

# **El lugar de la vivienda social en el Gran de Buenos Aires y su relación con las condiciones de calidad urbana.**

Lic. Juan Pablo del Río. La Plata, Argentina. E-mail: [geodelry@gmail.com](mailto:geodelry@gmail.com)  
Becario de la ANPCyT, Equipo InfoHábitat - Instituto del Conurbano - UNGS.

## **1. Introducción**

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 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).

Es decir, tras un período de 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 orientó a la “asignación” de estos recursos vía el mercado inmobiliario “formal” (e informal, dada la caída del salario real -directo e indirecto-, el desempleo y la distribución regresiva del ingreso); en la actualidad el Estado recupera espacio en el campo habitacional, dado que invierte recursos significativos y tiene una la oportunidad de incidir en la producción del espacio construido a escala metropolitana.

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 al momento de ejecutar la viviendas pareciera resolverse mayoritariamente a través de la adquisición de suelo vía el mercado y con fuerte participación de las empresas constructoras. Por esta razón, nos interesa focalizar el análisis en la modalidad “Tierra y Proyecto Urbano” (TPU) del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV).

El trabajo que aquí se presenta tiene por objetivo analizar el lugar asignado en la ciudad a la vivienda social en el marco del PFCV (2003-2008) en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. En otras palabras se busca evaluar si la política habitacional introduce cambios en la estructura socioespacial e indagar si la política habitacional es redistributiva no sólo en el plano económico sino también en términos espaciales, cuestión no menor por las características propias del objeto en cuestión.

La estructura del artículo presenta inicialmente una serie de consideraciones teóricas vinculada a la economía urbana para situar la cuestión del hábitat, en marco de la problemática de acceso al suelo urbanizado y particularidades del proceso de producción del espacio metropolitano del Buenos Aires. Luego, se describen los antecedentes de la política habitacional en la Argentina, el contexto en el surge el PFCV y el por qué del recorte temático de una de la modalidades de implementación de esta política de vivienda. A continuación, se explicitan los criterio y variables seleccionada a lo fines de evaluar la posición relativa de la intervenciones habitacionales en relación con condiciones de calidad urbana. Por último, se realizan algunos comentarios finales dado el carácter preliminar de los resultados obtenidos.

## **2.1 Acceso al suelo urbanizado, una problemática latinoamericana**

En el siglo XX, las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por una inversión de las tasas de población rural a la población urbana. El acelerado crecimiento poblacional fue acompañado por una importante expansión física de la ciudad, dada la interrelación entre la especulación inmobiliaria y las necesidades de acceso al suelo de importantes sectores de la población. En este escenario, se fue configurando un esquema de producción de ciudad inverso al de la planificación formal, el mismo se basa en la ocupación, la lucha por la regularización y la consolidación a lo largo de generaciones de los servicios básicos. La autoconstrucción y la autourbanización progresiva, con distintos niveles de organización social, es uno de los rasgos distintivos de la urbanización popular latinoamericana.

Sin embargo, este proceso está lejos de explicarse por un repentino crecimiento poblacional o un aluvión migratorio. Existen otras razones que contribuyen a comprender este fenómeno, como la incapacidad de desentrañar los mecanismos que regulan el funcionamiento de los mercados de suelo, 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 y la regulación urbana impuesta a través de la zonificación, entre otros factores.

El acceso al suelo urbanizado y a precio accesible constituyen un verdadero problema en América Latina. En relación a los niveles de desarrollo e ingreso *per cápita*, las ciudades latinoamericanas poseen a nivel mundial una importante proporción de suelo “urbano” sin cobertura o con una cobertura precaria de servicios, equipamientos e infraestructura, y elevados precios de suelo en términos relativos (Smolka, 2003). A esta paradoja se suman altas tasas de urbanización en términos demográficos y geográficos y parámetros excepcionalmente bajos en función de la expansión anual de infraestructura y servicios.

A su vez, la insuficiencia de oferta de suelo urbano de calidad, junto a la distribución asimétrica de recursos públicos y políticas regresivas socioespacialmente (Kleiman, 2002), producen un alza de los precios producto de la escasez relativa, esto dificulta el acceso y condiciona la producción de la informalidad en la ocupación del suelo y la vivienda y/o la proporción de población enajenada condiciones de calidad urbana en sentido amplio, como una articulación compleja entre las mallas de accesibilidad, conectividad y centralidad.

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 social-espacial. La ausencia de regulación e intervención del Estado que altere la distribución en materia urbana tiene innumerables consecuencias, entre ellas, el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares.

## **2.2 La producción del espacio urbano para los sectores populares**

En el caso de Buenos Aires, el acceso masivo de los sectores populares a la ciudad se produjo entre la década de 1940 y 1960 a partir del modelo de acumulación sustitutivo de importaciones, asociado fuertemente a la 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 conforman que el paradigma de la época, a la construcción de vivienda nueva por parte del Estado y a las leyes antes mencionadas, se suman una política de crédito amplia 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 articulada como tal, es interesante recuperar al momento de evaluar la políticas actuales, la tendencia hacia criterios integrales, sistemáticos y masivos que registran estos antecedentes.

Entre 1960 y 1970 se reconoce un período de transición, en el cual se produce un detenimiento de varios de los factores que incidieron en el modelo precedente y varias de las políticas características del período anterior cambian de sentido o desaparecen (Torres, 1993). El quiebre de la estructura social 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 en la periferia metropolitana. 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 el último gobierno militar (1976-1983) y el incremento en la periferia metropolitana de los asentamientos o “tomas de tierra” en la década del '80 marcan un cambio de época.

Por un lado, el incremento de la informalidad comienza a registrarse a partir del '80 con una tendencia ascendente desde los '90 hasta la actualidad. Esta tendencia esta determinada en gran medida por el nuevo escenario macroeconómico que combinó: 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. Por otro lado, la informalidad urbana es un indicador que refleja las transformaciones en las condiciones de acceso a la ciudad, con consecuencias importantes para los sectores populares, a partir del deterioro de calidad de vida y el encarecimiento del costo urbano.

Sin embargo, se debe subrayar que los niveles de tenencia de título o la seguridad en la posesión, es solo un aspecto del problema estructural: extensas zonas con nulas condiciones de calidad urbana, reflejo de la incapacidad estructural del mercado de suelo de generar ofertas a precios accesibles de suelo urbanizado. En este sentido, el Gran Buenos Aires muestra exiguas diferencias con las características del resto de las ciudades de América Latina.

Los altos niveles de “formalidad” urbana del Gran Buenos Aires<sup>1</sup> se explican -en parte- por niveles de desarrollo económico y, más específicamente, por mecanismos de parcelamiento de suelo que a partir de los años cuarenta produjeron 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.

---

<sup>1</sup> 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.

Según Clichevsky, 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). Por lo cual, generó una ecuación de subsidio implícito a la demanda, en la cual se transfirió de los sectores asalariados una importante suma de recursos en renta del suelo, con nulas condiciones de calidad urbana, y altos costos para el Estado obligado a ampliación paulatina de la infraestructura y los servicios urbanos.

Desde el punto de vista urbanístico este modelo le dio continuidad a la trama de carácter abierto, una morfología integrada formalmente, pero generando una mancha difusa de baja densidad, con severas consecuencias ambientales y con una estructura desarticulada a partir de las áreas de engorde y suelo vacante. 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 de esto fue la generación de un pasivo urbanístico en términos dominiales.

### **2.3 La vivienda y su relación con algunos elementos de economía urbana**

La vivienda en su calidad de inmueble se encuentra estrechamente vinculada al soporte suelo, por tanto, una parte importante de sus atributos son dependientes de las características del espacio construido y la posición relativa en la estructura urbana.

El Estado incide de modo directo e indirecto en la dinámica urbana, como: productor directo del parque edilicio, proveedor de equipamientos sociales e infraestructura, gestor de normativa urbanística y agente fiscal (Jaramillo, 2003). De esta forma, la gestión de la ciudad implica un proceso constante de generación de “sobreganancias localizadas” (Fidel, 2004) producto de la movilización y distribución social de recursos producidos colectivamente. Sin embargo, la particularidad del mercado de suelo habilita la estrategia del capital inmobiliario de obtener beneficios y socializar costos y, en términos espaciales, apropiarse de las externalidades positivas transfiriendo a los usuarios y al Estado las externalidades negativas.

“Los precios del suelo suelen ser señales que manifiestan el tipo de valoración social que adquieren los terrenos de acuerdo a sus atributos. Tales atributos no sólo refieren a las características intrínsecas del suelo (como el tamaño o forma de la superficie), sino por sobre todas las cosas a sus características extrínsecas (como la ubicación y las actividades que allí pueden desarrollarse). Desde este punto de vista, no existe una porción de suelo igual a otra. Esto implica que la demanda efectiva por un terreno no logra satisfacerse plenamente con la oferta de otro terreno. Esta falta de complementariedad entre oferta y demanda de suelo es determinante en la conformación de diferentes precios de suelo al interior de la ciudad. La inexistencia de un suelo igual a otro pone de manifiesto que este bien no se produce y, por tanto, carece de costos de producción” (Baer, 2008: 347).

Dicho de otro modo la peculiaridad del mercado de suelo deviene de la irreproductibilidad de la “topología urbana”<sup>2</sup>, las características de ubicación tienen duración de muy largo

---

<sup>2</sup> En el espacio relativo los objetos reales se encuentran diferenciados, su posición singular es constitutiva de la idea de lugar, la misma puede variar por modificación de los atributos específicos o locales y por el movimientos de la totalidad, que no es mas que la referencialidad hacia otros lugares y procesos con los cuales esta relacionado (interna o externamente). El cambio en la singularidad modifica el lugar, lo que permite registrar un acontecimiento –así se crea un *lugar objeto acontecimiento*-. Las múltiples relaciones posibles entre ellos permite la abstracción de un sistema de posicionamiento temporal-espacial relativo. (Escolar, 1998).

plazo, por lo que suele concebirse como una mercancía indestructible. A su vez, las preferencias de los demandantes se concentran en pocas ubicaciones pero, como menciona Morales (2007), 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 demanda.

El precio del suelo urbano es determinado por el poder de su propietario de administrar su escasez, así como por la disposición y capacidad de demandante (Smolka, 1981). Mientras que la estructura de la oferta obedece a la capacidad de retención y el control de la relación institucional de propiedad que tiende a saturar la capacidad del consumidor. La estructura de la demanda del suelo se ajusta a las ventajas localizadas de uso o ganancia que pueden apropiarse, es decir, depende la demanda deriva de la actividad que en él se localice o de su uso potencial. De aquí surge que el propietario busca anticipar en el precio las expectativas de valorización futuras.

Por esta razón, 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 y las necesidades sociales concretas o la normativa urbanística y mapa de accesibilidad de los sectores populares.

En esta línea de razonamiento, la zonificación deja de ser un herramienta “neutra” del urbanismo para situarse como un instrumento al servicio de las *elites*, en tanto implica la distribución de indicadores que marcan el acceso desigual de los sectores sociales a determinadas zonas de la ciudad, junto a la acumulación de reservas de potencial constructivo y la apropiación de renta en manos de determinados actores que tienen un rol pasivo.

En los mercados de localizaciones urbanas, los precios experimentan normalmente cambios constantes en su magnitud<sup>3</sup>, que suelen ser aprovechados por los actores que desarrollan prácticas especulativas. En múltiples ocasiones, las políticas habitacionales han encontrado obstáculos derivados del funcionamiento de los mercados de suelo. Aquí los antecedentes y la literatura en la materia sitúan un punto de interés.

## **2.4 Hábitat y sus vínculos con el capital locacional**

El acceso al suelo urbano y a la vivienda no se resuelve por elecciones individuales de consumo libre al interior de las unidades domésticas. Las decisiones en materia residencial dependen, como señala Bourdieu (2001), tanto de las “disposiciones económicas” socialmente constituidas de los agentes como del “estado de la oferta”, los cuales se encuentran fuertemente condicionados entre sí y dependen directa o indirectamente de un

---

<sup>3</sup> 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).

conjunto de condiciones económicas y sociales que estructuran y son producidas por la “política de vivienda”, en el sentido amplio del término. Esto significa que las preferencias residenciales se encuentran determinadas, entre otros factores, por la satisfacción de necesidades de uso, la capacidad de pago, los gustos, y a su vez, por la regulación urbanística, los programas habitacionales, el sistemas de crédito y la regulación de la industria de la construcción y los mercados de suelo.

Desde del orden tecnocrático el “problema de la vivienda” se ha circunscrito a 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 tracción vivandista se halla disociada de la política urbana y define el problema con una naturaleza fuertemente sectorial proyectando metas divorciadas de aspectos sociales y territoriales.

Los servicios habitacionales que brinda una vivienda adquieren real dimensión en una “configuración espacial urbana determinada” (Yujnovsky; 1984). No se puede analizar la vivienda como una unidad individual edificación-lote desligada de la estructura urbana y desconociendo las condicionantes del los mercados del suelo. La calidad de los servicios habitacionales depende de su relación con el conjunto de las viviendas y actividades urbanas. 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 la relación entre la política habitacional y la dimensión territorial (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Dattwyler, 2007), destacan que la localización de la vivienda es una dimensión crítica en la definición de la calidad urbana. Esto obliga a recuperar la dimensión territorial de la política habitacional como un elemento central de esta política pública, entendida como el lugar donde se sitúan las intervenciones, la relación entre sí y con el conjunto de la ciudad.

En este sentido, resulta interesante recuperar en la investigación urbana la posición relativa de las intervenciones habitacionales en la condiciones generales de calidad urbana, como un intento de operacionalización, dos conceptos que se cristalizan en la división social del espacio. Nos referimos a la noción en la literatura anglosajona de “campo espacial de efectos exteriores urbanos” (Harvey, 1973) y al concepto de “valor de uso complejo urbano” (Topalov, 1979) en la tradición de la sociología urbana francesa.

Del análisis de la relación entre la estructura social y el espacio, es posible identificar el lugar de la vivienda social en la “división social del espacio” (Schtengart, 2001). Algunos autores recuperan este punto de vista como aspecto central de los estudios urbanos y definen a la división social del espacio urbano como la relación resultante de la apropiación diferencial de la renta, la distribución de externalidades urbanas y las condiciones de reproducción de la vida. En esta línea, Ribero (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 de concentración de los diferentes grupos sociales y el grado de homogeneidad social de las áreas.

Mientras que el análisis de la estructura socioespacial permite abordar la dimensión objetiva de la segregación residencial y su relación con las condiciones generales de calidad urbana, el estudio de las decisiones y trayectorias residenciales (que son objeto de nuestro estudio pero superan las pretensiones de este artículo) dan cuenta de la dimensión subjetiva de los factores que inciden diferencialmente en las decisiones residenciales y habilitan la problematización de los mercados de localización.

La lectura de la “economía de la proximidad” (Rallet, 2000)<sup>4</sup> es útil también para evaluar las intervenciones habitacionales. La proximidad topológica, clasificatoria y organizada<sup>5</sup> contribuyen a formar “economías de solidaridad territorializadas”. En esta misma línea Abramo (2006) identifica tres factores que inciden en la decisión residencial, la preferencia por accesibilidad, la preferencia por vecindario y la preferencia por “estilo de vida”. Estas preferencias son constituidas y constituyentes de un capital locacional que se pone en juego en el mercado inmobiliario y en los procesos de acceso a la vivienda social.

El estudio de las trayectorias residenciales a partir de historias de vida o biografías cotidianas da cuenta de los “efectos del lugar” (Bourdieu, 1999) y la valoración del capital locacional como un recurso que brinda oportunidades económicas, sociales y culturales según las distintas estrategias familiares de reproducción social. Dimensiones como la pertenencia al lugar, los procesos de consolidación barrial, los vínculos de relación primaria (redes familiares y lazos de amistad), las economías de “don y contra don”, la posición en la accesibilidad urbana, la relación con el lugar de trabajo y las oportunidades de obtener ingreso, en síntesis las externalidades de vecindad, son valoradas en las decisiones residenciales.

Las estrategias familiares disponen de un “capital locacional” (Abramo, 2006) que se aprecia/devalúa a lo largo del tiempo según la localización relativa en la permanente reconfiguración del mapa de externalidades urbanas y la cualificación intra-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/pérdidas de su movilidad residencial (eventual desplazamiento territorial de la unidad residencial familiar) en la estructura intra-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.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Citada en Abramo (2006)

<sup>5</sup> La *proximidad topológica* permite identificar relaciones económicas teniendo en cuenta la proximidad física es generadora de actividades económicas e inmobiliarias. La *proximidad clasificatoria* es definida por particularidad territorial que remiten estas porciones de ciudad, dicha clasificación social se basa en el proceso de ocupación suelo urbano sin título de propiedad. Esta situación define una proximidad de tipo jurídico-política entre los distintos territorios urbanos que asumen esta condición. La *proximidad organizada* se sustenta en las relaciones institucionalizadas por redes y jerarquías informales y tácitas o incluso por el poder de la fuerza y la violencia. Su sustentabilidad se produce socialmente por la interacción de los agentes con sus intereses, conflictos, redes de reciprocidad y confianza, los cuales instituyen normas, reglas y procedimientos, todo esto asegura la reproducción de relaciones económicas e inmobiliarias que constituyen una territorialidad particular dentro de la ciudad (Abramo, 2006).

<sup>6</sup> Un desplazamiento hacia la periferia se traduce en ganancias monetarias que se traduce en mayor superficie residencial, a la vez, que en mayores costos de transporte, pero también en el potencial desarraigo social. Así, los movimientos en el mapa de accesibilidad, se

### 3.1 Breves antecedentes de la política habitacional

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).

Esta política habitacional centralizada sufrió en el proceso de implementación problemas de instrumentación, que llevan al fracaso de la política “llave en mano”. Según Cuenya (1997), esta política terminó favoreciendo el desarrollo de la industria de la construcción, sin un esquema flexible de gestión, basado en un modelo único de vivienda y, que con el correr del tiempo, fue desatendiendo los sectores de más bajos ingresos para dirigirse a los sectores medios.

Posteriormente, se verifica un cambio “del intervencionismo estatal a la estrategia facilitadora” (Puebla, 2002) siendo las máximas del modelo: i) la modernización del sector por medio de la mayor participación de los promotores privados, ii) desarrollo del derecho de propiedad; iii) descentralización y simplificación administrativa, iv) reducción de costos indirectos y de subsidios, v) nuevos esquemas de recuperación, vi) 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” 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 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.

---

relacionan con el consumo de espacio, los tiempos de desplazamiento, la externalidad del vecindario, la historia de consolidación barrial, entre otras.



En suma, los antecedentes recientes de política de habitacional indican que tras una cierta tradición de regulación se produce un desplazamiento de la acción estatal, abandonando la concepción social de la vivienda. En las últimas tres décadas el impacto de la política habitacional en el AMBA ha sido exiguo en relación a las crecientes necesidades.

En este marco, el Plan Federal de Construcción de Viviendas lanzado en el año 2003, implica la reaparición de la cuestión habitacional como un eje central en la agenda pública. La magnitud de las intervenciones habitacionales anunciada para el período 2003-2011 en el AMBA equivale (en hogares) aproximadamente al conjunto del crecimiento poblacional 1991-2001. Tan solo, la cantidad de las intervenciones desarrolladas entre 2004-2007 iguala las intervenciones realizadas en los últimos 27 años (1976-2003)<sup>7</sup>. Este dato es altamente significativo para dimensionar la magnitud de los posibles impactos sociales y urbanos de la política habitacional.

### **3.2 El Plan Federal de Construcción de Viviendas**

La principal noticia de la reaparición de la política de vivienda en la agenda pública, como mencionamos anteriormente, es la escala de misma. La segunda novedad es el proceso de recentralización de la política a nivel nacional a partir del financiamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas (en adelante PFCV) implementado a través de las provincias y los municipios.

Según los convenios marco 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 en toda la Argentina. Esto implica en los 24 partidos del Gran Buenos Aires (en adelante 24PGBA) una inversión total al año 2011 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 m<sup>2</sup>, en la primera etapa, y un costo de \$ 66,6 mil por vivienda actualizable según inflación y superficie mínima de 55 m<sup>2</sup>, en la segunda etapa.

El PFCV se destaca por la diversidad de programas aunque no todos adquirirán escala (como puede observarse en el Cuadro 1). La construcción de vivienda nueva es un rasgo predominante de la política, sin embargo, puede discriminarse entre una porción importante destinada a la consolidación del tejido urbano con severas condiciones de precariedad y, por otra parte, asociada al crecimiento de la mancha urbana.

Las políticas de mejoramiento barrial y regularización dominial tienen continuidad a partir del Subprograma de Urbanización Villas y Asentamientos (en adelante SUVyA) y la atención de la informalidad adquiere escala en relación a los registros históricos. Además, resulta interesante la articulación intersectorial en el denominado “Techo y Trabajo” (o Programa de Emergencia Habitacional), en el cual participan distintos ministerios para 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 (modalidad histórica de construcción de vivienda mencionada en el apartado

---

<sup>7</sup> Informe realizado por el Equipo Infohabitat (Instituto del Conurbano Bonaerense - UNGS) para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUV, 2007).

anterior) y en la terminación o el mejoramiento del parque existente de viviendas recuperables, a través del Programa Federal Mejor Vivir).

*Cuadro 1. Total de viviendas nuevas y mejoramientos) en 24 los partidos del Gran Buenos Aires según tipo de operatoria del Plan Federal de Viviendas.*

PARTIDOS	TOTAL 2003-2008		PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA							
			CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS					MEJOR VIVIR	REACTI- VACION FONAVI **	EMERG. HABITA- CIONAL. "Techo y Trabajo"
			TPU	Tierra Fiscal	Subprog. Urb. Villas y Asentam.		Subprog. Municipios			
					Viv.	Viv.		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			
Florencio Varela	2.756	-	2.474							282
Gral. 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	
Lomas 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					
Tres de Febrero	2.248	-			1548		648			52
Vicente López	598	-			598					
<b>TOTAL 24PGBA</b>	<b>34.332</b>	<b>4.349</b>	<b>12.665</b>	<b>78</b>	<b>13.378</b>	<b>4.307</b>	<b>5.240</b>	<b>42</b>	<b>143</b>	<b>2.906</b>

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.* Nota: Se consignan la totalidad de las viviendas en las distintas operatorias en cada municipio a noviembre del 2008.

(\*) En el caso del Programa Federal Reactivación FONAVI se suman las dos modalidades existentes de implementación, modalidad "municipios" y "entidades" (organizaciones sociales, cooperativas, etc.).

Sin embargo, los objetivos explicitados por la política, más que asociarse a problemática habitacional y urbana, se encuentran atravesados por la urgencia del contexto económico y social heredado de la crisis de 2001. El objetivo principal del 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”*.<sup>8</sup>

De esta manera, la política de vivienda tiene una familiaridad con las políticas de obra pública que busca mediante la construcción de viviendas, la dotación de infraestructura y equipamientos sociales impactos en el mercado laboral, la demanda de insumos industriales y el incentivo de actividades asociadas al sector de la construcción. La urgencia de reactivar la economía nacional a través de los incentivos a la industria de la construcción es acompañada por la herencia de políticas de vivienda disociadas de la política urbana, junto a restricciones significativas en el acceso al suelo en los partidos de la primera y segunda corona metropolitana del Gran Buenos Aires.

Esta última razón, es uno de los condicionantes por los cuales la Provincia de Buenos Aires realiza una variación a nivel local del PFCV en el proceso de implementación y diseño de la modalidad Tierra y Proyecto Urbano (en adelante TPU) e intensifica en la primera corona metropolitana las intervenciones en marco del SUVyA. En los 24PGBA se construyen casi 8 nuevas viviendas por cada mejoramiento habitacional. Obsérvese, además, que por cada 100 nuevas viviendas 39 se realizan en el marco del SUVyA y 37 por la modalidad TPU.

### **3.3 Tierra y Proyecto Urbano, una estrategia frente a la escasez de suelo**

La escasez de suelo fiscal o público y la baja proporción de municipios con políticas de suelo urbano (sea 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.), transformaron la adquisición de suelo en un problema para la política de vivienda y la ejecución en tiempo de los cupos asignados por distrito, en el marco de un escenario anticipado con déficit de reservas de suelo urbano en la primera corona metropolitana y un agotamiento del stock disponible para el próximo período intercensal en algunos de los municipios de la segunda corona.<sup>9</sup>

Las condiciones de acceso al suelo no fueron contempladas en las disposiciones originales de la política de vivienda<sup>10</sup> y frente a la escasez de suelo urbano apto para la construcción en el Conurbano Bonaerense el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires 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. Dicha operatoria se realizó con fondos del PFCV y contó con una disposición que establece los criterios de elección de propuestas presentadas, priorizando localización del suelo ofertado y proyecto urbano (Informe SSDUV, 2007).

---

<sup>8</sup> Fuente: [www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar)

<sup>9</sup> Pugliese (2004) “Programa de gestión del suelo urbano” UGEIF Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>10</sup> 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.

Entre los criterios urbanísticos evaluados por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires 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 conexión a la infraestructura de servicios existentes, el nivel de consolidación del tejido del entorno, la accesibilidad y los medios de transporte<sup>11</sup>.

En esta operatoria decidimos detener nuestra atención porque, ya que en el marco de nuestra investigación nos interesa el análisis de la producción de espacio urbano y la posición de las nuevas localizaciones en la distribución de condiciones generales de calidad urbana, junto a la percepción de los sujetos de la política del impacto de la nueva experiencia urbana en el contexto de sus trayectorias habitacionales.

En este sentido, la modalidad TPU representa el 36,8 % de la construcción de nuevas viviendas en los 24PGBA, mientras que si se considera la construcción de vivienda en nuevas localizaciones o con ampliación del tejido urbano (es decir, excluyendo el SUVyA) el peso de la modalidad TPU es del 60,2%<sup>12</sup>. Y si se considera la Región Metropolitana de Buenos Aires, es decir, el tercer anillo metropolitano esta llega al 75%<sup>13</sup>.

Si bien, como se ha mencionado la operatoria estuvo sujeta a la evaluación de una serie de condiciones urbanísticas, el apremio por ejecutar las obras ante el riesgo de perder los cupos, la baja oferta en marco de la licitación, la adquisición de suelo en base a una capacidad de pago prefijada y la demanda derivada de la inversión de recursos públicos, son algunas de los motivos que refuerzan el interés por el análisis de la configuración resultante del TPU en marco de la estructura socioespacial.

#### **4. Análisis de la localización del TPU y distribución de condiciones de calidad urbana**

El objetivo de este análisis preliminar es evaluar la localización del TPU en términos del acceso relativo a las condiciones de calidad urbana<sup>14</sup> y la posición en la estructura socioespacial.

Una primera tarea es operacionalizar las **condiciones generales de calidad de urbana**, entendemos que las mismas derivan de una interrelación entre la matriz de consolidación urbana y habitacional, accesibilidad, conectividad y centralidad. Naturalmente hay otras dimensiones que inciden en la calidad del espacio urbano, los cuales quedarán excluidos del análisis. Sin embargo, dado el recorrido conceptual que hemos desarrollado anteriormente nos centraremos en la calificación que remite la base material-objetiva de las externalidades urbanas que inciden transversalmente en los criterios elección residencial, dejando momentáneamente suspendido, el análisis de efectos de vecindad más asociadas a las

---

<sup>11</sup> La planillas de puntaje para evaluar la operatoria TPU realizadas por el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires, 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, 9) Pautas de diseño. Fuente: [www.vivienda.mosp.gba.gov.ar](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar)

<sup>12</sup> Según datos del IVBA-SSUyV de la provincia de Buenos Aires a noviembre de 2008.

<sup>13</sup> Ídem a Octubre-2007.

<sup>14</sup> Otros de los análisis previstos en el marco del proyecto que exceden esta presentación, es compara si se produce un acceso diferencial a las condiciones de calidad urbana entre los distintas operatorias del PFCV, es decir, si se verifica la hipótesis que sostiene los distintos modos y políticas de adquisición de suelo tienen un impacto en las condiciones territoriales de la política habitacional. Así, como también, estudiar hipótesis de segregación residencial relativas en términos de distribución de externalidades, en marco de las tendencias de crecimiento residente de la urbanización asociada a los sectores populares.

percepciones subjetivas del espacio y los criterios de clasificación-distinción que varía según los actores.

En esta línea, 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 secundarias<sup>15</sup>. La unidad de análisis espacial seleccionada a efecto de realizar una regionalización a escala metropolitana fue el radio censal, de los 7982 radios censales del los 24PGBA se seleccionaron los 7924 radios censales urbanos. De esta forma se define el universo estadístico de referencia con el cual se correlaciona *a posteriori* la operatoria TPU.

A continuación se describen las variables seleccionadas para cada una de las dimensiones de análisis de interés.

**Centralidad urbana (IC).** El análisis de centralidad se realizó a partir de un concepto amplio, como producto de la atracción de flujos, los espacios de consumo, la concentración de actividades comerciales y financieras, el proceso de verticalización urbana y la antigüedad del tejido urbano. Para ello se integraron en el mapa las distintas fuentes, de esta forma se obtuvo una malla de: centralidades comerciales, centralidades financiera a distintas escalas (según cantidad y compacidad bancaria), centralidades normativas primarias y secundarias, áreas habilitadas para uso residencial de alta densidad y áreas asociadas al casco histórico (considerando la mancha urbana de mediados del siglo XX, Censo 1947). De este modo se obtuvo una configuración espacial ponderada<sup>16</sup> de centralidad a partir de la cual se clasificó en deciles la totalidad de las unidades de análisis y la posición relativa de operatoria TPU (proceso que se repite sucesivamente con el resto de las dimensiones de análisis).

**Accesibilidad-conectividad (AC).** La matriz de accesibilidad y conectividad se definió en base a la existencia de infraestructura que permite determinado estándar de circulación y la disponibilidad de transporte público. En este caso se integraron las siguientes variables: red de transporte público automotor, estaciones de ferrocarril, corredores con tres líneas o más de transporte, corredores normativos, existencia de transporte público y existencia de pavimento en el segmento al que pertenece el radio censal.

**Consolidación urbana (CSU).** Los niveles de consolidación urbana se definen generalmente por la presencia de infraestructura y servicios urbanos. En este caso, se ha

---

<sup>15</sup> 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”).

<sup>16</sup> Dado que por lo general se observa una complementariedad entre categorías y fuentes de información, lo que se busco a través de la ponderación es 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 a la hora de definir la centralidad se le dio poco peso, porque fueron datos complementarios a los de las centralidades comerciales y financieras que otros estudios identificaron empíricamente) y, a la vez, priorizar la calidad y precisión de las fuentes de información (por ejemplo, a la información de red de líneas de colectivos se le otorga más peso que a la identificación de la existencias de transporte publico a nivel segmento censal y agregada en el radio censal, ya que la primera es más ajustada que la segunda).

decidido separar los servicios domiciliarios básicos, y se sumaron las variables a nivel de radio censal que hacen referencia a la cobertura de servicios en la vía pública, nos referimos a: existencia de calle pavimentada, existencia de alumbrado público, existencia de teléfono público, existencia de transporte público y servicio regular de recolección de residuos.

**Conexión a servicios sanitarios básicos (CSS).** Dada las particularidades antes mencionadas del proceso de producción del espacio del conurbano bonarense y la criticidad en materia sanitaria, hemos decidido observar los niveles de consolidación en base a la cobertura de agua y cloacas de manera separada del resto de los servicios, entendiendo que se trata de la dimensión “dura” de la consolidación urbana. Las variables procesadas por radio censal, fueron: la 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).

**Calidad de ocupación de la vivienda (COV).** Recuperando algunas líneas de trabajo innovadoras en la concepción del déficit habitacional (López y Cowes, 2008) y considerando que la calidad de la vivienda es en parte reflejo de las condiciones de calidad urbana, hemos decidido recuperar en base a estas autoras la calidad de ocupación de la vivienda definida por el nivel de hacinamiento (relación persona/cuartos) y modalidad de uso del baño. Las variables censales analizadas en este caso fueron: hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), baño de usos exclusivo y servicio sanitario.

**Calidad constructiva (CCV).** En la misma línea se trabajó con la calidad constructiva de la vivienda (López y Cowes, 2008) como la relación entre los materiales constructivos (de las paredes, techos y pisos) y las instalaciones internas. Las variables censales procesadas fueron: la 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.

**Territorios de borde (RR).** Se identificaron los territorios asociados al límite entre el espacio urbano y los ámbitos periurbanos o rurales. En esta interfase entre lo urbano y lo rural es donde los operadores inmobiliarios encuentran áreas de fertilidad a partir de los procesos de 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 a ser analizadas se encuentra por fuera del área urbana o es limítrofe a la misma. Las variables seleccionadas para abordar esta dimensión fueron: los 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.

A parte de la dimensiones de análisis constitutivas de las condiciones de calidad urbana y debido a la inexistencia de la variable ingresos a nivel censal y falta de una categorización socio-ocupacional acabada, se trabajo en una aproximación al nivel socioeconómico, a partir de ordenamiento por deciles y la sumatoria de un conjunto de variables que intentan dar cuenta de esta dimensión.

**Nivel socioeconómico (NSE).** A partir de los datos primarios del censo se construyeron una serie de variables a nivel de radio censal, asociadas a la capacidad de generar ingresos por nivel educativo y tasa de dependencia económica (NSE2): proporción de receptores de ingresos, proporción de población inactiva y coeficiente 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). Por otro lado, se identificaron una serie de variables que dan cuenta del nivel de equipamiento del hogar (NSE3): 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.

*Cuadro 2. Posición de la operatoria TPU según distribución de condiciones de calidad urbana y nivel socioeconómico por deciles en los 24PGBA.*

Decil		Condiciones de calidad urbana								Nivel socio-económico		
		IC	AC	CSU	CSS	COV	CCV	RR		NSE2	NSE3	
10	+					Máx.	Máx.		+			
9												Máx.
8												Máx.
7												Máx.
6												Máx.
5												
4												Máx.
3	TPU		Máx.	TPU	TPU	TPU						
2								TPU	TPU	TPU	TPU	TPU
1				-	TPU	TPU	Min.	Min.	Min.	Min.	(*)	-

Fuente: *Elaboración propia*. En base a 57 operatorias TPU. Instituto de la Vivienda de la Provincia de buenos Aires. Subsecretaría de Urbanismo y Viviendas.

(\*) 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.

En el cuadro 2 se observan los resultados de la posición relativa de la operatoria TPU en el espacio urbano de los 24PGBA, a partir utilización de técnicas valor índice medio (García

de León, 1989, 1997)<sup>17</sup>, sumatoria de variables y la clasificación en por deciles. En el sentido de las filas se observa la distribución por deciles que define la estructura urbana y en la columnas las distintas dimensiones de análisis evaluadas. A partir de la localización es seis municipios de 57 operatoria TPU y la caracterización de los entorno urbanos lindante a las mimas, identificó en que decil de estructura urbana se ubica la posición media del conjunto de las operatorias TPU y los valores máximos y mínimos que alcanzan algunas intervenciones.

Dichos resultados indican que la intervenciones en materia habitacional se localizan en promedio en los tres deciles con perores condiciones de calidad urbana. Mientras la proximidad promedio a la centralidades urbanas (IC) y a la matriz de accesibilidad-conectividad (AC) se encuentra en primer decil (el decil con perores condiciones urbanas), el entorno de localizaciones se ubica en el tercer decil en términos de niveles de consolidación urbana (CSU), conexión a los servicios sanitarios básicos (CSS) y calidad de ocupación de la vivienda (COV), y el promedio de calidad constructiva de la vivienda (CCV) del entorno de las intervenciones y distancia al borde urbano (RR) se posicionan en el segundo decil. En este último caso vale aclarar que 15 de las 57 operatorias analizadas se encuentran en entornos rurales o periurbanos.

Finalmente al analizar el TPU en función de una caracterización socioeconómica de la estructura urbana observamos que la posición promedio no varía de acuerdo a los distintos indicadores de nivel socioeconómico construidos (NSE2 y NSE3), ni tampoco según el lugar asignado en términos de las condiciones de calidad urbana.

El rango entre las operatorias que alcanzan las mejores posiciones y la perores (Máx. y Min. en el Cuadro 2) dan cuenta de la heterogeneidad de situaciones y orienta la selección de los futuros casos de estudio a la hora de trabajar los percepciones de los sujetos de la política respecto su inserción urbana.

## **5. A modo de cierre**

Los resultados preliminares obtenidos son significativos de las incapacidad de esta política habitacional, caracterizada por una modalidad de adquisición de suelo vía la compra por parte del sector privado en el mercado, de obtener buenas localizaciones en términos de la distribución de condiciones de calidad urbana, más bien se puede inferir un reforzamiento de los patrones de localización de los sectores populares en las periferias urbanas.

Si bien, los encontramos situaciones de heterogeneidad la cuales pueden ser parte el orden espacial asociado al agotamiento relativo del stock de suelo y las diferentes capacidades de gestión a escala local, en términos generales se verifica que la posición asignada a la vivienda social en base al análisis de la operatoria TPU es de las peores que podemos encontrar en la estructura urbana, no siendo ésta operatoria una política redistributiva de las condiciones de calidad urbana. Por otra parte, es particularmente preocupante el desempeño en la matriz de accesibilidad-conectividad y centralidad urbanas, y la localización de muchas de las operatorias en áreas rurales da cuenta de la necesidad articular la política urbana, la política de suelo y la política de vivienda.

---

<sup>17</sup> Citado por Buzai (2003)



Resta analizar en próximas investigaciones ¿Cuál es la relación entre estas políticas y antecedentes recientes en el patrón de localización residencial de los sectores populares? ¿Qué ciudad produce una política de vivienda de esta naturaleza? ¿Qué consecuencias tiene para sus habitantes y los modos de habitar? ¿Cuál es la política urbana implícita en la actual política de vivienda? ¿Qué capacidad tienen estas intervenciones habitacionales de absorber oportunidades urbanas o externalidades positivas? ¿Hasta que punto una política que tiene como principal objetivo reactivar la economía puede definirse como política habitacional?

## 6. Bibliografía

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

Baer, Luis (2008) “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”. *Revista Ciudad y Territorio*, XL (156). Madrid.

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

Bourdieu, P (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Editorial Manantial, Bs. As.

Buzai, G (2003) *Mapas sociales urbanos*. Lugar Editorial. Buenos Aires

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.

Connolly, P (2005) “Mapas y democracia, reflexiones críticas sobre la georreferenciación de carencias para la programación de políticas” En *Pampa*. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales. N°1. UNL y UR. Grupo Montevideo. Santa Fe.

Cuenya B. y A. Falú (Comp.) (1997) *Reestructuración del Estado y Política de vivienda en Argentina*. Universidad de Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC.

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.

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

Dattwyler, R. H. (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
- Fidel, C (2004) “Orientación y peculiaridades de la política económica, social y habitacional en la Argentina. La década del 90” en Cuenya, Fidel Herzar (coords) (2004) *Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos de la Argentina*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- 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 alocação 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.
- 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.
- Riofrío, G. (1991) *Producir la ciudad (popular) de los 90*. Desco. Lima.
- Riveiro Queiroz, L. C. (2002) “Segregação y acumulação 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.
- Rolnik, R y R. Cymbalista. (1999) “O desafio de projetar a periferia. Estratégias em Santo André e no Grande ABC, na Região Metropolitana de São Paulo”. São Paulo. 35pp. En: La producción de la periferia y el urbanismo de la ciudad emergente. Carrera de Especialización en proyecto Urbano, universidad de Buenos Aires, Curso 1999/2000.
- Rodríguez, A y Sugranyes A (2004) “El problema de vivienda de los "con techo" en Revista Eure v. 30 n 91. Santiago.
- Smolka, M. (1981). “Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema” *Revista Interamericana de Planificación*. SIAP. Vol. XV n° 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.