

La heterogeneidad social y espacial en el Gran Buenos Aires. Apuntes para el análisis*

Fecha de recepción: 27 de mayo de 2019 | Fecha de aprobación: 12 de septiembre de 2019 | Fecha de publicación: 29 de mayo de 2020

María Mercedes Di Virgilio

Investigadora independiente Conicet-IIGG-UBA

ORCID: 0000-0002-5801-0784

mercedes.divirgilio@gmail.com

Florencia Aramburu

Becaria doctoral Conicet-IIGG-UBA

ORCID: 0000-0002-8584-3423

Resumen El presente trabajo analiza la configuración social y espacial del Gran Buenos Aires (GBA), el principal centro urbano de Argentina. Para ello, se presenta una revisión del proceso de conformación y expansión del GBA y sus problemáticas constitutivas en relación con el acceso al hábitat y al suelo metropolitano. A partir de esto, se introduce una caracterización sociohabitacional y socioterritorial, identificando procesos de segmentación que luego se plantean en relación con las principales dinámicas del mercado del suelo y su mediación en los procesos descritos anteriormente. Finalmente, se introducen las intervenciones recientes en materia habitacional, indagando sobre el modo en que dichas políticas públicas median, reproducen o reconfiguran las dinámicas metropolitanas. En cuanto a la metodología, se realizó una sistematización a partir del uso de fuentes secundarias. Para el abordaje sociohabitacional, se procesaron los datos recabados por el último censo de población y, para caracterizar las dinámicas del mercado de suelo y las intervenciones en materia habitacional, se recurrió a los datos presentados por los ministerios públicos.

Palabras clave déficit habitacional, Gran Buenos Aires, heterogeneidad social, heterogeneidad espacial, mercado de suelo, política de vivienda

* Artículo de investigación

Cómo citar este artículo: Di Virgilio, M. M., y Aramburu, F. (2020). La heterogeneidad social y espacial en el Gran Buenos Aires. Apuntes para el análisis. Cuadernos de *Vivienda y Urbanismo*, 13. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu13.hseg>

Social and Spatial Heterogeneity

in the Great Buenos Aires. Some Notes for Analysis

Abstract This work analyzes the social and spatial configuration in the Great Buenos Aires (GBA), the main urban center in Argentina. To do so, a revision of the GBA formation and expansion process is carried out and the fundamental problems regarding the access to the land and habitat in the metropolitan area are addressed. Based on this work, a socio-habitational and socio-territorial characterization is provided, thus identifying the segmentation processes to be then studied in relation to the main dynamics of the land market and how all this mediates the processes described above. Finally, this work presents the recent interventions in housing topics and enquires into how these public policies mediate, reproduce or remodel the metropolitan dynamics. Regarding the methodology, a systematization based on secondary sources was developed. To conduct the socio-habitational study, the data gathered in the last population census were processed. To do the characterization of the land market dynamics and the housing-related interventions, the data from the public ministries were used.

Keywords housing deficit, Great Buenos Aires, social heterogeneity, spatial heterogeneity, land market, housing policy

A heterogeneidade social e espacial

na Grande Buenos Aires. Anotações para a análise

Resumo O presente trabalho analisa a configuração social e espacial da Grande Buenos Aires (GBA), o principal centro urbano da Argentina. Para isso, apresenta-se revisão do processo de conformação e expansão da GBA e suas problemáticas constitutivas em relação ao acesso ao hábitat e ao solo metropolitano. A partir disso, uma caracterização sóciohabitacional e sócioterritorial é introduzida, identificando processos de segmentação que são colocados posteriormente em relação às principais dinâmicas do mercado fundiário e sua mediação nos processos descritos acima. Finalmente, introduzem-se as intervenções recentes em matéria habitacional, investigando sobre o modo de estas políticas públicas mediar, reproduzirem ou reconfigurarem as dinâmicas metropolitanas. Quanto à metodologia, foi realizada uma sistematização a partir do uso de fontes secundárias. Para a abordagem sociohabitacional, foram processados os dados coletados pelo último censo de população e, para caracterizar as dinâmicas do mercado fundiário e as intervenções em matéria habitacional, recorreu-se aos dados apresentados pelos ministérios públicos.

Palavras-chave déficit habitacional, Gran Buenos Aires, heterogeneidade social, heterogeneidade espacial, mercado de solo, política habitacional

Introducción

En las últimas décadas, la escala territorial ha tomado centralidad en las políticas públicas, tanto a escala nacional como global. En Argentina, a partir de los años noventa, el avance de las políticas focalizadas y los procesos de descentralización colocaron al territorio como un eje de la acción pública. Por su parte, los cambios a nivel nacional, regional e incluso global han impactado a su vez el nivel territorial (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

En América Latina, la dinámica del espacio metropolitano es estudiada por Duhau (2013) a partir de la noción de *división social del espacio urbano*. Según el autor, las formas espaciales se conforman con base en el modo en el que las políticas públicas y los actores privados construyen un espacio físico jerarquizado. En línea con este planteamiento, Kleiman (2002) resalta la combinación de una distribución asimétrica de recursos públicos con una batería de políticas regresivas en términos socioespaciales. De este modo, aunque por años se abogó por un “Estado planificador” que, por medio de las políticas públicas, tendiera a la formación de espacios sociales y territoriales más integrados; la realidad latinoamericana cuenta con entornos urbanos en donde conviven lógicas contrapuestas: por un lado, la ciudad moderna, tecnológica, en auge de consumo, inserta en el mercado global y reducida demográficamente; y, por otro lado, la ciudad popular, informal, hacinada y carente de cobertura en términos de servicios e infraestructura. Esta doble realidad tiene como resultado la multiplicación de las áreas homogéneas internamente, las cuales se ven degradadas social, económica y ambientalmente. Por su parte, las nociones de

segmentación, segregación residencial y fragmentación reflejan aristas de un proceso (De Mattos e Hidalgo, 2007; Kaztman, 2001, 2003) que el Estado promueve, directa o indirectamente, por medio de la transferencia subsidiada de recursos, los usos diferenciados del suelo urbano, las regulaciones y la adecuación de marcos normativos (Herzer, 2008).

En este punto, cabe preguntarse cuáles son las marcas mediante las cuales las intervenciones públicas reproducen esta dualidad territorial y a través de qué mecanismos las políticas públicas tienden a profundizar la expansión territorial en estas condiciones. Nos centramos aquí en el Gran Buenos Aires (GBA).

Para llevar esto a cabo, se reseñará brevemente el proceso de estructuración social del GBA¹. Este lugar es el centro urbano más importante de la Argentina y conforma un continuo urbano que funciona como una unidad, tanto económica como sociodemográfica y ocupacional. En su desarrollo, se observa la interacción compleja de las diferentes lógicas que colaboran en la producción de la ciudad², así como de las acciones promovidas desde las diferentes escalas territoriales –nacional, provincial, municipal y local–. Se presenta, también, un diagnóstico sociohabitacional del área metropolitana que se pondrá en relación con la situación del mercado inmobiliario y del suelo en la región. Para finalizar, se busca poner en diálogo los rasgos que caracterizan la urbanización del GBA con las políticas habitacionales implementadas en la última década y las estrategias populares de acceso al suelo urbano.

Los problemas constitutivos de la expansión del Gran Buenos Aires

La configuración espacial del GBA ha estado profundamente ligada al ritmo y la forma que asumió la acumulación del capital en la Argentina y, con ella, la intervención estatal en términos de políticas urbanas. En este sentido, Torres resaltaré que “los períodos[sic] de cambio de los procesos de estructuración espacial interna de Buenos Aires guardan estrecha relación con los grandes períodos [sic] de cambio económico, demográfico, social y político que afectan el desarrollo metropolitano en su conjunto” (Torres, 2006, p. 43).

Un primer período se observa entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX durante el gobierno conservador, el cual abogaba por una política liberal y estaba subscripto a un modelo agroexportador; por su parte, la población crecía a partir del importante flujo migratorio de origen europeo y el conventillo se convertía en la opción que brindaba el mercado para satisfacer la demanda habitacional ante los altos costos del transporte que impedían la expansión de la ciudad. En un contexto de alta demanda y magnitud de negocio, los conventillos e inquilinatos del centro de la Ciudad y La Boca, viejas casonas abandonadas por las clases altas, tomaban centralidad y se convertían en el albergue de un 20 % de la población urbana en el período (Raspall, Rodríguez, von Lücken y Perea, 2013). El Estado se ocupará de la regulación de esta realidad desde el Gobierno de Yrigoyen en 1921, congelando los alquileres y prohibiendo los desalojos en la capital federal y los territorios nacionales (Yujnovsky, 1984).

Posteriormente, la crisis de los años 30 puso fin al modelo agroexportador y dio lugar a la mutación del modelo de acumulación, sentando las bases para el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este cambio en el modelo

de acumulación supuso importantes consecuencias en la estructura espacial a nivel nacional y, en particular, en la ciudad de Buenos Aires, la cual, frente a una economía rural que iba en caída, se transformaría en la meca del éxodo rural masivo. En este contexto, surgen las primeras *villas miseria* en Buenos Aires, una tipología de hábitat popular que se asienta sobre terrenos fiscales y/o privados, en las inmediaciones de la ciudad central y de los sectores próximos a la industria, conformando barrios de vivienda precaria, con una traza urbana irregular y sin infraestructura ni equipamientos (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2011).

Los cambios en el modelo de acumulación, y las transformaciones urbanas que trajeron aparejadas, se vieron, acompañados por una transformación en el rol del Estado. En este sentido el primer gobierno peronista consolidó la intervención estatal por medio de una política laboral protectora y una activa política de vivienda que combinó la Ley de Alquileres, la Ley de Propiedad Horizontal y el acceso al crédito barato a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN) (Ballent, 1997). Paralelamente, hubo modificaciones en la gestión del transporte urbano, con la nacionalización del ferrocarril y el control de las tarifas en áreas suburbanas de Buenos Aires, convirtiendo a la expansión urbana en una solución posible para el acceso a la vivienda de los sectores populares. De este modo, las medidas descritas tuvieron como resultado una densificación de la zona urbana central de Buenos Aires y una marcada expansión de las viviendas por la periferia urbana a través de los loteos económicos, el transporte subvencionado y la ampliación de las áreas industriales.

Hacia el final de la década de 1950 comienzan a asomarse cambios en el modelo económico basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) dando origen a una variante

“concentracionista” del mismo (Maceira, 2012); durante su segunda etapa, este modelo continuó con la producción orientada al mercado interno, pero esto supuso la disminución del ritmo de absorción de la fuerza de trabajo, la heterogeneización de la condición obrera a partir del desarrollo de sectores intensivos de capital y la presencia de inversiones extranjeras. A su vez, marcó el fin de un conjunto de políticas estatales que habían influido profundamente en los procesos de configuración urbana, a saber: se redujeron los subsidios de transporte, se modificó la ley de alquileres, se paralizó el desarrollo de los lotes suburbanos y el submercado de la “propiedad horizontal” se restringió a sectores de ingresos medios-altos (Torres, 2006, citado en Maceira, 2012). Pautinamente, se fueron adoptando medidas que orientaron la política habitacional al mercado en general y al sector de la construcción en particular (Yujnovsky, 1984). De este modo, la política urbana ingresó en la era de los planes masivos de vivienda, dando lugar a las políticas de “llave en mano”; la cual se verá plasmada en la creación del Fondo Federal de la Vivienda en el año de 1959, la Secretaria de Estado de Vivienda en 1965 y, finalmente, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, que comenzará a ser instrumentado en 1977.

Con la llegada del último gobierno militar se pone fin al modelo de acumulación basado en el ISI, adoptando políticas de corte neoliberal y reinstituyendo al mercado como decisor en materia de desarrollo urbano. El nuevo modelo de acumulación instauró la valorización financiera, generando la contracción del empleo y poniendo fin a las instituciones de protección del trabajo, al mismo tiempo que profundizó la heterogeneización de los trabajadores. En relación con la configuración socioterritorial del GBA, el Golpe de 1976 trae consigo la política de erradicación de villas en CABA y el fin de los loteos populares en el Gran Buenos Aires a partir de la sanción

de la Ley 8912. En este sentido, Svampa (2005) describirá el proceso como el

desplazamiento de un modelo de ciudad abierta, básicamente europeo, centrado en la noción del espacio público y en valores como la ciudadanía política y la integración social, hacia un régimen de ciudad cerrada, más asociado al tipo norteamericano, marcado por la afirmación de una ciudadanía patrimonialista centrada en la figura del contribuyente. (p. 16)

La década de los años 90 profundizó las medidas económicas descriptas, acompañándolas con la privatización de las empresas públicas, la aplicación del cambio fijo y las modificaciones en la legislación laboral —que buscaban la flexibilización—. Las políticas orientadas a la apertura comercial y financiera provocaron una crisis de desempleo y el quiebre de las empresas ubicadas en las antiguas zonas industriales del área central y del primer cordón, impactando profundamente a los barrios contiguos, donde habitaban sus trabajadores (Borello, 2004; Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, 2006). En términos espaciales, por un lado, se evidenció la polarización residencial en el área metropolitana a partir del avance del patrón de apropiación del espacio por parte de los sectores medios-altos y altos a través del llamado *proceso de suburbanización de las élites*, lo que dio como resultado el crecimiento de las urbanizaciones cerradas concentradas principalmente en la segunda y tercera corona. Por el otro, se profundizó la segregación residencial estructural en asentamientos y villas miseria. En relación con esto último, entre 1991 y el 2001 la población que residía en villas creció de un 1,7% a un 3,9% en la ciudad de Buenos Aires, mientras que en los partidos del conurbano, en el mismo período, la población pasó de un 5,2% a un 6,9% (Cravino, 2008).

La crisis social, política y económica de diciembre del 2001 expresa el ocaso de la liberalización de los mercados y el crecimiento económico sin

distribución que habían caracterizado a la década de 1990 (Di Virgilio y Rodríguez, 2011). Frente al derrumbe del Plan de Convertibilidad, la marcada depreciación del peso, la mora de la deuda externa, la profunda contracción de la actividad económica y la consiguiente escalada del desempleo, diversos sectores, como la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión de Trabajadores de la Construcción, la Central de Trabajadores Argentina y otras organizaciones de la sociedad civil, se pusieron de acuerdo en la importancia del sector habitacional para la reactivación económica y la integración social. Por ello, propusieron fortalecer los programas sociales y reactivar los programas de vivienda (FONAVI) como motores de la economía (Rodulfo, 2003). Ante ello, la presidencia de Néstor Kirchner reincorpora la cuestión habitacional como parte de la agenda pública, provocando un rotundo giro en materia de políticas urbanas. Esta política habitacional tuvo como eje tres objetivos: la generación de empleo, la disminución del déficit habitacional y la reactivación de la economía local a partir de la movilización del mercado de la construcción³. Estos objetivos fueron puestos en práctica por medio de diversos programas, conocidos como los Planes Federales de Vivienda. Dichas iniciativas innovaron en su organización centralizada, restringiendo el escenario de acción para los Gobiernos provinciales y municipales en lo que respecta a la ejecución de políticas públicas propias. Es así que en la poscrisis “ni las provincias ni los municipios cuentan con recursos presupuestarios propios y específicos que les permitan cierta movilidad por fuera de los lineamientos establecidos a nivel nacional” (Di Virgilio y Rodríguez, 2011, p. 71).

La nueva política sectorial impactó fuertemente en el Gran Buenos Aires, territorio gravemente afectado por las transformaciones económicas, políticas y sociales acaecidas en la década de 1990. De hecho, el volumen de soluciones

habitacionales previstas para el Gran Buenos Aires mediante la política de vivienda federal equiparaba el crecimiento demográfico del último período intercensal, e igualaba las intervenciones habitacionales⁴ realizadas en los últimos 30 años (Di Virgilio, Rodríguez y Mera, 2016).

La situación sociohabitacional y la segmentación socioterritorial en el área metropolitana de Buenos Aires

Como hemos dicho, el GBA conforma un continuo urbano que se caracteriza por constituir tanto una unidad económica, como sociodemográfica y ocupacional (aunque internamente heterogénea). En este sentido, a pesar de estar compuesta por una compleja red de áreas centrales, diversos estudios señalan que la ciudad de Buenos Aires continúa siendo monocéntrica, ya que los subcentros “no compiten, ni releen la centralidad histórica de Buenos Aires”, sino que se conforman como centros alternativos y complementarios (Ciccolella y Mignaqui, 2009). De esta manera, el microcentro de la ciudad de Buenos Aires, el sector de mayor jerarquía, es donde se ubican las administraciones de los niveles centrales del Gobierno.

Asimismo, la realidad social del Gran Buenos Aires dista de ser homogénea. Si, por ejemplo, observamos los hogares que tienen al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), encontramos que el 8,32% de los hogares de todo el GBA se encuentran en ésta situación. Sin embargo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) presenta el 5,98% de los hogares con al menos una NBI, mientras que en los partidos del Gran Buenos Aires ese valor asciende al 9,24%. Por su parte, al interior del conurbano bonaerense también existe esta heterogeneidad: mientras que en la primera corona de municipios que rodean a la ciudad central el 7,56% de los hogares tienen

al menos una NBI, en la segunda ese valor asciende a 10,96%.

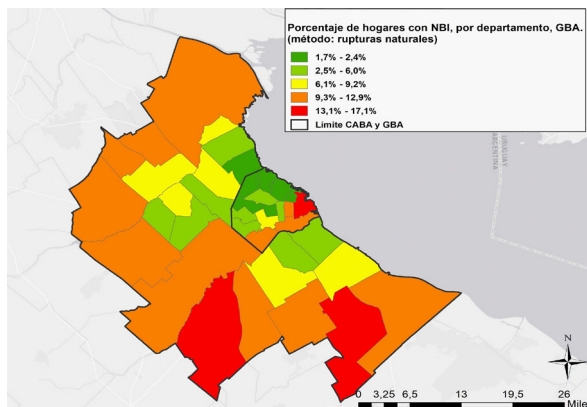


Figura 1. Porcentaje de hogares con NBI, por departamento, GBA, 2010

Fuente: elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina (Indec) 2010

Por otra parte, tal como se observa en la figura 1, la presencia de hogares con NBI no solo aumentan

al alejarse de la ciudad capital, sino también a medida que nos dirigimos hacia el sur y el suroeste del área metropolitana. Esta diferenciación se observa también al interior de la ciudad de Buenos Aires, donde las comunas del centro y del norte tienen valores iguales o menores al 2,4%, mientras que las comunas de la zona sur (comuna 1, 3, 4 y 8) tienen valores iguales o mayores al 9,3%.

Si nos enfocamos en las condiciones del hábitat el panorama también encubre una heterogeneidad. De acuerdo con el Censo 2010, el 15,5% (634.147) de los hogares del GBA ocupan viviendas deficitarias⁵ (tabla 1). Sin embargo, mientras el porcentaje de hogares que ocupan viviendas deficitarias desciende a 6,1% (70.317) en la ciudad capital, asciende a 19,2% (563.830) en los partidos del GBA.

Tabla 1. Distribución de los hogares según tipo de vivienda. Total CABA, 24 partidos del GBA, GBA, 2010

| Situación habitacional de los hogares | | CABA | | 24 Partidos GBA | | GBA | |
|--|---|------------------|--------------|------------------|-------------|------------------|--------------|
| Hogares que habitan viviendas no deficitarias[1] | Casa tipo A | 261.476 | 22,7 % | 2.018.286 | 68,8 % | 2.279.762 | 55,8 % |
| | Departamento | 818.341 | 71,2 % | 352.257 | 12,0 % | 1.170.598 | 28,7 % |
| | Total hogares que habitan viviendas no deficitarias | 1.079.817 | 93,9 % | 2.370.543 | 80,8 % | 3.450.360 | 84,5 % |
| Hogares que habitan viviendas deficitarias | Casa tipo B | 18.838 | 1,6 % | 429.705 | 14,6 % | 448.543 | 11,0 % |
| | Rancho | 708 | 0,1 % | 21.904 | 0,7 % | 22.612 | 0,6 % |
| | Casilla | 2308 | 0,2 % | 86.897 | 3,0 % | 89.205 | 2,2 % |
| | Pieza en inquilinato | 25.558 | 2,2 % | 17.244 | 0,6 % | 42.802 | 1,0 % |
| | Pieza en hotel familiar o pensión | 20.348 | 1,8 % | 2036 | 0,1 % | 22.384 | 0,5 % |
| | Local no construido para habitación | 2458 | 0,2 % | 5601 | 0,2 % | 8059 | 0,2 % |
| | Vivienda móvil | 99 | 0,0 % | 443 | 0,0 % | 542 | 0,0 % |
| Total hogares que habitan viviendas deficitarias | 70.317 | 6,1 % | 563.830 | 19,2 % | 634.147 | 15,5 % | |
| Total hogares | | 1.150.134 | 100 % | 2.934.373 | 100% | 4.084.507 | 100 % |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Asimismo, es pertinente incorporar, entre las situaciones deficitarias, la dimensión de *hacinamiento*, que incluye a aquellos hogares que aun habitando viviendas no precarias padecen de hacinamiento por cuarto. A hacerlo, al panorama descripto anteriormente se le suman 188.928 hogares que habitan viviendas no deficitarias, pero que se encuentran en situación de hacinamiento, y que conforman el 4,6 % de los hogares del GBA (tabla 2). Nuevamente, la situación se diferencia dentro del conglomerado; mientras que en la CABA los hogares en viviendas no deficitarias en situación de hacinamiento representan el 2,7 % del total, entre los hogares de los 24 partidos del Gran Buenos Aires el valor asciende al 5,4 %. A su vez, siguiendo el modelo de análisis de Di Virgilio, Rodríguez y Mera (2016), es preciso diferenciar aquellos hogares que habitan *viviendas deficitarias irrecuperables* (viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades, como es el caso de los ranchos, casillas y locales cuya construcción no es apta para fines habitacionales) de los hogares que habitan *viviendas deficitarias recuperables*

(viviendas que, si bien presentan rasgos de precariedad, como falta de terminaciones o carencia de instalaciones sanitarias, pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento).

La descripción propuesta permite observar que en el Gran Buenos Aires el 2,9 % (120.418) de los hogares, aproximadamente un décimo de los hogares en situación deficitaria, habitan viviendas deficitarias irrecuperables, mientras que el 12,6 % (513.729) lo hace en viviendas deficitarias recuperables y el 4,6 % (188.928) en situación de hacinamiento. En la ciudad capital, el porcentaje de hogares que habitan viviendas deficitarias irrecuperables es del 0,5 %, frente a un 5,6 % de hogares que habitan viviendas deficitarias recuperables y el 2,7 % que se encuentran en situación de hacinamiento; sin embargo, en los Partidos del Gran Buenos Aires el porcentaje de hogares que habitan viviendas deficitarias irrecuperables asciende a 3,9 %, mientras que el de hogares que habitan viviendas deficitarias recuperables llega al 15,3 % y el 5,4 % de los hogares se encuentra en situación de hacinamiento.

Tabla 2. Distribución de los hogares según su situación habitacional. Total CABA, 24 partidos del GBA, GBA, 2010

| Situación habitacional de los hogares | | CABA | | 24 Partidos GBA | | GBA | |
|---------------------------------------|--|-----------|--------|-----------------|--------|-----------|--------|
| Hogares en situación no deficitaria | | 1.049.219 | 91,2 % | 2.212.213 | 75,4 % | 3.261.432 | 79,8 % |
| Hogares en situación deficitaria | Hogares que habitan viviendas deficitarias irrecuperables | 5573 | 0,5 % | 114.845 | 3,9 % | 120.418 | 2,9 % |
| | Hogares que habitan viviendas deficitarias recuperables | 64.744 | 5,6 % | 448.985 | 15,3 % | 513.729 | 12,6 % |
| | Hogares en situación de hacinamiento que habitan viviendas no deficitarias | 30.598 | 2,7 % | 158.330 | 5,4 % | 188.928 | 4,6 % |
| | Total hogares en situación deficitaria | 100.915 | 8,8 % | 722.160 | 24,6 % | 823.075 | 20,2 % |
| Total hogares | | 1.150.134 | 100 % | 2.934.373 | 100 % | 4.084.507 | 100 % |

Fuente: elaboración propia con base en Di Virgilio, Rodríguez y Mera (2016) a partir de los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

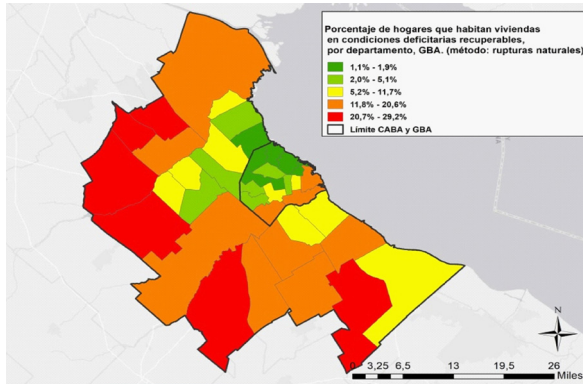


Figura 2. Porcentaje de hogares que habitan viviendas en condiciones deficitarias recuperables, por departamento, GBA, 2010

Fuente: elaboración propia con base en el Indec 2010

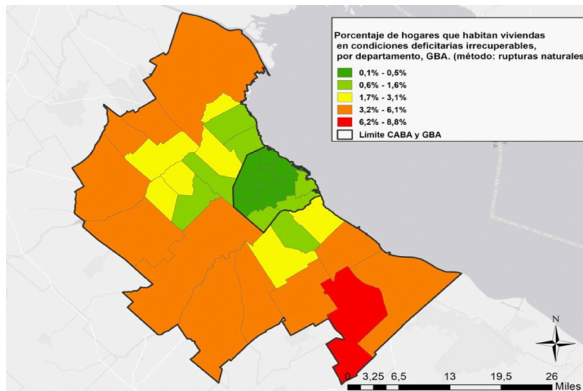


Figura 3. Porcentaje de hogares que habitan viviendas en condiciones deficitarias irrecuperables por departamento, GBA, 2010

Fuente: elaboración propia con base en el Indec 2010

Nuevamente, el porcentaje de hogares que habitan en situación deficitaria aumenta en cualquiera de sus categorías al alejarse del centro político y económico del área metropolitana. A la vez, tal como se observa en las figuras 2-4, la situación descrita continúa siendo heterogénea al interior de la CABA y del conurbano bonaerense. En la CABA, la comuna 1, la 4 y la 8, aquellas que albergan las principales villas de la ciudad, poseen las peores cifras. A la vez que en el Gran Buenos Aires se observan partidos de la primera corona, como Vicente López o San Isidro, que se ubican al norte de la capital, cuya situación habitacional se asemeja a la de las comunas más favorecidas de la ciudad y no alcanzan a la mitad del

promedio del Gran Buenos Aires. Finalmente, es en la segunda corona donde encontramos los partidos con situación habitacional más crítica, como José C. Paz, Moreno, Ezeiza y Florencio Varela, que, cuando agregamos las tres categorías, tienen aproximadamente la mitad de sus hogares en situación habitacional deficitaria.

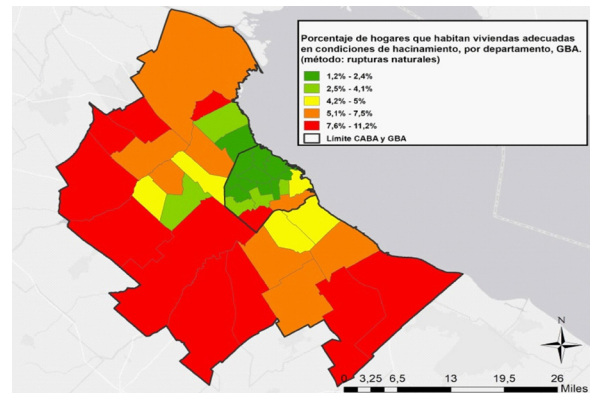


Figura 4. Porcentaje de hogares que habitan viviendas adecuadas en condiciones de hacinamiento, por departamento, GBA, 2010

Fuente: elaboración propia con base en el Indec 2010

En este marco, es posible poner en diálogo la situación habitacional del GBA con el parque de viviendas particulares desocupadas. El Censo 2010 registró un total de 684.981 viviendas deshabitadas en el GBA. Al omitir aquellas viviendas que están deshabitadas porque se usan como comercio, oficina o consultorio, y aquellas que se encuentran deshabitadas porque están en construcción, quedan 571.636 viviendas deshabitadas en el GBA, lo que representa el 12,9% de su parque habitacional (4.421.267). Entre ellas, 283.482 viviendas se encuentran en CABA, alcanzando el 19,9% de su parque habitacional, y 288.154 viviendas se encuentran en los 24 Partidos del GBA, representando el 9,6%. Al triangular estas cifras con la realidad habitacional previamente descrita, se pone en evidencia que en la CABA los 152.289 hogares que habitan en situación deficitaria conviven con un importante núcleo de viviendas particulares desocupadas que alcanzarían para resolver su situación, mientras que en el GBA las viviendas

deshabitadas equivalen a un tercio del déficit habitacional.

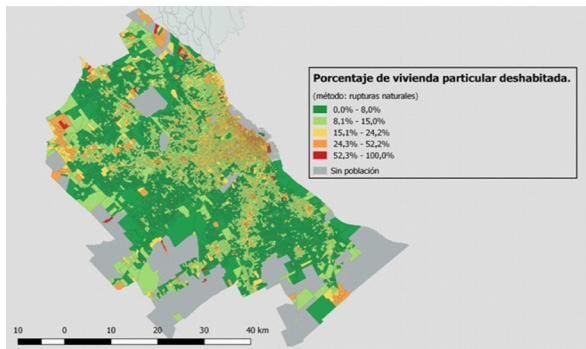


Figura 5. Porcentaje de vivienda particular deshabitada, por radio, GBA, 2010

Nota: Para el cálculo de este indicador se consideraron las viviendas particulares habitadas y la suma de viviendas particulares deshabitadas, incluyendo: "con todas las personas temporalmente ausentes", "deshabitada en alquiler o venta", "deshabitada se usa para vacaciones, fin de semana o uso temporal" y "deshabitada por otra razón". Por lo tanto, se excluyen las viviendas colectivas, las viviendas particulares utilizadas como comercio, oficina o consultorio o deshabitadas en construcción.

Fuente: Indec. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

En la figura 5 podemos observar cómo se distribuye la vivienda deshabitada en el GBA, así como la "irradiación" de la realidad de la CABA hacia el Gran Buenos Aires en torno a las principales autopistas y rutas de la provincia. A la vez, si hacemos un zoom sobre la capital federal (figura 6), se puede ver cómo la vivienda deshabitada presenta una concentración en el área central y en la zona norte de la ciudad; particularmente se resalta la Comuna 1 que, como mencionamos previamente, convive con un alto porcentaje de hogares en situación habitacional deficitaria.

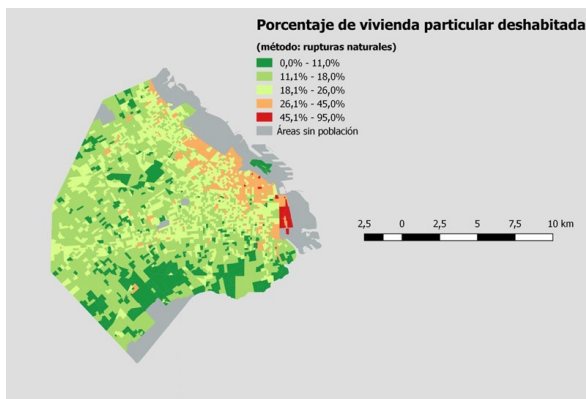


Figura 6. Porcentaje de viviendas particulares deshabitadas, por radio, CABA, 2010

Nota: Para el cálculo de este indicador se consideraron las viviendas particulares habi-

tadas y la suma de viviendas particulares deshabitadas, incluyendo: "con todas las personas temporalmente ausentes", "deshabitada en alquiler o venta", "deshabitada se usa para vacaciones, fin de semana o uso temporal" y "deshabitada por otra razón". Por lo tanto, se excluyen las viviendas colectivas, las viviendas particulares utilizadas como comercio, oficina o consultorio o deshabitada en construcción.

Fuente: Indec. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

En resumen, el déficit habitacional del GBA refleja en gran medida su situación de vulnerabilidad social, que está marcada particularmente por la diferenciación entre la CABA y los 24 partidos del conurbano. En este sentido, la ciudad de Buenos Aires como área central del aglomerado concentra las mejores situaciones sociales y los menores niveles de déficit habitacional, siendo estas cada vez peores a medida que nos alejamos de la misma (1.ª corona y 2.ª corona). Esta heterogeneidad se articula con las diferencias entre la zona norte, con mejores condiciones, y la zona sur, más empobrecida. Finalmente, la distribución de viviendas desocupadas presenta una realidad inversa a la descrita, siendo que en aquellas localizaciones con menos necesidades habitacionales insatisfechas encontramos la mayor cantidad de viviendas deshabitadas.

El mercado del suelo en la producción de la ciudad y la configuración del Gran Buenos Aires

El ejercicio del derecho a la ciudad, tal como lo señalamos en trabajos anteriores (Catenazzi y Di Virgilio, 2005), trae aparejado el acceso a una configuración de servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984) que superan la mera vivienda e incluye la satisfacción de múltiples dimensiones, a saber: infraestructura, servicios básicos, conectividad y acceso a las necesidades productivas y a las centralidades urbanas. Este conjunto de servicios se presentan como bienes complejos e indivisibles, es decir, no pueden adquirirse como mercancías; pero se expresan en el precio del suelo y los inmuebles urbanos.

El acceso a este conjunto de servicios habitacionales, es decir al suelo urbanizado y bien localizado, se vuelve un problema en el GBA, donde el suelo urbano con cobertura precaria de servicios

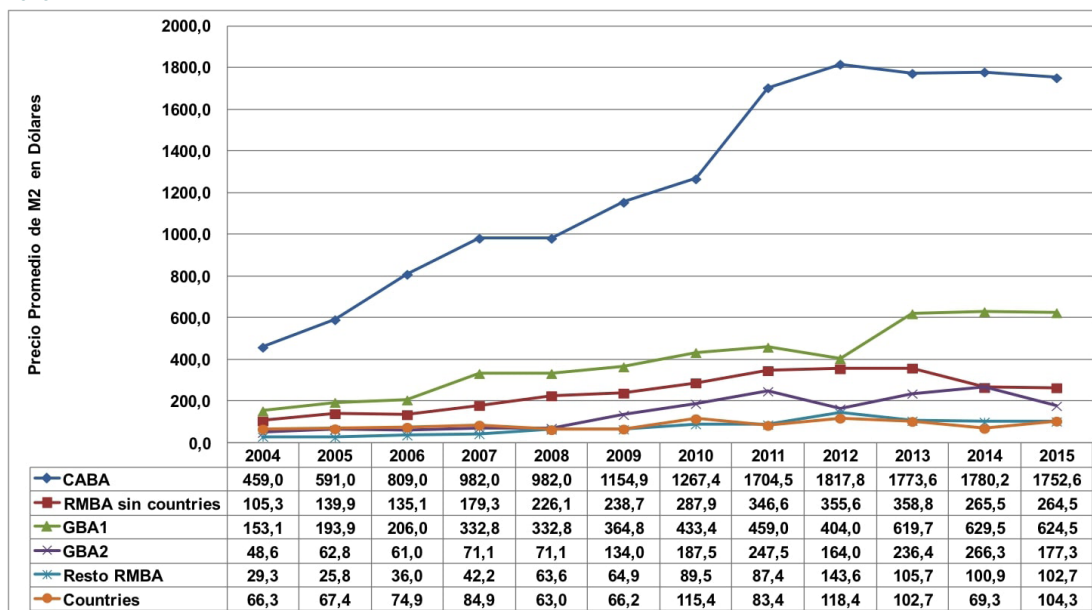
e infraestructura se yuxtapone con precios muy elevados de suelo en términos relativos y con la ausencia de una regulación estatal, tanto en su producción como en su comercialización (Clichevsky, 2012; Smolka, 2007). Kleiman (2002) y Morales-Schechinger (2007) resaltan la interdependencia de estos fenómenos, dado que tanto la baja inversión estatal en equipamientos e infraestructura pública, como su distribución asimétrica en la metrópolis, inducen al aumento desmedido de los precios del suelo servido y bien localizado. En síntesis, la escasez y la asimetría hacen que el suelo urbanizado funcione en el mercado como un bien escaso.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires⁶, la dinámica que adquiere el mercado inmobiliario expresa un panorama ciertamente heterogéneo. Al analizar el precio promedio del metro cuadrado (m²) de los lotes ofrecidos en venta, se observa que mientras en la Ciudad de Buenos Aires el precio promedio del metro cuadrado (m²) es de 1752,6 USD, el valor promedio del resto de la Región Metropolitana —sin tomar en cuenta los *countries* o barrios cerrados— es de 264,5 USD

(figura 7). A su vez, si desagregamos estos datos, los valores también muestran una importante disparidad: mientras que el valor promedio del suelo en los partidos que rodean la capital federal es de 642,5 USD, el metro cuadrado (m²) entre aquellos que producen una segunda de conurbación es de 177,3 USD el metro cuadrado (m²) y en el resto de la región el valor promedio del metro cuadrado (m²) es de 102,7 USD (Ministerio de Desarrollo Urbano, 2015). Es decir, en principio es posible señalar que existe una disparidad en la distribución del valor del suelo vinculada a la localización del mismo con respecto a la ciudad de Buenos Aires; es decir, el precio disminuye a medida que el lote se aleja del centro administrativo y financiero de la región.

A su vez, tanto la reactivación del sector de la construcción como el redireccionamiento de la inversión al sector inmobiliario sucedido tras la crisis del 2001-2002 se hace evidente en la evolución de los precios en USD de la última década. De este modo, se detecta un ascenso constante del metro cuadrado (m²) con solo pequeños vaivenes. Así, entre el 2004 y el 2015 los valores del

Figura 7. Distribución del precio promedio del metro cuadrado (m²) por ubicación según el año, región metropolitana de Buenos Aires, 2004-2015



Fuente: elaboración propia con base en los datos publicados por la Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA (Ministerio de Desarrollo Urbano, 2015)

Tabla 3. Distribución del precio promedio del metro cuadrado (m²), por partido según el año, región metropolitana de Buenos Aires, 2015

| Partido | Año | | |
|---------------------|-------|--------|--------|
| | 2004 | 2010 | 2015 |
| Merlo | 20,2 | 228,2 | 105,3 |
| Ituzaingó | 39,9 | 183 | 242,4 |
| Morón | 133 | 248 | 529,9 |
| General Rodríguez | 11,8 | 38,2 | 62,6 |
| La Matanza | 116,1 | 240,5 | 599,2 |
| Moreno | 24,5 | 97,9 | 101,3 |
| Zona Oeste | 90,6 | 27,2 | 171,3 |
| San Fernando | 118,4 | 448,6 | 657 |
| Vicente López | 272 | 1039,1 | 1245,3 |
| Malvinas Argentinas | 29,8 | 115,4 | 166,6 |
| San Isidro | 243,5 | 523,2 | 747,2 |
| General San Martín | 116,1 | 329,1 | 493,1 |
| Pilar | 27,5 | 78,8 | 104,1 |
| Tres de Febrero | 141,6 | 307,2 | 550,4 |
| Escobar | 34,9 | 108,2 | 107,7 |
| Zona Norte | 162 | 250,5 | 330,7 |
| Berazategui | 21,4 | 58,6 | 149,6 |
| Lomas de Zamora | 96,3 | 319,3 | 488,3 |
| Almirante Brown | 66,6 | 158,9 | 234,5 |
| Avellaneda | 199,4 | 241,6 | 447,6 |
| Zona Sur | 69,3 | 173,6 | 211,4 |

Fuente: recabado por la Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA

suelo para la Ciudad se cuadruplicaron y el valor promedio del suelo en los partidos que rodean la CABA también; a su vez, el valor de la tierra urbana en la segunda conurbación de la CABA y del resto de la Región Metropolitana se triplicó (Figura 7). Si bien es correcto indicar un aumento del valor del suelo conforme aumenta la cercanía de este con la ciudad capital y el acceso a los servicios habitacionales que ello conlleva, esto no se da de forma uniforme en toda la región. Particularmente, el eje o sector geográfico en el que se localiza cada partido influye en el precio del metro cuadrado (m²). De este modo, a partir de la figura 7 y la figura 8 es posible mencionar que en el eje norte se observan partidos que, aunque se alejan de la ciudad, tienen precios

mucho más elevados que los partidos localizados en el eje sur, pero que lindan con la ciudad capital (un ejemplo de ello surge de comparar los valores de Avellaneda o Lomas de Zamora con los de San Fernando). Asimismo, en cuanto a los precios de los barrios de la CABA, los barrios en los que se presenta un valor superior son aquellos ubicados en la zona norte, mientras que los del Oeste y el Sur presentan valores del suelo más bajos. Por lo tanto, combinando la lectura del apartado anterior, en el corredor norte se yuxtapone la población con las características sociohabitacionales más favorables de la región y esta población habita a su vez el suelo más codiciado de la misma.

En línea explicativa, Juan Ignacio Duarte resaltaría que el corredor norte ostenta una mejor calidad de servicios y de transporte en relación al resto de la región metropolitana y, además, se exhibe como la zona más beneficiada en la década de los noventa debido al caudal de inversiones en materia de infraestructura vial e inmobiliaria que recibió (Duarte, 2006). De este modo, la accesibilidad se vuelve central para comprender los valores del suelo: las zonas centrales que se encuentran más cerca al ferrocarril y al transporte público ostentan un mayor precio, ya que permiten reducir el tiempo y el gasto de los viajes al centro de la ciudad. Así, el valor del suelo se acrecienta en torno a las líneas del ferrocarril Mitre y de la avenida del Libertador (en el corredor norte); lo mismo ocurre en las cercanías del ferrocarril Sarmiento (en el corredor oeste) y en los alrededores de la línea del ferrocarril Roca (en la zona sur).

Observando la serie con los valores del metro cuadrado (m²) de la región metropolitana entre el 2004 y el 2015 (figura 1 y figura 7) se observa un panorama heterogéneo. En principio, la CABA registra un aumento que está muy por encima de la media de la región (+ 281,7 %); mientras que, si observamos la provincia de Buenos Aires

según la zona geográfica, es posible indicar que la zona sur, tradicionalmente deprimida, fue la que expresó una aceleración de mayor magnitud (+ 205,1 %). A su vez, al comparar los valores entre el 2004 y el 2015 es posible identificar partidos donde el valor del suelo se acrecentó con una magnitud que depasaba los valores de la región, a saber: Berazategui (+ 699,06 %), Ituzaingó (+ 607,5 %), Malvinas Argentinas (+ 559,06 %) y San Fernando (+ 554,90 %); mientras que en otros municipios se observa que el valor del suelo se acrecentó con una magnitud menor al incremento que se presenta en la región, a saber: Avellaneda (+ 224,5 %), San Isidro (+ 306,8 %) y Morón (+ 398,45 %).

Finalmente, el recorrido por la estructura del mercado de suelo en la región metropolitana resalta la valorización que produce la acción pública en los precios del suelo en la ciudad. Así, las zonas centrales, aquellas consagradas con servicios públicos de transporte o las escogidas para las inversiones públicas, cuentan con los precios por metro cuadrado (m²) más elevados de la región. Por otra parte, tal como lo vimos en el apartado anterior, allí también se localizan los hogares con mejor situación socioeconómica del AMBA y se concentran los mayores porcentajes de viviendas vacías.

En paralelo, el estrepitoso asenso del precio del suelo que experimentó la región en la última década expresa una dinámica cada vez más especulativa, lo cual se complementa con la política urbana descrita en los apartados iniciales. En este sentido, la inversión especulativa en el mercado del suelo prácticamente no tiene riesgo y presenta, por su parte, mínimas cargas impositivas, a la vez que no existe pena sobre la retención del suelo urbano ni sobre la posesión de una vivienda deshabitada. Finalmente, esta dinámica se vuelve performativa y, al tiempo que expresa la debilidad de la regulación estatal en términos

urbanos, limita la intervención pública y el acceso al suelo, como lo veremos a continuación.

Las políticas habitacionales recientes en el área metropolitana de Buenos Aires

Los Programas Federales⁷ fueron la política habitacional central de la última década, tanto a escala territorial como en la asignación presupuestaria. Su lanzamiento entre el año 2003 y el 2005, bajo la iniciativa del expresidente Néstor Kirchner, implicó un rotundo giro en materia de política urbana, reincorporando la cuestión habitacional a la agenda pública nacional, tras décadas caracterizadas por su ausencia. Los Planes Federales conformaron una batería de programas y compartieron un triple objetivo: la generación de empleo, la disminución del déficit habitacional y la reactivación de la economía local a partir de la movilización del mercado de la construcción (Di Virgilio y Rodríguez, 2011; Rodríguez, 2012; Rodríguez et al., 2007; Varela y Fernández Wagner, 2012).

Como se señaló anteriormente, la reactivación de la política habitacional, a partir de los programas presentados, trajo consigo un quiebre con la política de vivienda y hábitat que la antecedía, en términos de dimensión y cobertura territorial: los programas federales superaron, en poco más que una década, la cantidad de vivienda pública producida en el GBA en los 30 años anteriores⁸, esto estuvo vinculado con la dimensión de la política, pero también con la de la distribución territorial, ya que mientras el GBA obtuvo el 5 % de las obras de vivienda social nueva entre 1976 y 2003, en el marco de los Planes Federales el porcentaje escaló al 30 % (Del Río y Duarte, 2012; Varela y Fernández Wagner, 2012). Esta nueva centralidad territorial del GBA como espacio de intervención estuvo basada en los valores del déficit habitacional

arrojados por el Censo de Población 2001, donde se hacía evidente el porcentaje alarmante de déficit en el espacio conurbano bonaerense (esta tendencia se mantiene en el censo 2010, tal como se describe en el apartado “El mercado del suelo en la producción de la ciudad y la configuración del Gran Buenos Aires” de este artículo).

El surgimiento de los lineamientos específicos al interior de los programas federales fue paulatino y cada uno de ellos fue desarrollando la atención sobre objetivos específicos. El Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) fue presentado en el 2003 y en él se combinó la construcción de viviendas nuevas con la generación de empleo, a partir de la articulación con cooperativas de trabajo del Programa Jefes y Jefas de Hogar; luego, el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV), surgió en el 2004 y abordó obras de refacción, completamiento y ampliación de viviendas familiares, atendiendo la especificidad del déficit habitacional cualitativo; y, finalmente, el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) estuvo destinado, tal como su nombre lo indica, primeramente a la construcción de vivienda nueva y concentró, en términos cuantitativos, la mayor escala de obras, así como el mayor presupuesto⁹. Finalmente, el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA) surgió en el 2005 y está enfocado en procesos integrales de urbanización¹⁰ que combinan la construcción de viviendas con los mejoramientos, la apertura de calles y la dotación de servicios y equipamientos (este programa se inició como un subprograma del PFCV, haciendo uso de parte de su presupuesto, para luego volverse autónomo).

El esquema de ejecución de esta nueva batería de programas fue también novedoso: era centralizado en su diseño y financiamiento, y descentralizado en su ejecución. De este modo, el Estado nacional perfiló las líneas de intervención,

definió recursos y se reservó la competencia para seleccionar y aprobar los proyectos presentados, mientras que dejó en manos de los Gobiernos locales su confección, el llamado a licitación, la gestión de su financiamiento, la supervisión directa de las obras, la selección de los beneficiarios y la adquisición y/o gestión del suelo. De este modo, los Gobiernos provinciales y municipales tiñeron la ejecución de los programas federales con un sesgo local, ya fuera en la modalidad de implementación, como en las articulaciones que generó la ejecución de los mismos (Di Virgilio y Rodríguez, 2011; Ostuni, 2007).

Finalmente, aquello en lo que los programas federales marcan una continuidad con la política de hábitat precedente es en la falta de financiamiento para el soporte físico de las viviendas que se iban a construir, es decir, del suelo que se iba a utilizar. La disociación entre la vivienda y su soporte, o la “omisión” en términos de Oszlak y O’Donnell (1995) de la dinámica especulativa del mercado de suelo en el diseño de la política habitacional, no es una novedad entre las políticas públicas argentinas, tal como se desprende de los apartados anteriores. De hecho, Yujnovsky (1984) ha resaltado la histórica coincidencia entre la lógica estatal y la lógica privada que ayuda a definir el “problema de la vivienda”, confinándola al ámbito del déficit cuantitativo; ejercicio de disociación mediante el cual se desdibuja la problemática habitacional y se pone el foco en la escasez de la “unidad física individual”. Desde ésta perspectiva, se incurre en el ocultamiento del vínculo existente entre la vivienda y el suelo urbano en el que se asienta, habilitando o disimulando la apropiación de la renta del suelo urbano por parte de los propietarios privados (Yujnovsky, 1984).

Es necesario destacar que no solo se omitió el financiamiento para el suelo urbano en el presupuesto de los planes federales, sino que también faltó todo un lineamiento específico acerca

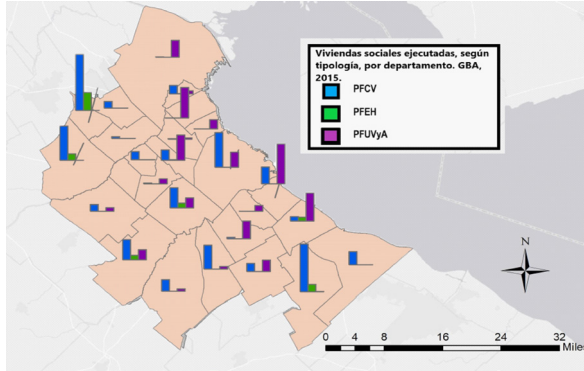


Figura 8. Localización de las viviendas sociales ejecutadas con los Programas Federales de Vivienda, según tipología, por departamento. GBA, 2015

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015

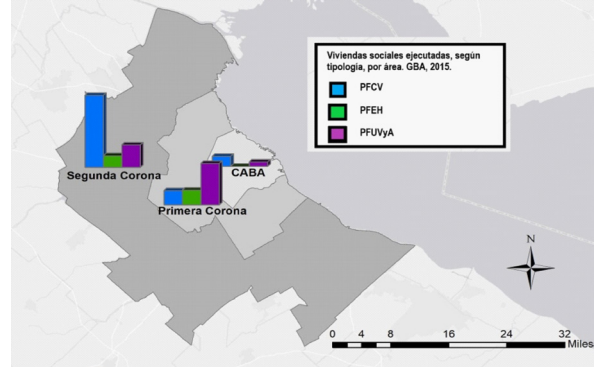


Figura 9. Localización de las viviendas sociales ejecutadas con los Programas Federales de Vivienda, según tipología, por corona. GBA, 2015

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015

de qué tierras utilizar para la construcción de las viviendas sociales o con qué medios podían los Gobiernos locales adquirirlas. De este modo, la dificultad fue múltiple, debido a que: i) existía una escasez relativa de lotes y predios amanzanados disponibles y aptos para la construcción en el GBA (Clichevsky, 1999; Ostuni, 2007); ii) los Gobiernos locales tenían una exigua experiencia técnica en la política de gestión de suelo; iii) la política estaba pensada para su inmediata implementación, lo que obligaba a los municipios y a la provincia a contar con suelo disponible a corto plazo, para no perder los cupos obtenidos (Del Río y Duarte, 2012)¹¹; iv) los tiempos acelerados y la escases relativa de lotes generó especulación en un contexto en el que había un aumento de los precios del suelo en el GBA (ya referido en el apartado “El mercado del suelo en la producción de la ciudad y la configuración del Gran Buenos Aires” de este artículo).

La confluencia territorial de estos elementos ocasionó un cuello de botella, que limitó la ejecución en el inicio de los programas federales; hasta que, conforme avanzaba la política pública, tanto los Gobiernos municipales como la provincia de

Buenos Aires lograron generar las condiciones para desarrollar un margen de acción (Ostuni, 2010; Cravino, 2012; Di Virgilio et al., 2011). Ello se expresa en la magnitud de las obras de las viviendas nuevas construidas (tabla 4), donde se pusieron en ejecución 31.830 viviendas nuevas (en localizaciones también nuevas) a través del PFCV¹²; 22.591 viviendas nuevas a partir del PFUVyA¹³ y 4359 viviendas por medio del PFEH. En cuanto a las obras de mejoramiento —es decir obras de terminación, ampliación y refacción de la vivienda—, se pusieron en ejecución 23.536 mejoramientos con el PFMV y 4690 de obras con el PFUVyA.

Sin embargo, cuando nos enfocamos en la distribución de las obras de vivienda y las modalidades de intervención (figuras 7 y 8) vemos que la construcción de las viviendas nuevas en localizaciones nuevas (PFCV) se ejecutan principalmente en los partidos de la segunda corona del conurbano bonaerense, es decir, se concentran en localizaciones alejadas de la centralidad y en gran medida alejadas de las principales líneas de circulación y transporte. A la vez, tienden a distribuirse en los partidos del sur y del oeste del

Tabla 4. Soluciones habitacionales por programa federal según tipología. GBA, 2015

| Soluciones Habitacionales | | Localización | | | | | | | |
|---------------------------|--------|--------------|---------|----------------------|---------|----------------------|---------|--------|------|
| | | CABA | | Total primera corona | | Total segunda corona | | Total | |
| Viviendas | PFCV | 3303 | 10,40 % | 6661 | 20,90 % | 21.866 | 68,70 % | 31.830 | 100% |
| | PFEH | - | - | 930 | 21,30 % | 3429 | 78,70 % | 4359 | 100% |
| | PFUVyA | 1436 | 6,40 % | 14.686 | 65,00 % | 6469 | 28,60 % | 22.591 | 100% |
| Total viviendas | | 4739 | 8,10 % | 22.277 | 37,90 % | 31.764 | 54,00 % | 58.780 | 100% |
| Mejoramientos | PFMV | 3329 | 14,10 % | 9842 | 41,80 % | 10.365 | 44,00 % | 23.536 | 100% |
| | PFUVyA | 235 | 5,00 % | 4305 | 91,80 % | 150 | 3,20 % | 4690 | 100% |
| Total de viviendas | | 3564 | 12,60 % | 14.147 | 50,10 % | 10.515 | 37,30 % | 28.226 | 100% |
| Total | | 8303 | 9,50 % | 36.424 | 41,90 % | 42.279 | 48,60 % | 87.006 | 100% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), 2015

Gran Buenos Aires, es decir, en aquellos municipios donde el precio del suelo es marcadamente menor, tal como lo mencionamos en el apartado anterior.

En contraposición, es en ciertos municipios de la primera corona donde la política de urbanización (PFUVyA) toma mayor relevancia. Es decir, en aquellos partidos donde el suelo es escaso y en los que, de haber intervención, esta se concentra en localizaciones ya ocupadas por sectores populares. A la vez, podemos observar que la modalidad PFEH, en especial aquella que cuenta con la participación de organizaciones sociales, tiene escasa intervención en los municipios centrales y en aquellos que concentran altos precios del suelo.

Reflexiones finales

Como hemos podido observar a lo largo del artículo, la realidad social y espacial del GBA presenta una fuerte heterogeneidad social y espacial. Esta es el resultado de un largo proceso fuertemente relacionado con el modo de crecimiento de la ciudad y la relación que este crecimiento tuvo con los modelos productivos que dominaron la realidad argentina. En este sentido, la ciudad de Buenos Aires ha crecido en el último siglo “hacia afuera” como producto de una saturación

de las zonas centrales y una expansión de las redes de transporte hacia las periferias. Esta forma de crecimiento ha dado lugar a una profunda desigualdad entre, por un lado, la ciudad de Buenos Aires que funciona como centro y, por el otro, los municipios que forman su espacio conurbano, los cuales actúan como periferia de la ciudad. Como hemos visto, esta desigualdad se manifiesta en las notables diferencias sociales que configuran estos territorios, siendo la ciudad central el lugar con los mejores indicadores sociales y habitacionales, a la vez que es un espacio en el que se concentran sus servicios y beneficios, lo que ha llevado a que el precio del suelo en la CABA sea mucho más alto que en los partidos que la circundan.

La conurbanización de Buenos Aires estuvo relacionada con el desarrollo de una red de transportes y de comunicación que permitieron comunicar a los municipios colindantes con la ciudad central. En este sentido, si la propia expansión de la ciudad por fuera de sus límites administrativos estuvo marcada por el desarrollo de una red de transporte periurbana, es importante señalar que el desarrollo de los servicios de transporte no fue homogéneo y estuvo mediado por un fuerte componente político que dio a cada una de las regiones un carácter completamente

particular y una desigual importancia en función del acceso que tenían a la ciudad. Es por ello que, además de la diferencia entre la CABA y los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires, es posible observar otra diferencia, que se superpone a la anterior, entre la zona norte con mayores servicios y transportes, por un lado, y la zona sur y oeste más desfavorecida, por otro; esta diferenciación espacial se encuentra presente incluso al interior de la propia CABA.

En este sentido, la superposición de estas dos lógicas de diferenciación ha llevado a que los municipios colindantes con la CABA tengan una realidad diferente en tanto pertenezcan al corredor norte o al corredor sur y oeste. Por último, estas diferencias se refuerzan a su vez con la desigual presencia de vías de comunicación de acceso rápido a la CABA (autopistas, ferrocarriles, avenidas, etc.) que hacen que dentro de estos corredores las zonas más próximas a estas formas de comunicación con la ciudad central tengan mejores indicadores y valores más altos en el precio del suelo.

Es importante destacar que en muchas ocasiones el proceso de expansión de la ciudad se basó en la falta de regulaciones, lo cual funcionó, de hecho, como un incentivo para el crecimiento desigual de la ciudad. En este sentido, la expansión acompañada de una desregulación estatal de la misma supuso un desigual acceso al territorio por parte de la población, lo que se tradujo en una segregación y diferenciación espacial. Como hemos señalado, el proceso de periurbanización de las clases medias y medias altas que comenzó en la década de los años 90 vino a reforzar esta realidad, dando lugar a realidades fuertemente contrastantes que reforzaron la segregación espacial.

En este contexto, el valor del precio del suelo acentúa las diferencias descriptas, en tanto el acceso al mismo se ha vuelto cada vez más selecto

en aquellas zonas más favorecidas espacialmente. Esta situación ha traído como correlato el hecho de que la diferenciación espacial funciona reforzando las diferencias sociales, dando a estas últimas una realización espacial.

Por otra parte, más allá de la diferencia entre las diferentes zonas, el aumento del precio del suelo ha sido general en toda el GBA, lo cual, acompañado de la falta de políticas reguladoras adecuadas, ha dado lugar a que la inversión especulativa en ladrillo se vuelva una opción fuertemente rentable y poco riesgosa. Esto ha llevado a una concentración de viviendas deshabitadas que convive con un aún más importante número de hogares con necesidades habitacionales. En conjunto, esto ha llevado a la aparente paradoja de que, si por un lado nos encontramos con una fuerte demanda de vivienda por parte de los hogares (déficit habitacional), por otro lado, es común encontrar un importante número de viviendas deshabitadas que funcionan como una inversión de tipo especulativo.

Respecto a las políticas de vivienda de los años 2003-2015, estas han supuesto, como hemos señalado, un importante cambio con respecto a la realidad anterior del sector. La fuerte concentración de estos programas en los Partidos del GBA (sobre todo en los más alejados de la CABA) han venido a dar respuesta a una realidad acuciante en esta región, a la vez que han intentado revertir parcialmente el efecto centralizador de la ciudad: son las regiones con más demanda de viviendas las que presentan una mayor necesidad de políticas habitacionales. Sin embargo, debemos destacar que estas políticas no han previsto una actuación sobre el uso y el acceso al suelo, por lo cual, en algunos casos han reforzado su lógica especulativa.

Para concluir, a partir de estos elementos podemos ver que la conformación del GBA como una

unidad económica y social no se contradice con la idea de una fuerte heterogeneidad interna, que es el resultado de su desarrollo histórico. En particular, esta heterogeneidad encuentra un fuerte componente explicativo en los recursos que la ciudad concentra con respecto a los municipios de la provincia de Buenos Aires, que se relacionan con el énfasis desigual de las políticas públicas y del acceso a los recursos. En este sentido, la desigualdad social en el GBA ha sabido traducirse en una verdadera segregación territorial, que está basada en un acceso desigual al suelo y a los beneficios de la ciudad. En este contexto, el desarrollo de un mercado especulativo del suelo ha supuesto un refuerzo de la lógica segregatoria y ha implicado un acceso fuertemente restrictivo a la vivienda, dando lugar a una tensión entre un importante parque habitacional disponible y deshabitado, y una aún más importante demanda de vivienda por parte de los hogares.

En este contexto, la configuración de políticas públicas que pretendan intervenir sobre la realidad urbana debería poder considerar esta heterogeneidad y la configuración de elementos que puedan, al menos parcialmente, contrarrestarla. En este sentido, el desarrollo de políticas de viviendas debería contemplar, en primer lugar, medidas para disminuir el uso especulativo de las mismas. Por otra parte, el desarrollo de una política que aborde el problema del acceso al suelo debería también ser central en este contexto. Por último, la configuración de políticas habitacionales debería estar acompañada de un conjunto de políticas que permitan reconfigurar las áreas urbanas y los emplazamientos en los que estas se desarrollan, con el fin de que no se reproduzcan las lógicas de diferenciación.

Referencias

- Ballent, A. (1997). *Las huellas de la política. Arquitectura, vivienda y ciudad en las propuestas del peronismo. Buenos Aires, 1945-1955*. (Disertación doctoral, Universidad de Buenos Aires, Argentina). Recuperado de http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/2760/uba_ffyl_t_1997_30547_v3.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Borello, J. (2004). ¿Qué es lo local en la Región del Gran Buenos Aires? Elementos para definir unidades subregionales que sean útiles para encarar acciones de desarrollo local, con énfasis en el empleo. Informe final, presentado al Programa Área, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Oficina de Buenos Aires.
- Catenazzi, A., y Di Virgilio, M. M. (2005). La ciudad como objeto de política social. En L. Andrenacci (ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 139-180). Buenos Aires: UNGS Prometeo.
- Ciccolella, P., y Mignaqui, I. (2009). Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires. *Centro-H*, (3), 91-101. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1151/115112536008.pdf>
- Clichevsky, N. (1999). Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración. Buenos Aires: Cocinet / UBA (Mimeo).
- Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 59-72. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13034/08_04_Clichevsky.pdf
- Cravino, C. (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción del hábitat popular*

- del Área Metropolitana de Buenos Aires. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Cravino, M. C. (2012). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)*. Ediciones CICCUS. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000300025>
- De Mattos, C. A. e Hidalgo, R. (eds.) (2007). *Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana*. Santiago de Chile: Eure Libros y Geolibros. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000300012>
- Del Río, J. P., y Duarte, J. I. (2012). La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para a política habitacional. En M. C. Cravino (ed.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA* (pp. 49-102). Los Polvorines: UNGS - Ciccus.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, M. S., y Guevara, T. (2011). Historia de políticas e historias de familias: la micropolítica de los proceso de producción del hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En M. M. Di Virgilio y M. C. Rodríguez (comp.), *Producción social del hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur* (pp. 119-158). Argentina: Editorial Café de las Ciudades, Colección Hábitat.
- Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C., y Mera, G. (2016). La vivienda, un problema persistente: las condiciones habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010. *Revista CIS*, (20), 21-48. Recuperado de <http://revista-cis.techo.org/index.php/Journal/article/view/37>
- Di Virgilio, M. M., y Rodríguez, M. C. (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Duarte, J. I. (2006). *El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la ciudad* (Memoria de Licenciatura en Urbanismo). Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento. Recuperado de http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Tesis_de_urbanismo/03-DUARTE-JUAN_Mercado_de_suelo_en_la_ciudad_de_Buenos_Aires.pdf
- Duhau, E. (2013). La división social del espacio metropolitano: Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad*, (243), 79-91. <https://www.nuso.org/articulo/la-division-social-del-espacio-metropolitano-una-propuesta-de-analisis/>
- Herzer, H. M. (ed.) (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Herzer, H. M., y Pírez, P. (1994). *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Nairobi: Hábitat-ONU.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de La CEPAL*, (75), 171-189. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10782>
- Kaztman, R. (2003). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana. Serie Medio Ambiente y Desarrollo n.º 59*. Santiago de Chile: Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5761/1/S0210799_es.pdf

Kleiman, M. (2002). Permanencia e mudanca no padrao de alocao sociespacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro (1938-2001). *Cadernos IPPUR/UFRJ*, 1(2), 15-35. <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/download/281/91>

Maceira, V. (2012). *Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: ICO-UNGS.

Ministerio de Desarrollo Urbano. (2015). *Terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Distribución territorial del precio de oferta*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de https://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/terrenos_rmba_sep15.pdf

Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos (2006). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Plan Estratégico Territorial*. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Morales-Schechinger, C. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Texto nodal del curso Mercados de Suelo Urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy. .

Ostuni, F. (2007). Del FONAVI al “Federal”: transformaciones sociourbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional. *Centro de Documentación En Políticas Sociales*, 38, 1-32. <http://catalogo-iigg.sociales.uba.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=73823>

Ostuni, F. (2010). Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de*

Vivienda y Urbanismo, 3(5), 12-33. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu3-5.pnel>

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2(4), 99-128. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

Raspall, T., Rodríguez, M. C., von Lücken, M., y Perea, C. M. (2013). *Expansión urbana y desarrollo del hábitat popular en el área metropolitana de Buenos Aires: continuidades y variaciones en seis localizaciones intraurbanas* (Documentos de Trabajo n.º 66). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20151015051031/dt66.pdf>

Rodríguez, M., y Di Virgilio, M. M. (2016). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas En principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)*. Argentina: Espacio Editorial.

Rodríguez, M. C. (2012). *La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio*. Buenos Aires: Instituto de La Ciudad Flacso Ecuador. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdll/collect/clacso/index/assoc/D5573.dir/gthi1-5.pdf>

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., y Morales, B. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Rodulfo, M. (2003). *La situación habitacional y las políticas públicas*. *URBARED*. <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/c2.pdf>

Smolka, M. O. (2007, enero). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Perspectivas Urbanas: Temas Críticos En Políticas de Suelo En América Latina* (pp. 71-78). Recuperado de <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/informalidad-pobreza-urbana-precios-la-tierra>

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Editorial Taurus.

Torres, H. A. (2006). *El Figura Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones, Secretaría de investigación y Posgrado de la Facultad de Arquitectura/UBA.

Varela, O., y Fernández Wagner, R. (2012). El retorno del Estado. Los Programas Federales de Vivienda en el AMBA. En M. C. Cravino (ed.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)* (pp. 15-48). Buenos Aires: Ediciones Ciccus-Universidad Nacional de General Sarmiento.

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

- 1 Según INDEC la definición de Casa Tipo A (junto a los departamentos conforman el universo de viviendas no deficitarias) se basa en el cumplimiento de las siguientes condiciones: provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, retrete con descarga de agua (ya sea desagüe a red pública o con otro sistema de desagüe) y piso que no sea de tierra. Son las viviendas construidas con materiales de las categorías INCALMAT I, II y III que poseen las tres instalaciones (distribución de agua por cañería, disponibilidad de baño con inodoro con descarga y disponibilidad de cocina con pileta con instalación de agua). CALMAT es un indicador compuesto que mide la calidad de los materiales de la vivienda (si cumple con los requisitos de aislación térmica, hidrófuga, resistencia, seguridad) y el tipo de vivienda. Combina categorías de los tres elementos constitutivos de la vivienda relevados en los Censos Nacionales (pisos, paredes y techos).
- 2 La lógica de la ganancia, promovida por actores sociales para los cuales la ciudad es objeto y soporte de negocios. La lógica de la necesidad, propia de sectores sociales que no alcanzan a procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil, y la lógica de lo público, arena en la que el Estado que, por medio de políticas y regulaciones, posibilita el despliegue de las otras dos lógicas (Herzer y Pérez, 1994).
- 3 En este sentido, es interesante mencionar que en noviembre de 2003 el Poder Ejecutivo Nacional, por medio del Decreto 1142, traslada los programas de materia habitacional, hasta ahí incumbencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a la dependencia de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Por lo tanto, es posible relacionar este hecho burocrático-administrativo con los objetivos del giro, en materia de política habitacional, que protagoniza el Estado luego de la crisis del 2001.
- 4 Particularmente entre 2004-2007.
- 5 Es decir, aquellos hogares que habitan en Rancho, Casilla, Pieza en Inquilinato, Pieza en Hotel Familiar o Pensión, Vivienda Móvil o Local no construido para habitación o "Casa Tipo B". Estas últimas, representan aquellas viviendas que conviven con, al menos, una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, no dispone de retrete con descarga de agua, tiene piso de tierra u otro material precario.
- 6 A continuación, utilizaremos datos extraídos del relevamiento anual producido por el Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires. En el informe están sistematizados los valores promedio del m² de los lotes ofrecidos a la venta en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El mismo agrega los datos de la Región Metropolitana según aquellos que se localizan en Ciudad de Buenos Aires, GBA1 (que lo comprenden los partidos que conforman la primera conurbación de la Ciudad Capital: San Isidro, Vicente López, Tres de Febrero, San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Lanús, Quilmes, Avellaneda y La Matanza), GBA2 (que lo comprenden los partidos que conforman la conurbación subsiguiente: San Fernando, Tigre, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Moreno, Merlo, Presidente Perón, Florencio Varela y Berazategui) y el Resto de la Región Metropolitana (Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz, Pilar, Lujan, General Rodríguez, Marcos Paz, General las Heras, Cañuelas, San Vicente, Brandsen, La Plata, Zarate, Ensenada y Berisso). Es preciso aclarar que dicha categorización no se corresponde con la utilizada por el INDEC.
- 7 En adelante, serán llamados indistintamente Planes Federales o Programas Federales, la referencia será de igual modo a la misma política habitacional.
- 8 Según la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre el 2004 y el 2014 el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos y el Programa Federal de Emergencia Habitacional, pusieron en ejecución en el AMBA obras por 54.041 viviendas (Rodríguez y Di Virgilio, 2016), mientras que entre 1976 y 2003 se construyeron 39.856 viviendas en el AMBA mediante obra pública.
- 9 A partir de la experiencia del PFCV, se lanza en el 2007 el PFCV Plurianual, ampliando la inversión y la escala de obras proyectadas, pero con idénticas características.
- 10 De este modo, el PFUyA, además de diferenciarse del resto de los programas por enfocarse específicamente en los habitantes pertenecientes a villas y asentamientos, tuvo objetivos integrales que superan tanto a una típica política de "llave en mano", como al énfasis constructivo del Programa Federal. Los mismos son: regularización dominiar en favor de los ocupantes efectivos del territorio, obras de saneamiento básico, provisión de infraestructura y servicios básicos, consolidación de espacios públicos y relocalización de los hogares ubicados en sectores urbanos con riesgo ambiental.
- 11 Según el convenio marco firmado entre el Estado Nacional y los Estados de las Provincias, estos últimos tenían un plazo máximo de seis meses para comenzar la ejecución de los cupos asignados ya que, pasado ese plazo, los recursos iban a ser reasignados a otras provincias.
- 12 A fin de resolver la escasez de suelo, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires diseñó la modalidad "Tierra y Proyecto Urbano (TPU)". Fue así que convocó licitaciones públicas en las cuales las empresas constructoras debieron presentar proyectos integrales en los que estuviera incluido, además del proyecto de construcción de las viviendas (modelo tradicional), el suelo donde se edificaría y el proyecto urbano para el barrio en cuestión. Del Río y Duarte (2012) han estudiado la participación que tuvo la modalidad TPU en las viviendas construidas y la superficie adquirida. Así, muestran que solo en el 2009 habían sido construidas con ésta modalidad el 52,1% de las viviendas ejecutadas y había sido adquirido el 50,5% de la superficie de suelo. A la vez, los autores dan cuenta de lo muy desfavorables que resultaron ser las localizaciones asignadas por el mercado, al evaluar el acceso a los servicios habitacionales en la ciudad que dichas viviendas sociales habilitaron.
- 13 En tierras ocupadas por villas y asentamientos precarios.