como una parte fundamental, pero que no se agote en ésta.

El proyecto en que nos embarcamos se orienta con fines descriptivos y se basa en el relevamiento y análisis bibliográfico, así como el análisis de datos secundarios en estadísticas oficiales y otros trabajos de investigación en la temática, sobre todo de Francia y de Argentina. En este sentido, buscaremos combinar una estrategia cuantitativa y cualitativa, con vistas a la triangulación.

Para responder a los objetivos de investigación, y para llevar a cabo un correcto tratamiento del tema y objeto de estudio, la investigación de tipo bibliográfica y descriptiva se basará en la técnica de análisis documental, que aquí supondrá la selección de información en virtud de una búsqueda sistemática y exhaustiva en sitios de Internet, que incluirá diversas fuentes, a saber, estadísticas oficiales, Universidades públicas y privadas, producciones de Centros de Investigación Independientes, Congresos, producciones de organismos gubernamentales, Tesis de Doctorado y Maestría de casas de estudio afines a las temáticas aquí retratadas. Vale destacar el recorte que se realizará de las obras seleccionadas en virtud de sus aportes teóricos, con vistas al cumplimiento de los objetivos propuestos en la presente investigación.

Horizonte temporal: Postconvertibilidad (2003-2015)

Como veremos más adelante, hay relativo acuerdo respecto a un cambio de orientación a partir del año 2003 en la Argentina. Menos acuerdo hay respecto si esta transformación significó un cambio en el modelo de acumulación (Salvia et al, 2006; Lavopa, 2007) o no (Palomino, 2007, 2013; Panigo et al, 2013). De todas maneras, es posible identificar un proceso de reactivación económica que repercutirá en la redistribución de la riqueza, pero que sin embargo no impacta de igual manera en la situación habitacional de la ciudad metropolitana de Buenos Aires (Rodríguez, 2013).

La elección del horizonte temporal va asimismo de la mano del proyecto UBACyT al que el autor de este trabajo suscribe. Algunas de las razones tomadas del proyecto marco tienen que ver con la riqueza del estudio de las marginaciones sociales en un periodo de crecimiento económico y con altos niveles de empleo de la población. Este periodo corresponde a la denominada post-convertibilidad, que tiene lugar con las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

Nota sobre la ciudad metropolitana de Buenos Aires.

El recorte espacial de la investigación abarca a la ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano Bonaerense. Siguiendo a Rodríguez, “cualquiera sea el criterio que se utilice (funcional o físico) para delimitar el territorio, la Ciudad de Buenos Aires siempre aparece como parte integrante de una entidad urbana mayor, ya sea la que se ha definido como “ciudad metropolitana” o el territorio que, en los últimos censos, han delimitado como el “Gran Buenos Aires”. Pero además de ésta definición geográfica, la Ciudad de Buenos Aires es permeable a una gran variedad de procesos extra-locales, -de escala metropolitana- que inciden en su reproducción cotidiana” (Rodríguez, 2013:7).

Es básicamente por la extensión geográfica y por las condiciones de su población, que escogimos el AMBA como nuestro horizonte geográfico, además de por su gran representatividad en las estadísticas nacionales, concentrando más de un 30% de la población de la Argentina, haciendo que sea imposible un horizonte de “Pobreza Cero” sin una reflexión informada y comprometida sobre la distribución del bienestar en las áreas metropolitanas, y en el AMBA en particular⁵.

⁵ <http://ar.bastiondigital.com/notas/falta-una-politica-metropolitana>

PRIMERA PARTE: ¿cuál es la “mejor” política de vivienda y hábitat?

En primer lugar, ¿de qué hablamos cuando hablamos de política de vivienda? Y luego, ¿cuál es, según los principales autores de la temática, la “mejor” política de vivienda y hábitat (en términos de optimización de recursos, mejores resultados, mayor alcance en la provisión de bienestar o desmercantilización, mayor inclusión...)? ¿Qué experiencias dan cuenta de un serio mejoramiento de la situación de la vivienda y hábitat en otros sitios? ¿Y qué pistas nos aporta este tipo de estudios para pensar el caso del AMBA? En esta sección buscamos reconstruir algunas de las principales discusiones en torno de lo que algunos autores y referentes de la temática entienden como “la mejor” o la política óptima de vivienda y hábitat.

A través de la vasta literatura sobre la temática, encontramos que, a grandes rasgos, las discusiones en torno a la política “óptima” de vivienda pueden ser entendidas a partir de ciertos nudos temáticos, sobre los que esperamos aportar algunas pistas. Si bien no siempre lo expresan de manera directa, al teorizar respecto de las diferentes maneras de pensar la política de vivienda, los diferentes autores están dejando otras alternativas de lado, y/o de alguna manera poniendo al descubierto – directa o implícitamente – ciertos indicios respecto de cuáles podrían ser interpretadas como las “mejores” maneras de pensar y llevar adelante una determinada política de vivienda (y no otras). A partir de aquí buscamos entonces presentar de qué manera los autores presentan la noción de “política óptima” de vivienda.

Si bien claramente no estamos en condiciones de agotar la totalidad de aportes sobre la cuestión, en un intento por presentar algunas ideas generales, dividimos esta sección a partir de la construcción de diferentes nudos temáticos centrales: aportes que apuestan por la intervención del estado contra el libre mercado (derecho a la ciudad o ciudad para quien pueda pagarla); alternativas pro-vouchers vs llave en mano (quienes abogan por políticas centradas en el ladrillo o en las personas); políticas para la promoción de la vivienda en propiedad o el alquiler; quienes expresan que la “mejor” política no necesariamente es siempre la misma sino que depende del lugar; finalmente, la política de vivienda como parte de una orientación política más general.

a. Estado vs mercado: ¿derecho a la vivienda o para el que pueda pagarla?

¿La mejor política de vivienda corresponde a aquella que es inclusiva y no discrimina o responde más bien a la solvencia? “El campo de la alta función pública es el lugar de un debate permanente sobre la función misma del Estado, y de la alternativa entre el laissez-faire

y la intervención; y esta confrontación es, de alguna manera, institucionalizada en la división entre “ministerios gastadores” que tienden a identificar la acción del Estado en la distribución de los medios de ejercer los derechos fundamentales (como el “derecho a la vivienda”), y el Ministerio de Finanzas cuya misión es asegurar los grandes equilibrios económicos y financieros” (Bourdieu et al, 2015:37). ¿De qué lado se posicionan algunos de los autores en este debate de tinte ideológico-político?

En una visión más bien clásica, los encargados de planificar políticas públicas suelen interesarse en los casos en que el ciclo de vida de la vivienda resulta en externalidades, sean estas positivas o negativas (Grimes et al, 2006)⁶. Las externalidades positivas serían aquellas que justifican una determinada intervención y tienen lugar cuando las decisiones de vivienda fomentan la estabilidad, el involucramiento o comportamientos deseables en adultos y/o jóvenes, más allá de la solución habitacional en sí misma; mientras que la formación de guetos o suburbios “relativamente desventajosos” puede llevar a otros problemas sociales (de educación, salud o crimen) dando lugar a externalidades negativas y por ende a la necesidad de pensar otras maneras de llevar adelante las políticas (Grimes et al, 2006).

Por un lado, vemos entonces que existe una visión según la cual la provisión es deseable cuando el mercado falla (Morduchowicz, 2004), y el caso de la vivienda no sería ajeno a esta idea. Se trata de aquellas situaciones en las que el sector privado produce una cantidad inferior de bienes o servicios – o a un precio demasiado elevado – de la que “demanda” la sociedad, resultando en la necesidad de suministro desde el Estado, justificado desde el interés público. Las fallas del mercado corresponderían entonces a aquellas situaciones en las que el mercado no funciona como mecanismo eficiente de asignación de recursos por lo que, desde un punto de vista de eficiencia económica, está justificada la intervención del sector público en la economía cuando éste es capaz de actuar más eficientemente que el mercado (Flores-Fillol, 2009). Entre las áreas de intervención más importantes, aparece la política de vivienda.

Del otro lado, si reconocemos que la dinámica espacial como la dinámica social produce y reproduce injusticias (Gurstein y Young, 2014)⁷, se desprende que una provisión de vivienda justa debería reformularse en el marco de los derechos de los habitantes de una determinada ciudad en tanto ciudadanos. Pensar en la vivienda como derecho significa reconocer la

⁶ La traducción es del autor.

⁷ La traducción es del autor.

especialización de los derechos y esto no puede llevarse a cabo sin inversión pública en mejoramiento del acceso a la vivienda, lo que incluye necesariamente a todos los niveles de gobierno (Gurstein y Young, 2014). En este sentido, se justificaría la desmercantilización dando lugar a la provisión de bienestar en forma de vivienda.

En esta misma línea encontramos ciertos aportes en un informe de la ONU (2012): “las políticas de vivienda basadas exclusivamente en facilitar el acceso al crédito para comprar una vivienda son incompatibles con la plena realización del derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza, pues no brindan soluciones que incluyan viviendas habitables, asequibles y bien ubicadas a las que los pobres tengan acceso” (ONU, 2012:23). En este sentido, se abogará por una modificación de paradigma, pasando de las políticas basadas en la financiación de la vivienda a un enfoque centrado en los derechos humanos (ONU, 2012).

Sin embargo, también encontramos otros autores que expresan que el tema de la vivienda como derecho se ha vuelto un lugar común. Un poco más lejos irá Sánchez (2013) al afirmar que “el “producto” de los organismos de vivienda ya no es la vivienda, sino el crédito, y el “derecho a la vivienda” se ha vuelto el “derecho al crédito”. En este sentido, advierte una diferencia entre el derecho a la vivienda (propia), lo que corresponde al discurso oficial, y el derecho al crédito para adquirir una vivienda (lo que sucede en realidad). De ese modo “se pone en entredicho el discurso simple, y hasta ingenuo, del derecho a la vivienda como derecho humano a cargo del Estado, quien ha transitado del papel de interventor al de facilitador, lo que deja las puertas abiertas a la iniciativa privada” (Sánchez, 2013:154).

En este mismo sentido, encontramos otros aportes que expresan que el derecho a la ciudad es un marco limitado para revertir la tendencia de fragmentación de las ciudades actuales, proponiendo nuevos marcos desde los que pensar y planificar las ciudades, como el enfoque las capacidades para las ciudades latinoamericanas propuesto por Deneulin (2014).

b. Vouchers vs llave en mano. Política centrada “en el ladrillo” o “en las personas”. Subsidiar la oferta o la demanda.

Las políticas de vivienda en general distinguen entre subsidios del lado de la oferta (básicamente unidades de vivienda) de los subsidios del lado de la demanda (básicamente vouchers) (Chapelle, 2015)⁸. Siguiendo a Apgar (1990)⁹ desde los años 30 los analistas de

⁸ La traducción es del autor.

política pública se debaten cuál es la mejor manera para gastar limitados recursos para “ayudar” a las poblaciones más vulnerables, centradas en la manera más efectiva de intervenir del lado de la demanda o de la oferta. A partir de la instalación del neoliberalismo a escala mundial, los países desarrollados y en desarrollo han abandonado progresivamente la asistencia tradicional basada en la oferta para adoptar políticas cada vez más centradas en la demanda (ONU, 2012).

Encontramos algunos trabajos que empíricamente buscan demostrar los efectos de la construcción de vivienda subsidiada en el mercado inmobiliario. Por ejemplo, Chapelle (2015) demuestra cómo una unidad adicional subsidiada en términos generales previene la construcción de entre 0,8 y 2 unidades privadas en Francia, abogando por la necesidad de prestar atención a la complementariedad de diferentes sectores del mercado de la vivienda.

En este mismo sentido, encontramos los trabajos de Gould Ellen (2007)¹⁰ en el que se muestra cómo el subsidio a la renta de vivienda acelera la declinación del vecindario, y de ese modo justifica el “péndulo” desde la inversión en unidades hacia el lado de la demanda, justificando el uso de los famosos vouchers.

Lo que tiene lugar, como dijimos en el apartado anterior, es un pasaje o cambio de paradigma: a partir de los años 70, la generalización de la idea de que los gobiernos debían renunciar a su papel de proveedores de viviendas asequibles para convertirse en facilitadores, apoyando la demanda del mercado en lugar de proporcionar productos directamente, llevando a los países a abandonar progresivamente la asistencia tradicional basada en la oferta para adoptar políticas centradas en la demanda (ONU, 2012).

En un informe de la CEPAL, González Arrieta (1997) destaca que la vigencia de un rol facilitador supone un decisivo papel para el Estado en el sector de vivienda, aunque apartado de la postura tradicional como sobrerregulador y constructor. El Estado, en este modelo, procuraría la vigencia de un ambiente propicio para una mayor y más eficiente inversión privada.

Además existen trabajos que, si bien se centran en el “ladrillo”, de todos modos hacen hincapié en la necesidad plantear políticas que no se orienten exclusivamente a producir vivienda nueva para satisfacer las necesidades de las familias que habitan viviendas

⁹ La traducción es del autor.

¹⁰ La traducción es del autor.

irrecuperables, sino aquellas que promuevan líneas de intervención para dar respuesta a las necesidades de mejoramiento y consolidación de viviendas existentes y recuperables (Di Virgilio et al, 2016).

c. Propiedad o alquiler: qué promueve la política de vivienda

Como venimos diciendo, el hecho de que se haya transferido al mercado la responsabilidad de proporcionar viviendas ha contribuido a difundir la noción de que la propiedad es la mejor opción de tenencia, objetivo y eje de la mayor parte de las políticas de vivienda, relegando a un segundo plano otros tipos de tenencia alternativos o bien establecidos, como las viviendas de alquiler (públicas y privadas) y diferentes formas de propiedad cooperativa y colectiva (ONU, 2012).

No obstante el sesgo de las políticas públicas hacia la adquisición de vivienda en propiedad, está demostrado que gran cantidad de personas alquila su vivienda en el mundo; en Latinoamérica, uno de cada cinco hogares alquila su vivienda (Blanco et al, 2014). En este sentido, el alquiler podría convertirse en una alternativa eficiente y efectiva en función de los costos para resolver los problemas del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo (Blanco et al, 2014). Para este autor es necesario articular la planificación urbana con la política de alquiler, convirtiendo el mercado de alquileres en un instrumento clave de la política de vivienda: “la política de vivienda debe basarse entonces en el concepto de servicio, y no en una forma de tenencia, y debe propender a aumentar el acceso dentro de un mercado que ofrezca variedad, calidad y oportunidad. Aquí el alquiler puede ser un componente crítico de un sistema de prestación de servicios de habitación que sea efectivo, flexible e inclusivo” (Blanco et al, 2014:2).

d. La mejor política siempre o según el lugar.

Parece haber en este punto relativo acuerdo en que la mejor política no es siempre la mejor práctica y bajo todas las condiciones (Apgar, 1990¹¹; Choguill, 2007¹²).

En este sentido, “no es posible hablar de un consenso teórico sobre una política de vivienda óptima, pues los resultados dependen de temas subyacentes como el número y tamaño de las comunidades, el grado de elasticidad en la oferta de la tierra, la distorsión generada por los impuestos a la propiedad, los incentivos de los hogares a capitalizar, el grado de movilidad de

¹¹ La traducción es del autor.

¹² La traducción es del autor.

los hogares, etc.” (Camelo, 2009 en Camelo et al, 2017:77). En este sentido, la “mejor” política necesariamente depende de una serie de factores: los objetivos, las condiciones del mercado de vivienda, la tendencia en los ingresos, el crecimiento en el número de hogares, los costos de producción, por lo que no podemos hablar de una respuesta única, ni siquiera una respuesta única por cada área metropolitana (Struyk et al, 1978 en Apgar, 1990).

En este punto corresponde realizar una aclaración. Si bien es sabido que por regla general, las definiciones (en política pública, pero también en la mayoría de otros campos) son adoptadas en los países en desarrollo de América Latina como las “buenas prácticas” de los países desarrollados (básicamente Europa y Estados Unidos), encontramos algunos aportes respecto a la necesidad de pensar en caminos alternativos para realidades complejas y diferentes.

La pregunta de Arnott (2008) plantea este tema muy claramente: ¿puede el aprendizaje recibido en los países desarrollados en cuanto a lo que constituye una buena política de vivienda ser aplicado a los países en desarrollo? ¿La política de vivienda que ha sido exitosa necesariamente tendrá el mismo resultado al ser aplicado en países en vías de desarrollo? (Arnott, 2008:168)¹³. Una posible respuesta a la pregunta la halla en ciertos atributos como el tamaño del sector informal de la economía y la vivienda en los países subdesarrollados, que altera sustancialmente el diseño de la política, por lo que es imposible esperar que políticas exitosas en otras zonas tengan los mismos efectos en todos lados por igual (Arnott, 2008).

e. La política de vivienda es sólo una parte.

Siguiendo a Choguill (2007), si bien se reconoce que la política de vivienda por sí sola no puede superar los problemas urbanos actuales, se sugiere que este tipo de políticas es un primer paso para encontrar una solución. Al mismo tiempo, se sugiere que sin un mejoramiento en las oportunidades de empleo e ingreso, cualquier cosa que se haga en relación a la política de vivienda es muy probable que tenga resultados decepcionantes (Choguill, 2007).

En este mismo sentido, “la plena realización del derecho a una vivienda adecuada, sin discriminación, no puede promoverse exclusivamente con mecanismos financieros, sino que requiere políticas e intervenciones del Estado en materia de viviendas más amplias y holísticas” (ONU, 2012:2).

¹³ La traducción es del autor.

Para Rodulfo (2015), estas intervenciones supondrían considerar “la importancia estratégica de las decisiones en vivienda, transporte, infraestructura, servicios públicos y espacio urbano, en la reducción de desigualdades y en la redistribución de los beneficios colectivos de las intervenciones puntuales [lo que] exige reformular el alcance territorial y social de las decisiones sectoriales en vivienda, ampliando la multidimensionalidad de su accionar en lo regional y en lo local” (Rodulfo, 2015:40).

Dotar a la política habitacional de un contenido holístico (ONU, 2012) o integral (Rodulfo, 2015) implicaría “superar la visión vigente centrada en la producción masiva de objetos – vivienda o solución habitacional – aislada de los contextos socio culturales, humanos y territoriales de los habitantes, pasando el foco desde lo constructivo a lo social; desde el Objeto satisfactor: “la vivienda” o “la solución habitacional” hacia el Sujeto: “hogar” y el respeto por sus necesidades, capacidades y derechos” (Rodulfo, 2015:40), discusión que lejos está de la defensa de los vouchers, también centrados en la persona.

En el tipo de política que está pensando Duke (2009)¹⁴ al “mezclar” diferentes grupos sociales a partir de ciertas políticas de vivienda, es necesario ir más allá de la mera puesta en contacto y concentrarse en las oportunidades para la integración política, económica y social, si lo que se busca es aumentar el derecho a la ciudad de los residentes. La mejor política de vivienda, siguiendo a Choguill (2007) debe no sólo proveer soluciones habitacionales o medios para adquirir vivienda, sino brindar herramientas para el empoderamiento.

Parece en términos generales haber cierto acuerdo de que con una buena política de vivienda solamente no alcanza: “al diseñar, aplicar y supervisar las políticas de vivienda, los Estados deben asegurarse de que dichas políticas promuevan el acceso a una vivienda que no solo sea asequible, sino también habitable, accesible y con una ubicación adecuada, y garantizar además la disponibilidad de ciertos servicios (como los de salud, educación y bienestar), medios de subsistencia, materiales de construcción, instalaciones e infraestructuras, así como la seguridad de la tenencia” (ONU, 2012:7). De esta manera, se amplía la cuestión de la vivienda para los servicios urbanos y la urbanización, y el derecho a la ciudad en general.

Es evidente que la mejor política de vivienda puesta en práctica es deficiente (Choguill, 2007). Sea como llave en mano, voucher, holística o sectorial, la reflexión respecto de esta forma de desmercantilización es necesaria. Es este trabajo entonces una propuesta para revisar

¹⁴ La traducción es del autor.

la extensa literatura sobre el tema, y analizar el estado actual del sector en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Unas líneas sobre la política de hábitat.

Como veremos más adelante, es muy difícil intentar aislar la política de vivienda de la producción de hábitat en términos generales porque están por demás relacionadas. Además, como se discutirá también a continuación, tampoco tiene demasiado sentido realizar esta división en el caso del AMBA, en tanto las discusiones en torno a la construcción de vivienda, por ejemplo, van necesariamente de la mano de una discusión más amplia respecto al mercado de suelo, la interrelación de los diversos actores en pugna (Estado, constructoras, pobres urbanos, entre otros son actores motivados por diversas lógicas que en sus interrelaciones producen la ciudad (Pirez, 1999)), sumado al problema de lo interjurisdiccional en la gestión de la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Por eso para realizar este trabajo hemos escogido el caso particular de la política pública de vivienda y hábitat para tratar de mostrar que la retórica de vivienda ampliada que se encontró con enormes limitaciones como luego mostraremos, responde entre otras cosas a la falta de una agenda metropolitana más amplia en el país.

En primer lugar, es necesario hacer una distinción entre la literatura que encontramos respecto de la cuestión de la movilidad, la provisión de servicios urbanos, entre otras temáticas específicas a las ciudades monocéntricas (Fujita, 1989 citado en Brueckner y Largey, 2008; Kraus, 2006), cuyos aportes son tomados – o criticados – por otros autores respecto de similares problemáticas para las ciudades contemporáneas más complejas y policéntricas (Simon, 2004, Duranton, 2007, Findeisen y Südekum, 2008 citados en Duranton, 2012; Lasuén et al, 2005).

Encontramos que el espacio público y la vialidad son entendidos como estructurantes indudables de ciudad (González Escobar, 2002), en tanto soporte físico para la realización de la vida diaria de millones de personas que habitan en las áreas urbanas. En este sentido, el hábitat “responde a las necesidades para desarrollar los procesos individuales y colectivos requeridos para realizar su vida productiva, laboral y doméstica” (CEHAP, 1998:6).

En consecuencia, “la función pública del urbanismo exige el cumplimiento adecuado del conjunto de acciones, medidas y mecanismos de movilización de recursos que regulan y orientan el uso del suelo, el desarrollo urbano, y la financiación de viviendas, infraestructuras

y equipamientos” (Bitácora Urbano-territorial, 2008:217). En este sentido, si “la función del hábitat es facilitar la reproducción biológica, económica, social y cultural de las personas y los grupos que lo producen y hacen uso de él” (Bitácora Urbano-territorial, 2008:218), la persistencia de marginaciones supondría que el Estado mismo participa por un lado, de la producción de condiciones físicas para la reproducción de la vida en la ciudad para cierta población, al mismo tiempo que – por acción o por omisión – genera exactamente lo contrario para parte de los habitantes.

Este marco nos permite reflexionar sobre el caso del AMBA, donde es posible pensar en la convivencia de, por un lado, una retórica de una política de vivienda ampliada durante los años de la posconvertibilidad que sin embargo convive con serios déficits como veremos. La siguiente sección trata específicamente esta cuestión a partir de una historización del rol del Estado en la construcción de la ciudad; luego presentaremos algunas cifras en materia de vivienda y hábitat en el AMBA, para terminar con el análisis de algunas de las tendencias recientes en la ciudad.

SEGUNDA PARTE: historia de la conformación del AMBA.

“La urbanización latinoamericana puede ser caracterizada por tres rasgos principales: la heterogeneidad de las formas de su producción y consumo, los procesos de urbanización inversa y las fuertes desigualdades en los territorios urbanos” (Pérez, 2016b:96).

A lo largo de esta sección del trabajo, vamos a dedicarnos a historizar el crecimiento de la ciudad metropolitana. Para tal fin, dedicaremos especial atención a la cuestión de las políticas de vivienda y hábitat en la región que consideramos dan cuenta de un cierto no-acompañamiento del Estado en el proceso de crecimiento urbano en Buenos Aires.

Como pudimos ver en la sección anterior, no existe acuerdo en cuanto a qué debería ser una política óptima de vivienda, si bien sí encontramos algunas pistas en cuanto al contenido de derecho, al tema de la integralidad y a la tendencia de los últimos años hacia políticas más bien centradas en el Estado como facilitador, elementos que creemos vamos a encontrar en la historia o la política contemporánea de la región.

Siguiendo a Bourdieu et al (2015), debemos decir que consideramos a la política pública y la provisión de bienestar (aquí vivienda y hábitat) como un campo. En este sentido, para comprender la lógica de éste “hay que describir la génesis de las reglas y de los reglamentos que definen su funcionamiento, y hacer la historia social del campo social que es responsable

de esas “decisiones”” (Bourdieu et al, 2015:36). En esta parte del trabajo, buscamos en consecuencia historizar el crecimiento de la ciudad, en un intento por captar los diferentes modelos de acumulación en pugna que a lo largo de la historia logran ser impuestos, dando lugar a diferentes políticas y orientaciones que repercuten en la forma que va adquiriendo la capital del país y el área metropolitana, como resultado del accionar de los diferentes actores atravesados por sus lógicas e intereses.

Siguiendo a Pérez (2016b), la expansión territorial del AMBA – que se inició en las primeras décadas del siglo XX – estuvo primero concentrado en la capital del país, pero a partir de mediados de siglo, la población creció más por fuera de la ciudad central en términos relativos: para 1970 los municipios de la primera corona metropolitana, los más cercanos a la ciudad de Buenos Aires, y luego el crecimiento se trasladó a la segunda corona en 1991.

El AMBA, además, presenta como característica un desarrollo desigual siguiendo dos ejes: norte/sur y centro/periferia: tanto el centro como el norte fueron, hasta los años noventa del siglo XX, el lugar con mayor cantidad de población de ingresos medios y altos, y de mayor calidad urbana (Pérez, 2016b).

Para este autor, “las desigualdades metropolitanas están asociadas con los distintos tiempos en los que se construyó el territorio metropolitano: la ciudad liberal de fines del siglo XIX hasta los años treinta del siglo XX, la ciudad de la industrialización y el bienestar entre los años cuarenta los setenta del siglo XX y la de la reestructuración neoliberal de mediados de los setenta en adelante” (Pérez, 2016b:94). Susana Torrado (2010) presenta una periodización similar, a partir del concepto de modelo de acumulación que toma del sociólogo argentino Nun. En consecuencia, observa que el desarrollo de la Argentina ha seguido básicamente tres etapas bien marcadas – que conceptualiza en términos de modelos sociales de acumulación – y que han supuesto una determinada orientación político-económica que tuvo repercusiones en todas las esferas. Aquí nos interesa particularmente analizar los efectos que dichos modelos han tenido en términos de producción de vivienda y urbanización.

Es importante, sin embargo, realizar una aclaración: “Buenos Aires [...] ha sido producida con el predominio del mercado, la participación secundaria (a veces subordinada) del Estado, y un importante esfuerzo de los sectores populares. Es decir, el predominio de modalidades mercantiles, particularmente en la producción-consumo de suelo y vivienda” (Pérez, 2016b:92).

El modelo agroexportador: la ciudad liberal.

La lógica de expansión de la Ciudad implicó su crecimiento en el marco de una estructura radio convergente que aún conserva. La urbanización de Buenos Aires se vincula con la inserción del país en las relaciones capitalistas con un modelo agro-exportador vinculado a la industrialización británica: “la construcción de la ciudad se sustentó en la importante renta rural diferencial que recibía la economía nacional que explica la existencia de grandes palacios privados y públicos, en su sector norte, y conventillos donde se hacinaba la población migrante, fundamentalmente hacia el sur” (Pírez, 2016b:95).

En cuanto al rol del estado, en las primeras décadas del siglo XX el Estado buscó garantizar condiciones de higiene, en una orientación de control de la población, apelando a la filantropía del capital privado para la producción de vivienda social, construyendo una cantidad muy limitada de viviendas: 1245 unidades hasta 1943 [mientras] los servicios urbanos se iniciaban como actividades mercantiles, a cargo de capitales extranjeros” (Pírez, 2016b:95).

Modelo Industrializador por sustitución de importaciones: la ciudad de la industrialización y el bienestar.

A partir de la década de 1930, en un contexto de crisis económica mundial – que había acompañado el proceso de organización socio espacial anterior – se pondrá en jaque el modelo anterior y será reemplazado por otra orientación basada en la industrialización por sustitución de importaciones.

La era industrial se caracterizó por una urbanización concentrada en las grandes ciudades, y un crecimiento de la población urbana que estuvo estrechamente vinculado a la crisis económica y demográfica de los espacios rurales provocada por la Revolución Agrícola e Industrial (Cardoso, 2013). En ese contexto, la población del Área Metropolitana creció a un ritmo acelerado, muy por encima del promedio del país (crecimiento sobre todo del Gran Buenos Aires (GBA)), perdiendo la migración ultramarina su impulso en pos de la migración desde el interior del país hacia la metrópoli, consolidando la primera corona metropolitana. Para aquellos sectores cuyos ingresos no les permitían costear el valor de una pieza de

alquiler, la villa – como sitio de residencia transitorio – comenzó a ser un tipo de asentamiento alternativo para vivir en la Ciudad desde 1940¹⁵.

Este modelo tiene una orientación de bienestar en pos del fortalecimiento del mercado interno. Si bien esta nueva orientación y la fuerte intervención estatal consecuente no lograron modificar las condiciones de producción y consumo de suelo y vivienda, sí lo hicieron con respecto a la infraestructura y los servicios (Pérez, 2016b); indicador claro es la urbanización de la primera corona.

Podemos asimismo mencionar algunos avances en términos de producción de vivienda y hábitat. Siguiendo a Putero (2012), la mayor transformación en materia de acceso a la vivienda se vivió en el primer gobierno peronista, un período caracterizado por un crecimiento económico sostenido, acompañado por una distribución del ingreso y una ampliación de los derechos de los trabajadores; las principales medidas de vivienda consistieron en la construcción directa por parte del Estado, el congelamiento de los alquileres y el otorgamiento de diversas líneas crediticias a través del Banco Hipotecario Nacional.

Además, entre 1948 y 1954, en el AMBA el Estado construyó de manera directa unas 13 mil viviendas, a las que deben añadirse 7787 por el Banco Hipotecario Nacional. Si bien esto da un total de poco menos de 21 mil viviendas, su significación es evidentemente limitada si tenemos en cuenta que entre 1947 y 1960 el AMBA la población se incrementó a poco más de 2 millones de habitantes (Pérez, 2016b). Entre otras políticas, el autor destaca la oferta de crédito hipotecario subsidiado que permitió el consumo mercantil de suelo y vivienda a gran cantidad de familias de asalariados, facilitando su asentamiento regular.

Es que en un contexto de pleno empleo y salarios reales altos, los asalariados disponían de los recursos monetarios para adquirir los lotes que ofrecían promotores privados, a la vez que el transporte ferroviario permitía comprar suelo en áreas cada vez más alejadas del centro, lotes básicamente adquiridos en propiedad formal, en los que se produjeron además viviendas por procesos de autoproducción (no mercantil) (Pérez, 2016b). Este es un rasgo característico del AMBA y merece su atención, en tanto estaría dando cuenta de una desarticulación entre el mercado de suelo y de vivienda (Clichevsky, 2012), tema sobre el que volveremos más adelante.

¹⁵ http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/MODELO%20TERRITORIAL/1.%20Ciudad%20Producida/1_ciudad_producida.pdf

Si compartimos la idea según la cual la inclusión de la población en el uso de los servicios urbanos es una condición necesaria pero no suficiente de su inserción en la ciudad (Pérez, 2015b), se desprende que pese a las intervenciones estatales “entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, no se logró disminuir el peso de la exclusión mercantil ni se institucionalizó una situación de ‘estado de bienestar’, más allá de cierta y limitada ‘democratización del bienestar’” (Pérez, 2016b:95), lo que habla nuevamente de la falta de acompañamiento estatal, si bien el estado se hizo presente a partir de otras acciones. .

Modelo aperturista: ciudad de la reestructuración neoliberal.

Más allá de la distinción de diferentes regímenes de gobierno a lo largo del mismo modelo de acumulación (ajuste o apertura en dictadura y en democracia) (Torrado, 2010), el objetivo económico a lo largo de todo el periodo fue básicamente el mismo. La dictadura de 1976 inició un proceso de reestructuración neoliberal, imponiendo el disciplinamiento (Canitrot 1979) del conjunto de la sociedad detrás de un modelo de predominio de la inserción internacional y la hegemonía del capital financiero (Pérez, 2016b), cuestiones que no se modificarán con el retorno de la democracia.

Si dijimos que Buenos Aires ha sido históricamente producida y consumida con predominio de modalidades mercantiles, una relativa prescindencia del Estado, particularmente en lo que hace a suelo y vivienda, y el esfuerzo de los sectores de ingresos medios y bajos, es lógico que la reestructuración neoliberal, iniciada en 1976, haya ampliado y fortalecido ese predominio (Pérez, 2016b).

Si en otros contextos más desarrollados, “las dificultades para la reproducción de la fuerza de trabajo debidas a la existencia de familias insolventes frente a suelo y vivienda [...] fueron enfrentados con intervenciones estatales orientadas a producir de manera no mercantil esos bienes [...] o a desmercantilizar, de manera parcial o total, su producción y/o su consumo, disminuyendo las necesidades de recursos monetarios, [...] en el capitalismo dependiente de América Latina, los estados no cumplieron ese papel de bienestar, o lo hicieron limitadamente” (Pérez, 2016b:92). En este contexto, la reestructuración neoliberal implicó, a la vez que el fortalecimiento de la producción mercantil, el fortalecimiento de la producción popular, no mercantil, por autoproducción (Pérez, 2016b). Putero (2012) reconoce que a partir de la implementación del modelo neoliberal la política de vivienda comienza a ser un tema de mercado; en verdad podríamos decir que en este contexto se exacerba.

Siguiendo a Pérez, en esta época el gobierno central se retira de las políticas más importantes en infraestructura, salud y educación; hay relativo acuerdo en la Argentina respecto de lo que había por detrás de un discurso de fortalecimiento de poderes locales: descentralización hacia los gobiernos provinciales en un contexto de disminución del gasto público, baja del gasto social y brutal represión política y social (Pérez, 2016b).

En este contexto, “la modificación del papel estatal debilitó la aplicación de políticas y recursos para la población de bajos ingresos, y se orientó a la promoción de los negocios en diferentes campos (entre ellos el inmobiliario)” (Pérez, 2016b:100), transformando la producción de la urbanización: aparecerán nuevos actores económicos con gran poder de decisión sobre la configuración metropolitana que superan la capacidad de regulación y control de los consumidores y del Estado, en particular en los servicios urbanos (Pérez, 1994 y 1999; Pérez et al., 2003 citado en Pérez, 2016b). A esto se sumaron las privatizaciones y concesiones, en especial de empresas de servicios públicos, que restaron capacidad de intervención al Estado¹⁶.

La desarticulación del tejido industrial acaecida tuvo un impacto negativo en las pequeñas y medianas empresas, generó un incremento del desempleo y provocó gran parte del deterioro urbano de las zonas industriales, sobre todo en el sur de la Ciudad, teorizados en términos de verdaderos cementerios (Bozzano, 2000). Por su parte, se destaca un conjunto de leyes que, durante los años 70, desalientan la actividad industrial, prohibiendo la instalación de nuevos establecimientos en la Capital Federal, creando impuestos para desalentar las nuevas actividades industriales en un radio de hasta 60 kilómetros de la ciudad, otras tendientes a la erradicación de las industrias contaminantes del Gran Buenos Aires, que finalmente contribuyen todavía más al desmantelamiento fabril de la metrópoli (Cardoso, 2013). Este cambio tiene importantísimas implicancias, en tanto supone un interrogante respecto de la inclusión de gran cantidad de trabajadores industriales, lo que, como veremos más adelante, será “resuelto” a partir de transferencias directas de ingresos, pero que a largo plazo no resuelven la cuestión de fondo.

En cuanto a la cuestión de la vivienda, en el marco de la reestructuración neoliberal del modelo de acumulación, la problemática se agrava. A inicios de los años setenta se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que fue, hasta principios de la década del 2000, el mecanismo fundamental para la producción de vivienda social, construyendo entre 1972 y

¹⁶ Ídem 15.

2003 un total de 39.856 viviendas en el AMBA, mientras la población metropolitana aumentaba a 2.981.909 habitantes (Pérez, 2016b).

Desde 1970, se produjeron grandes cambios: la desregulación del mercado de alquileres, con la consecuente expulsión de un porcentaje importante de población de bajos recursos, la erradicación de villas de emergencia, la realización de grandes obras públicas – como el tendido de autopistas – tendientes a una menor injerencia estatal en la planificación y en la acción pública en general (o su cambio hacia formas menos inclusivas de gestión), ampliando la brecha entre zonas de la Ciudad a partir de la desregulación de los servicios públicos, transporte y organismos de control¹⁷. Se observa entonces un Estado presente – contra una idea que a veces da vueltas respecto de la desaparición del mismo – pero desde lo punitivo.

En este sentido, hay relativo acuerdo respecto de que “las políticas de orientación neoliberal eliminaron las condiciones que permitían la solvencia popular y, consecuentemente, dejaron sin base al submercado del loteo popular y a la posibilidad de acceso regular de los sectores populares a la urbanización” (Pérez, 2016b:101). Pero además, la erradicación de la mayor parte de las villas de la ciudad incrementó la presión sobre las tierras de los municipios metropolitanos, lo que supuso que las clases populares urbanas debieran resolver por sí mismas la necesidad de vivienda, consolidando la expansión irregular hacia la periferia (Pérez, 2016b). A diferencia del período anterior, donde decíamos que el Estado de algún modo acompañaba el proceso de crecimiento urbano, la irregularidad del segundo y tercer anillo del Conurbano son herederos de este nuevo proceso más errático y no planificado desde el Estado.

Al dejar el Estado de cumplir un rol planificador, la orientación de las infraestructuras dependió de las relaciones de mercado, dando por resultado una diferenciación del territorio en áreas de extrema desigualdad (Pérez, 2016b) y micro-fragmentación (Goicoechea, 2014) donde “una calle, o un muro, puede separar una urbanización cerrada de alto nivel de un asentamiento popular precario” (Pérez, 2016b:112).

Entre 1991 y 2001, la población en villas de emergencia se duplicó, mientras se producía un desarrollo en zonas puntuales, asociadas al sector financiero y de servicios empresariales de la ciudad central; al mismo tiempo, en la periferia de la ciudad se consolidaba otro fenómeno: las urbanizaciones privadas, orientadas a sectores sociales de alto poder adquisitivo, contiguos

¹⁷ Ídem 15.

a poblaciones de escasos recursos¹⁸, cuestiones que sobreviven al periodo de posconvertibilidad y que abren un interrogante respecto del modelo de acumulación siguiente.

Cardoso (2013) se refiere a este fenómeno en tanto éxodo urbano: son movimientos centrífugos de población desde el centro hacia las zonas suburbanas, rurales aledañas, provocando el fenómeno del declive urbano y el renacimiento rural y dando origen a estilos de asentamientos sui generis (Cardoso, 2013), en un contexto de verdadero fortalecimiento de los procesos mercantiles que consolidaron la suburbanización de esas clases medias y altas (Pérez, 2016b) que hasta entonces habitaban en el centro y Norte de la ciudad central.

El fin del loteo popular había dejado suelo periférico vacante, que, junto a la privatización de redes viales trocales, conecta rápidamente el centro metropolitano con la periferia más lejana, mediante la utilización de automóviles privados (la automovilización de la sociedad metropolitana en Pérez, 2016b). “Las ocupaciones de suelo [...] fueron permitidas por la debilidad normativa y la ausencia de reglas metropolitanas. Más aún, fueron promovidas por la adecuación de las disposiciones del Decreto-Ley 8912 por el gobierno provincial, que facilitó esos nuevos usos del suelo” (Mignaqui y Szajnberg, 2003 en Pérez, 2016b:106). Esta idea va en contra de aquellos que consideran que el neoliberalismo supuso la extinción del Estado, dando cuenta de las consecuencias del accionar estatal en el periodo, sea por acción o por omisión, que se expresa en el “peso creciente que adquirieron los actores privados en la orientación de la urbanización metropolitana [cuyos] emprendimientos resultan de una planificación empresaria que sustituye a la inexistente o débil planificación estatal” (Pérez, 2016b:107).

A pesar de que en los noventa la política habitacional estuvo atravesada por la filosofía de la financiarización del parque de vivienda social, la focalización de recursos y la facilitación de relaciones de mercado, en la práctica se observó una continuidad de la producción “llave en mano”, con descentralización de la gestión a nivel provincial-municipal y con una difusión novedosa de programas alternativos de carácter más integral, pero extremadamente focalizadas desde el punto de vista territorial (del Río, 2014).

TERCERA PARTE: la postconvertibilidad. ¿Nuevo o viejo modelo de acumulación? ¿Ciudad liberal, industrial o abierta? Algunos indicadores y principales programas.

¹⁸ Ídem 15.

Si bien, como hemos mencionado, no hay acuerdo respecto de si los años 2003 suponen un cambio en términos de modelo de acumulación, es innegable que implicaron una transformación. A partir de 2003 comienza a tener lugar un tipo de modelo económico basado en la generación de empleo y en la recuperación del rol activo del Estado, con resultados bastante satisfactorios: crecimiento promedio del PBI anual cercano al 8% en el período 2003-2011 (luego decrece un poco), mejora de indicadores de calidad de vida, disminución de la pobreza y la indigencia (Putero, 2012).

Siguiendo a Pérez, (2016b), si bien desde 2003 se inicia un proceso de re-industrialización para el mercado interno y se revierten muchas de las políticas de los años anteriores (redistribución, subsidios, desendeudamiento, re-estatización de jubilaciones y empresas privatizadas, fortalecimiento de derechos humanos), la producción de la ciudad no fue objeto de una reformulación análoga, aun cuando se destinaran programas y recursos a fortalecer la solvencia de los sectores de bajos ingresos. Este diagnóstico compartido por la mayoría de los investigadores lleva a ciertos trabajos a explicitar la necesidad de contraponer una perspectiva que tome como punto de partida el derecho a la ciudad y una política habitacional enfocada a hacer efectivo el derecho a la vivienda (Cosacov, 2012).

A continuación, presentamos un pequeño diagnóstico de la situación de vivienda y hábitat actual con vistas a mostrar, esta vez con datos empíricos, el déficit del sector. Trataremos de ver si la noción de política “óptima” analizada anteriormente tiene lugar para el caso escogido.

Hoy en día, la población estimada de la República Argentina asciende a 43.590.368 (Indec). Las personas se asientan básicamente en las áreas urbanas y el país se encuentra entre las naciones más urbanizadas del mundo, por encima de la media de Europa y Estados Unidos (PET, 2011).

Siguiendo a Lépore y Suárez (2014) son dos las características principales del proceso de urbanización en Argentina: por un lado, la alta concentración de la población en pocas ciudades de gran tamaño, particularmente en Buenos Aires, que es 10 veces más grande que el segundo aglomerado urbano del país: Córdoba; por otro lado, el constante crecimiento de las “periferias” de las grandes ciudades del país, “donde tendió a localizarse la población que las ciudades no lograban incluir” (Lépore y Suárez, 2014:28), aunque como hemos visto, desde los últimos años este crecimiento también tiene que ver con nuevas urbanizaciones privadas.

Alrededor de un 50% de la población urbana del país reside en 6 grandes ciudades o aglomerados y aproximadamente un 32% reside en 273 ciudades intermedias, desde los 10.000 hasta los 500.000 habitantes (Plan estratégico territorial, 2008). Todavía más, el porcentaje de población urbana es cada vez más representativo: de 25% a principios de 1900, luego pasó al 62,2% en 1947, a más del 90% en 2010 (Lépore y Suárez, 2014) última información oficial disponible que corresponde al censo nacional.

Como dijimos, el AMBA incluye la Ciudad de Buenos Aires -capital de la república- y los 24 municipios que la rodean. Desde el punto de vista político-administrativo, la Ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un status similar al de una provincia, mientras que los 24 municipios del Conurbano Bonaerense pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con un total 134 municipios, funcionando la Ciudad de Buenos Aires como centro de la región. Para el año 2010, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) tenía una superficie de más de 3883,2 Km², con una población de 12.801.364 habitantes (Indec), de los cuales 9.916.715 eran pobladores del Conurbano y 2.890.151 habitaba en la Ciudad de Buenos Aires.

De estos datos demográficos generales, se percibe una alta concentración – entre el 32% y el 35% dependiendo de cómo se tomen los límites – de la población total del país en la capital y sus alrededores (23% de su población reside en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 77% lo hace en el Conurbano Bonaerense) (ver tabla 1 del anexo); asimismo aquí se produce alrededor del 40% del PBI nacional (de la Torre, Salvia, 2013).

Por los rasgos del proceso de urbanización en el país, es claro el peso de las ciudades en términos demográficos. Asimismo, de esta premisa se deriva que es totalmente necesaria una reflexión informada y comprometida sobre la distribución del bienestar en las áreas metropolitanas si se quiere actuar sobre los principales indicadores a nivel país¹⁹, especialmente del Área Metropolitana de Buenos Aires.

En cuanto al sector que aquí nos compete, a partir de los datos obtenidos por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, se observa que a nivel nacional los problemas de vivienda continúan para más de tres millones de hogares (Putero, 2012). Este déficit habitacional se proyecta sin cambios significativos, “tanto en lo que hace a la cantidad de unidades habitacionales faltantes, como a la calidad de vida que ofrecen buena parte de las existentes (precariedad, hacinamiento o tenencia segura)” (Rodolfo, 2015:30).

¹⁹ Ídem 5.

De los valores provinciales, Buenos Aires es la que mayor cantidad de viviendas deficitarias posee, ascendiendo éstas a un total de casi un millón. Geográficamente, el mayor déficit habitacional se ubica lógicamente en el Gran Buenos Aires (Reyes, 2010), área colindante a la capital de la república. Mientras que cuatro de cada diez hogares de la Ciudad de Buenos Aires se ubican en el estrato más alto de la clasificación socioeconómica (38%), en el Conurbano Bonaerense ocho de cada diez se ubican en el más bajo (81%). Un dato especialmente relevante es que casi el 6% de los hogares del Área Metropolitana de Buenos Aires reside en villas o asentamientos precarios, con una incidencia mayor en el Conurbano Bonaerense, 65% contra el 35% restante en la ciudad Capital (de la Torre, Salvia, 2013).

Algunas cifras para la CABA son realmente llamativas: más de 12.000 personas en 150 nuevos asentamientos emplazados en fábricas abandonadas, terrenos baldíos, bajo autopistas, depósitos desocupados, terraplenes ferroviarios; 170.00 personas en 16 viejas villas, pobladas, desalojadas y re-pobladas, que siguen creciendo; 100.000 personas en inmuebles ocupados de manera irregular, viejas casas, galpones y edificios fabriles abandonados; cerca de 126.000 personas viviendo en inquilinatos y hoteles (Pedro, 2013).

En términos generales, los sectores más pobres del AMBA son aquellos que se encuentran más imposibilitados para acceder a una vivienda segura y para contar con otros recursos del hábitat urbano, como un entorno barrial ambiental adecuado y el pleno acceso a los servicios básicos de infraestructura urbana; esto se da especialmente para aquellos hogares del Conurbano Bonaerense, en las zonas Sur y Oeste del distrito (de la Torre, Salvia, 2013). Todavía más, 12% de los hogares del Área Metropolitana de Buenos Aires vive las consecuencias de habitar en viviendas de tenencia irregular, y la incidencia de este factor se acentúa todavía más – lógicamente – en las villas o asentamientos (con porcentajes cercanos al 61% para la CABA y 53% en el Conurbano) (de la Torre, Salvia, 2013).

Incluso uno de cada diez hogares del Área Metropolitana de Buenos Aires puede catalogarse como vivienda precaria (de la Torre, Salvia, 2013). Esta precariedad puede ser estructural o de los materiales de construcción, y afecta principalmente a los hogares del Conurbano Bonaerense (15%) y en una medida mucho más baja a los de la Ciudad de Buenos Aires (3%), para la cual el déficit se concentra principalmente en las villas de emergencia o asentamientos (58% para la ciudad y 28% en el Conurbano) (de la Torre, Salvia, 2013).

“En el Área Metropolitana de Buenos Aires tres de cada diez hogares están ubicados en zonas inundables, y si bien la incidencia de este problema es mayor en el Conurbano (33%), resulta

especialmente significativo que el 22% de las familias de la Ciudad de Buenos Aires habite en barrios que suelen inundarse” (de la Torre, Salvia, 2013:18). También para este indicador son los hogares y la población de los estratos más humildes, que suelen residir en villas o asentamientos, los que más padecen este problema (41% en CABA y 43% en el Conurbano). Sin embargo, y a diferencia de otros factores relacionados con la vivienda y el hábitat, las inundaciones afectan además a barrios de nivel socioeconómico medio y medio alto, en los que dos de cada diez (22% en ambos distritos) hogares sufren este problema (de la Torre, Salvia, 2013). Es importante al menos mencionar que los partidos del Sur suelen ser el área más castigada en términos comparativos de indicadores con el resto de los partidos del Norte por ejemplo.

Entre los censos de 2001 y 2010, la magnitud relativa de los hogares en situaciones habitacionales deficitarias apenas experimentó una ligera disminución (de entre 1 y 2 puntos porcentuales), tanto en el total del país como en el AMBA. A pesar de ello, el déficit en términos absolutos aumentó en ambas jurisdicciones. En ese marco, la situación de CABA mostró el retroceso más importante: mientras que en los partidos del GCBA, el déficit relativo continuó con una tendencia decreciente (31,9 en 2001 vs 30,7% en 2010); en la CABA, éste de hecho aumenta (12,4% en 2001 vs 13,2% en 2010) (Rodríguez et al, 2016).

En este punto estamos en condiciones de indicar que la unidad jurisdiccional del Área Metropolitana de Buenos Aires encubre una cierta heterogeneidad entre la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano (ver tabla 2 del anexo). Al mismo tiempo, al realizar un estudio más pormenorizado – en unidades de análisis más pequeñas como radios censales u otras – es posible asimismo demostrar la existencia de microdiferencias incluso al interior de barrios o comunas (Goicoechea, 2014; Pírez, 2016; Manzano y Velázquez, 2015) en un contexto de mayor complejización del tejido urbano.

El año 2003 marcó un punto de inflexión, como ya dijimos, en la visibilidad y la relevancia que adquiere la cuestión de la vivienda en la agenda pública nacional (Di Virgilio et al, 2016). A partir de este momento, los Programas Federales (dependientes de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que a su vez depende de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina) formarán parte de la política habitacional que el gobierno argentino lleva a cabo, con el objetivo no sólo de disminuir el déficit habitacional, sino también generar empleo e impactar en la economía

local a partir de la movilización del mercado de la construcción (Olejarczyk, 2015) en un contexto de crisis económico-social sin precedentes.

Así, el gobierno de Néstor Kirchner abandona los lineamientos que guiaron el ciclo neoliberal, adoptando una línea neokeynesiana de intervención del Estado en materia económica y social, con una gran inversión en obras públicas a fin de reactivar la economía doméstica y generar empleos; en este marco, “la producción de vivienda se concibió como un camino por el cual transitar la salida de la crisis” (Di Virgilio et al, 2016:24). Luego de décadas marcadas por la escasa intervención pública en materia habitacional, el Plan Federal de Viviendas supone un verdadero giro re-centralizador (ver figura 1 en el anexo), con nuevas políticas de vivienda y de infraestructura urbana y territorial (Di Virgilio et al, 2016), restituyendo la cuestión de la vivienda en la agenda pública, y reposicionando al Estado como actor clave en el sector.

A partir de aquí, se observa una doble estrategia de actuación: interinstitucional (Nación-Provincias) e intersectorial (intra organismos del Poder Ejecutivo Nacional). La primera supuso la asociación de recursos y voluntades entre gobierno nacional y provinciales mientras la convocatoria intersectorial reunió el accionar habitacional del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública, con los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Seguridad y Empleo, “traccionando recursos y programas e involucrando a organizaciones, movimientos sociales “piqueteros”” (Rodulfo, 2015:32).

Rodulfo (2015) observa cómo, a la centralización de los años anteriores le sigue una descentralización, si bien subordinada a partir del 2003 a los nuevos recursos que suma la Política Federal de Vivienda, recentralizando los atributos decisorios en el Poder Ejecutivo Nacional. Si bien el modelo estatal favorece la generación de empleo y la movilización de sectores productivos, hábil herramienta para contrarrestar la crisis, asimismo supone una cierta continuidad en términos de la “rigidez e inadecuación de la interfaz social y territorial, así como los escasos avances en la introducción de respuestas innovadoras adecuadas a la dinámica de las demandas sociales” (Rodulfo, 2015:31).

A nivel nacional, la producción habitacional alcanzó en el período 2003-2013 un total de 769.956 soluciones habitacionales terminadas (397.650 Viviendas nuevas y 372.306 Mejoramientos habitacionales), con un promedio cercano a las 62 mil soluciones habitacionales al año (ver tabla 3 del anexo), el más alto de la actuación pública hasta la fecha” (Rodulfo, 2015) y el AMBA concentra gran porcentaje de las mismas. Sin embargo,

mientras 899.914 hogares conviven con situaciones deficitarias de vivienda en el Conurbano Bonaerense, el conjunto de Planes Federales aplicados en este territorio solamente había proporcionado 78.703 soluciones habitacionales en 2014 (Aramburu, 2016); por su parte la CABA es el distrito con mayor sub-ejecución (Rodríguez, 2012).

Finalmente, a partir del Procrear²⁰, Lescano (2017) observa que se otorgaron un poco más de 200.000 créditos construyéndose más de 100.000 viviendas, mientras otro 30% se destinó a las líneas de mejoramiento para la vivienda; en total se desarrollaron 79 proyectos urbanísticos, con distintos diseños y tamaños, a lo largo de todo el país. Además observa que se crearon más de 500.000 puestos de trabajo (directos e indirectos) en sectores de la construcción y otros asociados a la misma. Por último, se construyeron 11,7 millones de metros cuadrados en todo el país, lo que representa el 44% de la superficie total construida entre junio de 2012 y diciembre de 2015 (Lescano, 2017:4), de los cuales el AMBA es el distrito más representativo, donde sin embargo los problemas persisten.

A partir de la presentación de estos datos, podemos realizar dos conclusiones provisionales: por un lado, si bien la información presentada claramente no agota la complejidad de la temática, nos ayuda a presentar un panorama para la cuestión social y de la vivienda en particular en la región, así como sugiere la importancia de enmarcar el rol del estado en la provisión de vivienda y el hábitat en el AMBA.

Al mismo tiempo, y a pesar de las iniciativas que como vimos se impulsaron para paliar el déficit habitacional, la situación en la CABA y en los municipios del GBA empeoró considerablemente en los últimos años, situación que lleva a algunos autores (Di Virgilio et al, 2016) a hablar de un cierto desfase entre las políticas y la evolución y composición del déficit habitacional, que podría conceptualizarse en términos de “brecha” (Gamallo, 2015).

En este sentido, si bien podemos decir que el cambio de orientación supuso una verdadera modificación de la retórica y la manera de intervenir y producir la ciudad, los resultados son más bien encontrados a la hora de medir sus impactos. Presentar entonces algunas tendencias generales y resultados provisionales es el objetivo de la siguiente sección de este trabajo.

²⁰ En junio de 2012 se crea por el Decreto N° 902 el Fondo Fiduciario Público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar), con el objeto de facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social, previendo la asignación de 400.000 créditos en cuatro años (del Río, 2016).

CUARTA PARTE: principales tendencias contemporáneas en materia de vivienda y hábitat.

A continuación presentamos algunas de las principales tendencias actuales para la cuestión de la vivienda y hábitat que, junto con las cifras, estarían dando cuenta de la necesidad de poner en discusión el sector. A partir de la revisión de algunos indicadores de la situación de la vivienda y hábitat para el área, como a lo largo de la historización de ciertas etapas en la conformación de la ciudad, cuestiones que hemos abordado en las anteriores secciones, se ha puesto en evidencia la idea de que si bien con una retórica ampliada, el rol del Estado ha sido más bien subsidiario. Como resultado de este papel, se infiere que el Estado fue acompañando el proceso de suburbanización de la ciudad parcialmente, y que en un determinado momento pareciera haberse visto incapaz para hacerlo, primando la lógica mercantil sobre la estatal en la producción del AMBA, mostrando que la política habitacional no ha logrado solucionar la problemática de gran parte de la población.

Luego de 15 años de la gran crisis de 2001, es momento de evaluar las transformaciones en materia habitacional que han convivido con un proceso de expansión en el que se ha puesto en primera plana la discusión sobre el papel del estado, en un intento por captar cuáles son las cosas que sí se han logrado y qué es lo que queda por hacer porque no se ha conseguido todavía o porque quizás no ha existido la voluntad para hacerlo.

Entonces, así como hay relativo acuerdo en cuanto a que el año 2003 supuso un cambio de orientación o modelo de acumulación, también encontramos cierto acuerdo respecto de que las diversas políticas de vivienda y hábitat implementadas a lo largo de este tiempo no han logrado dar respuestas duraderas a una problemática crecientemente compleja (Léporé y Suárez, 2014; Pérez, 2016b; Di Virgilio et al, 2016). La mejora de múltiples indicadores socioeconómicos no se tradujo necesariamente en mejoras en términos del acceso al espacio urbano-habitacional, donde “el proceso de fuerte crecimiento económico que experimentaron la Argentina en general y la Región Metropolitana de Buenos Aires en particular se desarrolló sobre una estructura metropolitana profundamente desigual, sin llegar a avizorarse el retroceso de los patrones de crecimiento previos que caracterizaron a la región” (del Río, 2014:3).

En este sentido, aquí revisaremos la literatura reciente con vistas a la identificación de líneas de investigación o problemáticas recurrentes en la agenda de investigadores, que justifica el tratamiento de caso que hemos escogido como metodología, en un intento por dar cuenta de la

necesidad de repensar las maneras en que desde el Estado se está produciendo vivienda y hábitat. En este sentido, lo que buscamos a través de esta sección es “reunir lo que vulgarmente se separa o a distinguir lo que vulgarmente se confunde” (Bourdieu et al, 1975) con vistas a sugerir que lo que hace falta es una agenda metropolitana más amplia que incluya entre otras cosas, la cuestión de la vivienda y el hábitat.

a. segregación antes y después de la política de vivienda

Sobre segregación hay mucho escrito, tanto lo que sucede en otros contextos como en el país. En general, en economía urbana, la distribución de los grupos sociales es explicada a partir de diferentes variables, entre ellas, el precio del valor del suelo como resultado de la accesibilidad (Giuliano et al, 2010²¹), las comodidades o el entorno social (Cavailhès, 2017²²). La mayoría de estos trabajos comparte la pregunta respecto de la relación entre segregación y justicia, como posibilidad de pensar en la diferenciación social sin exclusión (Lehman-Frisch, 2009²³).

Para el caso argentino, hemos dicho ya que las sustanciales mejoras en los indicadores macroeconómicos y socioeconómicos que se registraron a partir de 2003 no se tradujeron en cambios significativos en los patrones de desarrollo urbano. Más bien estos mostraron una continuidad con la dinámica de segmentación espacial que tenía su origen en los años noventa (Manzano y Velázquez, 2015). Antes y después de la aplicación de “soluciones” estatales persiste una distribución desigual de la población en la ciudad (diferenciación entre barrios de la zona Sur y Norte), por ejemplo, o desigualdad entre municipios cercanos y lejanos de la capital.

A pesar de la complejización en la distribución espacial de la pobreza y la riqueza en la ciudad, de todas maneras es posible territorializar la composición social de ciertas zonas o barrios, lo que no hace sino reforzar la situación de exclusión social de sus habitantes, a la vez que acrecienta la estigmatización, consolidando el funcionamiento de circuitos territoriales diferenciales de satisfacción de necesidades (Lépore y Suárez, 2014).

En este sentido, el avance realizado en términos cuantitativos en la construcción de vivienda y hábitat público no ha podido revertir la tendencia a la segregación residencial (Manzano y Velázquez, 2015). Esto puede ser explicado en parte porque, al ser las empresas quienes

²¹ La traducción es del autor.

²² La traducción es del autor.

²³ La traducción es del autor.

definen la localización de la vivienda social, en la mayoría de los casos, son periféricas y se encuentran escasamente integradas a la trama urbana (Di Virgilio et al, 2016). Esto tiene finalmente por resultado barrios de viviendas emplazados en contextos de carencia de servicios urbanos básicos, por ejemplo, de difícil acceso, etc. Si bien no encontramos información suficiente respecto a las características de los sitios donde se localizan los diferentes barrios de vivienda social de los últimos años, el material relevado permite explicar que el problema de vivienda está íntimamente relacionado con el problema de la producción suelo, sobre lo que volveremos.

En esta línea, Cravino (2012) observa que en verdad los sectores populares nunca logran usufructuar su derecho a la centralidad, ya que las unidades habitacionales construidas bajo los diferentes planes federales no se distribuyen equitativamente en el espacio urbano, sino que se emplazan en territorios devaluados, de bajo valor inmobiliario y deficiente calidad urbana. Por esta misma razón podría explicarse que, conforme nos alejamos de la ciudad central, la opción por proyectos habitacionales para la urbanización de villas o asentamientos disminuye; a partir de la segunda corona, frente a la mayor disponibilidad de parcelas libres para la implementación de proyectos nuevos, los gobiernos locales parecieran haber dejado de lado la generación de alternativas de urbanización y planificación sobre el territorio, que posibilitasen resolver los problemas habitacionales vigentes en su territorio, para optar mayoritariamente por la construcción de viviendas nuevas (Aramburu, 2016).

Más claramente imposible: “diversos instrumentos de planificación, intervención y gestión territorial [por ejemplo Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat] han abordado problemas como la inequidad en el acceso al suelo [...], pero no pudieron detener la aparición ni de urbanizaciones informales ni de desarrollos inmobiliarios que reforzaron los procesos de segregación socio-espacial ya existentes. De hecho, en algunos casos lo favorecieron o aun, promovieron” (Dombroski y Colella, 2016:2).

Entonces, a pesar de la centralidad de la política de vivienda durante los últimos años, el Estado no se involucró en la calificación del territorio ni en la valorización de los terrenos ni en el diseño de políticas para evitar los procesos de segregación espacial que se generaron en consecuencia (Royo, 2015), en un contexto de profundización de la brecha entre el dinamismo del mercado inmobiliario y la inserción socio-laboral de los trabajadores – que es lo que en teoría les permitiría acceder a la vivienda – impactando en la distribución de los grupos sociales en el espacio urbano (Rodríguez et al, 2016).

b. Nuevas urbanizaciones privadas / Nuevos asentamientos urbanos.

Si en el modelo de acumulación industrial decíamos que la ciudad crecía a ritmo acelerado por la cantidad de migrantes del interior del país que se trasladaban a la capital y alrededores en busca de nuevas fuentes de trabajo industrial – tendencia que en el periodo siguiente disminuye –, durante la posconvertibilidad observamos una situación un tanto más compleja. En este sentido, conviven dos tendencias contradictorias: por un lado, el desarrollo de nuevas urbanizaciones privadas en áreas suburbanas (algo que ya venía sucediendo desde los años 70 y sobre todo los 90 del siglo anterior), pero también la aparición de nuevos asentamientos urbanos en barrios de la ciudad central. Si bien la difusión de las formas de urbanismo privado en la década del noventa, “su continuidad y profundización en la actualidad habla de la incapacidad pública y colectiva de generar modelos alternativos de gestión urbana” (del Río, 2014:17).

Las urbanizaciones privadas tienen lugar a partir de la ocupación de zonas periféricas con baja densidad, mediante la creación de urbanizaciones cerradas y otras formas de fragmentación territorial, advirtiéndose además una tendencia a la expansión de las redes de servicios públicos por detrás de los procesos de crecimiento urbano²⁴. La tendencia observada es conceptualizada por Cardoso (2013) en términos de “contraurbanización” en tanto se trata de un nuevo sentido de las migraciones internas: de la ciudad al campo. Esta situación puede demostrarse a partir de la observación de la variación de población intercensal (2001-2010) que da cuenta del crecimiento de los 24 partidos contra el decrecimiento de la CABA (ver tabla 4 del anexo).

Otro indicador de este proceso es el crecimiento de los viajes en automóvil, siendo cada vez más importantes los ingresos a la Ciudad²⁵. Sobre el tema de la conectividad y el uso de automóvil hay una vasta literatura (Calfee y Winston, 1998) así como respecto del rol del transporte público²⁶. La localización periférica origina una lejanía y aislamiento relativo que dificulta el acceso a oportunidades urbanas con aumento en el costo-tiempo de los desplazamientos (Rodulfo, 2015). Glaeser et al (2008)²⁷ explican – para otro contexto – cómo los suburbios son construidos en torno al automóvil, mientras los centros alrededor del

²⁴ http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/MODELO%20TERRITORIAL/4.%20Ciudad%20Tendencial/4_ciudad_tendencial.pdf

²⁵ Ídem 24.

²⁶ <http://observatoriageograficoamericalatina.org.mx/egal2/Geografiasocioeconomica/Geografiadeltransporte/04.pdf>

²⁷ La traducción es del autor.

transporte público. Lógicamente, el caso del AMBA en la actualidad es bastante más complejo, pero esta idea puede ayudarnos a comprender el fenómeno de las nuevas urbanizaciones (privadas en la periferia, asentamientos en el centro) del área.

En un contexto de producción de suelo urbano formal prácticamente nula, buena parte de la expansión metropolitana se explica entonces por el fenómeno de crecimiento de *countries*, barrios privados y urbanizaciones cerradas, que como dijimos convive con formas de auto-urbanización popular en el centro (del Río, 2014). Se trata entonces de la convivencia de dos modalidades bien diferentes: la mercantilización del espacio habitacional, producto de la intensificación de la función financiera del suelo urbano por un lado, y la ampliación del proceso de desmercantilización estatal del consumo de bienes y servicios urbanos que coexiste con modalidades de desmercantilización social regresiva de la producción/consumo del espacio habitacional: estrategias residenciales de subsistencia o *autourbanización* de los sectores populares (del Río, 2014).

En relación a la segunda tendencia observada, en el año 2006 la Defensoría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dio a conocer un documento en donde expresaba la existencia de veinticuatro “nuevos asentamientos urbanos” en el ámbito de la ciudad (Paiva y Boy, 2012). Estos están ubicados en zonas intersticiales y no aptas para la urbanización – es decir, debajo de autopistas, fábricas o predios abandonados, bajo puentes o *playones* ferroviarios –, presentan un alto grado de precariedad al no poseer ningún tipo de servicios, y no se encuentran comprendidos dentro de ninguno tipo de plan estatal para su radicación o urbanización (como sí sucede con las villas de emergencia) (Defensoría, 2006 en Paiva y Boy, 2012).

Estos nuevos asentamientos urbanos son conceptualizados como “el correlato espacial de una época” en tanto configuraciones territoriales que se formaron a partir de las consecuencias que dejaron las políticas neoliberales de los años '90 en el territorio y en las personas (Paiva y Boy, 2012). Por un lado, la concesión a empresas privadas de la red ferroviaria que dejó vacantes antiguas *playas* de maniobras o depósitos de mercadería que quedaron sin uso y por tanto con espacio libre para el asentamiento de personas; y al mismo tiempo, habitantes de zonas pobres de la ciudad que quedaban excluidos del mercado formal de trabajo y que encontraban como opción de supervivencia la realización de servicios informales que se llevan a cabo en esas áreas de la ciudad (Paiva y Boy, 2012).

A partir de la presentación de este tipo de dinámicas, queda en evidencia cómo la ampliación de acciones de desmercantilización estatal del consumo de bienes y servicios coexiste con la “persistencia del proceso de desmercantilización social regresivo de la producción del espacio habitacional, junto a la intensa mercantilización del espacio construido asociada a la creciente financiarización de los ladrillos” (del Río, 2014:1).

c. Informalidad(es) y autoconstrucción

Es sabido que una de las características de las economías latinoamericanas tiene que ver con su alto grado de informalidad. Siguiendo a Lépore y Suárez (2014) esta informalidad se presenta en diversas modalidades, pero las principales están asociadas a la fragilidad de los vínculos laborales y de tenencia de la vivienda.

En este punto, es fundamental volver sobre la idea de que el estado argentino durante los últimos años ha sido menos eficiente en construir vivienda y hábitat que en realizar transferencias de ingresos (Gamallo, 2017), una parte de las cuales en ocasiones puede ser reinvertida para paliar la carencia de condiciones de habitabilidad, posibilitando procesos de autoconstrucción y autoproducción de viviendas y/o servicios urbanos básicos. Se trata de un contexto de reconfiguraciones sociales perfiladas en la pos convertibilidad, “a partir de la masificación de las políticas sociales de transferencias monetarias y el incremento del peso de las mismas en los ingresos de los hogares” (D’Ángelo, 2014:23). Entre las principales transferencias, destacamos la Asignación Universal por Hijo (AUH), que desde 2009 consiste en un pago mensual que abona la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) por cada hijo menor de 18 años a desocupados, beneficiarios de planes o trabajadores informales, y que en diciembre de 2016 alcanzaba a casi 4 millones de personas en todo el país. Pero también podríamos mencionar el Programa Ingreso Social con Trabajo o Argentina Trabaja (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) o el Progresar (Ministerio de Trabajo) para la finalización de los estudios de jóvenes de 18 a 24 años; éstas demuestran la eficacia del estado argentino para transferir ingresos a los hogares más necesitados, y la menor eficacia para resolver cuestiones más complejas como la vivienda y hábitat.

En este contexto, “el financiamiento para el acceso y mejoramiento del hábitat en la economía popular se entrama con la masificación de las políticas sociales de transferencia monetaria, dando lugar a un financiamiento estatal para la producción del hábitat que podríamos caracterizar como “indirecto” (ya que no fue originariamente concebido para dicho fin)” (D’Ángelo, 2014:20). Son entonces los propios habitantes o consumidores no solventes

excluidos del consumo mercantil del espacio urbano quienes terminan viéndose obligados a producir los bienes urbanos básicos para satisfacer sus necesidades (del Río, 2014), cuando cuentan con los recursos y la organización para hacerlo, en un contexto en que el estado no ha sabido hacerlo o no se lo ha propuesto.

Pírez (2016b) conceptualiza este proceso en términos de “urbanización inversa”: este concepto aspira a captar el proceso de ocupación de la población de una porción de tierra que no cuenta con las condiciones de la urbanización, estando integrada física y funcionalmente a una ciudad preexistente. Si en el caso de la urbanización, la población llega luego de que el lugar haya sido urbanizado, la urbanización inversa tiene lugar, paradójicamente, con una “ocupación de suelo urbano sin urbanización. Vale la pena ser redundante, es un caso de suelo urbano no urbanizado” (Pírez, 2016b:98). En este tipo de urbanización (inversa) la población llega antes de que se produzcan sus condiciones, o de que esa producción sea suficiente para garantizar la reproducción de la vida social aglomerada: es la “modalidad de urbanización en la que primero se habita y luego se urbaniza” (Pírez, 2016b:98). Esto lleva a que incluso en el caso de ciertos barrios sociales construidos desde el propio Estado terminen siendo las mismas unidades domésticas de los barrios quienes financien la autoproducción de su hábitat posteriormente (D’Ángelo, 2014).

En lo que se refiere a las urbanizaciones informales, luego de su erradicación forzada durante la última dictadura militar no han dejado de crecer (Di Virgilio, 2016). Di Virgilio et al (2016) señalan, respecto de la autoproducción de vivienda, un efecto no deseado de las políticas de regularización dominial, en tanto constituyen “acciones ex post para canalizar, instituir y/o dar cauce a situaciones que se manifiestan de forma masiva, resultado de las “soluciones” desarrolladas por las familias de sectores populares para resolver la situación de la vivienda según sus propias posibilidades. Como consecuencia de ello, la población continúa autoproduciendo su vivienda, en un marco progresivo de empobrecimiento que deteriora las condiciones relativas de desarrollo de dichos procesos” (Di Virgilio et al, 2016:37).

d. Cuando la especulación le gana a la planificación, o la especulación como forma de planificación. El caso de la gentrificación.

El desarrollo de nuevas urbanizaciones privadas puede ser visto como un indicador entre otros de un proceso más amplio de valorización de la renta urbana, que estaría reconfigurando el enfoque de la gestión urbana de la CABA y los municipios. Según Goicoechea, “se trata de una tendencia global donde las autoridades desarrollan estrategias de competencia inter-

urbana –por medio del city marketing-, con el propósito de atraer, explícita y deliberadamente, capitales externos (Harvey, 1989). Son Grandes Proyectos Urbanos de Obras de infraestructura o edificaciones que se desarrollan en zonas tradicionalmente degradadas y en desuso (propias del modelo productivo de manufactura), que pasan a ser consideradas áreas de oportunidad para una renovación urbana” (Goicoechea, 2014:2).

Siguiendo a García Pérez (2014), la política urbana desarrollada en la ciudad de Buenos Aires ha propiciado un modelo de desarrollo que fomenta la segregación y la exclusión urbana, dentro del cual el mercado es el principal agente de desarrollo. Este modelo trataría de un urbanismo inmobiliario como fuerza motriz de la segregación espacial y residencial. Se trataría entonces de proceso de reconfiguración socio-espacial que, para la capital del país, supone una profundización de la forma de construcción de la ciudad como objeto de negocios del capital financiero, entre ellos el inmobiliario, que acabaría por re-cualificar el territorio al servicio de las urbanizaciones de élite, los servicios al turismo, y al juego, entramados con el capital extranjero (Pedro, 2013). Así, a través de diferentes políticas como la actualización de indicadores urbanísticos de edificabilidad y alturas de edificación, por ejemplo, y la promoción de negocios inmobiliarios en diferentes zonas, se incrementa la especulación con la tierra urbana (Pedro, 2013). Algunos de los procesos que se señalan tienen lugar en la zona sur de la ciudad, como el proyecto de Centro Cívico Siglo XXI, el Parque Lineal del Sur en el barrio de Barracas en la zona de la villa 21-24 y alrededores, Puerto Madero, el Mercado del Abasto y Barracas, entre otros (Cuenya, 2011, Szajnberg et al, 2010 en Goicoechea, 2014).

Rodríguez et al (2015) ubica al capital privado en el centro del desarrollo y la configuración urbana de la posconvertibilidad, en un contexto de dinamización inmobiliaria y de condiciones de libre mercado. El resultado de esta orientación es la alta especulación en el sector de la vivienda, como puede deducirse del creciente aumento en el precio del suelo (ver tabla 5 del anexo) y el precio de los alquileres, pero también la gran cantidad de viviendas vacías (Putero, 2012), tendencia interpretada en términos de “ciudad banco” (del Río, 2014). El resultado final está a la vista: del fuerte crecimiento que experimentó la construcción en la ciudad desde el 2003 el 70% fue vivienda suntuosa y lujosa (Pedro, 2013).

La situación para el resto del AMBA no es muy diferente. Es que a pesar de que se construyan más viviendas, la dinámica inmobiliaria tiende a un proceso de valorización del suelo de la ciudad, dificultando cada vez más el acceso a la vivienda, coherente con el tipo de direccionalidad de las políticas públicas para este territorio (Cosacov, 2012).

Según Aramburu (2016) los actores privados son los verdaderos protagonistas de la ejecución de diferentes proyectos, favorecidos por la primacía de la vivienda nueva en el marco de los distintos planes y programas. Se trata del “sector vinculado a la industria de la construcción -las empresas constructoras y aquellas vinculadas a los rubros que producen insumos para la construcción- y los propietarios de tierra urbana o de tierra urbanizable [...] en creciente demanda, posibilitando el surgimiento de una lógica eminentemente especulativa” (Aramburu, 2016:19).

e. Falta de créditos y progresiva “inquilinización”.

Una problemática significativa del acceso a la vivienda tiene que ver con la falta de acceso al crédito hipotecario (Royo, 2015). Como este mercado se ha caracterizado históricamente por orientarse hacia el sector formal de la economía, vastos sectores de la población que mayoritariamente no califican con las exigencias de la banca privada, en un contexto de crecimiento económico con alta precarización laboral, se ven directamente excluidos de esta política (Defensoría del pueblo, 2007 y 2015). El hecho de que los programas de créditos refuerzan esta visión “trabajocéntrica” (Arcidiacono, 2012 y Arcidiacono y Gamallo, 2014 en Royo, 2015) plantea al menos un desafío respecto de los trabajadores informales.

Sin embargo, además de que se otorga una escasa cantidad de créditos hipotecarios en relación con el déficit habitacional tanto en la CABA como en los partidos de la provincia, el acceso a la vivienda a través de créditos hipotecarios no sólo se impide para los más vulnerables, sino también para los trabajadores formales (Royo, 2015). Capello et al (2012) destacan el deficiente funcionamiento del mercado de crédito hipotecario en Argentina, caracterizado por la baja evolución del stock anual, el reducido flujo y la mayor evolución del precio de las viviendas respecto de los salarios, mostrando que entre 2001 y 2011 el crédito hipotecario evolucionó a un ritmo de un 3,5% representando el 1,3% del PBI en ese año, mientras en Chile llegaba al 17% y en Brasil al 4,3%. Si bien la mayoría de los países latinoamericanos parecen estar incrementando considerablemente el número de créditos para la vivienda, la Argentina ha seguido una tendencia diferente (EDISUR, 2012).

Si bien Cosacov (2012) menciona la tímida expansión que el crédito hipotecario mostró en los últimos años, ésta sigue siendo insuficiente para asistir a la demanda de vivienda de aquellas personas que no poseen ahorro suficiente: la falta de producción de vivienda para estratos medios y medio-bajos, la baja del salario en relación al valor de los inmuebles, y la insuficiencia de créditos hipotecarios llevan a un aumento estrepitoso de la demanda de

alquileres de vivienda (CEDEM, 2005), llevando a algunos autores a hablar de un verdadero proceso de “inquilinización” (Rodríguez et al, 2015).

El problema de acceso al crédito se vincula a la relación cuota-ingreso, que implica que los niveles salariales vigentes no suelen alcanzar a cubrir el mínimo requerimiento establecido por los bancos. Esto está relacionado con que los salarios pagados en la economía argentina son en pesos, mientras que las propiedades están valuadas en dólares estadounidenses, lo cual, en un escenario en el que se verifica un incremento en el precio de las propiedades conjuntamente con un incremento en el valor del dólar conlleva que los niveles salariales requeridos para el acceso al sistema crediticio superen la de la gran mayoría de los trabajadores en la región (CEDEM, 2012).

Algunas de las razones que podrían explicar el impedimento en el acceso a los préstamos hipotecarios están asociadas, por ejemplo, a los altos niveles inflacionarios existentes en el país, además del hecho de que en la Argentina prácticamente no existan los depósitos a plazo fijo, lo cual afecta seriamente las posibilidades de los bancos de efectuar préstamos hipotecarios por falta de fondeo, así como al hábito de los argentinos de ahorrar en dólares por fuera del sistema financiero (CEDEM, 2012).

Además, es evidente que a diferencia de otros momentos históricos, hoy existe una importante diferencia entre pagar un alquiler y pagar la cuota de un crédito hipotecario, diferencia que aumenta en función del ahorro previo con el que cuentan los hogares al momento de solicitar un crédito (Cosacov, 2012). Y por otro lado, sabemos que se ha venido produciendo un aumento de los hogares inquilinos. Este aumento del número de inquilinos refleja que los precios de los alquileres se mueven en relación a los salarios, por lo que resulta un mercado mucho más flexible que el mercado de compra-venta de inmuebles, que ha aumentado mucho más que los salarios, ampliándose así la brecha entre las posibilidades de alquilar y las de comprar una vivienda. Así, el alquiler es una estrategia cada vez más utilizada en detrimento de la propiedad (Cosacov, 2012).

f. Falta una política de suelo.

Hay relativo acuerdo entre los autores respecto de que en el Área Metropolitana de Buenos Aires no ha existido históricamente una política pública explícita para los distintos mercados de suelo urbano y sus submercados (Clichevsky, 2012). De hecho pareciera como si la

política de vivienda hubiera sido llevada a cabo sin una política de operación y producción de suelo urbano que la acompañe (Aramburu, 2016).

En términos generales, la producción de suelo ha sido mínima y normalmente orientada a sectores de ingresos medios-altos o altos, como vimos en los apartados anteriores; “mientras tanto, se observó un agotamiento del stock de suelo urbano subdividido [...] y la creciente dificultad para adquirir suelo a efectos de garantizar la implementación de distintos tipos de políticas públicas, entre ellas la propia construcción de viviendas sociales” (del Río, 2014:16).

Es menester observar cómo la implementación de los Programas Federales, al privilegiar a los gobiernos locales para la construcción de viviendas, les ofreció una gran posibilidad de acceso a nuevos recursos para las obras por su escala, pero al mismo tiempo situó a los municipios frente al desafío de proveerse de suelo urbano (Aramburu, 2016). En un contexto de escasez relativa de lotes y predios disponibles y aptos para la construcción en el AMBA, sumado a la falta de experiencia técnica en política de gestión de suelo de los municipios, y al hecho de que los programas estaban pensados para su inmediata implementación obligando a los municipios y a la provincia a contar con suelo disponible inmediatamente, la ejecución de los programas provocó el alza del precio del suelo y de las expectativas de especulación de los propietarios de tierra (del Río y Duarte, 2012 en Aramburu, 2016). La búsqueda de tierra a cargo del emprendedor significó el acceso a terrenos baratos, desconectados de la trama urbana, resultando en conjuntos que se anexan no siempre de manera virtuosa.

Si bien todavía actual como para evaluar su alcance, el Pro.cre.ar – conceptualizado en términos de política anticíclica (Lescano, 2017) – representa otro ejemplo paradigmático que podría analizarse en clave de la política de suelo. Rodríguez (2014) observa el grado de desarticulación entre la política urbana, de vivienda y de suelo que procedió de diferentes niveles estatales.

En el marco del Procrear, la Agencia de Administración de Bienes del Estado aportó tierra vacante y en desuso, en propiedad del Estado Nacional (Lescano, 2017); fueron 1700 hectáreas de tierras públicas fiscales localizadas en todo el país (Pisoni, 2017). Sin embargo, siguiendo a Pisoni (2017), como el Estado no intervino en el mercado de suelo, aumentaron los valores, particularmente en algunas ciudades y zonas de la Provincia de Buenos Aires donde los valores subieron alrededor de un 100%; la respuesta fue entonces producir suelo urbano por parte de los municipios reduciendo en parte los costos, poniendo de manifiesto la necesidad de intervención por parte del Estado en ese mercado.

Del Río (2014) señala, en paralelo a la falta de producción de suelo, la evolución del precio del suelo urbano en dólares en el AMBA: de 2004 a 2013, la CABA experimenta un incremento del 286%, el Primer Cordón de 305% y el Segundo Cordón de 386%. El resultado es un ensanchamiento de la brecha entre los ingresos y los precios del suelo, en un contexto de impulso a la industria de la construcción y de dinamización inmobiliaria (Rodríguez et al, 2015), conformando la ciudad metropolitana como la conocemos hoy: un paisaje en el que prima una tendencia a producir suelo en condominio dirigido a la clase alta y media-alta, con desaliento a la formación de barrios populares al verse dificultada la producción de suelo más servicios (Abba, 2011 citado en Manzano y Velázquez, 2015). Siguiendo a del Río (2014), es imposible que exista una política de vivienda sustentable sin una política de suelo seria, ya que de lo contrario cualquier subsidio a la demanda se transforma en renta del suelo (Pedro, 2013). De esto se desprende que, pese a las políticas públicas habitacionales y su significativo impacto en la última década en Argentina, el acceso a la tierra se constituye como uno de los problemas no abordados en forma integral (Bagnera, 2016).

g. Otros temas para seguir indagando

Si bien los temas abordados aquí no agotan la complejidad de la cuestión, tratamos al menos de poner en relación algunos de los principales aportes de los investigadores de la temática para dar cuenta de la falta de una agenda metropolitana más amplia que incluya la cuestión de la política de vivienda y hábitat. Lo que queremos dejar claro, entonces, es que no se trata de la falta de evidencia, ni mucho menos de un diagnóstico errado, sino de la falta de una agenda a largo plazo para empezar a abordar algunas de estas cuestiones no menores en la ciudad y el país. De hecho, hemos elegido empezar por el AMBA, pero sin desconocer que esta agenda metropolitana debe necesariamente alcanzar el sistema de ciudades argentino que incluya el área metropolitana de Córdoba, Rosario, Tucumán, entre otras grandes urbes del país, y que podrán ser tema de indagación de futuros trabajos.

Antes de pasar al cierre del trabajo, queremos dejar presentados algunos otros temas – no menores – para seguir trabajando en futuras producciones. Se trata básicamente de discusiones en torno a la problemática ambiental en el Gran Buenos Aires, la ligazón entre obra pública y corrupción, el tema de la judicialización, así como la discusión sobre la gobernanza metropolitana.

El primero de los temas lo encontramos, por ejemplo, cuando Dombroski y Colella (2016) observan que los procesos de urbanización del AMBA han tenido un impacto en las

transformaciones de los cursos de agua y el sustrato físico “en un juego donde se gana agua a la tierra en algunos sectores para ganarle tierra al agua, en otros, degradando unos y valorizando otros” (4), siendo los segundos atractivos para el sector inmobiliario, y las clases de alto poder adquisitivo, y los primeros serán zonas de asiento de aquellos que no pueden elegir donde vivir.

Otro de los elementos a los que suele asociarse la obra pública en el país tiene que ver con la malversación de los fondos públicos. Sin embargo, no encontramos trabajos académicos al respecto, a pesar de la enorme cantidad de noticias en medios gráficos denunciando el tema²⁸. Otra cuestión también vinculada tiene que ver con la distribución discrecional de los recursos de la inversión pública, de la que resultan jurisdicciones favorecidas y otras postergadas (Rodulfo, 2015).

Finalmente, presentar algunas ideas en torno a la judicialización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que está relacionada con la actuación de un novedoso actor social a la hora de pensar en temas relacionados con la vivienda. La “justiciabilidad” de los derechos sociales se entiende como la posibilidad de reclamo ante un juez que ordene una reparación, de la misma manera que ocurre con la violación de un derecho civil o político (Arcidiácono y Gamallo, 2011). A partir de 2001 pasaría la política de subsidios habitacionales a ser puesta en discusión en la instancia judicial cada vez con mayor frecuencia, si bien en términos generales la acción judicial respecto de la política de emergencia no modificó sustancialmente la política de subsidios ni mejoró cualitativamente la vida de las personas afectadas (Arcidiácono y Gamallo, 2014). Lo novedoso entonces de este tipo de experiencias es que afirma la exigibilidad de derecho a la vivienda o la ciudad. Siguiendo a Pérez (2016b), la sustitución de la mercancía por el derecho requiere garantizar la posibilidad generalizada de acceder a esos bienes, reconocer el derecho al consumo no mercantil (Pérez, 2016b).

Finalmente, otra idea que ha dado vueltas a lo largo de este trabajo y que podría suponer asimismo objeto de indagaciones futuras, tiene que ver con la cuestión de la gobernabilidad regional, es decir, una posible lectura de la política de vivienda y hábitat como una competencia de competencias entre niveles de gestión. Como ejemplos de esta situación podemos señalar la “competencia” entre institutos provinciales y el rol de los municipios a la hora de analizar los Programas Federales (Aramburu, 2016), la importancia del signo político

²⁸ <http://www.cadena3.com/contenido/2017/03/02/Macri-La-obra-publica-dejo-de-ser-sinonimo-de-corrupcion-178873.asp>; <http://www.lanacion.com.ar/1990940-odebrecht-y-la-corrupcion-regional>

de cada municipio a la hora de “competir” por fondos del Plan Federal (Di Virgilio et al, 2016), la disputa Nación/Provincia por tierras “fiscales” (Pedro, 2013), el problema de la fiscalidad en las múltiples escalas de gobierno (Catenazzi et al, 2014), entre otros indicadores de la complejidad de la cuestión de la gobernanza, que demanda necesariamente una reflexión crítica.

Una de las temáticas a trabajar en un futuro próximo podría entonces vincularse a la caracterización de la forma de organización política de gobierno de la ciudad metropolitana de Buenos Aires como un elemento potente para al menos en parte explicar algunos de los problemas del sector. Sería interesante, por otro lado, contraponer la gestión urbana nacional con el concepto de intercomunalidad francés, resultado de una búsqueda por el “optimum territorial” (Deffigier, 2007)²⁹, que resultó en un “conjunto de iniciativas y estructuras puestas en marcha por las entidades locales de primer nivel (municipios) con el fin de cooperar para el ejercicio de competencias y la prestación conjunta de servicios públicos municipales, así como para la realización de tareas de interés común” (Moreno Molina, 2013:216) con vistas al mejoramiento de las dotaciones globales aportadas por el Estado a las colectividades reagrupadas (Estèbe, 2004)³⁰.

Recapitulando, a lo largo de esta sección, hemos observado algunas de las principales tendencias en materia de vivienda y hábitat para el AMBA durante los últimos años de la posconvertibilidad. Lo que encontramos es un estado poco presente, a la cola de los procesos de acumulación, es decir, que la reconstrucción de la foto actual de la ciudad nos ha permitido poner en discusión la manera en que la ciudad es producida por uno de los actores (estatal) a partir de determinadas orientaciones o políticas más generales y resultados de políticas sectoriales en concreto.

Si bien el Estado en los últimos años (posconvertibilidad) pudo hacer cierta transferencia de ingresos razonable (a partir de sus componentes contributivo y no contributivo), lo que daría cuenta de su eficiencia para distribuir dinero – explicado por una cierta “holgura fiscal” (Gamallo, 2017) – sin embargo salta a la vista que no está a la altura para intervenir el territorio y resolver asuntos más complejos como la producción de hábitat y vivienda.

²⁹ La traducción es del autor.

³⁰ La traducción es del autor.

CONSIDERACIONES FINALES.

Luego de haber presentado algunos aportes teóricos respecto a las maneras de concebir la política de vivienda y hábitat, de haber presentado una breve historización de la conformación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires, así como algunos indicadores de la situación actual, y de las principales tendencias contemporáneas en materia urbana, estamos en condiciones de realizar algunas consideraciones finales, con vistas a abrir nuevos interrogantes que podrán ser retomados en futuras producciones.

En otra parte de este trabajo, nos preguntamos si la mejor política de vivienda tenía que ver con lo que con ella se pretende, o si en verdad respondía a una orientación más bien de tipo general o integral, en tanto ampliación del foco de lo constructivo (vivienda) a lo social. Rodríguez et al (2015) señala que, para el caso del AMBA, la política habitacional careció de un enfoque de integralidad, en tanto se ha priorizado un diseño focal, omitiendo la dinámica metropolitana, algo que compartimos enteramente. Nosotros agregamos que, para resultar realmente superadora, una política de vivienda y hábitat debería, asimismo, contemplar todas las tendencias que hemos venido resaltando, en pos de convertirse en una política realmente integral, que contemple los usos de suelo, que vele por el derecho a la vivienda y a la ciudad, que busque acercar y no segregar, y así podríamos seguir...

En este sentido consideramos que, si bien hubo una política de vivienda ampliada durante el periodo analizado de posconvertibilidad (en cuanto al lugar central que ocupa el sector en la política nacional, la magnitud de la inversión, etc.), asimismo, ésta no ha tenido un saldo enteramente positivo en términos de alcance y de reversión de ciertas tendencias que, si bien algunas venían de periodos anteriores, se han mantenido o se ven exacerbadas en los últimos años.

Como decíamos en otra parte de este trabajo: si bien la política de vivienda por sí sola no puede superar los problemas urbanos actuales, este tipo de políticas es un primer paso para encontrar una solución. Sin embargo, y al mismo tiempo, sin un mejoramiento en las oportunidades de empleo e ingreso, cualquier cosa que se haga en relación a la política de vivienda probablemente no alcance, lo que nos lleva necesariamente a hablar del tema de integralidad: el pasaje de una mirada sectorial otra macro.

Por eso, si bien compartimos la idea según la cual resulta ineludible “pensar nuevas formas de organización estatal capaces de procesar la cuestión de la escala metropolitana, con recursos e

instrumentos concretos de gestión acordes a las exigencias que impone su complejidad” (del Río, 2014:22) – lo que supondría una discusión más amplia respecto de la gobernanza de las áreas metropolitanas, ya que un debate serio en términos de provisión de bienestar no puede omitir la discusión respecto a la forma de gobierno y los desajustes que toda política de vivienda plantea en un contexto de competencia de competencias – nosotros agregamos: para que esto tenga lugar, se hace necesaria antes que nada la voluntad política para que la discusión siquiera exista.

Una de las hipótesis que estamos en condiciones de plantear es que este tipo de política no convivió con una agenda metropolitana más amplia, de la que el sector vivienda fuera parte integrante, pero que no se agotara en éste. En este sentido, compartimos la idea del Estado argentino como detentor de “una enorme capacidad para recaudar impuestos y transferir dinero a los hogares (Isuani, 2015) pero una mayor **dificultad para direccionar procesos, regimentar la actividad de actores poderosos y corporativos, y orientar la producción de bienes públicos**” (Gamallo, 2017).

Finalmente, el estudio de caso, sectorial, nos ha permitido corroborar el déficit actual, así como algunos de los desafíos que necesariamente deberemos afrontar si lo que queremos es garantizar el derecho a la vivienda y la ciudad. Pero se sugiere que esto no podrá hacerse sin ampliar la mirada a una agenda verdaderamente metropolitana, que incluya discusiones en torno al derecho a la vivienda, pero también otras vinculadas al modelo de acumulación actual, la forma de organización político-administrativa y el rol del estado y de otros actores que producen la ciudad.

Bibliografía:

- ADELANTADO, Jose; NOGUERA, José A.; RAMBLA, Xavier SAEZ, Lluís (1998): Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 3 (Jul. - Sep., 1998), pp. 123-156.
- APGAR Jr, William C. (1990): "Which housing policy is best?" *Housing Policy debate* 1.
- ARAMBURU, Florencia (2016): Los planes federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires. IX Jornadas de Sociología de la UNLP.
- ARCIDIÁCONO, P.; GAMALLO, G. (2011): "Política social y judicialización de los derechos sociales". *Revista Temas y Debates*. Universidad Nacional de Rosario, año 15, número 22 (pp.65-85).
- ARCIDIÁCONO, P.; GAMALLO, G. (2014): Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder ejecutivo y poder judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. *POSTData* 19, N°1 (pp. 193-225).
- ARNOTT, Richard (2008): *Housing policy in developing countries: the importance of the informal economy*. En: SPENSE, Michael; CLARKE ANNEZ, Patricia; BUCKLEY, Robert M. (eds.): *Urbanization and Growth*. The World Bank. Washington DC.
- BAER, Luis; KAUW, Mark. (2016): Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE* (Santiago), 42(126) (pp.5-25).
- BAGNERA, Paola (2016): El derecho a la ciudad en la producción de suelo urbano. Serie Estudios sobre la pobreza y las desigualdades N.5. CLACSO.
- Bitácora Urbano-territorial (2008): Política Integral del Hábitat 2007-2017. *Bitácora* 12(1) (pp. 209-230). Universidad Nacional de Colombia.
- BLANCO, Andrés G.; FRETES CIBILS, Vicente; MUÑOZ, Andrés F. (2014): Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe. Monografía del BID.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude (1975): *El oficio del sociólogo*. Presupuestos Epistemológicos. Ed: Siglo Veintiuno. Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre; CHRISTIN, Rosine (2015): La construcción del mercado. El campo administrativo y la producción de la «política de vivienda». (Traducción: GORR, Alejandro). *Le champ administratif et la production de la politique du logement*. Actes de la recherche en sciences sociales, N.81-82 (1990).
- BOZZANO, Horacio (2000): Atractividad territorial y cementerios industriales. Fortalezas y debilidades de la reestructuración industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Polígonos* N.10 (pp.137-153).
- BRUECKNER, Jan K.; LARGEY, Ann G. (2008): Social interaction and urban sprawl. *Journal of Urban Economics* 64 (pp. 18-34).
- CALFEE, John; WINSTON, Clifford (1998): The value of automobile travel time: Implications for congestion policy, *Journal of Public Economics* 69 (pp. 83-102).
- CAMELO RINCÓN, Milton; CAMPO ROBLEDO, Jacobo (2017): Modelo de consume de vivienda óptimo: estimaciones para Bogotá. *Revista Fac. de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Colombia* N. XXV (pp. 75-93).
- CANITROT, Adolfo (1979): La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 19, No. 76 (pp. 453-475).
- CAPELLO, Martín, GALASSI, Gabriela y COHEN ARAZI, Marcos (2011): "El problema del acceso a la vivienda para la clase media argentina, a la luz del PROCREAR", *Monitor Social* Año 1 Edición 1, Buenos Aires: IIERAL de la Fundación Mediterránea.
- CARDOSO, Ma. Mercedes (2013): Atisbos de contraurbanización en la zona metropolitana de México y en el sistema urbano nacional. *Cuadernos de Geografía: Revista colombiana de geografía* Vol. 22 N. 1.

CATENAZZI, Andrea; NOVICK, Alicia; CAÑELLAS, Estela; COLELLA, Viviana; JAIME, Ma. Eugenia; JAIME, Daniela (2014): Proceso de planificación en el Área Metropolitana de Buenos Aires 2000-2013. Actores, escalas e instrumentos. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente. UNLP.

CAVAILHÈS, Jean (2017): L'impact de la qualité sociale du voisinage sur la valeur des terrains résidentiels. Formation des valeurs foncières N.16 (pp.21-25).

CEDEM (2005): Informes económicos del Centro de Estudios de Desarrollo Económico Metropolitano. Disponible en: http://www.cedem.gov.ar/areas/des_economico/cedem/.

CEDEM (2012): Informe económico del Centro de Estudios de Desarrollo Económico Metropolitano. Disponible en: http://www.cedem.gov.ar/areas/des_economico/cedem/.

CEHAP (1998): Vivienda y hábitat... claves en el tejido de ciudades. Centro de Estudios del hábitat popular. Colombia.

CHAPELLE, Guillaume (2015): Does social housing crowd out private construction? Sciences Po Mimeo.

CHOGUILL, Charles L. (2007): The search for policies to support sustainable housing. Habitat International 31 (pp. 143-149).

CLICHEVSKY Nora (2012): Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. Apuntes para la reflexión. Apuntes para la reflexión. riURB. 8 (pp. 59-72).

COSACOV, Natalia (2012): A más m2, mayor déficit habitacional. Paradojas del mercado inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires. LPP: Laboratorio de políticas públicas. Buenos Aires. Argentina.

CRAVINO, Ma. Cristina (2012): Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos. FLACSO Ecuador. Instituto de la Ciudad. CLACSO.

D'ANGELO, Analía (2014): Nos interesa preguntarnos ¿cómo se financia el hábitat popular? Una indagación en tres barrios del Conurbano Bonaerense en la pos convertibilidad. VII Jornadas de Sociología de la UNLP.

de la TORRE, Lidia (autora); SALVIA, Agustín (coord.) (2013): Heterogeneidades sociales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: un sistema fragmentado que demanda planificación y coordinación de políticas metropolitanas. 1a ed. - Buenos Aires: Educa.

Defensoría del Pueblo (2007): Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo (2015): La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Documento de trabajo elaborado por la Dirección de Vivienda y Hábitat dependiente de la Subsecretaría de Derechos Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DEFFIGIER, Clotilde (2007). Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. Revue française d'administration publique, 121-122 (1), (pp.79-98).

del RÍO, Juan P. (2014): Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. Geograficando 10 (2). UNLP.

DENEULIN, Severin (2014). Crear ciudades más justas para la vida: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades. En: SUÁREZ, Ana L.; MITCHELL, Ann; LÉPORE, Eduardo (ed.): Las villas de la ciudad de Buenos Aires. Territorios frágiles de inclusión social [en línea]. Ed: Educa. Argentina.

DI VIRGILIO, Mercedes; RODRÍGUEZ, Ma. Carla; MERA, Gabriela (2016): La vivienda, un problema persistente: las condiciones habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010. Revista CIS N.20 (pp. 21-48).

DOMBROSKI, Lucas; COLELLA, Viviana (2016): Las huellas de la inequidad. Suelo, ciudad y formas urbanas en los "frentes" y "fondos" del Área Metropolitana de Buenos Aires. Tesis doctoral dirigida por Alicia Novick. UNGS.

- DUKE, Joanna (2009): Mixed income housing policy and public housing residents' 'right to the city'. *Critical Social Policy*, 29(1) (pp.100-120).
- DURANTON, Gilles (2012): La croissance urbaine: déterminismes vs bruit. *Région et Développement* N.36 (pp. 11-30).
- EDISUR (2012): Crédito hipotecario en Latinoamérica. Un paso hacia adelante para acceder a la vivienda. Departamento de Estudios de Grupo Edisur. Argentina.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000): Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Ariel, Barcelona.
- ESTÈBE, Philippe (2004): Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France. *Lien social et Politiques* 52 (pp. 13–25).
- FLORES-FILLOL, Ricardo (2009): Aplicaciones actuales de la teoría de fallos de mercado (en Economía). @tic Revista de Innovación Educativa. Universidad de Valencia.
- GAMALLO, Gustavo (2015): "Aproximaciones al concepto de brecha de bienestar" en *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*, dirigido por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (pp. 31-48). Buenos Aires: Biblos.
- GAMALLO, Gustavo (2017): La brecha de bienestar metropolitana. Preparado para presentar en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Lima, Perú.
- GIULIANO, Genevieve; GORDON, Peter; PAN, Qisheng; PARK, JiYoung (2010): Accessibility and residential land values: some tests with new measures. *Urban Studies* (pp.1-28).
- GLAESER, Edward L., KAHN, Matthew E; RAPPAPORT, Jordan (2008): Why do the poor live in cities? The role of public transportation. *Journal of Urban Economics* 63, N. 1 (1-24).
- GOICOECHEA, Ma. Eugenia (2014): El mapa social de Buenos Aires (2001). Seminario de Doctorado. Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- GONZÁLEZ ARRIETA, Gerardo (1997): Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: experiencias latinoamericanas. *Serie financiamiento del desarrollo* 63. CEPAL.
- GONZÁLEZ ESCOBAR, Luis F. (2002): La concepción tecnológica del hábitat. En: MORENO JARAMILLO, Cecilia I. (ed.): *Ensayos Forhum 19 Miradas al hábitat*.
- GOULD ELLEN, Ingrid (2007): Spillovers and subsidized housing: the impact of subsidized rental housing on neighborhoods. Prepared for: *Revisiting Rental Housing: a national policy summit*. November 2006.
- GRIMES, Arthur; KERR, Suzi, AITKEN, Andrew; SOURELL, Robert (2006): The housing fulcrum: Balancing economic and social factors in housing research and policy, *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 1:1, 65-79.
- GURSTEIN, Penny; YOUNG, Margot (2014): Just housing provision: contested urban space and resource distribution. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). La Plata, Argentina.
- INDEC (2010): Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda.
- KRAUS, Marvin (2006): Monocentric cities. En: R. Arnott & D. McMillen (Eds.): *A companion to urban economics* (pp. 96–109). Malden, Estados Unidos: Blackwell.
- LASUÉN, José R.; MUÑOZ PÉREZ, Félix F.; STEINBERG WECHSLER, Federico; ENCINAR del POZO, Ma. Isabel (2005): La ciudad consuntiva. *Cuadernos de economía: Spanish Journal of Economics and Finance* Vol. 28, N°. 76 (pp. 35-71).
- LAVOPA, Alejandro (2007): "¿A través de qué relaciones se abre paso el crecimiento económico? Un estudio comparativo en la experiencia argentina reciente", V Congreso Latinoamericano de Sociología del trabajo "Hacia una nueva civilización del trabajo", Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST), Montevideo, abril.

- LEHMAN-FRISCH, Sonia (2009): La ségrégation : une injustice spatiale ? Questions de recherche. *Annales de géographie*, 2009 V.1 (pp. 94-115).
- LESCANO, Patricia N. (2017): Pro.cre.ar como política anticíclica. *Hábitat Inclusivo*. Buenos Aires.
- MANZANO, Fernando A.; VELÁZQUEZ, Guillermo A. (2015): Calidad de vida y desigualdad en los partidos del Gran Buenos Aires. Un análisis a nivel de fracción censal (2010). *Revista Electrónica Geoaraguaia*. Barra do Garças-MT V.5 N.2 (pp. 1-25).
- MORDUCHOWICZ, Alejandro; *Discusiones de economía de la educación*. Losada, Buenos Aires 2004. (pp. 11-15; 298-347).
- MORENO MOLINA, Ángel A. (2013): Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: panorama general y aspectos destacados. *Anuario Aragonés del gobierno local* (213-256).
- OLEJARCZYK, Romina (2015): El censo como productor de adjudicatarios en las políticas habitacionales. *Revista de Direito da Cidade*. V.7 N.1 (pp. 181-205).
- ONU (2012): El derecho a una vivienda adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- OSZLAK, Oscar (1991): Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: CEDES: HUMANITAS. Argentina.
- PAIVA, Verónica; BOY, Martín (2012): Nuevos asentamientos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de “La Carbonilla”, mediados de la década de 1990. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata: “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales”.
- PALOMINO, Héctor (2007) “La instalación de un nuevo régimen de empleo en argentina”, ensayo presentado en 8vo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, 7-10 agosto 2007.
- PANIGO, Demián; MÉDICCI, Florencia (2013): “El sistema de seguridad social en la Argentina. Transformaciones recientes en perspectiva histórica” en *Perspectivas sobre el Estado*. Las políticas públicas y la gestión, año 1, número 1, abril de 2013.
- PAUTASSI, Laura (2013). “Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia argentina”, en: Maurino, G. y Bercovich, L. (coords.). *Los Derechos Sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación desde la Teoría, las instituciones y la acción en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- PEDRO, Beatriz H. (2013): Segregación residencial: la importancia de las escalas y de los procesos informales de mercado. *Quid* 16 N especial (pp. 116-127).
- PET (2011): Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- PÍREZ, P. (1995): Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades* 28, octubre-diciembre, RNIU, México.
- PÍREZ, Pedro (1994): Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad. Centro Editor de América Latina. Centro de Estudios Sociales y Ambientales. Buenos Aires.
- PÍREZ, Pedro (1999): Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. *EURE* Santiago v.25 n.76 diciembre. Santiago.
- PÍREZ, Pedro (2001): Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En: Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.): *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Edit. Homo Sapiens. Argentina.
- PÍREZ, Pedro (2008): “Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina” en Badía, G. y Carmona, R. (Comp.): *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines. Argentina.

- PÍREZ, Pedro (2016): La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina (I) Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. Territorios 34. Bogotá (pp.87-112).
- PÍREZ, Pedro (2016b): Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana. Sociologías, Porto Alegre, año 18 n.42 (pp.90-118).
- PISONI, Carlos (2017): Te vamos a extrañar Procrear. Hábitat Inclusivo. Buenos Aires.
- Plan estratégico territorial (2008): 1816-2016 Argentina del bicentenario. Plan estratégico territorial. Poder ejecutivo nacional. Ministerio de planificación federal, inversión pública y servicios.
- PUTERO, Lorena (2012): Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales. Documento de trabajo del CIGES (Centro de investigación y gestión de la economía solidaria).
- REYES, Fernanda (2010): Informe Preliminar de la Diputada Fernanda Reyes. Plan federal de construcción de vivienda. Etapa I y II. Análisis del Programa 43: Desarrollo Infraestructura Habitacional “Techo Digno”. Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios.
- RODRÍGUEZ DANERI, Ma. Eugenia (2014): Crecimiento urbano y acceso al suelo: implicaciones del programa Crédito Argentino del Bicentenario en La Plata. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente.
- RODRÍGUEZ, Ma. Carla (2012): La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. Instituto de la Ciudad. FLACSO Ecuador.
- RODRÍGUEZ, Ma. Carla (coord.) (2013): Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Informe Preliminar. Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social.
- RODRÍGUEZ, Ma. Carla; RODRÍGUEZ, Ma. Florencia; ZAPATA, Ma. Cecilia (2015): La casa propia, un fenómeno en extinción. La “inquilinización” en la ciudad de Buenos Aires. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 8(15) (pp. 68-85).
- RODULFO, Ma. Beatriz (2015): Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. Vivienda & Ciudad. Volumen 2 (pp. 30-41).
- ROYO, Laura (2015): Las políticas de créditos hipotecarios en la ciudad de Buenos Aires para los más vulnerables ¿Mito o realidad? En: PAUTASSI, Laura; GAMALLO, Gustavo (comp.): El bienestar en brechas. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- SALVIA, Agustín, FRAGUGLIA, Luciana, METLIKA, Úrsula (2006): “¿Disipación del desempleo o espejismos de la Argentina post devaluación?” en Revista Lavboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, Año 8, Número 19, Buenos Aires.
- SÁNCHEZ CASANOVA, Wendy Marilú (2013): Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Alegatos, N.83 (pp.153-168). México.
- STAKE, Robert E. (1998): Investigación con estudio de caso. Ed. Morata. Madrid.
- SUÁREZ, Ana L.; LÉPORE, Eduardo (2014): Las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires. En: Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: territorios frágiles de inclusión social [en línea]. Buenos Aires: Educa.
- TORRADO, Susana (2010): “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social”. En: El costo social del ajuste (Argentina 1976 – 2002), dirigido por Susana Torrado, 21 –62, Buenos Aires: Edhasa.
- VILLAR, Alejandro (2010): Desafíos para el desarrollo territorial y cuestión social. El área metropolitana de Buenos Aires ante el bicentenario, tensiones y desafíos. En García Delgado, D. (comp): Rol del estado y desarrollo productivo-inclusivo. Ideas para el bicentenario. Ed Ciccus. Argentina.

ANEXO:

Tabla 1: Población en AMBA. 1914-2010.

	Años censales							
	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Ciudad de Buenos Aires (CdeBA)	1576597	2982580	2966634	2972453	2922829	2965403	2768772	2890151
Conurbano Bonaerense (CB)	377741	1741338	3772411	5380447	6832545	7924424	8566037	9752993
Primera Corona CB	273400	1409231	2787898	3672128	4293506	4614113	4726311	5344014
Segunda Corona CB	104341	332107	984513	1708319	2539039	3310311	3839726	4408979
Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)	1954338	4723918	6739045	8352900	9755374	10889827	11334809	12643144
TOTAL DEL PAIS	7885237	15893827	20013793	23364431	27064000	32370298	36260130	40117096

Fuente: Pírez, 2016.

Tabla 2: Necesidades básicas insatisfechas (NBI). CABA y GBA.

Cuadro 1
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Gran Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires
Hogares con NBI: 13% Población con NBI: 15,8%	Hogares con NBI: 7,1% Población con NBI: 7,8%
Florencio Varela: Hogares con NBI: 26,7% Población con NBI: 30,4%	Distrito Escolar xix (Barrios de Bajo Flores, Villa Soldati y Pompeya) Hogares con NBI: 20,4% Población con NBI: 23,2%
Vicente López: Hogares con NBI: 7,6% Población con NBI: 8,7%	Distrito Escolar xvii (Barrios de Villa Real y parte de Villa devoto, Villa del Parque) Hogares con NBI: 1,9% Población con NBI: 1,8%

Fuente: Villar, 2010.

Tabla 3: Producción anual de soluciones habitacionales (sh) y viviendas terminadas (viv) en el marco del FONAVI y los Planes Federales (1993-2014). Total país.

Año	SH	VIV	Año	SH	VIV
2003 - 2014	217.246	410.591	1993-2002	56.113	375.164
Promedio anual	18.103,8	34.215,9	Promedio anual	5.611,3	37.516,4
2014	15.714	32.518	2002	3.157	19.829
2013	19.537	25.839	2001	5.776	28.405
2012	14.331	34.602	2000	3.353	36.581
2011	17.504	33.947	1999	10.055	48.359
2010	22.357	34.547	1998	7.424	49.585
2009	28.630	45.000	1997	6.695	45.820
2008	25.470	41.823	1996	9.172	41.606
2007	30.094	53.557	1995	6.678	38.361
2006	24.427	44.153	1994	2.580	37.405
2005	7.170	33.745	1993	1.223	29.213
2004	4.209	11.047			
2003	7.803	19.813			

Fuente: Gamallo, 2017.

Tabla 4: Variación intercensal de la población. CABA, GBA y AMBA.

	1991	2001	2010	Variación intercensal '91-'01	Variación intercensal '01-'10
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.965.403	2.776.138	2.891.082	-6,4%	4,14%
24 partidos del Gran Buenos Aires.	7.952.624	8.684.437	9.910.282	9,2%	12,37%
Área Metropolitana de Buenos Aires	10.918.027	11.460.575	12.801.364	4,97%	10,47%

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001 y 2010.

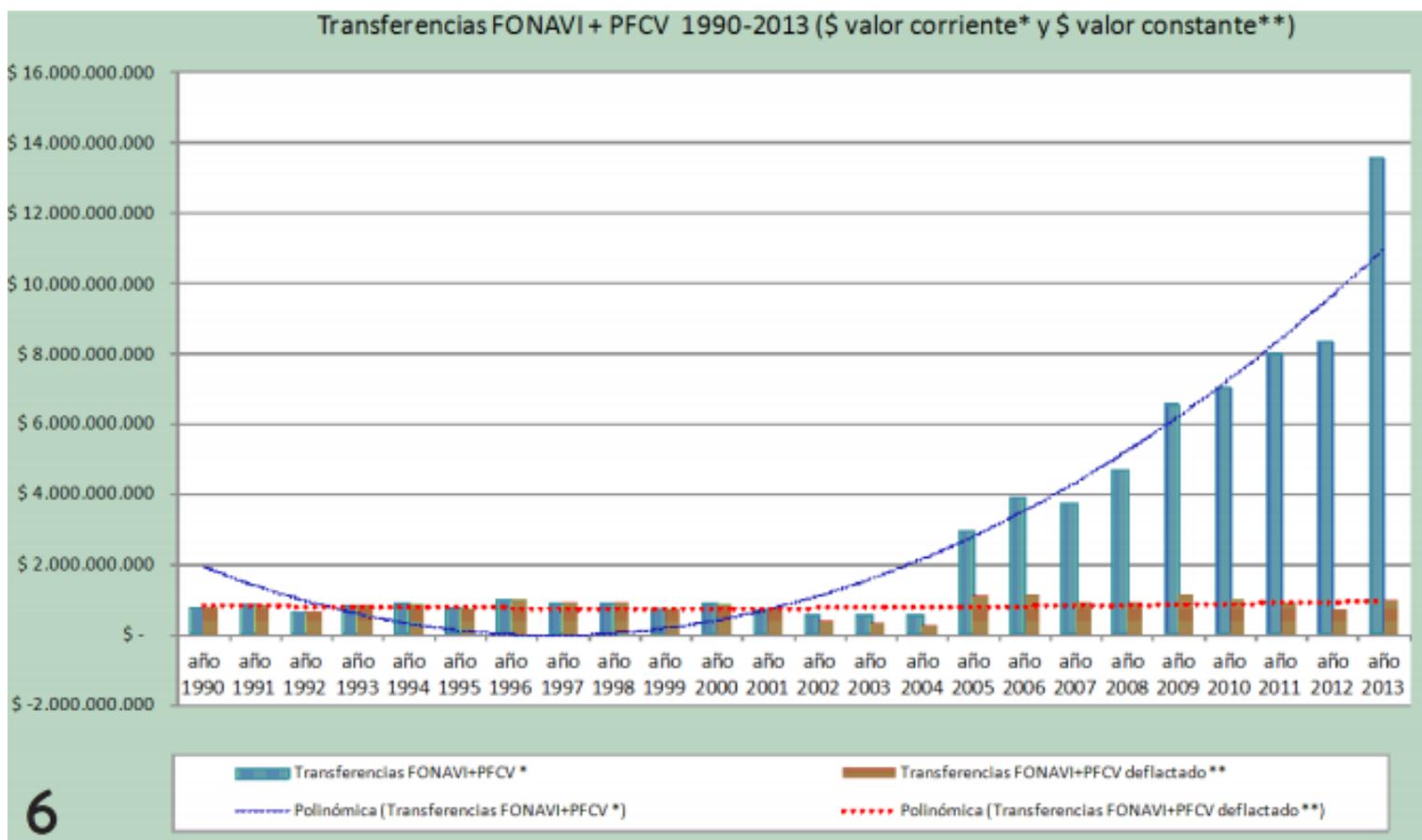
Fuente: Cardoso, 2013.

Tabla 5: Evolución de precios del suelo CBA (2002-2013).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Oferta (lotes)	107	556	1.013	1.347	1.299	1.709	1.773	1.418	978	1.569	1.436	1.468	1.799
Oferta (hectáreas)	5,2	31,5	s/d	73,1	61,3	83,0	83,0	64,0	45,9	63,6	67,6	53,4	91,2
Promedio ⁽²⁾	193	318	439	548	758	856	989	1.057	1.194	1.541	1.671	1.697	1.682
Mediana	173	292	356	454	564	707	840	882	1.081	1.358	1.562	1.495	1.481
Min	69	127	120	141	213	273	115	258	369	377	302	460	460
Max	386	1.017	1.666	1.945	2.926	3.357	2.459	3.822	2.970	3.302	4.530	4.960	4.959

Fuente: Baer y Kauw, 2016.

Figura 1: Evolución de la inversión pública (1990-2013).



Fuente: Rodulfo, 2015.