

POLÍTICA DE VIVIENDA Y ACCESO A LA CIUDAD. LAS TIERRAS Y LOS PROYECTOS URBANOS EN EL CONURBANO BONAERENSE¹

Lic. Juan Pablo del Río. La Plata, Argentina. E-mail: geodelry@gmail.com
Equipo InfoHábitat - Instituto del Conurbano - UNGS.

Luego de décadas marcadas por la escasa intervención habitacional, se instala la construcción de vivienda como un eje central en la agenda pública. En Gran Buenos Aires la intervención en materia habitacional prevista por el Plan Federal de Construcción de Viviendas para la década actual equivale a la magnitud del crecimiento demográfico del último período intercensal y el volumen de las intervenciones desarrolladas entre 2004-2007 iguala las intervenciones habitacionales realizadas en los últimos 27 años (1976-2003). Sin embargo, la construcción de vivienda social se origina en la necesidad de reactivar la economía nacional *post crisis*, en este sentido la política se encuentra más familiarizada con las políticas de obra pública que con las políticas urbanas y de hábitat en un sentido integral.

En un contexto de escasez de suelo urbano en el Conurbano Bonaerense, el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires diseña la modalidad “Tierra y Proyecto Urbano”, la cual resuelve la adquisición de suelo para la vivienda social vía el mercado y por intermedio de las empresas constructoras. Por tanto, cabe indagar cuáles son las consecuencias urbanas y sociales de esta acción pública, qué condiciones de acceso a externalidades urbanas producen y qué cambios se producen en el patrón residencial de los sectores populares.

Con este objetivo se analizan los entornos urbanos de las intervenciones habitacionales, su relación con la estructura socioespacial y la distribución de condiciones de calidad urbana, a partir del tratamiento de la información secundaria por medio de técnicas de análisis estadístico y espacial. Finalmente, se propone un análisis comparativo entre el escenario resultante de la política habitacional actual y las tendencias de localización residencial de los sectores populares registradas en los años noventa, período que se caracterizó por la exigua presencia estatal, con intervenciones focalizadas y sin escala frente al déficit, donde la resolución del acceso al suelo y a la vivienda de los sectores populares se resolvió vía el mercado mayoritariamente informal.

Palabras clave: política habitacional, política de suelo, condiciones de calidad urbana, estructura socioespacial, segregación residencial.

Introducción

En año 2003 reaparece la cuestión de la vivienda como un eje central en la agenda pública. En Gran Buenos Aires² la intervención en materia habitacional prevista para la década actual equivale a la magnitud del crecimiento demográfico del último período

¹ Ponencia presentada a XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. UBA sep-2009

² Para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- el Gran Buenos Aires (equivalente en este trabajo a la denominación AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires) incluye: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Vicente López, Tigre y Tres de Febrero. La denominación Conurbano Bonaerense o 24PGBA la utilizaremos para referirnos al aglomerado de los 24 municipios excluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

intercensal (1991-2001) y el volumen de las intervenciones desarrolladas entre 2004-2007, iguala las intervenciones habitacionales realizadas entre 1976-2003. Es decir, que tras un período de exigua presencia estatal (período caracterizado por las intervenciones focalizadas y sin escala frente al déficit, donde la resolución del acceso al suelo y a la vivienda de los sectores populares se orientó a la “asignación” de estos recursos vía el mercado inmobiliario formal e informal) en la actualidad el Estado adquiere presencia a través de la inversión de significativos recursos en la materia, a través del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV).

Sin embargo, la construcción de vivienda social se origina en la necesidad de reactivar la economía nacional *post crisis*, en este sentido se valora más como un componente de la obra pública dinamizadora del sector de la construcción que como parte estratégica de la política urbana. El “descubrimiento” de la escasez de suelo urbano en la primera y segunda corona del Conurbano Bonaerense (véase nota 1), dio origen a una operatoria habitacional diseñada por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires: “Tierra y Proyecto Urbano”. La forma de resolver la adquisición de suelo para la vivienda social vía esta modalidad es mediante las empresas constructoras asociadas a los propietarios de la tierra o a través de la compra directa en el mercado.

Por esta razón, este trabajo de carácter exploratorio y empírico tiene como propósito: evaluar el lugar asignado en la ciudad a la vivienda social a través de la operatoria habitacional antes mencionada y cotejar los resultados de la acción pública con lugares autourbanizados por los sectores populares. En otras palabras, se pretende analizar hasta qué punto la política habitacional introduce cambios en la estructura socioespacial y si la misma es redistributiva no sólo en términos económicos sino urbanos, dato no menor dadas las características del objeto en cuestión. En este sentido, la operación proyectada es restablecer el vínculo entre vivienda y economía urbana, articulando la política de suelo y los procesos de producción del espacio metropolitano. El análisis comparativo de las tipologías de hábitat propuestas implica una correlación con la estructura socioespacial y la distribución de condiciones de calidad urbana, a partir del tratamiento de información secundaria por medio de técnicas de análisis estadístico y espacial.

Inicialmente el artículo expone una serie de consideraciones para situar el acceso de los sectores populares a la ciudad dentro del proceso de urbanización latinoamericano con referencia al caso del Gran Buenos Aires. A continuación se detallan unas notas sobre la relación entre vivienda y economía urbana, para identificar las restricciones que imponen los mercados de suelo urbano a política de vivienda. Luego, tras describir los antecedentes de la política habitacional, se presenta brevemente el Plan Federal de Construcción de Viviendas y, particular, la modalidad “Tierra y Proyecto Urbano” en la que detendremos nuestra atención. En seguida, se explica la metodología utilizada para el análisis comparativo de dos topologías de hábitat en el mercado de localizaciones metropolitanas. Finalmente, a modo de conclusión se presentan algunos comentarios finales sobre los resultados obtenidos.

El acceso de los sectores populares al espacio urbano.

En el siglo pasado, las gran mayoría de los países latinoamericanos se caracterizaron por una inversión de las tasas de población rural a la población urbana (con algunas excepciones como Argentina, Uruguay y Cuba). De manera esquemática, el crecimiento poblacional producto de la transición demográfica, los nivel de industrialización que apuntalaron el desarrollo de los mercados internos y las migraciones campo-ciudad produjeron un brusco crecimiento urbano. La creciente necesidad de acceso al suelo de

importantes sectores de la población y el desarrollo de mercados de suelo especulativos con regulación escasa o permeable favoreció a expansión física de la ciudad. Este escenario sumado a un urbanismo excluyente iría configurando un esquema de producción de ciudad inverso a la planificación formal, el cual se basa en: la ocupación de hecho, la lucha por la regularización dominial y la consolidación de la infraestructura barrial a lo largo de generaciones. En este modelo de urbanización popular es fundamental el papel de los pobladores a través de autoconstrucción de la vivienda y la autourbanización del barrio.

El acceso al suelo urbanizado y a precio accesible es un problema en ciudades latinoamericanas. En relación a los niveles de desarrollo e ingreso *per cápita*, nuestras ciudades poseen una importante proporción de suelo “urbano” sin cobertura o con cobertura precaria de servicios, equipamientos e infraestructura, y elevados precios de suelo en términos relativos a nivel mundial (Smolka, 2003). A esto se suman altas tasas de urbanización -en términos demográficos y geográficos- y bajos índices de expansión anual de infraestructura y servicios. Paradójicamente, la insuficiencia de oferta de suelo urbano de calidad, junto a la distribución asimétrica de recursos públicos y políticas regresivas socio-espacialmente (Kleiman, 2002), producen un alza de los precios producto de la escasez relativa. Esto último, dificulta el acceso y condiciona la producción de la informalidad urbana en la ocupación del suelo y la vivienda y/o la proporción de población enajenada condiciones de calidad urbana en sentido amplio.

En gran medida, este esquema de urbanización es producto de la incapacidad de la gestión urbana de intervenir e introducir mecanismos que regulan funcionamiento de los mercados de suelo urbano, la connivencia de intereses de actores públicos y privados que constituyen entramados tendientes a dinamizar el capital inmobiliario y la difusión de concepciones urbanísticas excluyentes mediante los estándares normativos o de zonificación, que rara vez asimila las prácticas y procesos populares de producción del hábitat.

En el caso de Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el acceso masivo de los sectores populares a la ciudad se produjo, entre 1940 y 1960, a partir del modelo de acumulación sustitutivo de importaciones y el fenómeno de migración interna (campo-ciudad). Por entonces se produce la densificación del área central y una fuerte expansión periférica sobre la primera y segunda corona del Gran Buenos Aires. La ley de propiedad horizontal de 1948 y ley de venta de lotes en mensualidad de 1950, fueron los mecanismos por los cuales los sectores medios y los trabajadores urbanos acceden a la propiedad de la vivienda.

En éste período, se tomaron una serie de medidas que conforman el paradigma urbano de la época, a la construcción estatal de vivienda nueva y las leyes antes mencionadas, se articula una política de crédito para distintos sectores sociales, la regulación de los alquileres, los subsidios al transporte, la nacionalización de los servicios públicos, la reglamentación de la ley de expropiación y la reforma constitucional de 1949 que declara la función social de la propiedad (Torres, 1993; Fernández Wagner, 2008). Si bien, este conjunto de acciones están lejos de constituirse en una política urbana estructurada como tal, es interesante recuperar el carácter integral y sistémico de estos antecedentes al momento de evaluar la políticas actuales.

Entre 1960 y 1970 se reconoce un período de transición. El detenimiento de varios de los factores que incidieron en el modelo precedente cambian de sentido o desaparecen (Torres, 1993). El quiebre de la estructura social argentina a mediados de los setenta, restringe las posibilidades de acceso al suelo y la vivienda, generando las condiciones

para la ampliación del número de “asentamientos informales”. Si bien estas formas de hábitat popular se remontan a la década del '20, la erradicación de las “villas” de la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983) y el incremento de los asentamientos o “tomas de tierra” en la periferia metropolitana en la década del '80 marcan un cambio de época.

El incremento de la informalidad urbana comienza a registrarse a partir de los ochenta con una tendencia ascendente desde los años noventa hasta la actualidad. Esta tendencia está determinada en gran medida por el nuevo escenario macroeconómico que combina: la apertura económica, con la flexibilización laboral y la precarización del empleo, la privatización de importantes activos y servicios públicos urbanos, la caída en el salario real, junto al redireccionamiento de la oferta del mercado inmobiliario para los sectores de medio-alto y alto ingreso. En este sentido, la informalidad urbana es un indicador de las transformaciones recientes en las condiciones de acceso a la ciudad y el aumento relativo del costo urbano.

En relación a la informalidad se subraya que los niveles de tenencia de título o la seguridad en la posesión, es sólo un aspecto del problema mayor, en el cual las periferias del Gran Buenos Aires muestra exiguas diferencias con las características del resto de las ciudades de América Latina. Nos referimos a la incapacidad estructural del mercado de suelo de generar ofertas a precios accesibles de suelo urbanizado.

Los altos niveles de “formalidad” urbana del Gran Buenos Aires³ se explican en parte por ciertos niveles históricos de desarrollo económico y, más específicamente, por el mecanismo de parcelamiento de suelo que a partir de los años cuarenta dio origen a la mayor parte del suelo “urbano”. Los denominados loteos populares se basaron en la subdivisión de las fracciones rurales en lotes urbanos sin infraestructura y sin ninguna restricción ambiental. Algunos autores, como Clichevsky, plantean que este proceso se sustentó en la participación de los asalariados en el producto nacional, la financiación a largo plazo (en 150 mensualidades), las bajas exigencias urbanísticas, el crédito accesible para viviendas a través del Banco Hipotecario Nacional y el subsidio al transporte masivo (Clichevsky, 1975). Así se generó una ecuación por la cual los sectores asalariados transfirieron importantes recursos -en renta del suelo- a las empresas de loteadoras para acceder a periferias con nulas condiciones de calidad urbana. Posteriormente, el Estado debió emprender con altos costos la ampliación paulatina de la infraestructura y los servicios urbanos.

Desde el punto de vista urbanístico este modelo configuró una trama urbana de carácter abierto con cierta continuidad morfológica y una mancha difusa de baja densidad con áreas desarticuladas por suelo vacante o reservas de engorde. El agotamiento de las condiciones que sostenían este modelo, se tradujo en un aumento de la insolvencia y una crisis de sobreproducción de suelo en la segunda y tercera corona metropolitana. El corolario fue la generación de un pasivo urbanístico-dominial que hasta el día de hoy genera inconvenientes en la gestión del suelo urbano.

En definitiva, las formas de acceso de los sectores populares al espacio urbano del AMBA no dista estructuralmente del resto de las ciudades latinoamericana, ya que la fórmula ocupación de hecho-autoconstrucción-regularización-consolidación progresiva, se redefinió en un mecanismo que combinaba localmente forma de acceso formal al

³ La proporción de la informalidad en el mercado de suelo ha sido considerablemente baja en la Argentina en relación al resto de América Latina, en muchos países entre el 40-60% de ciudad es considerada informal. En el caso del Gran Buenos Aires según registros no oficiales ronda el 10%, según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2001) el 6% de hogares son “solo propietarios de la vivienda” y no del terreno.

suelo “urbano”, trasladándose el tercer elemento al primer lugar del esquema propuesto. Es decir, al neutralizar las asimetrías en la tenencia de título, la periferia del Gran Buenos Aires deja de verificar grandes diferencias en las condiciones materiales de urbanización con el resto de las ciudades latinoamericanas (se puede citar como ejemplo: el caso de la conexión a servicios sanitarios básicos de agua y cloaca).

Hechos estos comentarios acerca de la relación entre el acceso al suelo urbanizado de los sectores populares y el proceso de producción del espacio metropolitano, hemos preparado el terreno para introducir algunas reflexiones sobre la vivienda, la articulación entre la política habitacional y los mercados de suelo urbano.

Vivienda y economía urbana, una relación olvidada.

El orden tecnocrático sitúa el “problema de la vivienda” en las coordenadas de la escasez económica, los costos por unidad, el déficit cuantitativo, la producción de vivienda nueva y las soluciones en manos de las empresas constructoras. En este sentido, la tradición vivandista se halla disociada de la política urbana y define el problema con una naturaleza fuertemente sectorial proyectando metas constructivas divorciadas de aspectos sociales y territoriales.

Los servicios habitacionales que brinda una vivienda adquieren real dimensión en la complejidad de una “configuración espacial urbana” (Yujnovsky; 1984). No se puede analizar la vivienda, como unidad individual edificación-lote, desligada de su ubicación en la estructura urbana ni desconocer los condicionantes que introducen los mercados del suelo. La calidad de los servicios habitacionales depende de su relación con el conjunto de las viviendas y actividades urbanas de la aglomeración. Los mapas de accesibilidad relativa son estratégicos en función de los mercados de trabajo, los centros de consumo, la recreación y demás equipamientos urbanos, siendo clave el servicio de transporte que liga el sistema urbano.

Los antecedentes recientes sobre las condiciones territorial generadas por la política habitacional (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Hidalgo, 2007), sostienen que la ubicación de la vivienda es crítica en la definición de la calidad urbana y no puede ser regulado por los mecanismos de renta urbana.⁴ Por otro lado, investigaciones de movilidad residencial intraurbana a partir de trayectorias biográficas (Delaunay y Dureau, 2004) destacan que la localización constituye una variable esencial de las estrategias residenciales muchas veces omitidas en este tipo de estudios. Esto obliga a recuperar la dimensión de espacial de la política habitacional como un elemento central de esta política pública, entendida como el lugar donde se sitúan las operatorias habitacionales, la relación entre éstas y el conjunto de la ciudad. La vivienda en su calidad de inmueble se encuentra fijada al soporte suelo, por tanto, una parte de sus atributos son dependientes de las características del espacio construido y la posición relativa en la estructura urbana. A estos atributos extrínsecos a la vivienda nos interesa prestar atención, ya que nos devuelven la relación con la economía urbana, en un doble sentido: como renta del suelo y como geografía de oportunidades a nivel familiar.

El Estado incide de modo directo e indirecto en la dinámica urbana, como: productor directo del parque edilicio, proveedor de equipamientos sociales e infraestructura,

⁴ La consecuencia de un orden espacial basado en la coordinación del mercado, a partir de la máxima del “mayor y mejor uso” produce una segmentación residencial determinada por el nivel de ingreso y la fricción socioespacial. La intervención del Estado y la regulación de los mercados de suelo son imprescindibles para reducir las asimetrías espaciales en la distribución de servicios y atributos urbanos y generar escenarios socialmente heterogéneos.

gestor de normativa urbanística y agente fiscal (Jaramillo, 2003). De esta forma, la gestión de la ciudad implica un proceso constante de generación de rentas del suelo en tanto sobreganancias localizadas producto de la movilización y distribución social de recursos producidos colectivamente. Sin embargo, la particularidad del funcionamiento del mercado de suelo habilita la estrategia del capital inmobiliario de obtener beneficios y socializar costos, lo que en términos espaciales se conoce como apropiación de externalidades urbanas positivas y transferencia a los usuarios o al Estado de las externalidades negativas.

La peculiaridad del mercado de suelo deviene de la irreproductibilidad de la topología urbana, las características de ubicación tienen duración de muy largo plazo, por lo que suele concebirse como una mercancía indestructible. Según Morales (2007), las preferencias de los demandantes tienden a concentrarse en pocas ubicaciones pero la creación de ubicaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo muy lento y costoso. Por lo tanto, la oferta de suelo resulta estructuralmente escasa o inelástica y los precios tienden a reflejar la presión de la demanda⁵. En los mercados de localizaciones urbanas, los precios experimentan normalmente cambios constantes en su magnitud o movimiento de precios, que suelen ser aprovechados por los actores que desarrollan prácticas especulativas (Jaramillo, 2003)⁶. En múltiples ocasiones, las políticas habitacionales han encontrado obstáculos en el proceso de implementación de la misma derivados de estos procesos.

Por otra parte, la posición residencial posibilita en mayor o menor medida el acceso a un conjunto de oportunidades económicas, sociales y culturales derivadas del “efecto del lugar” (Bourdieu, 1999). Las condicionamientos generados por el mercado inmobiliario repercuten en la economía doméstica, definiendo condiciones de vida y geografías de oportunidad constitutivas y constituyentes de un “capital locacional” (Abramo, 2006). Según Arbamo las estrategias familiares disponen de un capital que se aprecia o devalúa a lo largo del tiempo según la posición relativa en la permanente reconfiguración de las externalidades urbanas y la cualificación barrial a largo plazo. Al momento de tomar decisiones las familias realizan cálculos presupuestarios intertemporales que acompañan la posición relativa de su capital (inmueble-residencia) en la jerarquía intra-urbana, evalúan beneficios o pérdidas de su movilidad residencial (eventual desplazamiento territorial de la unidad residencial familiar) en la estructura urbana. El reposicionamiento de ese capital puede significar, tanto una movilidad ascendente de la familia como un estancamiento en la calidad de vida. Sin embargo, un estancamiento en la jerarquía locacional urbana no significa necesariamente una reducción del bienestar de la familia o viceversa.

⁵ El mercado de suelo no opera bajo reglas de los postulados de la economía ortodoxa. La oferta de suelo depende del stock de suelo, la proporción retenida como suelo vacante, la intensidad de uso del suelo urbanizado y la cantidad que se ofrece cada año. Y la demanda depende de la renta anual de la formación de nuevas familias, ajustado a sus ingresos y/o poder (Smolka, 2003). Así se produce una tensión contradictoria entre la retención del stock, las necesidades sociales concretas, la normativa urbanística y el mapa de accesibilidad de los distintos sectores sociales.

⁶ Los movimientos estructurales se deben a un cambio tecnológico global, al crecimiento demográfico o al crecimiento económico. Los cambios de magnitud de los precios derivados de estos movimientos son de largo plazo, generalmente tienen tendencias ascendentes y se encuentran asociados al comportamiento global de la economía y de la estructura urbana. Los movimientos coyunturales obedecen a fenómenos transitorios de fluctuación de los precios. Se relacionan con aceleraciones y desaceleraciones en la demanda del mercado de la tierra, generalmente causados por cambios en las finanzas y movimientos de la actividad constructora. Los movimientos estructurales-particulares suelen ser cambios bruscos y se encuentran asociados a la transformación de la estructura urbana producto de los cambios de uso del suelo y los potenciales de constructividad. Tienen una localización puntual y se producen constantemente en las ciudades en crecimiento (Jaramillo, 2003).

En este punto hemos intentado introducir la relación entre hábitat, espacio urbano y estructura social, con el objetivo de identificar el lugar de la vivienda social en la “división social del espacio” (Schtengart, 2001), entendida esta como una resultante de la tensión entre la apropiación diferencial de la renta del suelo, la distribución de externalidades urbanas y las luchas por las condiciones urbanas de reproducción de la vida.⁷

Dada la reciente reaparición de la construcción de la vivienda en la agenda pública, a través del denominado “Plan Federal de Construcción de Viviendas” anunciado el año 2003, interesa analizar las operatorias habitacionales en el mercado de localizaciones metropolitanas en función de su posición relativa en el acceso a condiciones de calidad urbana. A continuación se realizan una serie de precisiones respecto a las características del actual política habitacional, la selección del tipo de operatoria que hemos decidido evaluar y los criterios operacionales del ejercicio de análisis espacial realizado.

Los antecedentes de la política habitacional y el Plan Federal de Viviendas.

Los antecedentes recientes de política de habitacional indican que tras una cierta tradición de regulación se produjo un desplazamiento de la acción estatal, abandonando la concepción social de la vivienda. Según Puebla (2002), se verifica un cambio del intervencionismo estatal a la estrategia facilitadora siendo las máximas del modelo: i) la modernización del sector por medio de la mayor participación de los promotores privados, ii) el desarrollo del derecho de propiedad; iii) la descentralización y simplificación administrativa, iv) la reducción de costos indirectos y de subsidios, v) los nuevos esquemas de recuperación, vi) el abandono de la concepción de constituir reservas territoriales con el respectivo encarecimiento de la producción habitacional, dado un esquema de provisión de suelo a cargo de promotor mediante mecanismo de mercado.

El sistema centralizado de provisión de vivienda social, el cual había sido concebido con un carácter solidario y “universal”⁸ fue desarticulado y reemplazado por una política errática, basada en una estrategia de focalización y descentralización, donde el Estado se retiró como vector del mercado inmobiliario para asumir un rol de facilitador y de asistencia particularizada a determinados sectores de la población. De esta forma abandona, condena y deconstruye la idea de la vivienda social, para reinstaurar el principio liberal de la responsabilidad individual en el acceso a la vivienda (Cravino, Fernández Wagner y Varela; 2002).

Según estos autores la política habitacional para el AMBA se caracteriza en los años noventa, por el tratamiento marginal de la vivienda y una centralización de la política de

⁷ En esta línea, Ribiero (2002) plantea que la segregación residencial y las desigualdades de las condiciones de vida entre los territorios resultan de la acción de los grupos sociales interesados en la apropiación de la renta real, entendida como el acceso desigual al consumo de los bienes y servicios colectivos y las ganancias generadas por la valorización inmobiliaria. De este proceso deriva una determinada estructura socioespacial (Lago, 2002) entendida como el patrón de distribución de la población según el perfil socio-económico para las diferentes áreas que conforman el espacio metropolitano, integrándose el grado concentración de los diferentes grupos sociales y el grado de homogeneidad social de las áreas.

⁸ Luego de diversas acciones en materia de vivienda (Leyes de Congelamiento de Alquileres, Comisión Nacional de Casas Baratas, Ley de Propiedad Horizontal, Créditos del Banco Hipotecario, Comisión Nacional de Viviendas, Fondo Federal de Vivienda, etc.) en 1972, se consolida un sistema centralizado de provisión de “vivienda social” a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Fondo administrado por la Secretaría de Vivienda de la Nación, distribuido territorialmente por los Institutos de Vivienda Provinciales y financiado por medio de la contribución salarial equivalente al 5% (aportado en partes iguales por empleadores y empleados), más el aporte del 20% de trabajadores autónomos (Cravino, Fernández Wagner y Varela; 2002).

radicación y regularización *ex post*. Esto significó que los sectores populares fueron los protagonistas activos de la política habitacional de los 90, mediante el empleo de su tiempo en el proceso de autourbanización y autoconstrucción de la ciudad.

El Estado asume un rol pasivo frente a los procesos de movilidad habitacional, pero realmente activo en la definición de las condiciones territoriales que marca un escenario urbano cargado de hostilidad, nos referimos al desmantelamiento de las instituciones de seguridad social, la privatización de las empresas de servicios públicos, la venta de inmuebles del Estado (para fines no necesariamente sociales), la producción de la ciudad a partir de enclaves y la retracción del espacio público, entre otros factores.

En este contexto, la aparición del “**Plan Federal de Construcción de Viviendas**” (en adelante PFCV) marca un nuevo período de la política habitacional argentina, a partir del año 2003. La magnitud de las intervenciones habitacionales anunciada para el período 2003-2011 en el AMBA equivale -en hogares- aproximadamente al conjunto del crecimiento poblacional del último período intercensal (1991-2001). Tan solo, la cantidad de las intervenciones en ejecución entre 2004-2007 iguala las intervenciones realizadas en los últimos 27 años (1976-2003)⁹.

La principal novedad es la escala de la política. Según los Convenios Marcos firmados entre la Nación y las provincias en el año 2004 y 2005, la inversión asciende en la primera etapa (2004-2006) a \$ 3.875 millones para la construcción de 120 mil viviendas y en la segunda etapa (Convenio Plurianual) a \$ 17.400 millones para la construcción de 300 mil viviendas. Esto implica en los 24 partidos del Gran Buenos Aires una inversión total en ambas etapas de \$ 5.585 millones y 102 mil viviendas, con un costo de \$ 30 mil por viviendas y superficie mínima financiada por la Nación de 44 m², en la primera etapa, y un costo de \$ 66,6 mil por vivienda actualizable según inflación y superficie mínima de 55 m², en la segunda etapa.

El objetivo principal de la política enunciado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios es “*fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción*” mediante la generación de puestos de trabajo directos e indirectos e “*incidir significativamente en la reducción de la tasa de desempleo*”, en un orden secundario se menciona la atención del déficit habitacional.¹⁰ En esta línea los objetivos explicitados por la política están fuertemente emparentados con el contexto *post crisis* 2001 y más familiarizados con los enfoques vivendista de política de obra pública (pensada en términos de la reactivación de la industria de la construcción, los impactos en el mercado laboral, la demanda de insumos industriales y el incentivo de actividades asociadas al sector de la construcción) que con los enfoques de política habitacional integral articulada con la gestión urbana.

Otra cuestión a destacar, asociada sin duda al punto anterior, es el proceso de recentralización de la política. Frente a los antecedentes de descentralización, en la actualidad los fondos son administrados por la nación, siendo el diseño y la ejecución centralizados. Aunque los programas se implementan a través de las provincias y los municipios, éstos se encuentran en una posición subordinada con autonomía restringida.

⁹ Informe realizado por el Equipo InfoHábitat (Instituto del Conurbano Bonaerense - UNGS) para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUV, 2007).

¹⁰ Fuente: www.minplan.gov.ar

Cuadro 1. Total de viviendas nuevas y mejoramientos en 24PGBA según operatoria PFCV

| Partidos | TOTAL 2003-2008 | | PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA | | | | | | | |
|-------------------------|--------------------|--------------|---------------------------------|-----------|------------------------------------|--------------|----------------|------------------------------------|--|------------------------|
| | | | CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS | | | | MEJOR VIVIR | REACTI- VACION FONAVI (*) | EMERG. HABITA- CIONAL. "Techo y Trabajo" | |
| | | | TPU | TF | Subprog. Urb. Villas y Asentam. | | | | | Subprog. Municipios |
| | | | | | Viv. | Mej. | Viv. | Mej. | Viv. | |
| Alte. Brown | 600 | - | 600 | | | | | | | |
| Avellaneda | 4.379 | 871 | | | 4.379 | 871 | | | | |
| Berazategui | 1.227 | - | 1.227 | | | | | | | |
| E. Echeverría | 2.498 | - | 2.498 | | | | | | | |
| Ezeiza | 720 | - | | | | | 720 | | | |
| F. Varela | 2.756 | - | 2.474 | | | | | | | 282 |
| San Martín | 50 | - | | | | | | | 50 | |
| Hurlingham | 294 | - | | 78 | | | 294 | | | |
| Ituzaingó | - | - | | | | | | | | |
| José C. Paz | 4.338 | - | | | | | 2.634 | | | 1.704 |
| La Matanza | 3.380 | - | 3.012 | | | | | | | 368 |
| Lanús | 45 | - | | | | | | | 45 | |
| L. de Zamora | 1.380 | - | | | 1380 | | | | | |
| Malvinas Arg. | 638 | - | | | | | 638 | | | |
| Merlo | 256 | - | | | | | 256 | | | |
| Moreno | 3.354 | - | 2.854 | | | | | | | 500 |
| Morón | 758 | - | | | 708 | | 50 | | | |
| Quilmes | 1.640 | - | | | 1640 | | | | | |
| San Fernando | 48 | 42 | | | | | | 42 | 48 | |
| San Isidro | 2.893 | 3.436 | | | 2893 | 3.436 | | | | |
| San Miguel | - | - | | | | | | | | |
| Tigre | 232 | - | | | 232 | | | | | |
| 3 de Febrero | 2.248 | - | | | 1548 | | 648 | | | 52 |
| Vicente López | 598 | - | | | 598 | | | | | |
| TOTAL 24PGBA | 34.332 | 4.349 | 12.665 | 78 | 13.378 | 4.307 | 5.240 | 42 | 143 | 2.906 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de oficiales de Instituto de la Vivienda, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (IVBA-SSUyV) de la Provincia de Buenos Aires. Se consignan la totalidad de las viviendas en las distintas operatorias en cada municipio a noviembre del 2008. Nota (*): en el caso del "Programa Federal Reactivación FONAVI" se suman las dos modalidades existentes de implementación, modalidad "municipios" y "entidades" (organizaciones sociales, cooperativas, etc.).

También cabe mencionar la diversidad de programas y subprogramas. Además de la forma tradicional de construcción de vivienda nueva mediante empresas constructoras. Las políticas de mejoramiento barrial y regularización dominial han tenido continuidad a partir del "Subprograma de Urbanización Villas y Asentamientos" (en adelante SPUVyA). El "Programa de Emergencia Habitacional" (o "Techo y Trabajo") propone en su diseño una articulación intersectorial con participación de distintos ministerios con el objetivo de integrar en cooperativas de trabajo a desocupados y beneficiarios de Plan "Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" para el mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares en situación de pobreza y/o emergencia. Finalmente, entre la diversificación de los programas existen fondos

destinados a la reactivación de las obras FONAVI y la terminación o el mejoramiento del parque existente de viviendas recuperables, por medio del Programa “Mejor Vivir”.

Sin embargo, no todos estos programas y subprogramas tienen un peso cuantitativo significativo en el Conurbano Bonaerense (como puede observarse en el Cuadro 1). La construcción masiva de nueva vivienda de tamaño mínimo a través de licitación por empresas es la modalidad predominante de la política. Según datos oficiales del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires a noviembre de 2008, se registran 7,8 nuevas viviendas por cada un mejoramiento habitacional. Los programas que tienen mayor importancia están orientados: a la consolidación del tejido urbano con severas condiciones de precariedad urbana (SPUVyA) o la producción de nueva vivienda con expansión de la mancha urbana (TPU - “Tierra y Proyecto Urbano”). Es decir, por cada 100 nuevas viviendas, 39 corresponden al SPUVyA, 37 a la modalidad TPU y 24 a otras modalidades.

Tierra y Proyecto Urbano, una estrategia para la adquisición de suelo.

La escasez de suelo fiscal o público en el Conurbano Bonaerense junto a la baja proporción de municipios con políticas de suelo urbano (producción de suelo servido, negociación de deuda para movilizar el suelo ocioso, aprovechamiento de reservas públicas, aumento de impuestos al suelo baldío o vacante, bancos de tierra, etc.) transformó la adquisición de suelo en un problema para la política de vivienda y la ejecución en tiempo de los cupos asignados por distrito. En otras palabras, en el momento de la ejecución se “descubren” las dificultades existentes para conseguir suelo. Según informes oficiales¹¹, se observa un déficit de reservas de suelo urbano en la primera corona metropolitana y un agotamiento del stock disponible para el próximo período intercensal (2001-2010) en algunos de los municipios de la segunda corona.

En este punto es válido mencionar que las condiciones de acceso al suelo no fueron contempladas en las disposiciones originales de la política de vivienda¹² ni reconoce las limitaciones estructurales en la materia de gestión de suelo de muchas administraciones locales. Frente a este escenario de escasez de suelo urbano apto para la construcción de viviendas en el Conurbano Bonaerense el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) crea la modalidad “**Tierra y Proyecto Urbano**” (TPU). El Estado Provincial efectuó en el año 2005 un llamado a licitación para la construcción de viviendas con provisión de tierras y proyecto de urbanización por parte de las empresas oferentes.

Una particularidad de la modalidad TPU es la definición de una serie de criterios para la elección de propuestas presentadas en base a la localización del suelo ofertado y proyecto urbano. Entre los criterios urbanísticos evaluados por el IVBA para ponderar las propuestas ofertadas por las empresas se consideró, por un lado, las pautas de diseño y, por otro lado, la localización en términos de: la aptitud hidráulica, la posibilidad de

¹¹ Pugliese (2004) “Programa de gestión del suelo urbano” UGEIF - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

¹² Según el Convenio Marco Programa Federal de Construcción de Viviendas (2004) firmado entre la Nación y las jurisdicciones el Estado Nacional otorga financiamiento no reintegrable para la superficie mínima de vivienda con infraestructura, quedando la provisión de tierra a cargo de la provincia o el municipio.

conexión a la infraestructura de servicios existentes, el nivel de consolidación del tejido del entorno, la accesibilidad y los medios de transporte¹³.

Otro dato a tener en cuenta es el peso relativo de la modalidad TPU en el área de estudio. Cuantitativamente esta modalidad representa el 36,8 % de la construcción de “vivienda nuevas” en los 24PGBA (se excluyen “mejoramientos”). Si se considera la construcción de vivienda en “nuevas localizaciones” o con ampliación del tejido urbano (es decir, excluyendo el SUVyA que interviene villas históricas del primer corona metropolitana) el peso de la modalidad TPU aumenta al 60,2%¹⁴ del área de estudio.

En esta operatoria decidimos detener nuestra atención, ya que nos interesa comparar, en el mercado de las localizaciones urbanas, la producción de espacio urbano realizado por la acción pública actual y el crecimiento del hábitat popular en villas y asentamientos desde los noventa a la actualidad. Por un lado, se analiza la localización de la vivienda social mediada por el proceso de adquisición de suelo a cargo del sector privado y, por otro, la localización de las nuevas villas y asentamientos mediadas por la lectura de las oportunidades urbanas visibilizadas por los sectores populares.

Localización y distribución de condiciones generales de calidad urbana.

En este apartado, se presenta un análisis de la posición relativa en el mercado de localizaciones metropolitanas de dos formas de hábitat popular, con el objetivo de comparar el acceso a los atributos extrínsecos a la vivienda y el barrio propiamente dicho. El TPU es la principal tipología analizada, en tanto vivienda social construida por la acción pública pero con una fuerte participación del sector privado en el proceso de adquisición de suelo. La otra forma de urbanización que se analiza, son las villas y asentamientos (denominación local utilizada para “asentamientos informales”, en adelante VyA), en tanto estrategia de los sectores populares de acceso al suelo y a la vivienda, cuyo crecimiento es muy significativo desde los noventa a la actualidad dadas las restricciones operadas en el mercado inmobiliario formal.

A partir de la construcción de una matriz por deciles de condiciones generales de calidad urbana para los 24 partidos del Gran Buenos Aires (24PGBA), se evalúan los entornos urbanos contiguos a: i) las 57 operatorias TPU (2003-2008) que se localizan en 6 municipio (Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, La Matanza y Moreno) y ii) las 56 VyA (1990-2001) para las cuales se dispone el dato de año de origen dentro del período 1990 a la actualidad, estos registros se ubican en 9 municipios (Quilmes, Florencio Varela, Almirante Brown, Avellaneda, Ituzaingo, Hurlingham, Moreno, Tigre y Vicente López)¹⁵.

¹³ La planillas de puntaje para evaluar la operatoria TPU, consideran: 1) aptitud hidráulica y escurrimiento de aguas pluviales, 2) medios de transporte próximos al terreno, 3) distancia entre la vivienda más alejada y calle pavimentada vinculada a vía principal, 4) provisión de agua potable, 5) desagües cloacales, 6) provisión de gas natural o envasado, 7) terreno rodeado por manzanas de uso residencial consolidado en más de un 25%, 8) equipamiento urbano, y 9) pautas de diseño. Fuente: www.vivienda.mosp.gba.gov.ar

¹⁴ Según datos del IVBA-SSUyV de la provincia de Buenos Aires a noviembre de 2008.

¹⁵ Según los datos disponibles a partir del relevamiento del Equipo InfoHábitat (2006) de la UNGS, se seleccionaron 56 de los 819 registros de VyA. Los registros seleccionados fueron aquellos cuyo año de origen no es nulo y se encuentra en el período de referencia (1990-a la actualidad). De este modo se aclara que la selección no es aleatoria, sino que responde a la disponibilidad del dato. Sin embargo, al comparar la distribución espacial de los registros seleccionados con la totalidad del universo de VyA, se observa una distribución bastante heterogénea y no sesgada espacialmente.

A nivel operativo entendemos por **mercado de localizaciones urbanas**, un espacio en el que existe una articulación entre la distribución de las condiciones de calidad urbana y la composición social o el nivel socioeconómico de la población que él reside. En relación a las **condiciones generales de calidad de urbana**, diremos que las mismas derivan de una interrelación entre el nivel de consolidación urbano, ciertos atributos de habitabilidad de la vivienda, la dimensión de accesibilidad, conectividad y centralidad. Naturalmente hay otras dimensiones que inciden en la calidad del espacio urbano, los cuales quedarán excluidos del análisis. En esta instancia nos interesa la calificación del espacio que remite la base material-objetiva de las externalidades urbanas, la cual inciden transversalmente en los criterios elección residencial. Por tanto, se deja en suspenso el análisis de efectos de vecindad asociadas a las percepciones subjetivas del espacio o los criterios de clasificación-distinción que varía según los actores.

A nivel técnico, se procesaron y sistematizaron una serie variables con el fin de caracterizar la totalidad del espacio urbano de los 24PGBA, a partir del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (INDEC, 2001) y una serie de fuentes secundarias¹⁶. La unidad de análisis espacial seleccionada a efecto de realizar una regionalización a escala metropolitana fue el radio censal urbano (se clasificaron 7924 radios censales urbanos para el área de estudio). De esta forma se define el universo estadístico de referencia con el cual se correlaciona *a posteriori* la operatoria TPU y los registros de VyA¹⁷.

¹⁶ Entre las que se encuentran: Abba, A. P. (2005) *Centralidades Metropolitanas* En: “Diagnóstico para la Formulación de Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Buenos Aires” DPOUT-SSUyV (tipo de información: Informe Final e información geográfica asociada); *Atlas Metropolitano de Buenos Aires*. Proyecto de Investigación “Atlas Metropolitano. Patrones territoriales y códigos de ordenamiento territorial y usos del suelo, Región Metropolitana de Buenos Aires” UNLP-CONICET-CIC, Año: 2002-2004 (tipo de información: información geográfica asociada a fotointerpretación de usos reales del suelo); *Sistema de Ordenamiento Urbano y Territorial*. Secretaría de Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires, Año: consulta al 2006 (tipo de información: categorización de los Códigos de Zonificación); *Sistema de transporte público de pasajeros*. Convenio DGCyE-UNLP, Año: 2003 (tipo de información: información geográfica de las redes de transporte publico automotor), *Sistema de Información Territorial* de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Año: consulta al 2007 (tipo de información: cartografía base e información geográfica de los “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”).

¹⁷ Un obstáculo propio de este trabajo es la no disponibilidad de fuentes que permitan un tipo análisis multi-temporal ajustado. Si bien, existe un desfase temporal de casi una década entre las tipologías comparadas (los registro TPU refieren al período 2003-2008, mientras que los registros disponibles de VyA refieren al período 1991-2001) y espacio de referencia estadísticos tiene una temporalidad distinta y no se desdobra para cada una de las tipologías analizadas (período 1996-2007, años entre los que se extienden las fuentes con las que construyó la matriz de condiciones generales de calidad urbana). Consideramos que la relativa estabilidad de la estructura urbana -asociada a la lentitud de transformación espacial dada la inercia de su propia materialidad- hace que este análisis sea fructífero. No obstante, se trabaja en indicadores multi-temporales para ajustar la metodología en próximas etapas de investigación.

Cuadro 2. Dimensiones de análisis y selección de variables.

| Dimensiones | Variables |
|--|--|
| <i>Centralidad urbana (IC)</i> | Centralidades comerciales, centralidades financiera a distintas escalas (según número de bancos y compacidad bancaria), centralidades normativas primarias y secundarias definida por la zonificación de usos del suelo, áreas habilitadas para uso residencial de alta densidad según zonificación y áreas asociadas al casco histórico (considerando la mancha urbana de mediados del siglo XX, Censo 1947) |
| <i>Accesibilidad-conectividad (AC)</i> | Red de transporte público automotor, área de influencia de las estaciones de ferrocarril, corredores con más de tres líneas de transporte, corredores según códigos de zonificación, existencia de transporte público y existencia de pavimento. |
| <i>Consolidación urbana (CSU)</i> | Servicios en la vía pública: existencia de calle pavimentada, existencia de alumbrado público, existencia de teléfono público, existencia de transporte público y servicio regular de recolección de residuos. |
| <i>Conexión a servicios sanitarios básicos (CSS)</i> | Procedencia de agua en la vivienda por red pública (agua corriente) y el servicio sanitario (hogares con inodoro con descarga y desagüe a red pública). |
| <i>Calidad de ocupación de la vivienda (COV)</i> | Hogares con hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), baño de usos exclusivo y servicio sanitario (idem anterior). |
| <i>Calidad constructiva (CCV).</i> | Calidad material de los materiales de la vivienda (Calmat I o no deficitario) y la cañería de distribución de agua dentro de la vivienda, baño con inodoro con descarga de agua y cocina con pileta con instalación de agua. |
| <i>Nivel socio-económico (NSE2)</i> | Proporción de receptores de ingresos, proporción de población inactiva y coeficiente de años de escolaridad aprobados (a partir de la relación entre la cantidad de población con mas de 12 años de educación escolarizada y la cantidad de población con menos de 7 años de educación escolarizada). |
| <i>Nivel socio-económico (NSE3)</i> | Nivel de equipamiento del hogar: tenencia de computadora y conexión a Internet, tenencia de heladera o freezer, tenencia de horno microondas, tenencia de lavarropas, tenencia de teléfono, tenencia de televisión por cable y tenencia de videocasetera-reproductor. |
| <i>Distancia borde urbano (RR)</i> | Radios censales según tipo (en base a la proporción de población urbana, rural agrupada y rural dispersa), radios urbanos ajustados a tejido urbano real (en ocasiones el límite de los radios censales nos se ajusta a la mancha urbana, es decir, un mismo polígono integra áreas urbanas y rurales), área del código de zonificación de usos rural intensivo o extensivo y áreas de uso real del suelo asociado a usos periurbanos y rurales. |

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro 2, se describen las variables seleccionadas para cada una de las dimensiones de análisis que configuran las condiciones generales de calidad de urbana: centralidad urbana¹⁸, accesibilidad-conectividad¹⁹, consolidación urbana, conexión a

¹⁸ Definimos *centralidad urbana* en un sentido urbanístico amplio, como: atracción de flujos, agregación de espacios de consumo, concentración de actividades comerciales y financieras, verticalización urbana y antigüedad del tejido urbano.

servicios sanitarios básicos²⁰, calidad de ocupación de la vivienda y calidad constructiva de la vivienda²¹. Además, se realiza una aproximación al nivel socioeconómico²² de los entornos urbanos con el objetivo de determinar la posición relativa de las tipologías analizadas en la estructura socioespacial. Por último, se identifica la distancia al borde de la mancha urbana con el fin de analizar si las operatorias habitacionales se insertan en ámbitos rurales o de borde urbano²³.

La metodología utilizada para la construcción de la matriz de análisis se basa en clasificación por deciles de cada variables y la agregación de las mismas según la pertenencia a una determinada dimensión de análisis. En algunos casos, se utilizaron en el proceso de agregación promedio ponderados, con el objetivo de otorgar mayor peso a la variables provenientes de fuentes más precisas en detrimento de otras con mayor nivel de generalidad o bien jerarquizar conceptualmente variables al interior de cada dimensión de análisis²⁴. La integración cartográfica de las fuentes a partir utilización de un SIG (Sistemas de Información Geográfica) permite correlacionar espacialmente cada una de las configuraciones resultantes con las tipologías de análisis propuestas.

En el cuadro 3 y 4 se observan los resultados preliminares de análisis de la posición relativa según operatoria TPU o VyA en el mercado de localizaciones metropolitanas. La comparación permite evaluar una serie de atributos extrínsecos a la vivienda, como unidad funcional, y el barrio, como emplazamiento inmediato, y pone el acento en cuál es la inserción urbana de las dos tipologías de hábitat consideradas. En términos generales las formas de hábitat desarrolladas por sectores populares en la décadas del noventa, se encuentra mejor posicionada en la estructura socioespacial de los 24PGBA,

¹⁹ La *accesibilidad-conectividad* se basa en la existencia de infraestructura que permite determinado estándar de circulación y la disponibilidad de transporte público.

²⁰ Los niveles de *consolidación urbana* se definen generalmente por la presencia de infraestructura y servicios urbanos. En este caso, hemos decidido separar los servicios en la vía pública de los servicios domiciliarios básicos (cobertura de agua y cloacas), que conforma la dimensión “dura” de la consolidación urbana y de particular criticidad en el Conurbano Bonaerense.

²¹ Retomando una línea innovadora en la concepción del déficit habitacional y considerando que la calidad de la vivienda se encuentra estrechamente vinculada a las condiciones de calidad urbana, trabajos recientes (López y Cowes, 2008) definen *calidad de ocupación de la vivienda* según el nivel de hacinamiento (relación persona/cuartos) y modalidad de uso del baño; y *calidad constructiva* como una relación entre los materiales constructivos (de las paredes, techos y pisos) y las instalaciones internas.

²² Dada la inexistencia de la variable ingresos a nivel censal y falta de una categorización socio-ocupacional acabada, se trabaja una aproximación al *nivel socioeconómico*, por un lado, a partir de un conjunto de variables que intentan dar cuenta de la capacidad económica de los hogares y, por otro lado, el nivel de equipamiento del hogar.

²³ Se identificaron los territorios asociados al límite de la mancha urbana lindante con los ámbitos periurbanos o rurales. En la interfase entre lo urbano y lo rural es donde los operadores inmobiliarios encuentran áreas de fertilidad o transmutación rentística. En este caso, el interés radica en identificar las configuraciones donde el espacio urbano tiene baja densidad, se vuelve más desarticulado y, por lo general, los niveles de consolidación del tejido urbano son escasos. Esto nos permite verificar si algunas de las localizaciones se encuentra en ámbitos de *borde urbano*.

²⁴ Como puede verse en el cuadro 2, el criterio empleado fue la complementariedad entre categorías, variables y fuentes de información. A través de la ponderación, se buscó jerarquizar algunas variables más significativas conceptualmente en la definición de cada una de dimensiones analizadas (por ejemplo: el dato de la normativa de usos del suelo tiene menos peso en la malla de centralidad urbana, por ser complementario del dato de centralidades comerciales y financieras), a la vez, priorizar la calidad y precisión de las fuentes de información (por ejemplo: la información de red de líneas de colectivos tiene más peso que la existencias de transporte público a nivel de carátula, ya que esta última tiene un tratamiento marginal a nivel censal). Para mayor detalle sobre la metodología consultar: del Río (2009) “*El lugar de la vivienda social en el Gran de Buenos Aires y su relación con las condiciones de calidad urbana*” Actas del XII EGAL (Encuentro de Geógrafos de América Latina). Montevideo, Uruguay.

con respecto a la vivienda social planificada por la acción pública actual con aporte de suelo a cargo de las empresas constructoras asociadas a los propietarios del suelo.

En el cuadro 3, se observa -en el sentido de las filas- la distribución por deciles como una aproximación a la estructura urbana y -en el sentido de las columnas- las distintas dimensiones constitutivas de la misma. A partir de la localización de 57 operatoria TPU y la descripción estadística de sus entornos urbanos contiguos, se identificó en que decil se ubica la posición media del conjunto de las operatorias TPU y los valores máximos y mínimos con el objetivo de observar el nivel de heterogeneidad. El cuadro 4 es el resultado del mismo procedimiento para las 56 VyA.

Cuadro 3. Posición de la operatoria TPU según distribución de condiciones de calidad urbana, nivel socioeconómico y distancia al borde urbano en los 24PGBA.

| Decil | Condiciones de calidad urbana | | | | | | Nivel socio-económico | | Distancia a borde urbano | |
|-------|-------------------------------|------|------|------|------|------|-----------------------|------|--------------------------|------|
| | IC | AC | CSU | CSS | COV | CCV | NSE2 | NSE3 | RR | |
| 10 | | | | | | Máx. | | | | |
| 9 | | | Máx. | Máx. | Máx. | | | | | |
| 8 | | | | | | | Máx. | | | |
| 7 | | | | | | | | Máx. | | |
| 6 | Máx. | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | | | | Máx. |
| 3 | | Máx. | TUP | TUP | TUP | | | | | |
| 2 | | | | | | TUP | TUP | TUP | | TUP |
| 1 | | TUP | TUP | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | (*) |

Fuente: Elaboración propia. En base a 57 operatorias TPU. Instituto de la Vivienda - Subsecretaría de Urbanismo y Viviendas - Provincia de Buenos Aires. Nota (*): En el caso de la proximidad a los territorios de borde los valores mínimos se encuentran por fuera del estructura urbana de los 24PGBA y dentro de ámbitos rurales o periurbanos, 15 operatorias se encuentran localizadas en áreas para la normativa de zonificación tienen asignado uso rural.

Las **operatorias habitacionales** (ver cuadro 3) se ubican en promedio en los tres deciles con peores condiciones de calidad urbana, con un peso de conjunto en el segundo decil. La proximidad media a la centralidades urbanas (IC = decil 1) y a la red de accesibilidad-conectividad (AC = decil 1) se encuentra en el decil con peores condiciones urbanas; el entorno de localizaciones se ubica en el tercer decil en términos de niveles de consolidación urbana (CSU = decil 3); mientras que la conexión a los servicios sanitarios básicos (CSS = decil 2), la calidad de ocupación de la vivienda

(COV = decil 2) y la calidad constructiva de la vivienda (CCV = decil 2) de los entornos urbanos se ubican en el segundo decil. Al analizar el nivel socioeconómico como reflejo de la estructura socioespacial a contrastar con la estructura urbana, se observa que la posición promedio de las operatorias no varía respecto a la condiciones generales de calidad urbana, ni de acuerdo a los distintos indicadores de nivel socioeconómico construidos (NSE2 = decil 2 y NSE3 = decil 2)²⁵. Una mención particular merece la distancia al borde urbano o al ámbito periurbano o rural (RR = decil 2). Si bien la operatorias habitacionales se encuentran en promedio en el segundo decil, los valores mínimos negativos demuestran que 26% de la operatorias se localizan en entornos rurales o periurbanos por fuera de la trama urbana.

Cuadro 4. Posición de VyA según distribución de condiciones de calidad urbana, nivel socioeconómico y distancia al borde urbano en los 24PGBA.

| Decil | Condiciones de calidad urbana | | | | | | Nivel socio-económico | | Distancia a borde urbano | |
|-------|-------------------------------|------|------|------|------|------|-----------------------|------|--------------------------|--|
| | IC | AC | CSU | CSS | COV | CCV | NSE2 | NSE3 | RR | |
| 10 | Máx. | Máx. | Máx. | Máx. | Máx. | Máx. | Máx. | Máx. | Máx. | |
| 9 | Máx. | | Máx. | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | | |
| 5 | | | VyA | | | | | | VyA | |
| 4 | | | | VyA | VyA | VyA | VyA | VyA | | |
| 3 | VyA | | | | | | | | | |
| 2 | | VyA | | | | | | | | |
| 1 | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | Mín. | |

Fuente: Elaboración propia. En base a 56 registros de VyA (con año de origen disponible entre 1990-2006). Relevamiento Equipo InfoHábitat (2006) - Instituto de Conurbano - UNGS.

Los emplazamientos vinculados a los “**asentamientos informales**” (ver cuadro 4) tiene una posición en la estructura urbana que se distribuye entre el quinto y el segundo decil, la media de la condiciones generales de calidad urbana se ubica en el cuarto decil, en ninguno de los ejes analizados encontramos el promedio en el primer decil y todos muestran un mejor desempeño que las operatorias habitacionales analizadas. La

²⁵ El indicador NSE2 es una aproximación al nivel socioeconómico según capacidad económica de los hogares (en tanto tasa de dependencia ponderada por nivel educativo), mientras que el NSE3 se basa en el nivel de equipamiento del hogar. Para mayor detalle sobre las variables utilizadas ver cuadro 2.

distancia media a la centralidades urbanas se encuentra en el tercer decil (IC = decil 3), mientras que la matriz de accesibilidad-conectividad se encuentra en el segundo decil (AC = decil 2). Al analizar los entornos urbanos de la VyA se observa que la consolidación urbana se ubica en el quinto decil (CSU = decil 5); mientras que la conexión a los servicios sanitarios básicos (CSS = decil 4), la calidad de ocupación de la vivienda (COV = decil 4) y la calidad constructiva de la vivienda (CCV = decil 4) se ubican en el cuarto decil. Al igual que en el caso de la vivienda social, el nivel socioeconómico del entorno de los “asentamientos informales” se muestra estable respecto a las condiciones de calidad urbana (NSE2 = decil 4 y NSE3 = decil 4). La distancia al borde urbano nuevamente merece atención (RR = decil 5) por ser indicador que en términos relativos muestra mayor distancia respecto la operatoria TPU. Es decir, aún cuando las VyA desde la década del ochenta crecen en la periferia metropolitana y en los años noventa continúa esta tendencia, los emplazamientos de estas urbanizaciones muestran un alejamiento del borde urbano significativamente mayor que las operatorias habitacionales analizadas.

Del análisis anterior y de la observación de los valores mínimos y máximos de cada eje de la matriz (cuadro 3 y 4), se desprende que la elección de los lugares en la ciudad mediadas por las estrategias de acceso al suelo de los sectores populares logran, por un lado, un mayor nivel de heterogeneidad en los entornos urbanos y, por otro lado, una mejor inserción en las condiciones generales de calidad urbana en contraste con a la modalidad de vivienda social analizada.

Corolario: nuevo techo, el mismo lugar.

Hemos visto que los mercados de suelo urbano juegan papel crítico en la producción del espacio metropolitano en América Latina y en el diseño de la política habitacional. Por esta razón y con la intención de abandonar la mirada sectorial de la obra pública, fue necesario restablecer la relación entre vivienda y economía urbana, a fin de restituir una de las dimensiones constitutivas de la vivienda: su dimensión socioespacial.

Nos detuvimos en una modalidad específica del PFCV (operatoria TPU), por su peso relativo en la producción de nuevo tejido urbano y por su papel “innovador” en la resolución de la adquisición de suelo para vivienda social: a cargo de las empresas constructoras asociadas a los propietarios de la tierra o a través de la compra directa vía el mercado. En el proceso de implementación de la operatoria TPU, se definieron una serie de criterios de evaluación urbanísticas formalmente interesantes, los cuales parecieran haberse desdibujado por el apremio de ejecución, el riesgo de perder cupos, el bajo nivel de ofertas de proyectos de licitación. Probablemente, si se considera el funcionamiento del mercado, la inversión estatal en un escenario de escasez de suelo urbano ha generado la movilización de expectativas urbanas, la posibilidad de colocar suelos de renta rural y un alza de precios producto de una demanda a escala y derivada del sector público.

Los resultados del análisis locacional comparativo, entre los lugares autourbanizados por los sectores populares y los lugares asignados por una acción pública mediada por el sector privado, son paradójicos. Al suspender la dimensión intrínseca al barrio y la vivienda, los “asentamientos informales” obtiene geografías de oportunidad -asociadas a los atributos extrínsecos que hemos denominado condiciones generales de calidad urbana- de las cuales la vivienda social parece estar significativamente más alejada. Esto muestra la incapacidad de la política habitacional analizada de obtener o gestionar localizaciones redistributivas de las condiciones generales de calidad urbana. Más bien,

se infiere un reforzamiento de los patrones de segregación residencial de los sectores populares en las periferias urbanas.

La escala de la construcción de vivienda es un indicador de la atención puesta en la materia habitacional en la agenda de gobierno. Sin embargo, la construcción de ciudad y la cuestión de la centralidad son materias pendientes imposibles de resolver desde la lógica de la obra pública. Por esta razón es necesario articular la política de vivienda a la política de suelo y la política urbana.

Por último, vale destacar que la distribución de la vivienda social en la estructura urbana y las heterogeneidad observadas es insumo para las próximas etapas de investigación. En tanto, orienta y contextualiza la selección de los casos de estudio. Desde los cuales se completa y complejiza la noción del lugar en la ciudad, a partir del estudio de la mirada de los actores. ¿Qué lugares produce una política de vivienda de esta naturaleza? ¿Qué impacto tiene en las trayectorias y la movilidad residencial de los destinatarios? ¿Qué representaciones urbanas están en juego? ¿Qué nuevas experiencias urbanas se desarrollan? ¿Cuáles son los modos de habitar estos barrios? ¿Cuáles son las prácticas de uso cotidiano de la ciudad? ¿Cuáles son los conflictos o problemas emergentes? ¿Es problematizado (y cómo) el acceso a la ciudad por estos actores? Son algunos de los interrogantes que guían próximas etapas de investigación.

Bibliografía

Abramo, P. (org) (2003) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Sette Letras. FAPERJ. Río de Janeiro.

Bourdieu, P. (1999) *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica, México.

Clichevsky, N. (1975). “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)”. Centro de Estudios Urbanos y Regionales - CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT, Buenos Aires.

Clichevsky, N. (2003) “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre la regularización en América Latina” Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 75. CEPAL. Santiago de Chile.

Cravino, M. C.; Fernández Wagner, R. y O. Varela. (2002) “Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90”. Instituto del Conurbano, UNGS. Buenos Aires.

Cuenya, B. (2000) “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda hacia fines del siglo XX”. Seminario Internacional Gestión Local y Política Habitacionales, organizado por la Maestría en Hábitat y Vivienda de la UNMP y UR.

Delaunay, D y Dureau, F (2004) “Componentes sociales y espaciales de la movilidad residencial en Bogotá” Revista de *Estudios Demográficos y Urbanos*. El Colegio de México, México.

Duhau, E. (1998) *Hábitat popular y política urbana*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

del Río, J. P. (2009) “El lugar de la vivienda social en el Gran de Buenos Aires y su relación con las condiciones de calidad urbana” *Actas del XII EGAL* (Encuentro de Geógrafos de América Latina). Montevideo, Uruguay.

- Hidalgo Dattwyler, R. (2007) “¿Se acabo el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile” en Revista *Eure* v. 33 n 98. Santiago.
- Fernández Wagner, R (2008) “Habitar la ciudad. Procesos urbanos y políticas públicas” Notas de la conferencia del Curso de Postgrado *Derecho y acceso a la ciudad*. ICO-UNGS
- Jaramillo, S. (1981) *Las formas de producción del espacio construido*. CEDE, Bogotá.
- Jaramillo, S. (2003) “Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías” CIDE Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.
- Kleiman, M (2002) “Permanência e munaça no padrao de alocaçao sociespacial das redes de infr-estructura urbana no Rio de Janeiro – 1938-2001” En: *Planejamento e território. Ensaio sobre a desigualdade*. Cuadrenos IPURR-UFRJ. DP&A Editora. Río de Janeiro.
- Lago, L. C. (2002) “A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos”. En: VVAA (2002) *Planejamento e território. Ensaio sobre a desigualdade*. Cuadrenos IPURR-UFRJ. DP&A Editora. Río de Janeiro.
- Lopez y Cowes (2008) “Indicadores y aplicación de información sobre vivienda en Argentina” Ponencia *Seminario Ciudad y Programas de Hábitat*. UNGS.
- Morales Schechinger, C. (2007) “Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano” Mimeo. Módulo de Mercado de Suelo Urbano en América Latina. LILP.
- Puebla, C (2002) *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadora. Los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994*. El colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y desarrollo Urbano, México.
- Pugliese, L. (2004) “Programa de gestión del suelo urbano” UGEIF Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Ribeiro Queiroz, L. C. (2002) “Segregaçao y acumulacão urbana e poder: classes e desigualdades na metropole de Rio de Janeiro”. En: VVAA (2002) *Planejamento e território. Ensaio sobre a desigualdade*. Cuadrenos IPURR-UFRJ. DP&A Editora. Río de Janeiro.
- Rodríguez, A y Sugranyes A (2004) “El problema de vivienda de los "con techo” en Revista *Eure* v. 30 n 91. Santiago.
- Schteingart, M. (2001b) “La división social del espacio en las ciudades” *Perfiles Latinoamericanos* 19. 13-31pp.
- Smolka, M. (1981). “Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema” *Revista Interamericana de Planificación*. SIAP. Vol. XV nº 60.
- Smolka, M. (2003) “Preços Elevados (e Inacessíveis) da Terra Servida Urbanizada” En: *Os Desafios da Gestão Urbana: discussões sobre a complexidade de governar a cidade*, Freire, Mila and Brasil, F.(eds)-WB/EDI, FJP jointly with IPEA e ESAF - forthcoming.
- SSDUV (2007) “Análisis Georreferenciado para el Seguimiento de Nuevas Intervenciones Públicas en Hábitat en el Área Metropolitana” Informe Final. Convenio Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Torres, H. (1993) *Mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires. Serie Difusión 3. Ed. Dirección de Investigaciones. Secretaría de Investigación y posgrado.

Yujnosvk, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.