

¿La ciudad para quién?

Transformaciones territoriales, políticas Urbanas y procesos de producción del Hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)

Tomás Alejandro Guevara



Primer Lugar. Tesis de Doctorado.
Premio Internacional de Tesis de Investigación
sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable 2014
INFONAVIT-UNAM

¿La ciudad para quién?

**Transformaciones territoriales, políticas urbanas
y procesos de producción del hábitat en la
Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011**

¿La ciudad para quién?

Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011

Tomás Alejandro Guevara

Primer Lugar. Tesis de Doctorado.
Premio Internacional de Tesis de Investigación sobre Vivienda y
Desarrollo Urbano Sustentable 2014

México 2015



Primera edición: febrero de 2015.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán
C.P. 04510 México, D.F.
ISBN: 978 607 02 6386 6

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Isabel la Católica núm. 7,
Centro Histórico de la Ciudad de México
C.P. 06060 México, D.F.
www.puec.unam.mx

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
www.infonavit.org.mx

El contenido de esta obra es responsabilidad de los autores.
Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio
–incluidos los electrónicos– sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / *Printed and made in Mexico*

Premio Internacional de Tesis de Investigación sobre Vivienda y Desarrollo Sustentable 2014

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en colaboración con la Facultad de Arquitectura y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocaron en el año 2014 al Premio Internacional de Tesis de Investigación sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable, con el propósito de conocer y reconocer los aportes de valiosas investigaciones que surgen de tesis de maestría y doctorado que se realizan en este campo de conocimientos. Se trata de difundir nuevos conocimientos, método y estrategias de análisis sobre temáticas directamente vinculadas a los problemas habitacionales y del desarrollo urbano sustentable que puedan contribuir a diseñar innovadoras políticas públicas en la materia.

En este esfuerzo conjunto entre el Infonavit y la Universidad Nacional Autónoma de México se busca estimular a los estudiantes de posgrado en los ámbitos nacional e internacional a desarrollar investigaciones de calidad y orientadas a proponer proyectos que resuelvan las problemáticas de las ciudades en el Siglo XXI y en la convocatoria se inscribieron egresados de universidades de México, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, España, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido y República Dominicana. Participaron en total 103 egresados, 76 en la categoría de Tesis de Maestría y 27 en Tesis de Doctorado.

El Jurado Calificador del Premio estuvo integrado por destacados investigadores: Jordi Borja (Universitat Oberta de Catalunya), Diane E. Davis (Harvard University), Marco Mazari Hiriart (FA-UNAM), Francisco Sabatini (Pontificia Universidad Católica de Chile) y Alicia Ziccardi (PUEC-UNAM), reconocidos expertos en temas relacionados con las temáticas de la convocatoria.

Las tesis fueron organizadas en función de las siguientes temáticas: financiamiento de vivienda, ciudad y comunidad, desarrollo urbano sustentable, sistema de información sobre vivienda, gestión de suelo, vivienda y entorno ambiental, reconstrucción y regeneración urbana, organización y participación ciudadana. La evaluación de las mismas fue realizada por el Jurado Calificador aplicando criterios relacionados con contenido y estructura, marco teórico, técnicas de investigación, aporte al campo de conocimiento y aspectos formales entre éstos, la capacidad argumentativa y claridad en la exposición.

Este libro es la Tesis de Maestría ganadora del concurso y su publicación constituye una valiosa contribución al avance del conocimiento sobre la complejidad de las condiciones de vivienda y de desarrollo urbano que existen en los procesos de gestión de las ciudades, así como los desafíos que enfrentan las políticas públicas que pretenden orientar su actuación aplicando criterios de sustentabilidad económica, social y ambiental con la intención de lograr una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía.

Mtro. Carlos Zedillo
Subdirector de Sustentabilidad y Técnica del INFONAVIT
Ciudad de México, 10 de diciembre de 2014.

Índice

AGRADECIMIENTOS	13
PRESENTACIÓN	17
CAPÍTULO UNO. INTRODUCCIÓN	25
Planteamiento del problema	25
Objetivos generales y específicos	27
Hipótesis y metodología	29
Investigaciones previas del autor que se relacionan con el tema de tesis	31
Método de exposición y estructura de la tesis	33
CAPÍTULO DOS. DIFERENTES ABORDAJES DISCIPLINARES SOBRE LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN LAS CIUDADES CONTEMPORÁNEAS	39
Globalización, ciudades globales y ciudades duales	40
Gentrificación y difusión urbana	46
Gentrificación	
Procesos de difusión urbana	
Segregación social	55
Reestructuración territorial	58
Recapitulando	62
CAPÍTULO TRES. MODALIDADES DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT	65
La producción capitalista del hábitat	66
La producción social del hábitat	76
Sobre las políticas públicas urbanas	83
Nociones teóricas acerca del Estado	
Las políticas urbanas y la producción del hábitat	

Estado, hábitat y conflicto urbano	89
Recapitulando	92
CAPÍTULO CUATRO. TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN LA REGIÓN METROPOLITANA	
DE BUENOS AIRES Y RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL.	95
Transformaciones en el régimen de acumulación	95
La reestructuración territorial de la RMBA.	107
Recapitulando: continuidades y rupturas	114
CAPÍTULO CINCO. POLÍTICAS URBANAS Y HÁBITAT POPULAR EN LA CABA	
Algunos antecedentes: la errática apertura democrática	120
La política de radicación de villas	
La recuperación de la traza de la Ex AU3	124
El RECUP-Boca	
1996-2011: la autonomización de Buenos Aires como ventana de oportunidad y el fracaso de las gestiones progresistas.	129
El Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios	131
La Resolución 525/97 y el Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca.	134
La Ley 341 / 964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda.	140
Programas Federales de Vivienda en la CABA	145
Un nuevo cierre: la experiencia neoconservadora del PRO en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011)	148
Las políticas de villas: control social y maquillaje urbano	
Control represivo del espacio público e invisibilización de la emergencia habitacional	
Recapitulando	155
CAPÍTULO SEIS. LA VALORIZACIÓN INMOBILIARIA COMO EXPRESIÓN DEL RÉGIMEN URBANO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	
La conformación de un régimen urbano de desarrollo en Buenos Aires . .	160
Reconstruyendo la matriz de políticas urbanas del régimen urbano de desarrollo	165
Las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano como elemento central de la política de valorización inmobiliaria.	171
La Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. y la renovación de los docks	177
El proyecto de la Corporación Puerta Norte y su concreción parcial en el Barrio Parque Donado-Holmberg.	191
El impulso a la renovación urbana en los barrios del sudeste:	
La Boca, San Telmo, Barracas y Parque Patricios	198
Recapitulando	209

CAPÍTULO SIETE. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN UN CONTEXTO DE VALORIZACIÓN INMOBILIARIA	211
Vivienda, ingresos y créditos hipotecarios	212
Nota metodológica: valor, precio y restricciones de las fuentes de información	
Construcción y dinámica inmobiliaria	
Ingresos	237
Alquileres y créditos hipotecarios	
Diagnóstico habitacional	250
Recapitulando	263
CAPÍTULO 8. POLÍTICAS URBANAS, PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT Y CONFLICTOS URBANOS:	
PUJAS ENTRE MODELOS ALTERNATIVOS DE CIUDAD	267
Casa Amarilla: historia de una frustración	271
Solares de Santa María: la cara más explícita del régimen urbano	277
La toma del Parque Indoamericano: cuando los sectores populares dicen basta	283
Los inmuebles fiscales nacionales en la Ciudad de Buenos Aires: proyectos alternativos en disputa	288
Recapitulando	300
CAPÍTULO 9. PRINCIPALES HALLAZGOS, INTERROGANTES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES Y ALGUNAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS URBANAS.	
Principales hallazgos	303
Interrogantes para futuras investigaciones	310
Algunas propuestas de políticas urbanas	313
BIBLIOGRAFÍA	317
ÍNDICE DE SIGLAS	337
ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS, MAPAS E ILUSTRACIONES	339

Agradecimientos

En cierta medida el proceso de investigación que concluye con esta publicación es una continuación, ampliación, profundización, extensión, reformulación, del que concluyó hace apenas dos años con mi tesis de maestría en Políticas Sociales. Ambos trabajos forman parte de mi ciclo de formación como investigador, que he podido realizar gracias al financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica, primero, y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la actualidad.

Pese a que parezca un lugar común, es difícil a la hora de los agradecimientos incluir a la totalidad de personas que están involucradas en un proceso de investigación, como es la elaboración de una tesis, ahora de doctorado. Las exigencias académicas obligan a encarar este trabajo de forma individual como una instancia de formación, pero nada más alejado de las condiciones reales de producción del conocimiento científico, que son verdaderamente colectivas. Desde aquellos compañeros de trabajo con los que vamos "afilando" las ideas e hipótesis en discusiones informales, hasta el último entrevistado o informante, es necesario el aporte de cada una de estas personas para que esta tarea llegue a buen puerto. De ahí la importancia de que la producción de la investigación académica pueda "volver" a la sociedad, a las instituciones, organizaciones sociales, militantes, técnicos, que colaboraron y aportaron sus visiones e interpretaciones. Es por eso que apuesto en mi práctica profesional cotidiana a fortalecer la idea

de la Universidad Pública como un actor relevante en las discusiones y decisiones fundamentales de la sociedad, con una mirada crítica y objetiva, pero nunca neutral frente a los intereses del pueblo y de la nación.

Quiero agradecer muy especialmente a los miembros del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, mi casa, donde me formé como investigador, junto a una infinidad de compañeros. Muy especialmente a Hilda Herzer, quien me abrió las puertas del "Área" con gran generosidad, cuando andaba desorientado sin saber muy bien para dónde encaminarme en esta ardua tarea de formarse como investigador, y siempre fue una persona de consulta, dispuesta a leer lo que uno escribía y a comentarlo de manera detallada, con el rigor que la caracterizaba, pero también con el afecto que nos prodigaba a todos los becarios e investigadores. Lamentablemente, en el transcurso de la escritura de este trabajo, Hilda falleció aquejada por una enfermedad crónica. Una enorme persona y una gran investigadora, que hizo mucho para difundir los estudios urbanos en nuestro país, va una dedicatoria especial de este trabajo a su recuerdo. También a Carla Rodríguez, codirectora de la primera parte de beca de CONICET por su permanente consejo y lectura, y a mis compañeros Fernando Ostuni, Mariano Perelman, Marcela Imori, Julia Ramos, Pablo Vitale, Soledad Arqueros, Natalia Cosacov, Luján Menazzi y tantos otros, de quienes aprendí cotidianamente durante varios años. Algunos de ellos, como Mariano, también fueron lectores y comentaristas de partes de este trabajo y les agradezco enormemente. También doy las gracias a otros investigadores y colegas, como Susana Kralich y a Guillermo Jajamovich, que leyeron parte de este trabajo y me ayudaron enormemente con sus comentarios y críticas.

Quiero agradecer especialmente al arquitecto Luis Ainstein, con quien compartí gratos años de trabajo y de aprendizaje en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), que muy amablemente aceptó leer y comentar la totalidad de este trabajo en un estadio muy avanzado de escritura. Su mirada, siempre profunda y muy analítica me sirvió para pulir muchos de los argumentos, y especialmente a tener mayor seguridad sobre lo que afirmo.

Cuando uno "entra al campo", se encuentra con muchas personas que con la mejor predisposición comparten sus saberes y experiencias. En gran medida, la tarea del investigador no es otra cosa que sistematizar y articular esas experiencias con una mirada crítica, para generar un relato que intente abarcarlas y hacerlas inteligibles a todas ellas. También me satisface corroborar que ésta sigue siendo mi convicción y mi práctica. En estos años son muchas las personas que

compartieron conmigo sus saberes y sus experiencias técnicas, profesionales, militantes, de vida, ya sea a partir de trabajos formales y publicados hasta charlas informales, pasando por entrevistas, reuniones de trabajo, comisiones, etcétera. Dentro de este conjunto muy nutrido de personas quiero reconocer especialmente al arquitecto Eduardo Faierman, cuya generosidad para conmigo no ha tenido límites, y a quien estoy profundamente agradecido por todo lo aprendido e intercambiado a lo largo de estos años.

Por otro lado, quiero agradecer muy especialmente la guía permanente de Mercedes Di Virgilio, que con mucha paciencia y cariño me acompañó en este proceso de formación, que ya cuenta varios años, además de poner a mi disposición un sinfín de materiales de investigación de su propia factura. Fueron años de mucho trabajo y aprendizaje, y espero sinceramente que podamos seguir trabajando juntos muchos años más; sería un gran honor para mí.

Quiero dar las gracias también al Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, sus autoridades, cuerpo docente y personal administrativo.

Por último, quiero agradecer a mis padres, hermanos y amigos, que son en buena medida responsables de la persona que soy hoy y con quienes he aprendido una lección fundamental: quererse y respetarse aun en las diferencias, y hoy por hoy, también pese a las distancias; y a Mariana, mi compañera de vida, que con su amor incondicional es la verdadera razón de todos los aciertos que pueda tener en ésta y otras tareas que emprenda en mi vida. Durante la última parte de este trabajo, además, compartimos la alegría inconmensurable de estar esperando un hijo, que va a tener la suerte de poder disfrutar de dos padres que, con todas sus limitaciones, se aman profundamente y se eligen todos los días.

Los méritos que este libro pueda tener se deben a todas estas personas que me enriquecieron y me acompañaron a lo largo de este proceso, espero que sientan representadas y respetadas sus opiniones y perspectivas, mientras que las falencias e inexactitudes del mismo se explican sólo por mis limitaciones personales. A todos ellos, muchas gracias.

Presentación

Presentar este trabajo es todo un desafío, sobre todo porque es el resultado de un periodo muy intenso de más de ocho años de labor, intercambio y formación con un heterogéneo grupo de personas, colegas, militantes, vecinos, técnicos y una infinidad de personas más que participaron de una manera u otra en esta investigación: desde mi formación como investigador en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, donde compartí con muchos jóvenes investigadores en formación como yo —Soledad Arqueros, Fernando Ostuni, Pablo Vitale, Julia Ramos, Luján Menazzi, Natalia Cosacov, entre otros— o formados —como Carla Rodríguez—, y donde Mercedes Di Virgilio, mi directora desde la especialización, me acompañó a cada paso, siempre con la supervisión de Hilda Herzer, sin duda el alma y el corazón de ese espacio, a quien recuerdo especialmente. Mi estadía en el Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires fue vital para formarme como un investigador convencido de la importancia de la interdisciplinariedad, especialmente cuando se busca abordar la complejidad del territorio; allí intercambié y aprendí con personas entrañables como Luis Ainstein, Susana Kralich, Alberto Müller, pero también con otros jóvenes investigadores como Juan Manuel Graña y Damián Kennedy, y con todos los entrevistados que compartieron sus experiencias conmigo, como Eduardo Narváez, Margarita Cheriére, Alfredo Garay y muchos más. Mi paso por diferentes actividades de militancia y participación política, donde tengo que destacar a Eduardo Faierman, de quien he aprendido tanto y quien mostró siempre una generosidad sin límites para conmigo, pero también a otros grandes valores como Daniel Betti, Pablo Ciccolella, Iliana Mignaqui, Pedro Pérez, Néstor Jeifetz, Ariel Palombi, entre otros. Por último a todos esos grandes luchadores y militantes que me he cruzado todos estos años y de los que aprendí tanto o más que en la academia, como Jacqueline Flores, Nika-

nor Cabrera, Manuel Duarte, Abel Acosta, Amalia Aima, Susana, Lorena, Carlos Armando, Lucas, Leonor Rojas, y muchos, muchos otros.

Soy un convencido de que el conocimiento se produce de forma colectiva, siempre, incluso en las ciencias más duras. La producción de conocimiento es un proceso social muy complejo donde intervienen múltiples actores y lógicas, nada más alejado de la figura mítica del científico solitario que “descubre” cosas en el laboratorio. Pero menos sentido todavía tiene esa concepción individual y heroica en las ciencias sociales; no en vano se habla de la “doble hermenéutica”, de la interpretación de las interpretaciones de los actores.

Decía en los agradecimientos de la tesis de doctorado que en gran medida el trabajo del científico social es justamente relevar y ordenar en un relato coherente, jerárquicamente organizado en función de conceptos y teorías previas, la multiplicidad de saberes y prácticas que coexisten de forma caótica en la realidad social. Pero en definitiva, no se inventa nada. Por aproximación, vamos acercándonos a una comprensión de la infinitamente compleja realidad social, por abordajes metodológicos y recortes problemáticos sucesivos. En ese sentido, un premio como el que distingue mi trabajo también es expresión de ese proceso social complejo, de esos múltiples saberes y prácticas, independientemente de a quién le toque recibirlo en una circunstancia determinada.

Un poco eso y no otra cosa fue lo que me propuse en este trabajo: tratar de abordar de alguna manera la complejidad de procesos, miradas, lógicas, intervenciones, que dan cuenta de cómo se construye y se transforma el territorio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al menos desde su autonomización en 1996. El principal desafío que tomé para llevar a cabo la investigación era tratar de interrelacionar tres dimensiones que muchas veces aparecían desarticuladas en otros trabajos que había leído como parte de mi formación. Diferentes autores hacían hincapié en una u otra de estas dimensiones y relegaban el resto a mero contexto de las acciones o los procesos. Estas dimensiones eran las transformaciones territoriales, las políticas urbanas y los procesos de producción del hábitat. De la misma manera, no quería limitarme a priorizar una escala de análisis por sobre las otras, por lo que otro desafío planteado era el diálogo permanente entre las escalas barrial, local, regional y nacional. Creo que después de varias décadas de tradición de estudios urbanos en mi país, Argentina, es necesario empezar a “arriesgarse” a ese tipo de abordajes, que, como cualquier otro, tiene puntos flacos —como la pérdida de especificidad y matices—, pero que son instancias de reflexión necesarias para no perder de vista el dinamismo de los procesos de

producción del espacio en las sociedades contemporáneas y para permitir generar miradas realmente comprensivas.

Feché el inicio del periodo de estudio de mi investigación en 1996 porque el cambio de institucionalidad que implicó la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires abrió como pocas veces una ventana de oportunidad para la discusión y la formación de legislación, normativa, políticas y programas destinados a abordar la problemática urbana, tratando de dar cuenta de procesos, tensiones y contradicciones de muy larga data. Pero esa ventana de oportunidad no tenía que ver sólo con el cambio de institucionalidad sino, como intento mostrar en este trabajo, con la dialéctica que se establece entre las esferas gubernamentales y los movimientos sociales urbanos, dialéctica que marca momentos de apertura y cierre para que las demandas de los diferentes sectores sociales puedan ser recibidas por los estamentos del Estado. La "ciudad blanca", recuperando la noción de Oszlak, que había intentado instaurar la dictadura militar con el intendente *de facto* Cacciatore, había atravesado una compleja y dinámica transición a la democracia que puso de manifiesto las profundas transformaciones que había llevado adelante dicho gobierno *de facto*. El conflicto social en general y, obviamente, los conflictos urbanos en particular reingresaron de manera abrupta a la ciudad desde los últimos años de la dictadura, mientras ésta se debilitaba: las ocupaciones de inmuebles, como en la traza de la ex Autopista 3 o las ex Bodegas Giol; el recrudescimiento de las condiciones habitacionales en barrios como La Boca y San Telmo; el repoblamiento de las villas que había desalojado compulsivamente la dictadura, entre otros conflictos urbanos resonantes que emergían en el contexto de transición. Cada uno expresa la diversidad y multiplicidad de los procesos de producción social del hábitat que coexistían en los márgenes de la "ciudad formal", producida por la lógica del capital y que la dictadura había querido entronizar.

Las tensiones urbanas no tardaron en volverse contradicciones flagrantes que marcaron toda la década de 1980 y la primera mitad de la década de 1990. No es que nada se hiciera en esa época, al contrario, se formularon algunos programas vitales para entender el derrotero posterior de los acontecimientos, como el RECUP Boca, el Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3 o el decreto de urbanización de villas. Especialmente vital y productivo fue el lapso de 1989 a 1992, cuando se gestaron inicialmente muchas de las iniciativas que marcan el periodo de estudio de mi trabajo. Pero todas estas políticas quedaron truncas en gran medida por la crisis socioeconómica, primero, y también porque el gobierno municipal comenzó a orientarse de manera decidida a privilegiar los

negocios inmobiliarios como forma de acumulación en la ciudad, expresada por ejemplo en reiteradas —y hasta escandalosas— excepciones al código de planeamiento y posteriormente en reformas completas con orientación promercado, como sucedió en 1989 y 2000.

Se empezaba a gestar lo que sería el régimen urbano de desarrollo en la ciudad de Buenos Aires, más o menos permeable a políticas urbanas de reparación, según la coyuntura, pero que no pondría en discusión nunca más la primacía de la ciudad como objeto de negocios por sobre su condición de valor de uso complejo. Mucho tiene que ver con esa orientación la conformación de una matriz de políticas destinadas a garantizar la transferencia de renta urbana al sector privado para apuntalar la acumulación. Esta orientación permite pensar en una suerte de concepción desarrollista que postulaba un “derrame espacial”, que terminaría por beneficiar al conjunto de los habitantes. Tal vez ninguna gestión puso tan de manifiesto este programa de gestión urbana como el gobierno de Mauricio Macri, que incluyó como objetivo de sus planes de desarrollo la equiparación de los precios del suelo entre el sur y el norte. “A confesión de parte, relevo de pruebas”, dice un principio jurídico conocido. Es notable ver cómo los datos de la Secretaría de Planeamiento muestran la eficacia de esta política con el correr de los años, al evidenciarse un mayor dinamismo de los precios del suelo en zonas del sur y el oeste, al calor de la mencionada orientación de las políticas urbanas. Este movimiento de precios del suelo no expresa otra cosa que reacomodamientos de la estructura de rentas, movimientos estructurales particulares según Jaramillo, o brechas de la renta del suelo según Smith, que permiten poner en funcionamiento la maquinaria de la renovación urbana. Lejos todavía estamos de la prometida equiparación: la diferencia de precios entre norte y sur sigue siendo enorme. La estructura de rentas de la ciudad expresa el agregado de procesos tan añejos como la propia conformación de la ciudad a fines del siglo XIX cuando se anexaron los pueblos de Flores y Belgrano. Pero esos movimientos relativos son fuente de enormes transferencias de riqueza en forma de renta y retroalimentan, a su vez, la lógica especulativa inherente al mercado inmobiliario. Esto se puede ver claramente en megaemprendimientos como Puerto Madero, pero también en operaciones de menor escala como la renovación de la traza de la Ex AU3 y el impulso al Barrio Parque Donado Holmberg, o incluso en la microrrenovación experimentada en los barrios del sudeste.

Uno de los núcleos centrales de este trabajo apunta a cuestionar este sentido común urbano —instaurando en algún momento de la década de 1990 y que se consolida a partir de 1996—, que postulaba que cualquier desarrollo urbano sería

positivo, por efecto del derrame espacial. Una verdadera máquina de crecimiento, de acuerdo con la noción acuñada con Molotch. Creo que el trabajo permite, al menos, cuestionar severamente que la movilización y transferencia de rentas urbanas al sector privado generen un círculo virtuoso de derrame y distribución de riqueza, y además aporta pruebas concretas de que en muchos casos esta orientación tiene efectos sociales y económicos muy perversos, como sucede cuando se promueven lógicas de desplazamiento de población que configuran procesos de gentrificación o de renovación urbana excluyente.

Los efectos sociales y económicos adversos de este régimen urbano de desarrollo se pueden observar palpablemente en la evolución del déficit habitacional que no cesó de crecer, en el aumento sostenido de la población en villas y asentamientos, en el ensanchamiento de la brecha entre los ingresos medios de la población y el precio de los inmuebles, en el aumento de los hogares que acceden a la vivienda como inquilinos, etcétera. Claramente se pone de manifiesto el carácter excluyente en términos socioeconómicos que adquiere la gestión urbana en la Ciudad de Buenos Aires en las últimas décadas.

Sin embargo, para terminar y hacer justicia es necesario destacar que este modelo de gestión urbana no es un ejemplo aislado, sino que se inserta en un contexto mucho más general de conformación de un modelo de acumulación determinado en nuestro país y en la región latinoamericana, que tiene como uno de sus elementos centrales la acumulación por medio de la movilización de rentas asociada al suelo, tanto urbano como rural. La absorción de excedentes de capital y trabajo a través de la producción del paisaje urbano —lo que Harvey denomina *ajuste espacio-temporal*— es una constante en nuestro país, al menos desde la década de 1990, y permite comprender el carácter sesgado y dependiente del capitalismo argentino. Fuga de capitales e inversión inmobiliaria especulativa son dos elementos centrales para comprender los límites del desarrollo nacional. Estos límites están presentes tanto durante el régimen de acumulación de valorización financiera, que entra en crisis en 2001, como durante el régimen de acumulación que caracterizamos transitoriamente como neodesarrollista y que se inicia con la devaluación de 2002. De hecho, las transformaciones territoriales observadas en la región metropolitana de Buenos Aires no modificaron sustancialmente su carácter en ambos periodos, mostrando la continuidad de este sesgo particular del régimen de acumulación. En sus trabajos más recientes, Harvey no cesa de señalar el advenimiento de un capitalismo rentista cada vez más centrado en la obtención de rentas extraordinarias y extremadamente especulativas, vinculadas a la explotación del suelo y los bienes comunes, en detrimento de la actividad

productiva. En Argentina, en ese aspecto, el futuro llegó hace rato, parafraseando la letra de una canción de Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota, un famoso grupo de rock nacional.

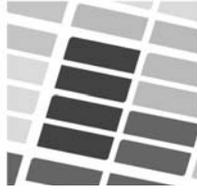
Régimen urbano de desarrollo, políticas urbanas destinadas a promover reacomodamientos de la estructura de rentas y transferirla al sector privado, dosis homeopáticas de políticas habitacionales paliativas en respuesta a los momentos de mayor presión y organización de los movimientos sociales urbanos, aumento sostenido del déficit habitacional en todas sus expresiones y un régimen de acumulación que tiene como uno de sus principales factores la canalización del excedente de capital y trabajo en la producción especulativa de espacio urbano, son elementos de una realidad muy compleja que se intentó abordar en un proceso de investigación acotado como es una tesis de doctorado. Este intento de aproximarse a un problema complejo es tal vez el mayor mérito de este trabajo y espero que pueda ser mejorado y retomado por futuras investigaciones.

Para finalizar, quería reiterar mi agradecimiento a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas que posibilitaron mi formación y mi ingreso a la carrera de investigador científico recientemente. Y también a la Universidad Nacional de Río Negro, donde me desempeño actualmente como docente investigador. Más en general, agradezco profundamente el énfasis histórico que tiene mi país en la educación pública y gratuita y la capacidad que ha mostrado el Estado nacional en los últimos años para ampliar la capacidad instalada y la inversión en el sistema científico y tecnológico, tanto en materia de recursos humanos como en infraestructura. Esperemos que sea una política pública que haya llegado para quedarse y que cada vez se consolide más como un sector estratégico para un desarrollo nacional sostenido e integrado en nuestra región latinoamericana.

Muchas gracias al Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores por organizar este concurso y gracias al jurado por valorar mi tesis como un aporte digno de ser premiado.

Siendo un poco reiterativo, quería volver a agradecer a Mariana, mi compañera todos estos años, y espero de todo el resto de mi vida, y dedicarle este trabajo a mi hijo Facundo que me ilumina y alegra todos los días de mi vida hace ya dos años.

capítulo



uno

Capítulo 1.

Introducción

Planteamiento del problema

Desde la década de 1970 y, especialmente, desde la década de 1990, cuando se consolidan las principales transformaciones impulsadas por el paradigma económico neoliberal, se sucedieron cambios en el régimen de acumulación que impactaron fuertemente en la estructura territorial y social de la Ciudad de Buenos Aires.¹ En este marco, la ciudad se afianzó como un centro de importancia regional y se constituyó en un polo receptor de ingentes inversiones extranjeras, entre las que destacaron los emprendimientos inmobiliarios vinculados a proyectos de renovación urbana en áreas centrales, la extensión de las urbanizaciones cerradas y nuevas centralidades en la periferia.

Entre otros cambios sociales derivados de este proceso pueden mencionarse: la suburbanización y periurbanización de una parte de los sectores de ingresos

1 Este trabajo pone especial énfasis en la CABA, definida por sus límites político-administrativos, más allá de reconocer y reconstruir procesos sociales y espaciales que tienen una lógica metropolitana o regional. Se reconoce que la delimitación político-administrativa es arbitraria y que la CABA forma parte de una región metropolitana mucho más extensa, con la que mantiene vínculos físicos y funcionales. Para diferenciar en la redacción, sólo se hace referencia a la región metropolitana, o ciudad metropolitana, cuando explícitamente se especifique así, por medio de las denominaciones metrópolis, Región Metropolitana, aglomerado, entre otros. De lo contrario, ciudad, área central, CABA, son todas denominaciones que se refieren a la ciudad definida en términos político-administrativos.

medios-altos y altos; el desplazamiento de sectores medios al primer y segundo cordones del conurbano por el alza de los alquileres y del costo de vida en general y la extensión acelerada de ciertas tipologías del hábitat popular, como las villas y asentamientos, con gran concentración en la zona sur y con un componente importante de población migrante.

Estos procesos están relacionados con transformaciones socioeconómicas globales, vinculadas a la reestructuración económica iniciada en la década de 1970, a los cambios en las modalidades de intervención estatal, a los flujos migratorios internacionales, etcétera. Pero también fueron reproducidas por y adaptadas específicamente a la dinámica socioeconómica local. En esta adaptación, el Estado, en sus diferentes niveles, tuvo un papel central a través de la formulación e implementación de políticas públicas. Estas políticas fueron diversas en sus abordajes, pero encontraron en las políticas específicamente urbanas implementadas en el nivel local un factor determinante.

En términos generales, se puede postular que el gobierno local actuó como promotor o facilitador de dichas transformaciones, conformando una determinada alianza entre el sector público y el sector privado que puede ser caracterizada como un régimen urbano (Stone, 1989). Así, realizó importantes inversiones en infraestructura y espacio público, especialmente en algunas áreas definidas para su "puesta en valor" y fue modificando sucesivamente la normativa urbana según las demandas del sector inmobiliario, identificado como uno de los principales motores del crecimiento en la escala local. Por su parte, las regulaciones sobre el mercado inmobiliario, tanto en el submercado de suelo como en el de inmuebles, se mantuvieron en niveles bajos y no se ha avanzado en la implementación de instrumentos que apunten a regular su funcionamiento.

Por otro lado, el Estado local tuvo un accionar errático con respecto al hábitat popular: si bien fue generando una profusa normativa que amparaba a prácticamente todas las tipologías del hábitat popular, tuvo una baja proporción del gasto social asignado al sector vivienda, ineficacia e ineficiencia en la ejecución del gasto por parte de los organismos especializados en vivienda social, escasos avances en las políticas de urbanización de villas y asentamientos, etcétera. En gran medida, este accionar dependió de la capacidad de organización, movilización, presión y negociación de los sectores populares para generar cierta permeabilidad por parte de las instancias gubernamentales encargadas de formular e implementar las políticas urbanas.

En este contexto, se hace necesario abordar en la investigación la incidencia de las políticas urbanas en las transformaciones territoriales en curso y, especí-

ficamente, en relación con el desarrollo de procesos de producción del hábitat. Es decir, en qué medida la intervención pública es un factor coadyuvante de la (re)estructuración del territorio en el espacio urbano, qué consecuencias sociales y económicas conlleva y qué conflictos emergen en su desarrollo. Por ello, es importante dar cuenta de las diferencias entre los diseños, los procesos de implementación y los efectos concretos de las políticas urbanas sobre el territorio. Es durante el proceso de implementación de una política cuando ésta adquiere sus rasgos definitivos, independientemente de los objetivos inicialmente formulados. A su vez, interesa interrogarnos sobre el complejo entramado de actores sociales que intervienen en cada una de las etapas de una política, sus intereses, estrategias y tomas de posición, los modelos y visiones sobre la ciudad en los que sustentan su accionar y los conflictos que emergen en su interacción por el uso y apropiación del espacio urbano.

Objetivos generales y específicos

Este trabajo tiene como objetivo general analizar las relaciones entre las transformaciones territoriales, las políticas urbanas formuladas e implementadas desde el Estado local y los procesos de producción del hábitat en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el periodo 1996-2011.

En este sentido, se vinculan tres dimensiones de los procesos sociales y espaciales: las transformaciones territoriales guardan estrecha relación con las modalidades de producción (y reproducción) de las condiciones necesarias para habitar² en la ciudad, y las políticas urbanas son uno de los principales factores que dan sustento a dichas condiciones. Son procesos que se retroalimentan, incluso se podrían considerar diferentes formas o entradas para abordar los mis-

2 Existen diversas formas de entender el término *habitar en la ciudad*: desde una visión más acotada, vinculada a la reproducción social de los diferentes sectores sociales y a la dinámica de una sociedad capitalista, donde existe una lista —variable según el momento sociohistórico y las reivindicaciones populares— de bienes y servicios que deben garantizarse a la población, hasta una visión más integral, contrahegemónica, como la que propone Lefebvre (1978), que intenta “rescatar al hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”, instaurar la posibilidad del buen vivir para todos y hacer de la ciudad el “escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva” (citado en Mathivet, 2009). En este trabajo damos cuenta de ambas: por un lado, como propuesta política integral, como horizonte y espacio de disputa y, por el otro, como condiciones materiales del habitar históricamente constituidas. Por su parte, la relación entre el habitar y las políticas urbanas refiere a un debate más general sobre la capacidad transformadora o meramente reproductora de la acción estatal, que será abordada con mayor detalle a lo largo del trabajo.

mos procesos sociales y espaciales. De esto deriva una gran complejidad para su abordaje en un proceso de investigación acotado, complejidad que está dada por el carácter recursivo de las prácticas sociales (Giddens, 2001) y la relación dialéctica entre las estructuras sociales y las prácticas que despliegan los agentes. No "cristalizar" esta dialéctica es todo un desafío para el proceso de investigación —que se basa justamente en objetivar los procesos sociales— y requiere la formulación y reformulación permanente de los análisis desarrollados, así como la combinación de diferentes estrategias metodológicas.

El recorte temporal propuesto (1996-2011) responde a una diversidad de motivos, tanto teóricos, como metodológicos. El principal de ellos es que 1996 marca la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, que modificó profundamente la dinámica política local. Esto es importante porque gran parte de las políticas urbanas que se analizan en este trabajo son formuladas e implementadas por el gobierno local, que es la instancia que detenta el control territorial y, por ello, es la encargada de regular el crecimiento urbano. De ahí que sea coherente plantear el recorte temporal en función de procesos locales y no en función de procesos de escalas que claramente repercuten en lo local pero que no lo determinan de manera unívoca, como puede ser el contexto macroeconómico. Además, el periodo seleccionado incluye etapas políticas bien diferenciadas del proceso de autonomización: entre las gestiones "progresistas" hasta 2007 y el posterior cambio de coalición gobernante con la asunción de Mauricio Macri a la jefatura de gobierno. Esta diversidad de colores políticos en las gestiones permite observar rupturas y continuidades en los procesos señalados. De la misma manera, el periodo abarca coyunturas macroeconómicas muy diversas, desde el declive y crisis del régimen de acumulación neoliberal hasta su reformulación y la consolidación del régimen de acumulación vigente en la actualidad; lo que también permite evaluar hasta qué punto se produjeron rupturas y continuidades en los procesos locales *vis à vis* los cambios en el régimen de acumulación.

Asimismo, es un periodo que cuenta con una adecuada disponibilidad de datos de estadísticas oficiales, ya que abarca dos censos nacionales de población y vivienda, lo que permite observar la evolución de variables e indicadores de manera comparable. También cuenta con datos sistemáticos producto de la realización de la Encuesta Anual de Hogares desde 2002, datos sobre el mercado inmobiliario, tanto oficiales como de consultoras privadas y es el periodo para el que existe la mejor disponibilidad de datos presupuestarios de las cuentas de inversión.

Para llevar adelante el objetivo general señalado, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Describir las transformaciones territoriales recientes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y sus consecuencias en términos sociales y económicos para la población.
- Caracterizar el papel del Estado local en las transformaciones territoriales por medio de la formulación e implementación de políticas urbanas.
- Indagar sobre las diferentes modalidades de producción del hábitat desplegadas en la Ciudad de Buenos Aires, su relación con las transformaciones territoriales reseñadas y con las políticas urbanas implementadas por el Estado local. Específicamente, analizar el impacto de dichas políticas en términos de acceso al suelo urbano y la vivienda para los diferentes sectores sociales.
- Describir el entramado de actores sociales involucrados en la formulación e implementación de dichas políticas urbanas, sus intereses, tomas de posición y estrategias desplegadas, y los conflictos por la apropiación del espacio urbano por parte de diferentes sectores que emergen a partir de su interacción.

Hipótesis y metodología

La hipótesis que guía esta tesis puede ser formulada de la siguiente manera: las transformaciones territoriales que caracterizaron a la CABA desde 1996 tendieron a delimitar un modelo de ciudad cada vez más excluyente, donde amplios sectores de la población ven dificultado su acceso al suelo y a la vivienda adecuados. Las políticas urbanas implementadas por el Estado de la CABA fueron un factor central en la promoción de estas transformaciones, orientando su accionar hacia la valorización inmobiliaria, como expresión de la conformación de un régimen urbano local de desarrollo. Asimismo, el accionar público tendiente a garantizar la vivienda y el hábitat digno para los sectores populares fue errático y sujeto a la capacidad de estos sectores de generar niveles adecuados de organización y movilización que les permitieran presionar y negociar una solución puntual, muchas veces paliativa, para la problemática que los afectaba.

Considerando las características del proyecto y sus antecedentes, resultó conveniente trabajar con una metodología que combinara abordajes metodológicos diversos, pero que en términos generales se inscribe en lo que se denomina el *paradigma interpretativo* en las ciencias sociales. Este paradigma reconoce que es imposible dar cuenta de una realidad objetiva de la que el proceso de investi-

gación sea un mero reflejo. Por ello se postula que las ciencias sociales se basan en "interpretaciones de segundo grado", es decir, interpretaciones de interpretaciones realizadas permanentemente por los actores sociales involucrados. El proceso de investigación permite sistematizar y objetivar dichas interpretaciones, a los fines de que puedan ser evaluadas en su coherencia y validez internas, pero no pueden ser evaluadas en tanto realidad objetiva cuantitativamente verificable.

Es por ello que a lo largo del trabajo de investigación se llevaron adelante diferentes estrategias metodológicas: desde la reconstrucción histórica de procesos sociales y espaciales, la realización de entrevistas en profundidad con funcionarios, especialistas, representantes de organizaciones sociales, la asistencia a diferentes instancias de formulación, implementación y seguimiento de algunas de las políticas analizadas, hasta el análisis de documentos e informes de organismos gubernamentales (en un contexto caracterizado por su limitación y falta de disponibilidad), así como de relevamientos coelaborados por el investigador, etcétera. Cada estrategia metodológica echó luz sobre diferentes dimensiones del problema que se pretende abordar, para posteriormente ser integradas en un relato que dé cuenta de las diferentes perspectivas de análisis, pero que respete la especificidad de cada uno de los abordajes. Esta estrategia de triangulación permite una integración de la dimensión espacial y social de los procesos analizados.

El objeto de estudio delimitado en este trabajo se plantea la interrelación entre dimensiones constitutivas de los procesos socioespaciales y lo hace en la escala de lo local. Esto implica definiciones concretas y limitaciones sobre la profundidad con que se abordan algunos procesos. Dada la complejidad y la extensión de la Ciudad de Buenos Aires, muchos de los elementos analizados en este trabajo pueden motivar investigaciones específicas y varias tesis doctorales por sí mismos, de hecho muchas veces se recurrió a tesis de colegas como parte de la literatura existente. El desafío fue intentar elaborar una visión más general de algunos procesos sociales y espaciales locales, sabiendo que se perdería en esa decisión la especificidad que permite un abordaje más "pegado al territorio", como el que realizara el propio autor en ocasión de investigaciones previas. La tesis de doctorado pareció una instancia adecuada para intentar desarrollar este "salto" en la escala de análisis y la integración en un relato unificado de tantas y tan variadas fuentes de información.

Nada de esto estuvo exento de cierto involucramiento de parte del investigador en la materia que se abordó en el proceso de investigación, ya sea como partícipe activo o como observador interesado. Esto requirió un esfuerzo adicional de distanciamiento para con el objeto de estudio, como el que requieren

en general las instancias de investigación académicas. No obstante, es difícil no discernir en este trabajo una concepción y un posicionamiento político claro sobre el derrotero de las transformaciones territoriales protagonizadas por la ciudad, las diferentes modalidades de producción del hábitat identificables y la incidencia de las políticas urbanas desplegadas localmente. Lejos de restarle valor al trabajo realizado, la sistematización y objetivación de los argumentos desarrollados es lo que permite evaluar la coherencia y consistencia del proceso de investigación llevado adelante.

A fin de dar respuesta a los objetivos de investigación planteados, se profundizó en la reseña bibliográfica realizada para la elaboración de la tesis de maestría en Políticas Sociales, sobre formulación e implementación de políticas urbanas, procesos de producción del hábitat y los procesos de reestructuración territorial de las ciudades contemporáneas.

Asimismo, para caracterizar las transformaciones territoriales recientes en la CABA se relevó información estadística disponible (censos, relevamientos de precios de terrenos y usos del suelo, encuestas de hogares, etcétera), que permitió dar cuenta de estas transformaciones y su impacto en la estructura socioeconómica. Se utilizaron entrevistas en profundidad, encuestas sociodemográficas y relevamientos de precios de inmuebles coelaborados por el tesista en el marco de proyectos de investigación del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (AEU-IIGG).

De la misma manera, se relevó información sobre las políticas urbanas implementadas en la última década, a partir de bibliografía especializada, documentos oficiales y documentos internos a los que se pudo tener acceso en el curso del trabajo de campo. También se reconstruyeron las acciones y omisiones estatales por medio de entrevistas en profundidad con funcionarios, políticos y técnicos involucrados, así como vecinos y representantes de organizaciones de los barrios seleccionados. Finalmente, cuando fue pertinente se acudió a fuentes periodísticas que permitieron ilustrar los posicionamientos de determinados actores en la escena pública, en el marco de conflictos urbanos.

Investigaciones previas del autor que se relacionan con el tema de esta tesis

31

A partir de mi inserción en el AEU-IIGG, he tenido oportunidad de participar en diversos proyectos de investigación que han sentado las bases para la perspectiva

de investigación que se pretende desarrollar en este trabajo. Mi participación en dichos proyectos estuvo vinculada fundamentalmente a dos líneas de investigación: por un lado, el análisis de los procesos de gentrificación en barrios del sur de la CABA, intentando asociar la dinámica de reestructuración territorial local con procesos socioeconómicos más generales; por otro lado, los procesos de producción social del hábitat de los sectores populares y las políticas habitacionales implementadas por el Estado en villas y asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Esta doble inserción en proyectos de investigación me permitió aproximarme con diferentes abordajes a las dimensiones de análisis delimitadas en este trabajo, que se hacen confluír en un mismo proceso de investigación. En ocasión de mi tesis de maestría en Políticas Sociales intenté un primer acercamiento de estas dimensiones para el caso del barrio de La Boca. En ese trabajo reconstruí la persistencia en el tiempo de proyectos urbanos antagónicos para el barrio de La Boca, que se vinculan con su origen como barrio de asentamiento de sectores populares, con gran presencia de la tipología de los conventillos e inquilinatos. De un lado, el proyecto de incorporación de La Boca a la renovación urbana del área central de la ciudad, a través de la promoción del turismo y los servicios asociados, en detrimento de los sectores populares allí localizados, que veían sus condiciones de vida afectadas por el proceso de renovación urbana. Del otro lado, el proyecto de rehabilitación del hábitat degradado, especialmente los conventillos e inquilinatos, que apuntaba a garantizar la permanencia de los sectores populares en el barrio donde habían conformado su residencia. En el camino aparecieron otras tensiones, relacionadas con los intereses del sector inmobiliario, que pugnaba por reactivar el mercado barrial, y con los intereses de "minorías intensas", que impulsaban la utilización de las reservas de tierras fiscales para ser utilizadas como espacios verdes y se oponían a ciertos tipos de proyectos de vivienda social.

32 En ocasión de la tesis de maestría, por su carácter limitado y por una decisión metodológica, el proceso de renovación urbana fue tomado como una variable dada, contextual e incorporada en términos descriptivos. En este trabajo, en cambio, indago las transformaciones ocurridas en la ciudad —no ya en un barrio determinado—, incorporando el conjunto de intervenciones estatales que tienen efectos en la estructura territorial de la ciudad, pero además analizando los procesos de producción capitalista del hábitat, la dinámica del mercado inmobiliario y las transformaciones territoriales asociadas. Es un planteamiento más complejo, adecuado a la complejidad y alcance previsto para una tesis de doctorado.

Método de exposición y estructura de la tesis

Esta tesis se divide en nueve capítulos, incluyendo esta introducción, dos capítulos que introducen los elementos teóricos y conceptuales, un capítulo que contextualiza el trabajo en la Región Metropolitana de Buenos Aires, cuatro capítulos temáticos y un capítulo con las conclusiones y principales hallazgos resultantes. Dada la complejidad de la temática, en cada uno de los cuatro capítulos temáticos se desarrollan abordajes diferentes y en gran medida complementarios sobre las tres dimensiones que estructuran esta tesis: transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat. Cada forma de abordaje pone de relieve algunos aspectos de los procesos socioespaciales que no pueden ser incorporados plenamente en los otros abordajes, para mantener una línea argumental que haga posible seguir el proceso de investigación desarrollado. En este sentido, es una metodología de exposición que puede ser caracterizada como un “calidoscopio”, que permite diferentes entradas para la lectura, pero donde sólo la lectura general del trabajo permite reconstruir el argumento acabado que se desarrolla en el proceso de investigación. Asimismo, dentro cada parte, se combina el abordaje temático con la dimensión histórica y espacial de los procesos analizados, de ahí que sean recurrentes los cambios de escala: barrio, área central, metrópolis, y la exposición cronológica.

Los dos capítulos que siguen a esta introducción desarrollan los elementos teóricos y conceptuales que estructuran el conjunto de la tesis.

El capítulo 2 desarrolla un recorrido conceptual por la diversidad de abordajes disciplinares y conceptuales sobre los procesos de transformación territorial en las ciudades contemporáneas. Se desarrollan tres de las principales perspectivas presentes en la literatura, con el objetivo de hacer su revisión crítica e integración desde un marco conceptual que creemos más adecuado.

En primer lugar, se expone la perspectiva de la globalización y las ciudades globales, que postula el advenimiento de una economía posfordista caracterizada por los servicios avanzados de la producción, y la reformulación del papel desempeñado por las ciudades, que pasan a tener como rol principal el control y comando de la economía global.

En segundo lugar, se desarrolla la perspectiva de la gentrificación y la difusión urbana que, a diferencia de la perspectiva de la globalización —que se ubica en una escala global de análisis—, analiza dinámicas urbanas, sociodemográficas y económicas en territorios acotados, insertándolos en el contexto de globalización. La gentrificación está caracterizada por el recambio poblacional en áreas

centrales degradadas de la ciudad, que trae aparejado una renovación del parque habitacional, así como la emergencia de nuevos estilos de vida y consumo. La difusión urbana, por su parte, se centra especialmente en la morfología que adquieren las ciudades en su crecimiento y desarrollo. Así, la difusión está caracterizada por el crecimiento urbano de bajas densidades medias, la extensión de la utilización del automóvil particular y la periurbanización.

En tercer lugar, se desarrolla la perspectiva de la segregación social que se centra más en aspectos sociológicos de las transformaciones territoriales, haciendo hincapié en la localización de los diferentes sectores sociales en el espacio. Se diferencian dos formas de abordaje de esta problemática: uno, cuantitativo, que busca mapear la localización de los sectores sociales en la ciudad y problematizar la relación entre estructura social y urbana; otro, cualitativo, que se basa en el estudio de lugares que son definidos como segregados *a priori*, y su vinculación con el resto de la ciudad.

El objetivo del capítulo es analizar críticamente todas estas perspectivas, puntualizando sus diferencias y sus similitudes, y su pertinencia para el abordaje del caso de la Ciudad de Buenos Aires. El argumento general desarrollado es que todas estas perspectivas se vinculan con el proceso más general de acumulación capitalista y su reestructuración territorial, por lo que deben ser inscritos en este marco conceptual para evitar la fragmentación teórica. Se propone la perspectiva del materialismo histórico-geográfico desarrollada en los trabajos de David Harvey, que postula que la reestructuración territorial constituye una estrategia del sistema capitalista para reiniciar el ciclo de acumulación en momentos de recesión y crisis, y se vuelve central en la etapa actual del régimen de acumulación flexible a escala global.

En el capítulo 3 se desarrolla la noción de producción del hábitat como una perspectiva que nos permite recuperar muchas de las transformaciones territoriales señaladas desde la perspectiva de la producción y reproducción de las condiciones del habitar de la población en las ciudades contemporáneas. En este sentido, nuestro mayor interés radica en analizar las transformaciones territoriales a la luz de las condiciones de acceso al suelo urbano y la vivienda de la población.

En este marco, se diferencian en la producción del hábitat tres procesos y/o lógicas. En primer lugar, la producción capitalista del hábitat, caracterizada por la lógica de la ganancia y el mercado, que privilegia el suelo y la vivienda como mercancía. En segundo lugar, la producción social del hábitat, caracterizada por la lógica de la necesidad, que privilegia el suelo y la vivienda como valor de uso.

En tercer lugar, la lógica estatal y las políticas urbanas, que nos remiten a la conceptualización general sobre el Estado en las sociedades capitalistas.

En el capítulo 4 se contextualiza la investigación en la Región Metropolitana de Buenos Aires y se realiza una breve síntesis de su reestructuración territorial *vis à vis* las transformaciones en el régimen de acumulación en las últimas décadas.

Se comienza por caracterizar brevemente el régimen de acumulación de valorización financiera instaurado en la década de 1970. Posteriormente, con la crisis de 1998 se da cuenta de una etapa de recesión económica y deterioro socioeconómico de la población, proceso que culminó con la crisis de 2001, y que implicó el agotamiento del régimen de acumulación y su reformulación. En términos generales, pese a dicha reformulación, se pueden identificar continuidades en el proceso de reestructuración de la RMBA, que tuvo entre sus principales elementos: la suburbanización y periurbanización de las elites (Torres, 2001), protagonizada por las urbanizaciones cerradas, y de servicios avanzados como la hotelería y la gastronomía; la reestructuración del aparato productivo, con la emergencia de polos y distritos industriales periféricos, en detrimento del tradicional cinturón industrial; los procesos de renovación urbana en áreas centrales; la densificación de algunos barrios residenciales tradicionales de la mano de la explosión en la oferta de vivienda suntuaria; cambios en los modos de transporte (desarrollo de las autopistas y predominio del automóvil privado, desinversión y decadencia de los modos guiados, especialmente el tren), entre otros.

En el capítulo 5, el primero de los capítulos temáticos, se exponen las principales políticas urbanas vinculadas al hábitat popular desarrolladas en la CABA en el periodo 1996-2011. Se postula una dialéctica entre dichas políticas urbanas y las demandas populares asociadas al hábitat. En consonancia con la perspectiva teórico-conceptual en la que abrevia este trabajo y las hipótesis que lo orientan, se postula que la orientación de las políticas urbanas puede ser entendida como la resultante entre la lucha y las reivindicaciones de los diferentes sectores sociales, su capacidad de organización y de presión para exigir a y negociar con el Estado de la ciudad algún tipo de intervención pública que mejore sus condiciones habitacionales y apunte las modalidades de producción de hábitat que despliegan. Esta perspectiva nos va a permitir identificar momentos de "apertura" y "cierre" por parte del Estado de la ciudad a las demandas populares relacionadas con el hábitat en el periodo de estudio.

En el capítulo 6 se plantea la reconstrucción de la valorización inmobiliaria como la expresión de la vigencia de un régimen urbano de desarrollo en la CABA durante todo el periodo de análisis. Para ello, se desarrolla conceptualmente qué

se entiende por régimen urbano, siguiendo los trabajos de Clarence Stone. En seguida, se desarrolla el andamiaje conceptual en que se fundamenta la política urbana de valorización inmobiliaria, caracterizado como una justificación que combina elementos de raigambre neokeynesianos —que enfatizan la inversión pública como “palanca” del crecimiento económico— con elementos de raigambre neoliberal —la desregulación del mercado inmobiliario como forma de promover la inversión privada.

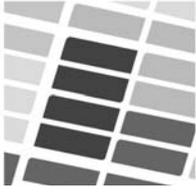
Posteriormente, se analizan tres casos que permiten ilustrar los procesos de valorización inmobiliaria como efecto de las políticas urbanas implementadas. En primer lugar, la experiencia de Puerto Madero y el proyecto de extensión del área central. En segundo lugar, el proyecto de urbanización denominado Barrio Parque Donado-Holmberg, enmarcado en el proceso de recuperación del Sector 5 de la Traza de la Ex AU3. En tercer lugar, la promoción de la renovación urbana en los barrios del sudeste de la ciudad: San Telmo, La Boca, Barracas y Parque Patricios.

En el capítulo 7 se analizan, desde la perspectiva de la producción del hábitat, las consecuencias de las transformaciones territoriales y las políticas urbanas implementadas. Para ello nos centramos en el acceso al suelo urbano y la vivienda para los sectores populares y medios. Se caracteriza el déficit habitacional vigente en la ciudad, su vinculación con procesos de producción del hábitat y la dinámica inmobiliaria, teniendo en cuenta la evolución de los precios del suelo, la vivienda, el alquiler, los ingresos de la población y las condiciones de acceso al crédito hipotecario. Este análisis permite evidenciar cómo la dinámica inmobiliaria resultante adquiere características excluyentes para grandes sectores de la población.

En el capítulo 8 se reconstruye la puja entre diferentes modelos o perspectivas de ciudad en el marco del desarrollo de conflictos urbanos puntuales. Los principales clivajes que atraviesan estos modelos son la tensión entre la ciudad como valor de uso y como valor de cambio, y la perspectiva incluyente o excluyente frente a los sectores populares. Para ello, se propone una tipología combinando estos dos clivajes, a partir de la cual se identifican los diferentes modelos en pugna: la ciudad objeto de negocios; la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades; la ciudad desde la perspectiva del derecho a la ciudad; y la ciudad del subsidio a la demanda y la acción reparadora. Se analizan cuatro conflictos puntuales para ilustrar el argumento: la toma del Parque Indoamericano, la construcción de vivienda social en el predio de Casa Amarilla, el proyecto de urbanización Solares de Santa María y los conflictos por los proyectos alternativos para las tierras fiscales nacionales en la CABA.

Finalmente, en las conclusiones se destacan los principales aportes y hallazgos de la tesis. Asimismo, se dejan planteadas las interrogantes pendientes para futuras investigaciones y se exploran posibles políticas urbanas a implementar en la ciudad, para paliar algunas de las problemáticas identificadas a lo largo de este trabajo.

capítulo



dos

Diferentes abordajes disciplinares sobre las transformaciones territoriales en las ciudades contemporáneas

Este capítulo tiene como objeto desarrollar un estado del arte sobre los procesos de transformación territorial en las ciudades contemporáneas, recorriendo algunos de los principales abordajes disciplinares existentes en la literatura, para posteriormente criticarlos e intentar integrarlos en una perspectiva que parece más adecuada a los objetivos planteados en este trabajo.

Lo primero que salta a la vista cuando se recorre la cantidad de trabajos recientes que indagan sobre esta problemática es el innegable auge de los estudios que buscan definirse como urbanos. Esta profusión es parte de lo que Soja (2008), entre otros, denomina el "giro espacial" en las ciencias sociales, que ubica hacia fines de la década de 1960 y principios de la década de 1970, pero que se termina de consolidar en la década de 1990.

El origen de este giro espacial está dado por lo que el autor denomina una extendida crisis urbana en los países centrales en la década de 1960 y se expresa en los pioneros trabajos del filósofo francés Lefebvre (1976, 1978, 1981 y otros). Producto de estos trabajos surgieron investigaciones y escuelas de investigación, como la nueva sociología urbana francesa. Sin embargo, en cuestión de algunos años el foco de atención derivó hacia otras temáticas, como los movimientos sociales, las nuevas políticas sociales y económicas propuestas por el Consenso de Washington, la transición de los países de la ex Unión Soviética, etcétera. Hubo que esperar a mediados de la década de 1990 para que, nuevamente, algunos de

los principales cambios y problemas sociales comenzaran a ser analizados desde una perspectiva específicamente urbana.

Desde entonces, se han multiplicado los trabajos en esta área, así como las disciplinas y los abordajes. Arquitectos, urbanistas, geógrafos, sociólogos, economistas, antropólogos fueron incorporándose a esta nueva forma de analizar la realidad social desde la investigación académica.

Sin embargo, como también señala Soja (*op. cit.*), este auge de los estudios urbanos estuvo caracterizado por un abordaje casuístico y una cierta reticencia a generar conceptos y abstracciones más generalizables, lo que dificultó la condensación de perspectivas teórico-conceptuales más acabadas. Con la excepción de los autores neomarxistas, como Harvey o el primer Castells, a quienes se puede incluir sin dificultades en una tradición de pensamiento más abarcadora, muchos de los nuevos desarrollos en investigación urbana se caracterizaron por su fragmentación y/o eclecticismo teórico. Primó entonces la diferenciación conceptual, que llega a extremos que hacen imposible que decante un corpus más o menos acabado de conceptos y teorías que permitan delimitar con mayor claridad una disciplina.

En este contexto, sin pretender generar una acabada síntesis conceptual en el campo de los estudios urbanos, pero con el afán de ordenar las principales aproximaciones sobre transformaciones territoriales en ciudades contemporáneas para generar herramientas analíticas que nos permitan estudiar integralmente los procesos de transformación en la Ciudad de Buenos Aires, se presentan algunas de las principales perspectivas analíticas identificadas. Hacia el final del capítulo se intenta articular una propuesta analítica en un marco conceptual más general, que puede denominarse materialismo histórico-geográfico.

Globalización, ciudades globales y ciudades duales

40

Una de las principales líneas de investigación sobre transformaciones territoriales en ciudades contemporáneas es aquella que las asocia estrechamente al fenómeno de la globalización, entendida como una intensificación de los intercambios económicos en la escala global —es decir, no sería un fenómeno novedoso, sino la profundización de una tendencia y de la conciencia de este cambio— con importantes consecuencias en las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Este abordaje pone a las transformaciones territoriales como variable dependiente de un conjunto de transformaciones sociales y económicas de nivel

global, que se traducen espacialmente en la modificación del papel y las funciones de los espacios urbanos.

Según este abordaje, la globalización económica liderada por el capital financiero que se inicia en la década de 1970 tiene como una de sus principales consecuencias la reformulación de la división internacional del trabajo, que implica la reestructuración territorial de la producción industrial. Ésta se desplaza de los países centrales, gracias a la movilidad del capital financiero, hacia los nuevos centros industriales en el sudeste asiático y en menor medida hacia algunos países de Latinoamérica, en búsqueda de mejores condiciones de acumulación —salarios más baratos, mejores condiciones de inversión, menos controles estatales, etcétera. En este contexto, la inversión extranjera directa es uno de los principales vectores a través de los cuales se globalizan algunas ciudades y territorios periféricos. A la globalización del capital le sigue, con mayores restricciones, una globalización de la mano de obra, que implica el desplazamiento de grandes contingentes de personas en búsqueda de empleo, generando conflictos migratorios y el recrudescimiento de posturas xenófobas.

En el relato globalizador todo está propiciado y promovido por una revolución tecnológica en el campo de las telecomunicaciones (protagonizada paradigmáticamente por la aparición y la masificación de internet) que, en palabras de Harvey (1998), produce una compresión espacio-temporal. Esta revolución permite una profunda reorganización de la producción que da lugar a las empresas-red y a las redes transfronterizas que vinculan horizontalmente a las ciudades, las cuales pierden su carácter de unidad autocentrada y se convierten en lugares de entrecruzamientos de múltiples redes (De Mattos, 2002).

Esta globalización genera impactos directos en el papel desempeñado por las ciudades, reformulando su papel tradicional como espacios de producción y poniendo de relieve su condición de espacios de control y dirección del nuevo régimen de acumulación, con una preponderancia de los llamados servicios avanzados de la producción. Emergen así las *ciudades globales*, que se autonomizan relativamente de su territorio adyacente, poniendo en jaque la noción de Estado nacional como contenedor y unidad de análisis de los procesos sociales.³ Las ciudades globales son territorios en los que lo global se inserta directamente, pasando por alto la escala nacional (Sassen, 2007), y van configurando una red jerárquicamente organizada y con una clara división del trabajo, que es la que

3 También se ven afectados por el surgimiento de entidades supranacionales que erosionan su autoridad por "arriba".

permite comprender la dinámica económica global, y dan origen a una *nueva geografía de la centralidad*, que rompe con la dicotomía tradicional sur-norte o centro-periferia.

Esta reformulación del papel de las ciudades, se postula, tiene impactos directos en su estructura territorial. En ese marco, emerge la noción de *ciudades duales* (Castells y Mollenkopf, 1992), que apunta a dar cuenta de la inserción parcial de los territorios en la dinámica económica global y sus efectos en la estructura social y económica, fundamentalmente a través de la segmentación de los mercados laborales (Borja y Castells, 1997). Es en estos espacios globalizados en los que se observan mejores niveles de ingreso, las mejores condiciones habitacionales y de calidad de vida, etcétera. Pero, de la misma manera, la inserción en la globalización genera una marcada tendencia hacia la polarización social, promoviendo marginalidad y exclusión en los territorios que no logran insertarse en el nuevo orden mundial. Marginación y exclusión se convierten en la contracara del desarrollo económico y no, como en el esquema desarrollista tradicional, en un estadio inferior del desarrollo de las sociedades. El principal vector de esta polarización es el mercado de trabajo, a través del desempleo, pero también de la precarización laboral en diversas modalidades: subempleo, flexibilización, tercerización, etcétera. Esta dualidad de las ciudades contemporáneas se expresa en el territorio, generando *lugares brillantes y opacos*, según la metáfora acuñada por Santos (citado en Cebrán Abellán, 2007). Es por eso que a la nueva geografía de la centralidad se contraponen, como su contracara, una nueva geografía de la marginalidad, compuesta por aquellos lugares que son excluidos de las dinámicas de la globalización (Sassen, 1997; Sassen, 2007).

Como consecuencia, la morfología metropolitana se ve profundamente trastocada y empieza a caracterizarse por el crecimiento metropolitano extendido, la dispersión, la periurbanización, la fragmentación del territorio, la policentralidad, etcétera (De Mattos, *op. cit.*, Borja, 2007, Usach y Garrido Yserte, 2009).

42 Uno de los corolarios de la perspectiva de la globalización es la importancia creciente de la escala local en los análisis urbanos, como contracara de las tendencias globalizadoras. Global y local representan dos caras de la misma moneda: el reforzamiento de las tendencias globalizadoras impone una reconfiguración de la escala local. De ahí que se multipliquen los estudios de caso orientados a traducir en la escala local los procesos globales. La gestión urbana sufre profundas modificaciones, en el contexto de declive de las nociones keynesianas y el auge de las políticas de libre mercado. Se produce una competencia creciente entre las ciudades por captar las inversiones directas, una verdadera *guerra entre lugares*

(Murillo, 2004). Este nuevo paradigma de gestión determinó la obsolescencia de la planificación normativa y dio lugar a la subsidiaridad del Estado, que desreguló progresivamente la gestión urbana (De Mattos, *op. cit.*). Como consecuencia, la definición del uso del suelo fue dejada en manos del mercado en función de las rentabilidades relativas de las localizaciones y las actividades. El suelo urbano cobró mayor importancia como medio de valorización de capitales, consolidando la "maximización de la plusvalía urbana como criterio urbanístico" (De Mattos, *op. cit.*: 12). El plan urbano cede lugar al plan estratégico, herramienta de gestión urbana paradigmática del *urbanismo globalizador* como lo denomina Borja (*op. cit.*).

Esta perspectiva de abordaje de los procesos de transformación territorial presenta algunos problemas. En primer lugar, define una etapa completamente nueva determinada por la intensificación de tendencias preexistentes, lo cual no parece del todo atinado. Antes bien, parece más razonable suponer que lo que se denomina como globalización no es sino la reformulación de algo preexistente y que responde a una dinámica estructural del sistema capitalista: su tendencia expansiva, que ya había sido identificada por Marx y Engels desde *el Manifiesto comunista* (1848). No quiere decir que no haya novedades dignas de ser destacadas, como la mencionada revolución tecnológica, que modifican ciertamente las características de la mundialización capitalista, específicamente en lo que atañe a la productividad y a las formas de organización del proceso productivo, pero no la han modificado sustancialmente. En trabajos posteriores, Sassen (2010) reconoce que, en términos generales, la etapa en curso no es más que una nueva fase del sistema capitalista, por lo que tal vez parece necesario, luego de algunas décadas de investigación y debate, matizar las afirmaciones sobre las peculiaridades de esta etapa.

En este sentido, también es necesario matizar la afirmación que postula la emergencia de una nueva geografía de la centralidad. De hecho, se podría argumentar que las ciudades que ocupan los principales lugares de la red global de ciudades son prácticamente las mismas que lideraron la economía en etapas previas. Lo realmente novedoso de esta etapa es la reestructuración productiva, que determina la relocalización industrial en países periféricos, más que la reformulación del liderazgo de ciudades como Londres o Nueva York, sin por ello negar que esta reformulación tenga lugar. Así, la verdadera novedad de esta etapa en términos de geografía de la centralidad es el ascenso del polo del Pacífico Asiático (Japón, China, Tigres Asiáticos) estrechamente ligado a la mencionada reorganización productiva.

Por otra parte, el abordaje de las ciudades globales es bastante apropiado para caracterizar ciudades como Londres, Nueva York y Tokio en su evolución reciente, pero difícilmente puede ser generalizado más allá de un puñado de ciudades. De esta manera, se postula que las ciudades se autonomizan de sus Estados nacionales, pero esto parece desconocer el papel fundamental de algunos Estados nacionales como promotores del crecimiento dinámico, en países como Brasil, Rusia, India o China —por sólo nombrar los países del llamado grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China). En este sentido, el uso del concepto de ciudad global parece ser más la expresión de un proyecto político determinado, una construcción orientada a generar efectos concretos en la producción social del espacio (Lefebvre, 1981), que una categoría que nos permita captar las características de la transformación en ciudades latinoamericanas, por lo que en todo caso nos adherimos a la propuesta de Cuervo González (2003) de limitarnos a un uso argumental, heurístico, del mismo, como herramienta en el proceso de investigación.

Asimismo, la principal característica que señala Sassen para la etapa en curso: la emergencia de un sector dinámico identificado con los servicios avanzados de la producción, especialmente los ligados al sistema financiero, está en el centro de la crisis económica que aqueja en la actualidad a los países centrales, producto del extremo desacople del sistema financiero con respecto a la economía real —que en definitiva es el sustrato material del sistema capitalista—, con lo cual se plantean serias dudas sobre su devenir futuro. Después de años de globalización económica, parece adecuado afirmar que existen segmentos de la economía, localizados en diversos lugares del planeta, que se vinculan estrechamente a lo que se denomina economía global, pero pareciera ser necesario matizar la afirmación que postula la emergencia de un nuevo modelo de ciudad como consecuencia.

44 En tercer lugar, se podría argumentar que las ciudades formaron desde siempre parte de sistemas de ciudades (Friedman, 1997). Incluso, estos sistemas de ciudades son preexistentes y están íntimamente relacionados a la conformación posterior de los Estados nacionales, que en alguna medida se formaron en contra de la autonomía de las ciudades organizadas en ligas (como la Liga Hanseática, por ejemplo), buscando subsumirlas en una dinámica centralizada. En este sentido, es ilustrativo el detallado análisis de Sassen (2010) de cómo se suceden en la historia órdenes sociales y geopolíticos centrífugos (la Baja Edad Media y el naciente orden global, por ejemplo), con órdenes centrípetos (como la conformación de los Estados nacionales, que subsumen los componentes del territorio, la autoridad y los derechos bajo una misma unidad).

Un análisis detallado merece también la obra de Castells (1995) sobre la sociedad red en la era de la información, porque se erige como un marco conceptual abarcador y sistemático, subsumiendo muchos de los desarrollos reseñados sobre globalización, ciudades globales y ciudades duales. En esta obra, el autor señala la emergencia de nuevo modo de desarrollo denominado informacional, que estaría caracterizado por una nueva lógica espacial, que llama el *espacio de los flujos*, y por una nueva lógica del *tiempo atemporal*. Es este espacio de flujos lo que da cuenta de la conformación de *redes intermetropolitanas*. La ciudad global, según este autor, no es tanto un lugar como un proceso que conecta los segmentos más dinámicos de la economía. La red se constituye en la unidad básica de este tipo de sociedad, y es el modelo organizacional paradigmático de los actores económicos, sustituyendo a la gran empresa integrada verticalmente. Revolución tecnológica y cambios organizacionales son procesos separados que interactúan en la conformación de la economía global como la define el autor.

Este abordaje sistémico de la cuestión presenta algunos problemas desde la perspectiva que se desarrolla en este trabajo. Por un lado, afirma que el modo de producción capitalista sigue vigente mientras que, por el otro lado, afirma la emergencia de un nuevo tipo de sociedad, como si modo de producción y tipo de sociedad pudieran ser escindidos. En otros pasajes para salvar esta falsa distinción define a esta transición como la emergencia de un nuevo modo de desarrollo. Según el autor, así como las economías capitalistas pasaron de un modo de desarrollo agrario a uno industrial, ahora estaríamos siendo testigos de una transición del modo de desarrollo industrial al informacional. Pero, cuando se pone a detallar este nuevo modo de desarrollo no queda claro qué es lo que lo diferencia del modo anterior ya que, como reconoce el propio autor, el conocimiento y la información siempre tuvieron un papel central en el proceso productivo; además, la producción industrial está completamente vigente, si bien fue territorial y organizativamente reestructurada; asimismo, en muchas economías, las actividades paradigmáticas de este nuevo modo de desarrollo (servicios de producción) son difícilmente escindibles de la actividad industrial, a la que sirven y en torno a la cual adquieren sentido.

Existen innegables novedades en todo el proceso que describe el autor, como la reestructuración productiva que dispersa territorialmente y reintegra, simultáneamente, por medio de redes, la unidad del proceso de producción; la emergencia de una unidad económica global en los mercados financieros, que opera en tiempo real y que dota de una movilidad extrema al capital, frente a la inmovilidad relativa del trabajo; la centralidad del conocimiento y la información

como factores de productividad y competitividad; la desagregación del trabajo, individualizado y fragmentado por los cambios organizativos de la nueva empresa red, etcétera. No obstante, todos estos cambios pueden ser mejor entendidos como el producto de un nuevo régimen de acumulación del capitalismo industrial, en vez de superponer conceptos y teorías que no permiten comprender cabalmente los fenómenos y sus múltiples manifestaciones. En su planteamiento, no se termina de comprender cómo es que las tecnologías de información pueden ser las generadoras del excedente, cuya apropiación, gestión y distribución define a un modo de producción. Incluso el autor reconoce que el sistema financiero se vale de la economía real, es decir, aquellas actividades que definen al modo de producción industrial, para apropiarse de los excedentes que el sistema financiero reinvierte hasta el infinito en el "casino global". Esta precaución es muy relevante en la actualidad, cuando la multiplicación virtual de la riqueza que caracteriza al sistema financiero está en la base de la crisis económica vigente.

Gentrificación y difusión urbana

Existen numerosos autores que abordan la problemática de las transformaciones territoriales haciendo hincapié en los elementos físicos y morfológicos que adquieren estos cambios. La mayor parte de las veces imputan a estas transformaciones procesos sociales que le darían sustento material, pero el eje está puesto en las transformaciones de áreas o sectores de la ciudad, o en la lógica espacial que adquiere el crecimiento y la expansión de las mismas.

En esta línea se pueden reconocer múltiples abordajes y conceptualizaciones, la imaginación sociológica y/o geográfica de los autores ha dado lugar a una terminología muy prolífica. A fin de sistematizar las contribuciones y hallazgos, se pueden reconocer algunas sublíneas dentro de esta perspectiva, las que reseñamos a continuación.

Gentrificación

- 46** En primer lugar, existe una sublínea de investigación que da cuenta de las transformaciones que acontecen en las áreas centrales de las ciudades. Esta línea se ocupa de caracterizar y explicar los llamados procesos de *gentrificación*, que si bien implican dinámicas sociales y económicas específicas, parten de un énfasis especial en las características físicas del proceso. El término, originalmente acuñado

por Ruth Glass (1964, citado en Slater, 2010) para caracterizar transformaciones muy particulares en el Londres de la década de 1960, fue ampliamente aceptado por investigadores de diversas latitudes, lo que implicó un trabajo de adaptación y modificaciones sucesivas a su alcance. En su acepción más clásica, el término describe la renovación de las áreas centrales degradadas de las ciudades, habitadas por la clase trabajadora, a partir de la localización de sectores medios (*gentry*). El proceso trae aparejado una revitalización del estilo de vida urbano del centro, en contraposición con el modelo de suburbanización clásico, y la aparición de nuevos estilos de vida. Al sintetizar estos gentri argumentos clásicos, Herzer (2008) señala que los procesos de renovación urbana se componen de los siguientes elementos: i. pérdida de población previa a la renovación; ii. reordenamiento económico del precio del suelo; iii. reemplazo de residentes por grupos de mayor estatus social; iv. renovación estética del área y aparición de nuevos servicios; v. conformación de grupos con nuevos estilos de vida y consumos; vi. fuerte intervención estatal a través de inversión en infraestructura.

Se pueden reconocer dos grandes vertientes explicativas para los procesos de gentrificación. La primera, cuyo autor más representativo es Ley (1986), desarrolla una explicación del fenómeno de gentrificación haciendo hincapié en el componente de la demanda, es decir, cómo es que surgen los agentes gentrificadores. Su explicación se basa fundamentalmente en los cambios en el mercado laboral y la estructura social, asociados a la emergencia de una economía postindustrial, donde la aparición de una clase vinculada a los servicios de esta nueva economía es la base material que da sustento a nuevos estilos de vida, patrones culturales y de consumo que tienen en la gentrificación una de sus principales expresiones.

La segunda, cuyo autor más representativo es Smith (1982, 1986), propone una explicación de la gentrificación basada en la oferta, como parte de un proceso más general de reestructuración económica y espacial del modo de producción capitalista, vinculada a lo que llama *desarrollo desigual*. Busca, entonces, explicaciones de tipo estructural a la gentrificación, no meramente quiénes son los gentrificadores.

Su tesis de la *brecha en la renta del suelo urbano* implica que la renovación urbana se produce cuando la brecha entre la renta del suelo urbano capitalizada por el uso actual y la renta del suelo urbano potencial con un uso alternativo es suficientemente grande. Sólo entonces la reinversión se vuelve económicamente rentable para una parcela determinada. Ésta es la clave económica del proceso, que implica el retorno de los capitales de la periferia, donde promovieron el proceso de suburbanización, al área central. No necesariamente implica un deterioro

o desvalorización del espacio construido, aunque puede coincidir con ellos, sino una brecha entre las rentas del suelo actuales y potenciales.

Según este autor, la gentrificación es una ocurrencia sistemática del desarrollo urbano capitalista reciente. Implica una lucha de clases por el uso, la producción y apropiación del espacio urbano. La gentrificación es parte de una estrategia de clase más global para reestructurar la economía, dejando las bases de explotación intactas. Así como la reestructuración económica se lleva a cabo en detrimento de la situación de la clase trabajadora, lo mismo puede afirmarse con respecto a la reestructuración espacial que propicia la gentrificación.

En revisión crítica de estas dos vertientes explicativas, Hamnett (1991) afirma que ninguna de las dos acertó en dar cuenta de la complejidad del fenómeno y se limitaron a dar explicaciones válidas, pero parciales. Asimismo, da cuenta que la intensidad y diversidad del debate en torno al fenómeno de la gentrificación responde a que es la expresión de una contraposición entre corrientes teórico-ideológicas más generales que atraviesan la disciplina de la geografía urbana, a saber, el liberalismo y el estructuralismo marxista. De acuerdo con este autor, Ley omite sencillamente en su explicación los elementos más estructurales que dan forma a la reestructuración económica y al funcionamiento del mercado del suelo y la vivienda, mientras que Smith opta por una explicación estructuralista abstracta, donde su tesis de la brecha de la renta del suelo sólo permite dar cuenta de condiciones económicas necesarias para que el proceso se desarrolle, pero no permite explicar por qué se ha dado, dónde se ha dado y por qué no se da en otros lugares. Elimina por completo la agencia, negando la existencia de preferencias individuales o canalizándolas en una categoría ambigua como *preferencias sociales colectivas*.

48 Uno de los elementos centrales que definen a la gentrificación es el proceso de desplazamiento de un sector social por otro. Esta cualidad fue interpretada por algunos autores en términos de clase. Desde esta perspectiva, la clase trabajadora se ve desplazada por una naciente clase media vinculada a la economía de los servicios. Esta interpretación generó mucho debate y polémica para los analistas de las clases sociales en sus diferentes vertientes neomarxistas, neoweberianas, etcétera. Bridge (1995, 2001), por su parte, intentó interpretar esta dinámica de clases valiéndose de los conceptos de *habitus* de Bourdieu y de la teoría de la acción racional, e identificó en la gentrificación un punto de inflexión en el *habitus* de las clases medias urbanas, que ante una restricción en su disponibilidad de capital económico que les impedía el "camino lógico" de la suburbanización, encontraron en la gentrificación una importante forma de distinción social.

Otro de los elementos centrales del debate sobre la gentrificación es el papel del Estado en el desarrollo del proceso. Sobre este tema, Hacksworth y Smith (2001) realizaron una periodización basándose en la experiencia de Nueva York, pero generalizándola a la trayectoria de otras ciudades, con ajustes menores. Así, reconocen tres oleadas de gentrificación diferentes. La primera oleada (1960-1970), originalmente captada por los trabajos pioneros de Glass, estaba caracterizada por procesos de gentrificación aislados, limitados a algunas áreas centrales específicas, donde algunos gentrificadores pioneros daban sus primeros pasos. Según los autores, dado el riesgo elevado de las operaciones, el Estado en esta etapa de surgimiento tuvo una presencia importante para hacer viables económicamente las operaciones. La segunda oleada (1970-1980) está definida por una extensión de la gentrificación a otras grandes ciudades, donde el Estado se limita a una política de *laissez-faire*, sin intervenir mayormente en la dinámica del proceso. La tercera y última oleada identificada (1990 hasta la actualidad) está caracterizada por una gran intervención del Estado en asociación con el capital privado, que registra una mayor presencia de capital concentrado corporativo, en detrimento de pequeños y medianos capitales, más comunes en la segunda oleada de gentrificación.

El advenimiento de la tercera oleada implica un nuevo papel del Estado en la gestión urbana. Wacquant (2008) señala que el Estado pasa de ocupar un papel de proveedor de bienes y servicios para la población de bajos ingresos, al de servicios para negocios y amenidades para sectores medios y altos urbanos. Se debe analizar, entonces, de manera fundamental el papel del Estado como generador de desigualdad socioespacial en las metrópolis contemporáneas.

En esta línea, Smith (2002) conceptualizó lo que denomina como urbanismo neoliberal, y lo asocia estrechamente a la dinámica del proceso de gentrificación. Una de las características centrales de este *urbanismo neoliberal* es su carácter "revanchista", en el sentido de orientarse a la "recuperación" de la ciudad a favor de las clases medias (blancas, en el caso de Estados Unidos) y el capital inmobiliario, en detrimento de los sectores de bajos recursos, que son estigmatizados y perseguidos por políticas públicas represivas y disciplinadoras.

El análisis de Smith está asociado a la experiencia paradigmática del alcalde Rudolph Giuliani y su política de "tolerancia cero" en Nueva York durante la década de 1990 (Slater, s.f.), pero el autor afirma que es un modelo de gestión que, estrechamente vinculado a la dinámica de globalización, se estaría convirtiendo en una estrategia urbana global. Otros autores buscaron comprobar la adecuación de esta conceptualización para experiencias de ciudades europeas (Uitermark y

Duyvendank, 2008; Aalbers, 2010; MacLeod, 2002). En términos generales, estos autores rescatan la utilidad del término en su valor heurístico, pero no ven del todo viable su utilización en el contexto europeo sin grandes adecuaciones, pese a que claramente se pueden identificar elementos de esta política revanchista en gestiones locales de todas las latitudes. Esta convergencia se explicaría más por la reestructuración económica que pone en competencia directa a los territorios por las inversiones de capital y el turismo, que por el advenimiento de un modo de gestión política particular. Además, entre otros elementos, en las ciudades europeas se evidencia una mayor interdependencia de los recursos fiscales del Estado central y en consecuencia una menor presión por generar recursos propios, así como una mayor persistencia de las instituciones propias del Estado de bienestar, que sobrevivieron a los ajustes neoliberales. Asimismo, la situación de las minorías étnicas marginadas en Europa, migrantes relativamente recientes, especialmente los musulmanes, no es asimilable a la integración forzada de larga data y sistemáticamente marginada de los afroamericanos en Norteamérica. Más adecuado parece ser su utilización en el contexto latinoamericano, donde las ciudades latinoamericanas fueron golpeadas con fuerza por la reestructuración económica de las últimas décadas, que afectaron profundamente la estructura productiva escasamente desarrollada y casi barrieron en una década con las instituciones de bienestar que habían llegado a desarrollarse en la región. Swanson (2007), por ejemplo, analiza la gestión de Quito y Guayaquil en los primeros años del siglo *xxi*, donde se implementó una política de "blanqueamiento" en perjuicio de los medios de vida de la población indígena, fundamentalmente la venta ambulante, con la finalidad de "embellecer" las áreas centrales para favorecer la actividad turística.

50 Tanto el concepto de gentrificación como el de ciudad revanchista fueron acuñados en un tiempo y lugar específicos, lo que requiere para su utilización en otras latitudes una adaptación crítica, que tiene que empezar por considerar la pertinencia misma de utilizar el concepto. En esta línea, Herzer, Di Virgilio y Rodríguez (2011) señalan que a diferencia de los procesos de Norteamérica y Europa, en las ciudades de América Latina no se registró el despoblamiento y decadencia económica de las áreas centrales, que caracterizó a los procesos en aquellas regiones. Al contrario, las áreas centrales mantuvieron su vitalidad como centros administrativos y económicos, y en muchos casos los barrios adyacentes fueron el centro de desarrollo de una fuerte cultura popular, pese a una relativa pérdida de población. El momento de desarrollo de las transformaciones en las áreas centrales también fue diferente. Las intervenciones en áreas centrales se dieron en

Norteamérica y Europa desde 1930 y 1940, con especial énfasis en la posguerra, mientras que dichos procesos comienzan en América Latina a partir de la década de 1970, precedidos por una revitalización y recuperación del valor patrimonial de los centros históricos coloniales. Otra diferencia central es que el Estado tuvo un papel preponderante en la renovación urbana de las ciudades de América Latina, con una menor participación del sector privado que en otras latitudes.

En un sentido similar, Inzulza-Contardo (2011) también busca especificar el uso del concepto de gentrificación para las ciudades latinoamericanas. Para ello, presenta al menos tres características específicas. Por una parte, el cambio de población que se verifica se expresa en el reemplazo de familias de pocos recursos por jóvenes profesionales inquilinos de ingresos medios —*light-blue collar*, según el autor—, a diferencia del cambio más drástico que se daría en procesos de gentrificación en países centrales. Esta evidencia es coincidente con la investigación realizada por Herzer, Di Virgilio, Guevara, Ramos y Vitale (2011), que describe “procesos de movilidad de tramos cortos”, donde sectores vulnerables son desplazados por sectores medios-bajos, sólo relativamente más consolidados en términos de inserción ocupacional. Por otra parte, en los barrios en proceso de gentrificación se verifican, por un lado, cambios físicos asociados a la intensificación de uso del suelo, que derivan en una mayor densificación a través de la sustitución de viviendas unifamiliares por edificios de densidad media y alta; y finalmente, cambios de uso que implican el reemplazo de inmuebles con fines residenciales por comercios, elemento que también es señalado por Herzer (2008; Herzer *et al.*, 2011).

Procesos de difusión urbana

Existe una segunda sublínea de investigación, que puede complementar a la anterior y que enfatiza las transformaciones que se producen por la expansión acelerada de las ciudades y áreas metropolitanas, destacando el tipo de urbanización que se genera, su morfología, su vinculación funcional, etcétera. Esta sublínea acuñó muchos términos diversos como: ciudades difusas, ciudades de borde, periurbanización, exurbanización, metápolis, rururbanización (Rufi, 2003). Si bien existen diferencias entre todos estos fenómenos vamos a encuadrar estos conceptos bajo el término de difusión urbana, porque creemos que sintetiza adecuadamente muchas de las características observadas en estas nuevas formas de expansión urbana. Las especificidades de los diferentes términos tienen que ver

con los contextos en que son acuñados, la morfología particular de estos fenómenos, la disciplina desde donde se les aborda y el acento en uno u otro de los elementos del proceso, pero tienen claramente una matriz común que permite agruparlos, que es lo que denominamos difusión urbana.

La difusión urbana nace como una conceptualización estrechamente ligada a la experiencia de la ciudad de Los Ángeles, en particular, y de muchas ciudades estadounidenses en general. De ahí que Dear y Flusty (1998) se interrogan por la existencia de una Escuela de Los Ángeles, que sería el paradigma del urbanismo posmoderno, tanto como Chicago constituyó el paradigma del urbanismo moderno durante el siglo xx. Al igual que otros modelos de urbanismo propuestos, como la mencionada ciudad revanchista para Nueva York (Smith, *op. cit.*), la difusión urbana de Los Ángeles no es fácilmente exportable a otras latitudes fuera de Norteamérica, pero tiene cierta validez como herramienta heurística para reflexionar sobre las transformaciones territoriales en curso.

En una sistematización de factores que impulsan el fenómeno de la difusión urbana, Ainstein (2008) incluyó, entre otros, los siguientes: transformaciones en la sensibilidad locacional generada por economías de escala y de aglomeración; profundización de la estratificación social y de la segregación territorial de la población; incremento de las tasas de motorización, de la congestión circulatoria y en general de las tasas de accesibilidad espacial y movilidad física; creciente estratificación de los valores inmobiliarios; incrementada participación económica del sector inmobiliario; profundización de la segmentación institucional; creciente desvinculación estatal de la gestión regional/urbana. La conclusión general de este autor es que la difusión urbana, en oposición a la metropolización tradicional, disminuye la eficiencia, la eficacia, la equidad y la sustentabilidad del sistema urbano en su conjunto (Ainstein, Kralich, Villadeamigo y Guevara, 2012).

52 No obstante, la difusión urbana se presenta para otros autores no tanto como un quiebre, sino como el desarrollo límite del modelo de ciudad monocéntrico tradicional (Nechyba y Walsh, 2004), también denominado ciudad compacta. Desde esta perspectiva, la suburbanización y la periurbanización difusa se explican como una combinación del aumento sostenido de los ingresos promedio de los hogares y una compensación entre los costos del transporte y la renta del suelo. También, se incorporan los cambios en las preferencias individuales de localización residencial, que en términos sintéticos clasifican entre aquellos factores que retienen población en el centro y aquellos factores que la expulsan, siguiendo la distinción clásica de Tiebout (1956). Incluso, otros autores sitúan la dinámica de la difusión urbana como parte de los mecanismos de mercado tendientes al

equilibrio entre el consumo de tierra rural y urbana, vinculado a factores como la población urbana total, el nivel de ingresos, el nivel de renta agraria, el costo del transporte, etcétera (Brueckner y Fansler, 1983).

La mayor parte de los trabajos parecen coincidir en las consecuencias negativas de los procesos de difusión urbana con respecto a la sustentabilidad ambiental (fundamentalmente por la polución derivada del uso intensivo del automóvil y del consumo ineficaz de recursos) y a la equidad de las ciudades, lo que plantea interrogantes sobre la posibilidad de mantener este ritmo de expansión urbana de baja densidad. Se plantea la necesidad de revertir estas tendencias, pero no parece haber indicios claros sobre cómo contrarrestarla, sin caer en recetas fallidas, como la planificación urbana de corte racionalista.

En términos más generales, los procesos de difusión urbana, al igual que los procesos de gentrificación, se relacionan con cambios más globales en el sistema económico, no sólo con rupturas o continuidades en las tendencias de localización residencial. Especialmente con el advenimiento de un modo de producción posfordista que se caracteriza por la relocalización del aparato productivo, facilitado por las nuevas tecnologías de información y comunicación (Azcárate Luxán *et al.*, 2008; Monclús, 1998; Ruffi, *op. cit.*; Pujadas Rúbies, 2005).

Garreau (1991) desarrolló una de las conceptualizaciones más originales sobre los procesos de difusión urbana, al dar cuenta de la conformación de las *edge cities*. Estas ciudades se caracterizan por combinar no sólo las funciones residenciales, sino también las funciones comerciales y productivas, a diferencia del suburbio tradicional de posguerra. Implica para este autor una nueva etapa en los procesos de suburbanización, un punto de inflexión en la forma en que entendemos las ciudades. Si bien es otro producto típico del urbanismo anglosajón, vinculado al imaginario estadounidense de la "frontera", el autor postula que en todas las ciudades se hace evidente esta tendencia.

El análisis de los fenómenos de difusión urbana en ciudades latinoamericanas, como dijimos, requiere adaptaciones y críticas para su utilización. En estas ciudades, la suburbanización tuvo originalmente como protagonistas a los sectores de menos recursos, a diferencia de las ciudades estadounidenses, proceso que Torres (2001) denominó *suburbanización de los sectores populares* para el caso de Buenos Aires. Estos procesos explican una gran parte del crecimiento metropolitano de las ciudades latinoamericanas durante el siglo xx. Estas tendencias, marcadas por la extendida presencia de mecanismos informales de urbanización (Clichevsky, 2003), se mantienen hasta la actualidad, cada vez más alejadas de los centros urbanos tradicionales. En este sentido, la periurbanización también

involucra a los sectores más vulnerables como indica Ward (2001), basándose en la experiencia mexicana.

En las últimas décadas, a estos procesos de suburbanización se superponen procesos protagonizados por sectores de mayores ingresos (el caso prototípico son las nuevas urbanizaciones cerradas), lo que promueve una fragmentación de la estructura urbana en las ciudades latinoamericanas y segregación social a menor escala.

Heinrichs, Nussl y Rodríguez Seeger (2009), por su parte, analizan Santiago de Chile como un caso ideal de transición de ciudad compacta a ciudad difusa. Una de las cuestiones fundamentales que destacan es el papel del Estado en la generación de las condiciones de la difusión. No sólo por la adaptación u omisión de la regulación urbana (modificación de la frontera urbana, por ejemplo en el caso de Santiago), sino también a través de la extensión de la red vial, condición *sine qua non* de la difusión, la formulación de políticas habitacionales y su localización territorial, y a través de una mayor asociación con el sector privado en los desarrollos residenciales. Pero también mediante la promoción de la demanda efectiva, por ejemplo, a través de mecanismos de financiación, o de promoción, por medio de la desgravación impositiva (Nechyba y Walsh, *op. cit.*).

Para cerrar esta sección, quisiéramos reflexionar en conjunto sobre las limitaciones de los enfoques sobre los procesos de gentrificación y difusión urbana, como dos de las más importantes sublíneas de investigación identificadas. Se puede afirmar que ambas líneas de indagación comparten un sesgo que podríamos llamar morfológico, especialmente claro en el caso de la difusión urbana, menor en el caso de la gentrificación. Así, están más interesados por identificar nuevas morfologías o formas urbanas, a partir de lo cual desprenden un conjunto de procesos sociales y económicos que le darían sustento. Ambos fenómenos están asociados con el proceso de globalización en curso, casi como las dos caras de una misma moneda. No obstante, estos procesos tienen protagonistas diversos en las diferentes latitudes, porque los sectores de mayores ingresos lo son de la periurbanización al igual que los sectores de más bajos ingresos en las ciudades periféricas, como en Latinoamérica. En definitiva, como veremos más adelante, parece más prudente inscribir todos estos procesos como reestructuraciones territoriales que se explican, de un lado, por los movimientos de inversión de capitales y sus respectivos ciclos de acumulación; del otro, por los procesos de producción social del hábitat vinculados a los sectores populares. Esto no implica quedarse en un nivel elevado de abstracción, sino, al contrario, mantener un cierto orden de prelación entre los fenómenos abordados. De lo contrario, continuamente se

están identificando nuevas formas urbanas y queriendo deducir de ellas procesos sociales, económicos, culturales y políticos. No existe límite a la capacidad de destrucción creativa del capitalismo porque justamente es lo que está en su naturaleza dialéctica. O mejor dicho, existen límites concretos, que se expresan en contradicciones entre los procesos sociales que se despliegan y las relaciones sociales y espaciales de producción que va estructurando. Pero es necesario inscribir todos estos procesos en un marco más general, donde los actores sociales se ponen en juego con sus lógicas, intereses y disposiciones que los constituyen como tales. Desarrollos de "alcance medio", como la gentrificación y la difusión urbana, sirven como herramientas heurísticas para pensar diferentes contextos y sus especificidades locales.

Segregación social

Existe una tercera línea de investigación que interesa destacar que, a diferencia de las anteriores, se centra más en los aspectos sociológicos de las transformaciones territoriales, haciendo hincapié en la localización de los diferentes sectores sociales en el espacio y la relación entre sus localizaciones.

Esta perspectiva es por excelencia la de la *segregación*, una problemática que tiene una gran tradición en los estudios sociales, y, en menor medida también, la de la *fragmentación*, de aparición más reciente. Se pueden rastrear los primeros estudios de esta perspectiva en los trabajos pioneros del siglo XIX de Engels (1848) y Booth (Lanzetta, 2011). El primero, desde una perspectiva etnográfica, analiza la lógica de producción del espacio de las ciudades del capitalismo industrial en Inglaterra. Su observación le permite afirmar que la urbanización está guiada por la lógica de la ganancia individual de los capitalistas, lo que determina un proceso caótico y condiciones habitacionales muy deficitarias para la clase obrera. Esta clase se localiza en los barrios marginales del área central, prácticamente ocultos de la mirada del caminante desprevenido. La segregación, explicada por el clivaje de clase, determina anillos concéntricos de urbanización, en una lógica muy similar a lo que posteriormente modeliza la Escuela de Chicago, especialmente Burgess (1928, citado en Rodríguez Merkel, 2011).

En el caso de Booth, la perspectiva etnográfica es reemplazada por la mirada cenital, donde se busca a partir de estadísticas mapear las condiciones habitacionales de la población (Lanzetta, 2011). La perspectiva de clase social es operacionizada y redefinida en su contenido teórico, como categoría estadística, en una

noción más cercana a la actual de estratificación social. Este autor es el creador del mapa social como instrumento de conocimiento y análisis de la realidad social, que dio inicio a una tradición muy valiosa dentro de los estudios urbanos.

Como dijimos, la segregación fue recuperada y problematizada por la Escuela de Chicago, una de las primeras escuelas de investigación en abordar a la ciudad como un objeto de estudio y pionera en esta línea de indagación. Conceptualizada como la distribución desigual de los individuos en el espacio, la segregación va a ser problematizada fundamentalmente en términos de segregación racial, vinculada a los procesos de migración rural-urbano de la población afroamericana del sur de los Estados Unidos. La segregación, según la Escuela de Chicago, es entendida como el resultado de las preferencias individuales (Rodríguez Merkel, *op. cit.*).

La perspectiva de la segregación racial está estrechamente relacionada con la conceptualización del *gueto* por parte de la Escuela de Chicago. El gueto es analizado como un área natural, donde la población de raza negra se localiza como primera residencia en la ciudad. Esta primera conceptualización no tiene necesariamente la carga negativa que se le asignó con posterioridad, e implica un conjunto de instituciones y de redes sociales que dan forma a la integración de la población migrante. Concretamente, Wacquant (2007) define el *gueto* comunitario como una serie de mecanismos institucionales de control etnorracial, que acoge a todo el abanico de clase sociales de dicho grupo etnorracial. Es una institución de exclusión racial, pero no necesariamente socioeconómica.

En la actualidad, Wacquant (2010) señala la transición del gueto al *hipergueto*, que implica una decadencia del gueto comunitario, vinculado al desempleo masivo, la desertificación institucional, el abandono completo del Estado de bienestar, etcétera. De esta forma, la exclusión racial se combina con la exclusión socioeconómica en el hipergueto estadounidense.

En las ciudades latinoamericanas, el estudio de la segregación estuvo orientado fundamentalmente por los clivajes socioeconómicos, en detrimento de los clivajes de raza o etnia (Rodríguez Merkel, *op. cit.*). Sabatini la define como "aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social, como sea que se defina esta última, social o racialmente o de otra forma. En términos más complejos, podemos diferenciar tres dimensiones principales de la segregación: a) la tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas; b) la conformación de áreas socialmente homogéneas; y c) la percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones objetivas (las dos anteriores) de la segregación" (1999, citado en Rodríguez Vignoli, 2001: 12).

En general, existe consenso sobre los efectos negativos de la segregación. La literatura señala múltiples determinantes de este fenómeno, entre otros: el proceso de producción y los costos del suelo urbano, las políticas habitacionales y urbanas, las aspiraciones y prácticas de diferenciación de los grupos socioeconómicos, la infraestructura de la ciudad, etcétera (Rodríguez Vignoli, *op. cit.*). Rodríguez Vignoli y Arriagada (2003) identifican a estos factores como parte de los mecanismos de fondo de la segregación residencial socioeconómica. Pero señalan, a su vez, la existencia de mecanismos directos que inciden sobre la misma, que incluyen la dinámica demográfica y migratoria de los grupos sociales en cuestión.

No existe consenso en general sobre cómo realizar diagnósticos adecuados sobre la segregación y sus implicaciones sociales. Existen dos abordajes principales sobre la problemática de la segregación que, de alguna manera, remiten a los trabajos pioneros de Booth y Engels, ya señalados. El primer abordaje se orienta a la medición de la segregación, operacionalizándola a partir de variables socioeconómicas, fundamentalmente provenientes de censos de población y vivienda. Así, la forma más habitual de aproximarse a la segregación es a partir de la localización residencial de los grupos sociales, y el clivaje más utilizado en la región es el socioeconómico, valiéndose para su operacionalización de las variables de ingresos, ocupación y/o educación. Este tipo de abordajes se pueden encontrar en los trabajos de Rodríguez Merkel (2011), Suárez y Groisman (2005) sobre ciudades de Argentina, Sabatini (1999; Cáceres y Cerda, 2001; y Brian, 2008) sobre Chile, Kaztman (2001) sobre Uruguay.

Una cuestión central en esta perspectiva está referida a la reflexión sobre las escalas de la segregación. La mirada cenital en la que se ubica la mayoría de estos trabajos permite realizar el análisis a una escala local, regional o nacional. La elección de la escala de análisis es muy relevante porque puede generar problemas vinculados a la unidad espacial de medición, y precipitar conclusiones que ocultan situaciones de *falsa mixidad* (Rodríguez Merkel, *op. cit.*). Ward (s.f.), por ejemplo, afirma que la segregación a escala macro no se ha intensificado en América Latina, pero se han intensificado la fragmentación y la segregación a una escala micro. Indicios similares encontraron para el caso del Gran Buenos Aires Suárez y Groisman (*op. cit.*). Tendencias opuestas, en cambio, observó Ibarra Cofré (2007) para el caso de Canela (Rio Grande do Sul, Brasil), en lo que sería una contratendencia propia de las ciudades de orientación turística, por la necesidad de presentar una ciudad abierta al turista y a las inversiones que excluya la pobreza y la marginalidad. Por su parte, Sabatini, Cáceres y Cerda (*op. cit.*) señalan que la

investigación sobre segregación es un proceso iterativo, que por aproximaciones sucesivas busca las correlaciones entre los problemas urbanos y las diferentes escalas geográficas.

El segundo abordaje, más cercano a la etnografía, se ocupa del estudio en profundidad de un área delimitada definida como segregada, que puede ser un barrio, una villa o un asentamiento. Lo que se busca es la caracterización de la forma de vida de la población en un área segregada y, en el mejor de los casos, su vinculación con el resto de la sociedad. Éste presenta algunas similitudes con los trabajos de Wacquant sobre *áreas de relegación* (2007), y se puede encontrar en una multiplicidad de abordajes sobre urbanizaciones populares en Latinoamérica. Lo interesante de estos estudios es que la mayoría parte de definir *a priori* un barrio como segregado, excluido o socialmente aislado (como en Suárez, 2005). Así, la definición de barrio segregado opera como un presupuesto fuerte para la investigación. A partir de allí, ponen énfasis en la sociabilidad, las redes sociales e instituciones del barrio, el acceso al mercado de trabajo y a los servicios y bienes públicos, tratando de desentrañar los mecanismos que reproduce y/o combaten la segregación y el aislamiento (Ibarra Cofré, 2007).

Kaztman (*op. cit.*) elabora un esquema conceptual en el que la segregación residencial, junto a la segmentación laboral y la educativa, se retroalimentan para generar el aislamiento de los pobres urbanos. Los guetos urbanos, áreas de exclusión y degradación, son los barrios que más están afectados por este aislamiento, que tiene como una de sus consecuencias principales la imposibilidad de acumulación de capital social y la inexistencia de expectativas de movilidad social ascendente.

La perspectiva de la segregación, al enfatizar las dinámicas sociales y económicas *vis à vis* el espacio urbano, es en algún sentido la contracara de los estudios sobre gentrificación y difusión urbana, en el sentido de que estos últimos parten de una serie de transformaciones territoriales, a las que imputan una determinada dinámica socioeconómica, mientras que los primeros tienen como punto de partida la configuración y la dinámica de localización de los grupos sociales y su vinculación con la configuración del espacio urbano.

Reestructuración territorial

En este trabajo se enmarcan las transformaciones reseñadas más arriba bajo la perspectiva de lo que podría denominarse el materialismo histórico-geográfico,

siguiendo fundamentalmente los trabajos de Harvey sobre la reestructuración territorial del capitalismo. Como se dijo, existe consenso entre autores de diversa orientación sobre la apertura de una nueva etapa en el desarrollo del sistema capitalista a partir de la década de 1970, consolidada en la década de 1980 y especialmente a partir de la desintegración de la URSS, a principios de la década de 1990. Harvey (2003) discute el carácter novedoso de la etapa en curso porque no se han modificado radicalmente el modo de producción y las relaciones sociales correspondientes. Antes bien, identifica esta etapa con un proyecto geopolítico específico, hegemonizado por Estados Unidos y el capital financiero internacional vinculado. Lo describe de la siguiente manera: "La verdadera tendencia cualitativa es la reafirmación de los valores capitalistas del siglo XIX unidos a la tendencia del siglo XXI a arrastrar a todos (y a todo lo que se pueda intercambiar) a la órbita del capital, al tiempo que se hace que grandes segmentos de la población mundial sean permanentemente superfluos en relación con la dinámica básica de acumulación de capital" (Harvey, *op. cit.*: 87). Empero, reconoce que la magnitud y velocidad de los cambios cuantitativos termina por generar transformaciones cualitativas relevantes. La profunda reorganización espacial del sistema capitalista en las últimas décadas tuvo como una de sus consecuencias el debilitamiento de las unidades geográficas que acompañaron la consolidación del sistema, los Estados nacionales. Sin embargo, de acuerdo con su teoría de los desarrollos geográficos desiguales, la reconfiguración de las escalas geográficas es una de las características del sistema capitalista, tanto como la producción de desigualdades geográficas, de ahí que no debe llamar la atención que ello esté ocurriendo.

Desde esta perspectiva, Harvey (2001) explica la reestructuración de las ciudades y regiones urbanas contemporáneas como una salida estructural de las recurrentes crisis capitalistas de sobreacumulación. Si bien las manifestaciones que identifica son similares a las mencionadas por los autores reseñados más arriba, la determinación fundamental de los procesos de reestructuración está dada por la necesidad de superar los obstáculos que las recurrentes crisis generan para la acumulación capitalista. Las crisis regulan y ordenan el desarrollo, con un costo social y económico muy alto, pero también sientan las bases para continuar con el proceso de acumulación. Permiten absorber los excedentes de capital y trabajo generados por la sobreacumulación endémica. La constante expansión y reestructuración geográfica se insertan, así, en una perspectiva estructural del sistema capitalista y sus contradicciones inherentes. El paisaje producido por el capitalismo no está exento de ellas, y así como posibilita el despliegue de la acumulación, rápidamente se convierte en obstáculo y entra en contradicción

con el desarrollo de las fuerzas productivas, requiriendo su reestructuración. De ahí la noción de *destrucción creativa*, que emplea Harvey (2004). Esta destrucción creativa es la lógica que orienta el proceso que el autor denomina *ajuste espacio-temporal*. La idea básica de este proceso es que la sobreacumulación cíclica del capitalismo supone excedentes de trabajo y capital que pueden ser absorbidos por: a) el desplazamiento temporal a través de inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales; b) desplazamientos espaciales por medio de la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares; c) alguna combinación de los dos anteriores.

La *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004) es uno de los más recientes mecanismos de ajuste espacio-temporal, e implica una alianza entre los poderes estatales, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, y los aspectos depredadores del sistema financiero, en contra de la voluntad popular de las mayorías. En este contexto, la reestructuración territorial en curso en años recientes está expresando la crisis del modelo de acumulación instaurado en la década de 1970. Este modelo, hegemonizado por Estado Unidos, se basó en la libre circulación de capitales y la apertura comercial indiscriminada, que fue promovida por organismos como el FMI y el Consenso de Washington. La crisis de 2008 mostró con claridad el agotamiento de este modelo, que según Harvey ya venía mostrando un deterioro creciente, pese a que el dominio financiero de Estados Unidos había permitido ocultarlo, generando desequilibrios macroeconómicos mayúsculos en su economía. En la actualidad, la crisis persiste y trasladó su centro a los países de Europa, poniendo el jaque al proceso de integración regional del continente. La contracara de este deterioro es la creciente militarización, como *ultima ratio* de la debilitada hegemonía estadounidense, cuyo objetivo es el control de las reservas de hidrocarburos mundiales. La resolución de la presente crisis es una interrogante, pero el autor afirma que en este escenario los mecanismos de acumulación por desposesión cobran un mayor peso relativo, con las consecuencias sociales y políticas negativas que traen aparejadas.

Esta perspectiva teórica más general de la reestructuración territorial del sistema capitalista permite enmarcar los llamados procesos de globalización en un proceso más amplio y de larga data, vinculado a la dinámica expansiva del sistema. Por su parte, pone de manifiesto la importancia de la reestructuración geográfica del aparato productivo, que trae aparejada la emergencia de nuevos centros de la producción, tanto dentro de las economías centrales (Silicon Valley, por ejemplo) como externos (el ascenso del eje productivo del sudeste asiático).

La contracara de esta reestructuración productiva es una nueva especialización de las economías urbanas de las ciudades de los países centrales, que, ante la pérdida de empleo industrial, se concentran en los servicios de la producción (finanzas, estudios legales y contables, etcétera). Claro que este nuevo sector dinámico no compensa la pérdida de empleo en el sector industrial, lo que produce la segmentación de los mercados laborales identificada por diversos autores. La noción de dualización de la economía es una sobresimplificación y no permite abarcar la complejidad de este proceso de permanente reestructuración económica, que expresa la dialéctica de lo global y lo local y niega toda determinación simplista entre ambas escalas.

En este marco general, gentrificación y difusión urbana aparecen como dos expresiones territoriales del régimen de acumulación capitalista vigente y de la reestructuración territorial como una estrategia capitalista para garantizar dicha acumulación. En tanto procesos sociales y urbanos concretos, no pueden ser generalizados *a priori*, sino que su desarrollo o no depende estrechamente de la estructura urbana preexistente, de los procesos de urbanización y producción del hábitat, del papel desempeñado por el Estado, etcétera. De ahí que en las ciudades latinoamericanas, por ejemplo, las áreas centrales mantuvieron mayor vitalidad como centros administrativos, económicos y en algunos casos residenciales, a diferencia de la suburbanización estadounidense. De la misma forma, el modelo de “suburbio blanco de clase media” de Estados Unidos poco tiene que ver con la suburbanización y periurbanización de las elites en nuestra región, donde muchas veces conviven en un área acotada urbanizaciones cerradas residenciales, con barrios populares de urbanización informal. Las conceptualizaciones que intentan capturar estos procesos sociales y urbanos podrían ser considerados teorías de alcance intermedio, siguiendo la clásica clasificación de Merton (1964): su valor depende de que se especifique adecuadamente el tipo de formación social y estructura urbana en el que tienen vigencia. Asimismo, son conceptualizaciones valiosas como herramientas heurísticas que nos permiten contrastar los procesos concretos con procesos “típicos” desarrollados en otras latitudes.

En este sentido, es importante centrarse en la noción de “solución espacial” que formula Harvey (2001), como una de las formas de resolución (temporal) de las recurrentes crisis de sobreacumulación de capital. Esta solución espacial es el resultado de la contradicción entre el proceso económico —las fuerzas productivas— y las estructuras físicas generadas en momentos previos. La inmovilidad de una porción del capital y de la fuerza de trabajo en determinadas infraestructuras fijas permite asegurar la movilidad del capital y de la fuerza de trabajo en el

resto del circuito de acumulación. Pero el desarrollo de las fuerzas productivas entra rápidamente en contradicción con ese paisaje construido y requiere su permanente reformulación, de ahí que ninguna configuración regional o urbana persista demasiado en el tiempo. El despliegue de esta contradicción permite articular la perspectiva de la reestructuración territorial con la teoría de la renta del suelo urbano que se analizará más adelante y nos da una clave para comprender cuándo se dan las condiciones económicas para una reestructuración territorial.

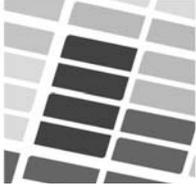
En este trabajo se entiende por transformaciones territoriales aquellos cambios en la estructura de un territorio delimitado que pueden ser imputados a alguna de las lógicas de producción del espacio en el sistema capitalista, y que están vinculadas al papel de dicha producción como mecanismo de ajuste espacio-temporal para la resolución de las crisis periódicas de sobreacumulación. Dado que este universo es demasiado amplio y sería inabarcable en un proceso de investigación, a los fines de seguir recortando el objeto de estudio, se analizan las transformaciones territoriales que están vinculadas a los procesos de producción del hábitat en un espacio urbano acotado, la Ciudad de Buenos Aires.

Recapitulando

En este capítulo se propuso una sistematización de los diferentes abordajes disciplinares sobre las transformaciones territoriales en las ciudades contemporáneas. Para ello, se postuló la necesidad de comprender dichas transformaciones en un marco más general caracterizado por la reestructuración territorial del sistema capitalista, que ha entrado en una nueva etapa del proceso de mundialización. Esta reestructuración implica, entre otros elementos, la relocalización del aparato productivo, la reformulación del papel desempeñado por las grandes ciudades, una transformación profunda del espacio residencial, etcétera. En este marco, las transformaciones territoriales reseñadas son comprendidas como parte de los mecanismos de ajuste espacio-temporal que genera el sistema como "salida" a las recurrentes crisis de sobreacumulación y como forma de reanudar el ciclo de acumulación de capital. Esto determina la emergencia de los procesos de gentrificación, difusión urbana y segregación analizados a lo largo del capítulo. Esta perspectiva permite integrar los procesos socioespaciales específicos de determinadas ciudades o contextos regionales en una lógica de transformación y producción del territorio más general.

Este abordaje implica poner de relieve la dimensión territorial como una dimensión fundamental de la dinámica del sistema capitalista, que está atravesada por una contradicción que le es inherente entre el espacio construido y las siempre renovadas necesidades espaciales del proceso de acumulación. La resolución de esta contradicción se produce, en gran medida, a través del despliegue de procesos de destrucción creativa del espacio.

capítulo



tres

Modalidades de producción del hábitat

En este capítulo se desarrolla el concepto de producción del hábitat como una noción que nos permite recuperar las transformaciones territoriales desde la perspectiva de la producción y reproducción de las condiciones del habitar en las ciudades contemporáneas. Específicamente, haremos hincapié en las condiciones de acceso al suelo urbano y la vivienda. Entonces, dejaremos de lado en esta tesis, porque excede sus objetivos, otras dimensiones co-constitutivas del hábitat, como lo cultural, lo simbólico, etcétera y cualquier otra actividad productiva que no esté vinculada específicamente al hábitat.

Producción del hábitat (PH), entonces, se refiere en este trabajo a un universo heterogéneo de prácticas sociales que producen y reproducen las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad, incluyendo no sólo la vivienda como unidad física, sino un conjunto amplio de servicios —privacidad, seguridad, accesibilidad a servicios básicos, movilidad, etcétera (Yujnovsky, 1984).⁴

En este sentido, siguiendo la tipología de Herzer y Pírez (1993), se pueden distinguir tres modalidades fundamentales en la PH: 1. la Producción Capitalista del Hábitat (PCH), que refiere al acceso a la vivienda (y al suelo) a través del mercado inmobiliario (formal o informal). Esta modalidad está determinada por la lógica

4 En este trabajo utilizamos *vivienda y hábitat* como sinónimos, pero hacemos referencia a esta noción de vivienda en sentido amplio.

de realización del valor de una mercancía en el intercambio comercial e implica una inversión total por parte de uno o más agentes capitalistas, orientada a la materialización de la "vivienda-producto"; 2. la Producción Social del Hábitat (PSH), que, a diferencia de la modalidad anterior, no está determinada por la lógica de la ganancia, sino que prioriza a la vivienda como valor de uso, aunque sus productos puedan incorporarse posteriormente al universo de las mercancías y ser enajenados en un intercambio comercial. En esta modalidad se inscriben procesos tan disímiles como la autoconstrucción, la autoproducción y la autogestión del hábitat; y, 3. las políticas urbanas, que incluyen tanto la normativa urbana como las políticas habitacionales, las obras de infraestructura y equipamiento colectivo, y permiten el despliegue de las modalidades antes mencionadas. A continuación, desarrollamos las diferentes modalidades de PH identificadas.

La producción capitalista del hábitat

La vivienda aparece como una necesidad básica en nuestras sociedades, tanto como la alimentación, la vestimenta, la educación o la salud —por sólo nombrar a algunas—, todas ellas mercantilizadas en mayor o menor medida por el sistema capitalista. No obstante, es una mercancía particular porque su consumo se encuentra indisolublemente ligado a su espacio de su producción, el suelo urbano.

Schteingart (1982) señala dos características centrales en el mercado de la vivienda: en primer lugar, la dependencia de mecanismos de financiación, tanto por parte de la oferta como de la demanda, sumándose un nuevo eslabón en el ciclo de acumulación. Esto se debe a que la relación entre salario real y precio de la vivienda hace usualmente inaccesible para los trabajadores asalariados la propiedad de la vivienda por medio del mercado formal, sin mediar algún tipo de capital financiero. En segundo lugar, la imposibilidad de acceder a la vivienda en propiedad implica el surgimiento de un mercado de locaciones, donde los propietarios enajenan el uso del inmueble a favor de aquellos sectores que no pueden o no quieren acceder al financiamiento para la compra de una vivienda, a cambio de una renta mensual. Dado que la vivienda es un bien de vida útil muy prolongada, las locaciones permiten que el propietario recupere varias veces lo invertido. En el caso de las sociedades latinoamericanas, la autora agrega que la penuria de la vivienda está relacionada estrechamente con el carácter dependiente de las economías de la región, que obstaculiza el desarrollo de las fuerzas productivas.

Sin embargo, esta lógica de producción de la vivienda no puede comprenderse por fuera de la cuestión de la renta del suelo urbano. Por ello, recuperamos la conceptualización de Samuel Jaramillo, quien postula que el suelo urbano tiene como función proporcionar espacio urbano, es decir, “lugar físico para desarrollar actividades articuladas espacialmente en una manera peculiar que denominamos urbana” (2009: 94). La emergencia de las rentas del suelo urbano proviene de la apropiación individual por parte de los terratenientes de esta capacidad de la tierra urbana. Esta apropiación privada está jurídicamente legitimada por la institución de la propiedad, que es una condición para la emergencia de la renta del suelo urbano. Lo importante para destacar es que esta capacidad no deriva de ninguna inversión o acción por parte del capitalista, sino que deriva de la propia imbricación de las actividades socioproductivas en el espacio urbano. Es decir, deriva del propio carácter de valor de uso complejo de la ciudad (Topalov, 1982).

La tierra tiene una relación compleja con las actividades productivas, que incluye articulaciones primarias y secundarias. La articulación primaria está dada por el proceso de adecuación de la tierra urbana, que en sí mismo se define como actividad productiva: la construcción.

Asimismo, el espacio construido se liga con procesos económicos muy diversos, que tienen una naturaleza y dinámica distintas a la construcción y que se expresan en los diferentes usos del espacio construido, configurando las articulaciones secundarias. Si bien no es estrictamente necesario que así sea, existe una natural convergencia entre una forma mercantil de consumir el espacio construido y la propiedad privada del suelo urbano. Esta tendencia está condicionada por y entra en contradicción con el carácter colectivo de la ciudad —la ciudad como punto culminante de la socialización, en los términos de Lefebvre (1976). Por ello, a este valor de uso colectivo y complejo que es la ciudad, se le sob reimprime un valor de cambio que es apropiado individualmente por los agentes sociales. Se tiende a que la dinámica general de la ciudad se subordine a la acumulación de capital y que cada componente de la misma se constituya en un proceso de acumulación en sí mismo. Ésta es la contradicción principal de la urbanización capitalista, entre los procesos privados de acumulación y su carácter inherentemente colectivo de producción.

El espacio construido no es indiferenciado, sino que las unidades de espacio construido tienden a seguir determinadas pautas de distribución espacial. Estas pautas no son espontáneas ni tampoco siguen el derrotero de los precios. Jaramillo (*op. cit.*) propone un enfoque semiológico de los usos del suelo, para destacar su naturaleza convencional, sin excluir determinantes técnicos. La ciudad

es, a pesar de toda su complejidad, un objeto. Tiene una dimensión práctico-sensible. Estas prácticas implican la interacción de individuos, interacción que está definida socialmente. En este sentido, las prácticas espaciales no pueden nunca derivarse de decisiones individuales. Las convenciones sobre el uso del suelo están encadenadas siguiendo determinadas reglas de composición, un proceso colectivo que es externo a cada agente. No es un proceso unívoco: cada fragmento de la ciudad tiene potencialidades diversas. Existen diversos usos del espacio construido, pero los más importantes son la industria, el comercio y la vivienda, distinguiendo en esta última la reproducción de la fuerza de trabajo por parte de los asalariados, del consumo de plusvalía por parte de los capitalistas.

En este marco, se pueden identificar dos familias de rentas, vinculadas a los tipos de relaciones que existen entre suelo y actividad socioproductiva.

En primer lugar, las rentas urbanas primarias, que reciben su nombre porque están originadas en la actividad de construcción, articulación primaria del suelo urbano. Existen diferentes rentas urbanas primarias; entre las principales encontramos la Renta Primaria Diferencial Tipo 1, la Renta Primaria Diferencial Tipo 2 y la Renta Absoluta Urbana.

La Renta Primaria Diferencial Tipo 1 está relacionada con las condiciones de constructibilidad del suelo urbano, cumpliendo una función similar a la de la fertilidad en la producción agrícola, es decir, la aptitud de una determinada tierra para el proceso de producción de espacio urbano. Sin embargo, en la ciudad, el producto está sujeto al suelo, no pueden ser escindidos. Esta renta surge del hecho de que los terrenos individuales, que tienen características diferentes entre sí, generan condiciones de acumulación de capital diversas para los inversionistas. Implica que para crear un producto con igual valor de uso se deba incurrir en costos diferentes. La competencia por conseguir esos terrenos con mejores condiciones de constructibilidad permite la conversión de las sobreganancias en rentas. Como consecuencia, el precio del espacio construido se regula por las condiciones de producción de los lotes menos construibles. Si bien su operación en el nivel microeconómico es inobjetable, su importancia a nivel global es menor que la de la fertilidad en el caso agrícola. A lo sumo genera desviaciones, más que fijar el gradiente de precios.

68

Por su parte, la Renta Primaria Diferencial Tipo 2 está vinculada a la intensidad de capital aplicado a la tierra, asociado fundamentalmente a la construcción en altura. Esta técnica implica costos crecientes que no son progresivos, sino discontinuos según la cantidad de metros en altura. Por ello, existe cierta relación entre los precios y la densidad constructiva permitida. Se tiende a construir

más alto en donde los precios del suelo son más altos, aplicando un mecanismo que implica sustituir tierra por capital. Si el precio de venta no justifica los mayores costos de la construcción en altura, se construye en baja densidad. Se puede identificar una *relación de edificabilidad económica*, que marca un punto *óptimo* de obtención de Renta Primaria Diferencial Tipo 2. Por debajo de ese punto, no se produce la densificación, mientras que por encima de éste, se vuelve económicamente posible.

Finalmente, la Renta Absoluta Urbana está vinculada con el paso de la tierra rural a un uso urbano. No existe la renta urbana nula, siempre hay un nivel de renta mínimo, que implica un salto significativo con respecto a la tierra rural. Esto se explica porque el pasaje de uso rural a uso urbano de un lote específico implica una cierta provisión de servicios e infraestructura que escapan a las posibilidades del capitalista individual y requieren por ello de la inversión estatal. La Renta Absoluta Urbana está vinculada a la relación de fuerzas entre terratenientes y demandantes directos e indirectos de tierra urbana. Esta renta tiene una marcada tendencia ascendente en el tiempo.

Las rentas urbanas secundarias están vinculadas a las actividades que se desarrollan en el suelo urbano construido; las más importantes son la Renta Secundaria Diferencial de Comercio, la Renta Secundaria de Monopolio de Segregación y la Renta Secundaria Diferencial de Vivienda.

La Renta Secundaria Diferencial de Comercio es dependiente de la velocidad de rotación del capital destinado a la circulación de las mercancías. Esta velocidad de rotación es el principal parámetro para dar cuenta del plusvalor del que se apropian los comerciantes. Es un valor global medio, pero la heterogeneidad del espacio urbano dificulta la convergencia de este valor medio, generando diferenciales según zonas. Los propietarios de los terrenos cuya inserción en la estructura de usos del suelo significa para los comerciantes una velocidad de rotación del capital mayor, están en condiciones de apropiarse de esta sobreganancia por la competencia de los comerciantes individuales por hacerse de esos terrenos.

La Renta Secundaria de Monopolio de Segregación está vinculada a la localización de los sectores sociales más acomodados. Para entender esto, es necesario señalar que como consecuencia de la igualdad formal de los individuos en el capitalismo, aparece como elemento de diferenciación el gasto conspicuo. Esta pauta social, si bien se origina en la clase capitalista, se extiende al conjunto de la sociedad: con diferentes mediaciones, la jerarquía social refleja no sólo

las magnitudes de capitales sino las magnitudes de ingresos.⁵ En el caso de la vivienda, esto implica no sólo edificaciones más o menos costosas, sino fundamentalmente su localización en determinadas áreas que son definidas como lugar de residencia de uno u otro sector. En este sentido, la renta del suelo urbano sirve de mecanismo primordial de exclusión de ciertos sectores sociales. Es una suerte de impuesto privado que los capitalistas están dispuestos a pagar, para evitar la misma localización que los sectores sociales menos acomodados. La connotación positiva de un terreno es un proceso social que escapa al control de los capitalistas individuales, es un proceso convencional, que no se relaciona necesariamente con su calidad.

La Renta Secundaria Diferencial de Vivienda está originada en el imbricación de la vivienda con el complejo urbano. Esto implica no sólo al transporte, sino también los servicios, el equipamiento comunitario, etcétera. Todos estos elementos se traducen en términos monetarios en los precios. La existencia de esta renta presiona hacia arriba el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, y por tanto los salarios, lo que implica una fuente de enfrentamiento entre los terratenientes, que buscan apropiarse de la mayor cantidad de renta posible, y los capitalistas, que quieren pagar los salarios más bajos posibles. Genera una suerte de equiparación entre la renta que pagan los obreros mejor localizados en la ciudad, que se ahorran ese monto en transporte, y los costos de transporte que pagan los obreros peor localizados, que pagan menos en términos de renta.

Las diferentes rentas identificadas se presentan en múltiples combinaciones en una parcela determinada. El entrelazamiento tiene características disímiles según las distintas modalidades. La imbricación puede ser competitiva —las rentas secundarias entre sí— o aditiva —las rentas primarias entre sí, y con respecto a las rentas secundarias. En relación con la imbricación competitiva, el mercado hace que los usos del espacio construido que tienden a consolidarse sean aquellos que arrojen la renta secundaria más elevada. La estructura de rentas y el mercado de tierras operan como modulador de esta determinación general del esquema de usos del suelo. Las rentas primarias, en cambio, muestran una imbricación de tipo aditivo, en el sentido algebraico, es decir, que las tendencias pueden ser opuestas. También son aditivas con respecto a las rentas secundarias. En consecuencia, sobre cada lote se da una imbricación particular de rentas que

5 Es necesario tener en cuenta que la vivienda difiere en su significación según el sector social del que se trate: para los trabajadores es función de la reproducción de la fuerza de trabajo, mientras que para los capitalistas es consumo de plusvalía.

conforman la Renta Total de cada lote. Ésta es la categoría que sirve de base a la conformación de los precios del suelo urbano.

Cuadro 3.1. Tipos de renta urbana

Articulación	Tipo de renta	Factores explicativos
Primaria	Renta Absoluta	Diferencia entre tierra rural y urbana
	Renta Diferencial Tipo I	Constructibilidad de la parcela
	Renta Diferencial Tipo II	Densificación y construcción en altura
Secundaria	Renta Diferencial de Comercios	Velocidad de rotación del capital
	Renta de Monopolio de Segregación	Segregación socioespacial. Localización de los sectores de mayores ingresos
	Renta Diferencial de Vivienda	Localización-costos del transporte
	Renta Diferencia y Monopolio Industrial	Escasez de terrenos para actividades productivas

Fuente: Guevara (2012).

Los precios se modifican incesantemente en el mercado de suelo urbano, pero no todos los movimientos responden a causas similares. En términos generales, es posible identificar tres tipos de movimientos. En primer lugar, los movimientos estructurales generales, que afectan al conjunto de los terrenos de una ciudad y responden a aspectos estructurales, tanto de la economía capitalista como del mercado de tierras. Fundamentalmente, implican una tendencia secular al crecimiento en el largo plazo, a diferencia de la gran mayoría de las mercancías que suelen manifestar una tendencia contraria por el impacto de la innovación tecnológica, que disminuye el trabajo requerido para producir las mercancías. Como la tierra no se ve afectaba en términos de magnitud de valor incorporado, aumenta en términos relativos. Otro de los elementos para explicar esta situación es la tendencia decreciente de la tasa de ganancia que, a través del mecanismo de capitalización de la renta,⁶ implica un aumento progresivo de los precios del

⁶ La capitalización de la renta permite estimar, a partir de la renta obtenida por un determinado terreno, su precio. Esta capitalización implica una relación inversa entre la tasa de ganancia (que se ubica en el denominador) y el precio. La formulación matemática sería: $PS=R/i$, donde PS es el precio del suelo, R la renta periódica que se obtiene, e i la tasa de interés medio que se equipara a la tasa de ganancia.

suelo. Asimismo, el aumento de la demanda por el espacio construido que conlleva la urbanización capitalista significa un aumento del precio por un efecto del aumento de la demanda.

En segundo lugar, los movimientos coyunturales generales, que se manifiestan como oscilaciones o fluctuaciones alrededor de la tendencia general creciente, parecen obedecer a las peculiaridades y limitaciones del mercado como mecanismo de socialización. En el caso de la tierra, sus oscilaciones están inducidas por las oscilaciones de otros mercados con los cuales se conecta. Tal vez el más relevante es el mercado de la construcción, que implica efectos sobre la demanda agregada de suelo urbano. Esta rama de actividad es una de las que experimenta oscilaciones más profundas debido a su largo periodo de producción y a su dependencia de otros sectores que también le transmiten sus fluctuaciones. Entre ellas, las oscilaciones del mercado financiero, cuya presencia es vital en el proceso productivo de construcción, son una de las principales. Otro elemento importante es la demanda especulativa de tierras que significa sobresaltos fuertes y frecuentes en el mercado de tierras.

Finalmente, los movimientos estructurales particulares: cambios relativamente repentinos que experimentan los precios de determinados terrenos y que no son resultados de fenómenos coyunturales, sino del despliegue normal y continuo de la estructura urbana. Es la repercusión focalizada de los movimientos de largo plazo. Los movimientos estructurales particulares más comunes son dos: i. cambios de uso del suelo: el caso más extendido y más importante de movimiento estructural particular de los precios del suelo. Un cambio de uso implica un reordenamiento de estas rentas secundarias potenciales, modificando la renta secundaria que se manifiesta, que suele ser más alta que la anterior; y ii. intensificación de la densidad constructiva, es decir, la construcción en altura, que tiene un efecto abrupto y su impacto se va desplazando sucesivamente en toda la estructura de rentas. También determinadas intervenciones en la estructura urbana pueden generar un reacomodamiento de la estructura de rentas, al afectar los patrones de localización de los sectores sociales, al aumentar o disminuir la velocidad de rotación del capital, al mejorar o empeorar la accesibilidad para establecimientos productivos, etcétera. Éste es el caso típico de la inversión pública, que genera modificaciones importantes en la estructura de rentas, que se expresan, habitualmente, en movimientos estructurales particulares de los precios.

El cambio de los precios del suelo genera comportamientos especulativos en los agentes mercantiles, que procuran apoderarse de los incrementos de valor. Se pueden reconocer diferentes tipos: i. protoespeculación: realizada por los

usuarios finales; ii. especulación pasiva: realizada por agentes que se especializan en operaciones de compraventa, y donde el especulador no es el causante de los aumentos en los precios; iii. especulación inductiva: sólo puede ser realizada por promotores de cierta envergadura, capaces de influir en el conjunto de los articuladores del espacio urbano.

Es común que los promotores combinen en diferentes proporciones ganancia capitalista e incrementos en los precios del suelo, a través de especulación pasiva e inductiva. De todas maneras, las estrategias de especulación inducida son bastante limitadas, dada la relativamente baja concentración de la tierra urbana, que no permite pensar en estrategias oligopólicas —lo que no quita que sean frecuentes las estrategias de grandes promotores inmobiliarios capaces de dirigir un proceso de producción y apropiarse de incrementos del valor del suelo. También son generalizadas las estrategias de protoespeculación por parte de la gran mayoría de pequeños propietarios y la especulación pasiva entre algunos pocos grandes propietarios.

En el capítulo 2 se señaló que las transformaciones territoriales en las ciudades contemporáneas responden a la lógica más general de reestructuración territorial del sistema capitalista. Uno de los principales determinantes de esta dinámica de estructuración y reestructuración permanente, que Harvey (2001) denomina “destrucción creativa”, está dado por la dinámica de la renta del suelo urbano, que se expresa en la contradicción entre las rentas actuales y potenciales del suelo urbano. Es decir, las rentas que actualmente operan en una determinada parcela y las rentas que podrían expresarse si se le diera un uso diferente. Esta contradicción refleja una contradicción teórica más general entre el desarrollo de las fuerzas productivas y los soportes materiales que estructuran el espacio en un momento determinado.

Esto no implica negar otros mecanismos de reestructuración territorial, como puede ser de manera paradigmática la acción estatal por medio de la construcción de grandes obras de infraestructura, como veremos más adelante. Pero, en general, este tipo de intervención estatal está vinculada y/o desata mecanismos de reestructuración territorial que tienen como base la dinámica de la renta urbana.

Para que un proceso de reestructuración territorial se desarrolle, es necesario que las operaciones inmobiliarias sean rentables, de lo contrario ningún capitalista individual invertiría en la transformación de un espacio urbano. Es necesario, entonces, que se den las condiciones económicas para la transformación territo-

rial, lo que se denominó más arriba edificabilidad económica. Estas condiciones pueden ser generadas de diferentes maneras.

Una alternativa, bastante recurrente, es que los procesos de reestructuración tengan como puntapié una importante inversión pública en infraestructura o equipamientos comunitarios, como se dijo. El mero anuncio de la obra suele generar expectativas en los agentes que operan en el mercado inmobiliario, que disparan las rentas potenciales del suelo urbano en el área circundante y generan una dinamización del mercado inmobiliario. Este mecanismo es central en los casos de procesos de valorización inmobiliaria, como se verá en el capítulo 6.

Sin embargo, también puede darse la situación de que un capitalista individual, de una determinada envergadura, genere por sí mismo las condiciones de reestructuración territorial —como ocurre, por ejemplo, en el caso de las urbanizaciones cerradas que se desarrollan en áreas suburbanas o periurbanas. La inversión a realizar tiene que ser lo suficientemente grande, en este caso, para modificar por sí sola la estructura de los usos del suelo urbano, desatando el proceso de reestructuración.

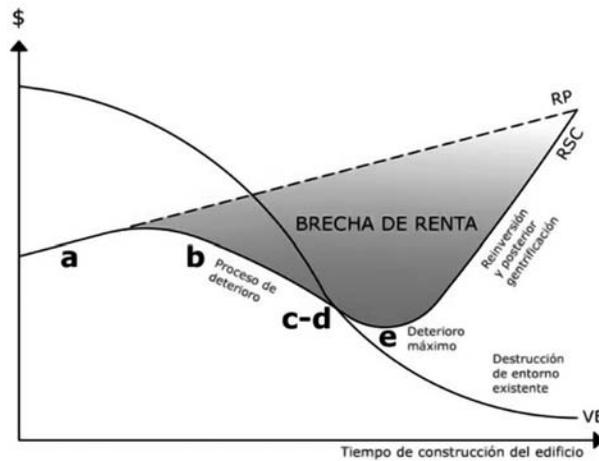
Finalmente, en un caso intermedio, existen procesos de renovación urbana que no tienen una causalidad tan clara, pero que se basan en un paulatino reacomodamiento de la estructura de usos del suelo que, como vimos, tiene un carácter profundamente convencional. Este reacomodamiento está vinculado al comportamiento de una multiplicidad de agentes que operan en el mercado inmobiliario, que, con inversiones de baja cuantía, van transformando un espacio urbano. Llega un momento en el que esta transformación es tan extendida que provoca un reacomodamiento de la estructura de rentas del área.

Entonces, ¿cuál es el determinante económico de los procesos de transformación territorial desde el punto de vista de la renta del suelo urbano?

En términos generales, se puede postular que para que se dé un proceso de reestructuración territorial en un área determinada, el precio de venta del suelo urbano y el precio de venta de los inmuebles existentes tienen que ser suficientemente cercanos como para incentivar la inversión. Es decir, aunque se hubiera producido un reacomodamiento en la estructura de rentas, esta nueva estructura no se va a manifestar en una determinada parcela, hasta tanto los precios del inmueble y del suelo —considerando la nueva renta— no se acerquen lo suficiente (gráfica 3.1).⁷

7 Por ejemplo, en el barrio de Palermo en la Ciudad de Buenos Aires se verificó masivamente la venta de viejas viviendas unifamiliares, no para su demolición y construcción de edificios en altura, sino para su

Gráfica 3.1. Dinámica de la brecha de la renta del suelo



Fuente: López-Morales (2008). Nota: RP: Renta Potencial; RSC: Renta del Suelo Capitalizada; VE: Valor del Edificio.

Como ya se vio, las transformaciones en el “lenguaje” y en el “texto” que rigen los usos del suelo en las ciudades son procesos muy complejos en los que intervienen múltiples agentes y donde no es posible identificar una causalidad simple. Es un claro ejemplo de recursividad de los fenómenos sociales, ya que a la modificación de los usos convencionales le sigue un aumento de los precios que refuerza, a su vez, esta misma modificación de usos.

Este mecanismo se basa en la brecha que se genera entre las rentas reales y las rentas potenciales. Producido un reacondicionamiento de la estructura de rentas, un inmueble previamente construido a que cambie dicha estructura tiene la potencialidad de apropiarse de esas nuevas rentas, pero mientras no se den las condiciones económicas para su realización, esa reapropiación es meramente potencial. Aquí está, en términos conceptuales, la clave económica de los procesos de transformación territorial: sólo cuando el precio de los terrenos correspondiente

transformación en casas de venta de ropa o restaurantes. Lo que estaba pesando, en este caso, era la nueva pauta de utilización del suelo urbano, que marcaba que el barrio de Palermo era apropiado para esas actividades comerciales. La normativa urbana no las prohibía, no hizo falta una modificación del Código de Planeamiento Urbano, sólo que no estaban dadas las condiciones para que éstas se manifestaran, por lo que las rentas urbanas que se expresaran se correspondían con las de un barrio residencial de baja densidad de sectores medios-altos.

a las nuevas rentas converge o tiende a hacerlo con el precio de los inmuebles ya edificados se produce la renovación, antes es económicamente inviable, porque el precio de los inmuebles edificados es demasiado elevado para hacer rentable la operación. Esta convergencia lleva consigo una aceleración de la obsolescencia del parque inmobiliario preexistente, ya que se destruyen inmuebles que siguen teniendo un elevado valor de uso, lo cual resulta por demás paradójico en contextos de penuria de la vivienda por parte de amplios sectores de la población. Como se dijo, puede ser el mismo Estado el que subsidie o incentive estas inversiones, generando por sí mismo operaciones de renovación urbana —como se analiza en el capítulo 6 para los barrios del sudeste de la ciudad.

La producción social del hábitat⁸

En las sociedades latinoamericanas, como resultado de los efectos del carácter dependiente de las formaciones sociales sobre el proceso de urbanización, el sector capitalista de producción del hábitat es cuantitativamente minoritario, lo que no obsta para que sea el sistema dominante y fije las condiciones de producción que inciden en los otros sistemas de producción del hábitat (Schteingart, 1982). En este contexto, existe una porción de la población —más o menos importante, según la coyuntura— que no puede acceder a la vivienda en propiedad a través del financiamiento ni tampoco puede hacer frente a las condiciones del mercado formal de locaciones. Esta población se ve obligada a resolver sus necesidades habitacionales de manera informal, a menos que medie la intervención estatal por medio de políticas habitacionales. Entre las principales soluciones informales de vivienda se encuentran las villas, los asentamientos, las ocupaciones de edificios, los inquilinatos o conventillos, los hoteles-pensión, etcétera, todos caracterizados en mayor o menor medida por un elevado nivel de precariedad, en términos de calidad constructiva, condiciones de habitabilidad del suelo, entorno urbano y/o régimen de tenencia. El crecimiento y la densificación de las soluciones informales de vivienda en los últimos años determinaron la aparición de un mercado inmobiliario informal, con una dinámica de funcionamiento muy

8 En este apartado diferenciamos la producción social del hábitat de otros procesos afines como la autoconstrucción, la autoproducción y la autogestión. Sin embargo, para facilitar la lectura hablaremos de PSH para referirnos al universo heterogéneo de prácticas de producción de hábitat guiadas por la necesidad, en pos de la vivienda como valor de uso. En caso de referirnos específicamente a una u otra modalidad se aclarará oportunamente.

similar al mercado formal, donde se compran, venden y alquilan viviendas o habitaciones de inmuebles precarios, muchas veces a precios cercanos a los del mercado formal, pero sí con muchos menos requisitos formales (Smolka, 2003).⁹

*Hábitat informal*¹⁰ es un concepto que se refiere a aquellas situaciones en las cuales la informalidad proviene de la situación de tenencia con respecto a la tierra y/o a la vivienda (informalidad dominial), o bien, está vinculada con las condiciones urbano-ambientales de desarrollo del hábitat (informalidad urbanística). Desde esta perspectiva, la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o urbanística no se ajusta a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y de la vivienda. Remite, así, al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresan territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales. De esta manera, la informalidad se define por “la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad” (Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo, 2008: 176).

La informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora: es ella quien fija la frontera entre la informalidad y la formalidad. Este límite es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (Oszlak, 1991). La situación de tenencia de la vivienda da cuenta de la relación de determinados procesos de producción del hábitat con la normativa urbana vigente en un determinado momento histórico. En este sentido, la informalidad urbana está “mediada también por factores políticos y sociales, y por decisiones políticas que pueden orientar o bien facilitar procesos integrales de inserción urbana plena, o bien pueden reproducir lógicas fragmentadas y fragmentarias” (Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo, 2008: 184).

No obstante, no debe confundirse la noción de hábitat informal con la noción de producción social del hábitat ya que responden a abordajes analíticos diferentes. La primera remite al ordenamiento jurídico vigente en un determinado

9 De esta manera, el espacio de la vivienda queda conformado por un entramado (muy complejo) de actores y relaciones socioeconómicas, que determinan una dinámica cambiante y conflictiva, pero nunca resuelta. Cualquier intervención pública en la materia debe tener en cuenta esta complejidad y reconocer el carácter relacional del espacio, lo que implica que las decisiones e intervenciones del Estado o de cualquier otro actor social influyen sobre las acciones y estrategias del resto y se definen en función de la relación con los otros actores. Las políticas habitacionales son la resultante de la confrontación de estas fuerzas en conflicto permanente. De ahí que, muchas veces, terminen por expresar los intereses de los sectores dominantes y que sea necesario entender la propia trama urbana como manifestación espacial de estas relaciones sociales de poder y dominación (Oszlak, 1991).

10 La conceptualización de hábitat informal está tomada de Di Virgilio, Arqueros y Guevara (2011).

momento histórico, mientras que la segunda lo hace a la lógica subyacente a los procesos que están incorporados en la producción del hábitat. Es importante entonces no juxtaponer estas nociones, porque se cae en el error de pensar que todo proceso de producción social del hábitat es informal, lo cual es erróneo. Sin embargo, también se puede caer en un error más grave aún, al imputar a cualquier fenómeno de hábitat popular una lógica social, en la que prevalece la vivienda y el hábitat como valor de uso, en su carácter reproductivo, por encima de su carácter de mercancía. Al contrario, son innumerables los casos en que la informalidad es funcional a la acumulación de capital en pequeña escala de agentes que operan en el mercado inmobiliario informal, produciendo un hábitat muy degradado y precario para los sectores sociales que cuentan con menos recursos.

En el mismo orden, tampoco debe asociarse en términos conceptuales la producción social del hábitat con la emergencia o el déficit habitacional y la pobreza, aunque ésta sea una realidad extendida. Como señala Rodríguez (2006), la producción social del hábitat no es, y no debe ser pensada así, una opción excluyente de los pobres urbanos, sino una alternativa de producción del hábitat con un potencial transformador, tanto a nivel de la subjetividad individual como de los colectivos organizados y de las relaciones sociales imperantes en las sociedades capitalistas.

En este marco, el universo de producción social del hábitat es profundamente heterogéneo e incluye a la totalidad de las prácticas sociales que realizan los sectores populares en pos de satisfacer sus necesidades habitacionales. Estas prácticas están orientadas fundamentalmente por la lógica de la necesidad, caracterizada por su exclusión de la dinámica mercantil. Es decir, que persiguen la satisfacción sus necesidades habitacionales —la vivienda como valor de uso— y no la acumulación de capital.¹¹ Este término es lo suficientemente amplio como para incorporar procesos tan diversos como la autoconstrucción, la autoproducción y la autogestión.¹²

La autoconstrucción se refiere a aquellas prácticas de producción de hábitat en las que la población interviene en el proceso productivo aportando fuerza de trabajo, independientemente si esta intervención se dé a título individual o con variantes asociativas. No implica el control del proceso productivo, como en el

11 Esto no implica negar que la vivienda sea una de las formas más importantes de acumulación patrimonial de las familias de sectores medios y populares.

12 En este apartado retomamos parcialmente, además de otros aportes citados, los desarrollos teóricos de Rodríguez y Di Virgilio (2007).

caso de los programas impulsados desde el Banco Mundial, que incorporan la fuerza de trabajo no remunerada de los beneficiarios como recurso, fundamentalmente para bajar los costos (Pelli, 1994). Es el mecanismo más extendido en las ciudades latinoamericanas y explica gran parte de su crecimiento urbano. Con respecto a la vivienda, suele ser una empresa individual, familiar, sin organización ni construcción de un colectivo. Sin embargo, a nivel del barrio, pueden darse experiencias como las Juntas Vecinales o Sociedades de Fomento, que se valen de la organización de un colectivo para mejorar la infraestructura y el equipamiento en un espacio urbano determinado.

La autoproducción se refiere a aquellas prácticas de producción de hábitat en las que la población interviene en la iniciativa y el control, al menos parcial, del proceso de producción (Pelli, *op. cit.*). Puede ser individual o colectiva, y si bien no la implica necesariamente, muchas veces aparecen vinculadas a la autoconstrucción. Éste es el caso, por ejemplo, de los asentamientos populares que son producto de tomas de tierra organizadas, en las que dicha organización controla el proceso de urbanización del barrio (loteo, definición de espacios comunes, tendido de infraestructura, etcétera).

Finalmente, la autogestión implica la transferencia de recursos por parte del Estado hacia la población organizada, que interviene como promotora del proceso de producción de hábitat popular. Por ello, es cualitativamente diferente de la autoproducción, que no implica transferencias de recursos públicos. Los detractores de este tipo de práctica señalan que implica una transferencia de obligaciones públicas del Estado hacia las familias, una suerte de tercerización donde el Estado suele deslindarse de sus responsabilidades y, en ese sentido, es una sobrecarga para las familias. Esta crítica se vincula con que este tipo de políticas fueron a veces propiciadas por organismos internacionales, como el Banco Mundial, ya desde la época de Turner (1982). Al contrario, como vimos, los que defienden las prácticas de autogestión rescatan que puede estar orientada por la vocación de construcción de poder popular y de transformación de la institucionalidad pública (Jeifetz, 2002), y en ese sentido le asignan un gran potencial. Puede incorporar o no la autoconstrucción, especialmente mediante prácticas de "ayuda mutua", como recurso adicional de la función de producción, no sólo para abaratar costos, sino también como experiencia de formación de lazos políticos y comunitarios.¹³

13 Existen experiencias muy relevantes en Latinoamérica en esta línea como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) en Uruguay y, en una escala menor, la Federación de Cooperativas Autogestionarias del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) en Argentina.

En el contexto de un modo de producción capitalista, la autogestión significa la construcción de formas de organización asociativas o colectivas basadas en relaciones sociales sin explotación. Ello implica, como premisa organizativa, que el trabajo manual e intelectual no se encuentran escindidos, toda vez que el control y la direccionalidad del proceso de producción está en manos de los trabajadores asociados (sin jefe o patrón), y el objetivo de la producción no está orientado a la obtención de ganancia, sino por la generación de trabajo mediante la satisfacción de determinadas necesidades que se toman como objeto de la producción (Rodríguez y Ciolli, 2010).

Desde esta perspectiva entonces, la PSH se refiere a una multiplicidad de procesos colectivos —desde la materialización de barrios originados en tomas de tierras hasta la producción de conjuntos cooperativos autogestionarios—, que tienen como base común “haber sido concebidos de manera planificada y son dirigidos y controlados por sus productores/originadores (el sujeto es un actor social, distinto de una unidad doméstica centrada en objetivos de su propia reproducción), pudiendo existir diversos tipos de destinatarios individuales o colectivos. La práctica de dirección y control se plasma —con variantes— a través de las diversas fases del proceso productivo: diseño, ejecución, distribución y uso” (Rodríguez, Di Virgilio *et al.*, 2007).

Desde la perspectiva de la producción social del hábitat, la vivienda se concibe a partir de la necesidad y como derecho humano, por sobre su carácter mercantil; es vista como expresión del acto de habitar, más que como un objeto, como un proceso más que como un producto, como un bien potencialmente abundante que se continúa produciendo aun en contextos precarios marcados por la pobreza (Ortiz Flores, 2004). En este sentido, Borbón (s.d.) señala el carácter complejo del derecho a la vivienda, que abarca un conjunto de derechos civiles, económicos, culturales y políticos, incluyendo aspectos cualitativos¹⁴ de la vivienda que exceden su tenencia o no en propiedad. Alejándose de aquellos puntos de vista que interpretan en forma “simplista” el derecho a la vivienda, en donde la función principal de la misma es ser un patrimonio y el esfuerzo masivo

14 Los aspectos cualitativos de la vivienda son aquellos que se encuentran vinculados a la calidad de vida, pesando mucho más en la ponderación del balance del conjunto “vivienda digna” que la casa en sí misma (espacio privado): la vía o el sendero de acceso, la iluminación de la calle, la arborización, las conexiones y la calidad de los servicios de agua potable y alcantarillados de aguas servidas y aguas de lluvia, la energía eléctrica o el gas, los espacios para la recreación y el encuentro como parques y salones comunales, la infraestructura de servicios complementarios como jardines de niños, escuelas y colegios, centros de salud y zonas de comercio y servicios, constituyen partes integrales e inseparables de las viviendas (Borbón, s.d.).

de la sociedad y el Estado debe consistir en producir nuevos propietarios, Borbón pone énfasis en la función social de la propiedad y de la ciudad, considerando también aquellos aspectos relacionados con la calidad de vida que hacen que una vivienda sea digna o no.

El derecho a la ciudad problematiza la relación entre espacio público y privado; invita a desnaturalizar y relativizar las bondades del carácter jurídicamente irrestricto de la propiedad privada del suelo urbano en las sociedades capitalistas. El concepto, formulado en los años sesenta por Lefebvre (1978), reivindicó la posibilidad de que las personas volvieran a ser dueñas de la ciudad al recuperar la primacía de su valor de uso como escenario de la construcción de la vida colectiva. El fenómeno de expropiación de la ciudad por los grupos de poder económico y político se ha profundizado con el despliegue de la dinámica capitalista a escala mundial (Rodríguez, 2009b).

En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad¹⁵ se define a la misma como el ámbito de realización política, cultural, social y ecológica de todos sus habitantes. El derecho a la ciudad es, entonces, colectivo e implica el "usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social". En este contexto, el ejercicio pleno de la ciudadanía puede ser identificado con los mecanismos autogestionarios que habilitan a los sectores más vulnerables a participar en el proceso de conformación de la ciudad como así también en la creación de su propia vía de acceso a la ciudad, "con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado".

Como modalidad de ejercicio de dicha ciudadanía, la Carta establece el derecho a que los ciudadanos participen de forma directa y representativa en la elaboración, diseño, implementación y control de las políticas públicas de hábitat, así como también en la gestión del presupuesto de las ciudades, con el fin de garantizar y fortalecer la transparencia de los actos estatales, la eficacia en cuanto a los resultados obtenidos de los programas de gobierno y la autonomía tanto de las administraciones públicas locales como de las organizaciones populares.

15 La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad fue elaborada por diversas redes internacionales de hábitat y por un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, académicos y activistas de varios países. Su objetivo ha sido "estimular un proceso amplio y democrático de debate y propuestas que señale los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, los parlamentarios y los organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades" (HIC-AL).

Sin embargo, en la ciudad, los procesos de PCH y PSH están íntimamente entrelazados. Esta distinción es de carácter analítico, como herramienta para ser utilizada en un proceso de investigación. No obstante, esta delimitación permite distinguir diferentes experiencias de la producción del hábitat, tratando de aclarar sus modalidades, los tipos de organización que promueven, las redes sociales en las que se insertan, sus fortalezas y debilidades y, especialmente, su modalidad de vinculación con las instituciones estatales y las políticas habitacionales que implementan. Desde las villas de emergencia hasta los asentamientos informales y la ocupación de inmuebles, el hábitat popular está profundamente penetrado por los procesos aquí descritos, que rebasan las formas "canónicas" de producción capitalista de la vivienda y las intervenciones estatales tradicionales en la materia, que de manera sintética apuntan a aumentar la demanda efectiva para la producción capitalista y subsidiar la demanda insolvente (Borbón, 2003).

Tal como se señalara, la distinción realizada entre producción capitalista y no capitalista del hábitat es de tipo analítico y no desconoce hasta qué punto la heterogeneidad del mundo popular permite que se produzcan combinaciones entre ambos universos de prácticas. Es un recorte metodológico, que nos permite aprehender alguna característica distintiva de ambos procesos desde el punto de vista teórico-conceptual adoptado. De esta manera, en cualquier proceso de PSH es habitual que se contrate mano de obra calificada para ciertos trabajos específicos e inevitable que se compre materiales, con lo que la articulación con los circuitos de las relaciones capitalistas de producción se multiplican. Este argumento vale tanto para la conformación de las villas de emergencia o la conformación de asentamientos y ocupaciones como para la construcción cooperativa autogestionaria.¹⁶

16 Reconocer estas características de la PSH no implica restarle potencial social, cultural y político a las prácticas orientadas explícitamente a la transformación de las relaciones capitalistas dominantes, pero sí implica reconocer las limitaciones a las que se enfrentan. De ahí la importancia de las articulaciones y las vinculaciones con otros procesos de producción opuestos a la lógica de valorización capitalista, como la economía social o la producción de fábricas recuperadas, para permitir una mayor sustentabilidad y densificación de las redes sociales en las que se insertan estas prácticas.

Sobre las políticas urbanas

Nociones teóricas acerca del Estado

El debate sobre la naturaleza del Estado atraviesa gran parte de la historia de la teoría social. Cada una de las perspectivas o tradiciones del pensamiento social formuló, más o menos explícitamente, los lineamientos para interpretar las acciones de ese conjunto de instituciones cuyo accionar es determinante en la dinámica de las sociedades modernas. Esto implica, entonces, que la forma de conceptualizar el Estado está estrechamente ligada a la cosmovisión general sobre la sociedad y los grupos sociales.

En este trabajo definimos el Estado a partir de dos dimensiones fundamentales, complementarias, que permiten explicar las contradicciones en su seno: una estructural y la otra institucional.

Desde una primera perspectiva, el Estado puede ser interpretado como la objetivación de las relaciones capitalistas de producción (O'Donnell, 1977). Este enfoque estructural interpreta la existencia del Estado como la objetivación de la dimensión política del capitalismo, la dominación. A diferencia de los modos de producción precapitalistas, en el capitalismo tiene lugar la separación entre la dominación en términos económicos y la dominación en términos políticos. Los capitalistas son los propietarios de los medios de producción de una sociedad, pero no controlan, al menos directamente, los medios de coerción. La autonomía relativa del poder económico y el político está determinada por la separación de los agentes productores de los medios de producción, lo que implica la necesidad de generar una coacción extraeconómica para asegurar la reproducción de las relaciones sociales de producción (Poulantzas, 2007). Es por ello que no se puede afirmar el control instrumental del Estado por parte de ningún capitalista individual o fracción de clase. Los intereses individuales están en necesaria contradicción con el interés más global del Estado, que es la reproducción de la sociedad "*qua* capitalista" (O'Donnell, 1977; Offe y Ronger, 1976). El argumento, a diferencia de concepciones liberales, es que la "exterioridad" del Estado es sólo aparente. No existe relación entre Estado y sociedad como entidades exteriores y diferenciables. El Estado no es más que la objetivación, aparentemente exterior, de una dimensión co-constitutiva de las relaciones sociales capitalistas.

La capacidad del Estado para organizar y orientar de alguna manera el proceso de acumulación en pos de un interés global —la reproducción de las relaciones sociales capitalistas— en oposición al interés individual del capitalista

—la ganancia ilimitada— se condensó en el concepto de “autonomía relativa” del Estado (Poulantzas, *op. cit.*), opuesto a la noción de instrumentalidad. La diferencia radica en que la lógica de la ganancia ilimitada no es capaz de garantizar la continuidad del sistema, porque su propia dinámica de competencia indiscriminada lleva a la destrucción de las propias condiciones de funcionamiento del mismo (Topalov, 1982).¹⁷ Además, esta noción de autonomía permite pensar cómo el Estado puede, en determinadas coyunturas, oponerse a los intereses económicos de corto plazo de las clases y fracciones dominantes, e incluso otorgar concesiones a las clases dominadas. Estas concesiones, producto de la lucha de clases, son funcionales al mantenimiento de la hegemonía política.

Desde la segunda perspectiva, sin embargo, no puede desconocerse la complejidad del Estado en cuanto aparato burocrático-administrativo y la importancia de las características que asume para determinar la capacidad para cumplir su función. En este sentido, se intenta recuperar las conceptualizaciones de raíz weberianas que hacen hincapié sobre el Estado en cuanto organización formal que opera según reglas internas, roles y recursos (Valocchi, 1989). Este tipo de perspectiva enfatiza la dificultad para interpretar de manera unívoca la intervención estatal, ya que lo que se conoce como Estado es un complejo de instituciones muy disímiles, que tienen intereses y normas de funcionamiento propias y no siempre coincidentes. También hace hincapié en que estas instituciones, en tanto tales, responden en primer lugar a un interés por la propia supervivencia que no debe ser subestimado.

De esta manera, pese al carácter histórico y estructuralmente capitalista del Estado moderno, la orientación específica de las modalidades de intervención de esta estructura se erige en un campo de disputa legítimo por parte de las clases y grupos dominados. El objeto de la lucha política de clases es, así, el Estado. De lo que se deriva que la unidad de cohesión que postulan algunas vertientes del marxismo, incluso las menos instrumentalistas como la citada de Poulantzas (*op. cit.*), es un postulado difícil de sostener en vista de las contradicciones inherentes a las modalidades de intervención del Estado. La parcelización del poder del Estado no es inevitable, pero es una modalidad de intervención perfectamente posible en situaciones de relativo equilibrio entre las fuerzas sociales en disputa. De esta manera, la orientación de la acción estatal es de alguna manera la resul-

17 Como ejemplo paradigmático se puede mencionar la tendencia a poner en riesgo la reproducción de la fuerza de trabajo. Si no fuera por la intervención estatal que, impulsada en cierta medida por las luchas sociales y la organización de los trabajadores, fijó límites crecientes a los niveles de explotación, se destruiría una de las condiciones fundamentales del proceso de acumulación de capital.

tante de los conflictos que emergen al calor de esa disputa y de la correlación de fuerzas entre diferentes clases y grupos sociales. Esta perspectiva es central para entender el derrotero de las políticas de hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, como se analiza en el capítulo 5.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1976), esta dimensión de la estatalidad implica reconocer que sus tomas de posición generan procesos de diferenciación estructural interna, que pueden o no cristalizar en instituciones legalmente identificables, pero que tienen como consecuencia procesos de reformulación horizontal —entre diferentes unidades burocráticas— y verticales —de atribución de competencias y recursos hacia unidades burocráticas dependientes. El corolario necesario de esta diferenciación son los conflictos intraburocráticos que hacen imposible una coherencia total en la acción estatal, a diferencia de los postulados de abordajes estructuralmente deterministas, y reconocen una racionalidad limitada a las iniciativas estatales.

Las políticas urbanas y la producción de hábitat¹⁸

Se pueden reconocer diferentes tipos de intervenciones estatales urbanas: la planificación indirecta u orientadora;¹⁹ las regulaciones, que refieren a las normas de zonificación, subdivisión y usos del suelo; las acciones directas vinculadas a la promoción y la urbanización por parte de algún organismo estatal, etcétera. Estas intervenciones no son homogéneas espacialmente. La orientación a la que está sujeta la acción estatal beneficia de manera diferenciada a los diversos sectores sociales en términos sociales, económicos, pero también en términos de localización (Di Virgilio, 2007). La intervención estatal "cualifica" el espacio de manera desigual, lo que posibilita una diferente vinculación o integración de los grupos sociales a la estructura social (Gorelik, 2004).

La acción estatal, entonces, incide en los procesos de estratificación y diferenciación socioterritorial de la población a través de la definición de estructuras de oportunidades que delimitan la capacidad de acceso a bienes y servicios, y en el desempeño de actividades relevantes, condicionando de esta manera el

18 Parte de los argumentos de este apartado fueron desarrollados previamente en Arqueros Mejica y Guevara (2009).

19 Éstas han sido poco aplicadas en Argentina, tal vez el caso más paradigmático sea el de los subsidios a los transportes públicos masivos, que favorecieron la suburbanización de los sectores populares (Torres, 2001).

nivel de bienestar de los hogares (Di Virgilio, 2011). Esa situación se agudiza si se considera que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades facilita a su vez la presencia de otras oportunidades —de ahí la noción de “estructura” (Kaztman, 1999).

En este trabajo se agrupan las diferentes modalidades de intervención estatal bajo la categoría de políticas urbanas, entendiéndolas como “aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables, sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades” (Pradilla Cobos, 2009: 198). Para delimitar mejor el campo de análisis, este trabajo se centra en aquellas políticas urbanas que intervienen específicamente en la dinámica de la producción del hábitat, incluyendo la normativa urbana, la planificación urbana, las políticas habitacionales, etcétera. De esta manera, dejan de lado intervenciones estatales con impactos sobre la estructura territorial del espacio urbano, pero cuya vinculación con los procesos de producción del hábitat son más indirectas, como pueden ser la política de transporte, o las políticas de localización industrial, por ejemplo. No se desconoce las limitaciones que implica ello sobre muchas de las conclusiones que se vayan extrayendo a lo largo del trabajo, pero es inevitable plantear este tipo de recortes en el marco de un proceso de investigación acotado. Por otro lado, permite incorporar intervenciones estatales que no siempre son visualizadas como vinculadas a la dinámica de producción del hábitat, como pueden ser la normativa urbana, las diferentes instancias de planificación, las políticas de promoción a la actividad inmobiliaria, entre otras.

Se pueden distinguir al menos cuatro vías de intervención del Estado en los procesos de PH. En primer lugar, la imposición de tributos, impuestos, tasas, etcétera. Existen diversas modalidades de imposición, hechos imponible (como permisos de construcción y la valorización inmobiliaria) y bases de cálculo de las imposiciones (por ejemplo, valor del suelo, valor de la edificación, valor fiscal, valor venal), que no tienen sentido reseñar aquí. No todas ellas afectan de igual manera a los procesos de producción del hábitat, por lo que responden a diferentes estrategias y objetivos por parte del Estado. Por ejemplo, de acuerdo con la tradición georgiana, la imposición a la propiedad territorial urbana puede tener como efecto la reducción progresiva de los precios de los inmuebles y actúa como mecanismos de financiación para los sectores de menores recursos (Morales Schechinger, s.f.).

En segundo lugar, la normativa y la planificación urbana. Son unas de las funciones más importantes del Estado con relación al espacio urbano, y apuntan entre otros objetivos a lograr cierta coherencia, equidad y eficiencia en el crecimiento de la ciudad y en el funcionamiento del mercado inmobiliario. Se puede postular que la normativa urbana define las “reglas del juego” de ocupación de suelo urbano en la ciudad, tanto por aquellas cosas que prohíbe como por las que hace posible y las que omite sin más (Jaramillo, 1994), condicionando de manera fundamental los procesos de urbanización y las condiciones de hábitat de la población a nivel local (Rodríguez, Bañuelos, Mera, 2008). Por ejemplo, la reglamentación puede inhibir o habilitar que se expresen algunas rentas en determinados sectores de la ciudad, regulando los usos del suelo, lo que impacta sobre la formación de los precios. O también, en el caso de la densidad, la edificabilidad normativa suele tener impactos directos sobre el precio: a mayor densidad habilitada, mayor precio. En este interjuego, los actores sociales y económicos desarrollan sus estrategias de acción con diferentes fines y capacidad de movilización de recursos, de acuerdo con sus atributos sociales y las redes en las que se encuentren insertos (Di Virgilio, 2011; Auyero, 2001).

En tercer lugar, la inversión pública en obras de infraestructura y políticas habitacionales. Pese a que las obras de infraestructura tienen un impacto cierto sobre los precios del suelo, no existe relación cuantitativa alguna entre ambas operaciones. El valor que se incorpora en los terrenos no guarda ningún vínculo con la inversión realizada por el Estado. Incluso tiene efectos contradictorios según el recorte geográfico que se analice. La provisión insuficiente también genera cambios de valor relativos, porque se valorizan aquellos terrenos que ya cuentan con la infraestructura necesaria. Por ello se da la paradoja de que las ciudades de países periféricos tienen precios del suelo urbano —con infraestructura— muy elevados.

En general, los promotores ya tienen internalizado que la infraestructura del terreno individual sobre el que operan debe ser internalizada como costo, reduciendo así su sobreganancia. Pero cuando se trata de infraestructura en una escala más amplia, es más difícil de determinar cómo debe ser cobrada la misma. Si no se cobran o se financian del presupuesto general, el Estado termina subsidiando a los promotores y terratenientes. El problema es cómo determinar quiénes se benefician y en qué magnitud, para preservar el principio de justa distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización (Jaramillo, s.f.). Existen diferentes modalidades de recuperación, como la contribución por mejoras, que apunta a recuperar el valor de la inversión realizada; o la recuperación de plus-

valías, que no se relaciona con el monto de la inversión, sino que se orienta a recuperar una parte del plusvalor generado por la inversión pública, entendido éste como fruto de un proceso colectivo (Smolka y Amborski, 2003).

Por su parte, las políticas habitacionales responden a la demanda estructuralmente insatisfecha de vivienda en las sociedades capitalistas analizadas y a la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo y de legitimación del régimen político. En este sentido, forman parte del universo más general de las políticas sociales, entendidas como intervenciones del Estado orientadas específicamente a modificar las condiciones de vida de distintos grupos sociales (Danani, 1996; Chiara y Di Virgilio, 2009).

En términos generales, las políticas habitacionales se han encaminado hacia la ampliación de la franja de sectores sociales que integran la demanda solvente para la producción capitalista de la ciudad (Rodríguez, 2006:74). Así, el universo de políticas habitacionales comprende un amplio abanico que va desde la producción directa —ya sea por medio de empresas constructoras estatales o por licitación a empresas privadas— hasta el apoyo técnico o material a procesos de autoconstrucción de vivienda por parte de los mismos beneficiarios. Cada modalidad responde y expresa diferentes intereses y actores sociales, ya que las políticas habitacionales ponen de manifiesto concepciones sobre la jerarquía del espacio urbano, la función de la ciudad y el lugar que deben ocupar en ellas los diferentes sectores sociales. Repercuten, además, en el derecho al uso y disposición al espacio urbano, entendido como la capacidad para fijar el lugar de residencia dentro del espacio de la ciudad y reconoce un gradiente desde propiedad legal hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada por el Estado, y que es resultado de la lucha social (Oszlak, 1991).

88 Típicamente, las políticas habitacionales instrumentadas a través de fondos de financiamiento —ya sean subsidios, para los de menores ingresos, o créditos, para sectores de ingresos medios y medios-bajos— para la construcción masiva de viviendas respondieron más a objetivos económicos de mantenimiento o reactivación de la actividad económica y de creación de empleo que al objetivo más específico de paliar el déficit habitacional (Ostuni, 2009). En cambio, las políticas de apoyo a los procesos de autoconstrucción, impulsados muchas veces por organismos internacionales de crédito, se orientaron a la reducción del déficit habitacional de una manera poco costosa, con graves consecuencias en términos de segregación socioterritorial y aislamiento de los sectores involucrados, e implicaron, además, una sobreexplotación de la fuerza de trabajo (Harms, 1982; Burgess, 1982). No obstante, en otros casos, este tipo de políticas permitió un

aumento en la autonomía y autodeterminación a través de la organización de estos sectores sociales, que se hallan inmersos en la lógica dependiente y burocrática de los sistemas centralizados de construcción de vivienda que mencionábamos, incapaces de dar cuenta cabalmente de las necesidades de la población por su rigidez intrínseca y por la escala implicada por el tipo de tecnología que instrumentan (Turner, 1982; Rodríguez, 2009).

Finalmente, el Estado también interviene en los procesos de PH en tanto agente inmobiliario. El Estado es un gran propietario de tierras, de uso público y privado. Asimismo, puede incidir en el mercado inmobiliario, comprando y vendiendo inmuebles. En este sentido, puede generar estrategias de regulación a través de la intervención en el mercado para combatir la especulación mediante la oferta masiva, a través de un Banco de Tierras, por ejemplo.

Estado, hábitat y conflicto urbano

El análisis estructural de los procesos de producción de hábitat y la intervención estatal permite explicitar el punto de vista teórico-conceptual desde donde analizamos los procesos de transformación urbana. No obstante, las leyes generales de una matriz societal no pueden ser aplicadas sin mediaciones a la realización de análisis históricos concretos. Parfraseando a Castells (1974), las estructuras sólo existen en las prácticas, que las influyen y las transforman, y es por eso que producen efectos autónomos que promueven el cambio de dichas estructuras. En este trabajo nos adscribimos a este principio teórico-metodológico,²⁰ que para el análisis de las políticas públicas implica no sólo dar cuenta de los condicionantes estructurales de una determinada política, sino también abordar concretamente las prácticas de los diferentes actores sociales involucrados y los conflictos que emergen en su interacción.

Desde esta perspectiva, Oszlak y O'Donnell (1976) entienden a los actores sociales como "clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos e incluso

20 Como dijera este autor: "Si a nivel de los principios de estructuración de una sociedad lo económico es, en última instancia, determinante, en cuanto a la coyuntura (momento actual) ésta se organiza sobre todo en torno a la lucha de clases y, muy particularmente, en torno a la lucha política de clases, aquella que tiene como objetivo la preservación o la destrucción-reconstrucción del aparato del Estado" (1974: 284). Esta aclaración apuntaba a señalar el carácter tendencial de las leyes de las ciencias sociales. No obstante, el llamado de Castells a realizar análisis histórico-concretos no ha sido demasiado aplicado desde entonces. Es por ello que muchas veces se carece de las herramientas para realizar este tipo de abordaje.

individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder” (1976: 23), que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión. Es decir, unidades de acción en la sociedad definidas como tales en el marco de un sistema de relaciones (Chiara y Di Virgilio, 2009). Los actores sociales realizan tomas de posición en torno a la cuestión problematizada, pero no todos tienen la misma capacidad para influir en el proceso, sino que ésta depende de sus cuotas de poder simbólico y de la capacidad para movilizar recursos materiales. Es por ello que las tomas de posición del Estado como actor son las más influyentes e influyen en las tomas de posición del resto de los actores intervinientes. Los posicionamientos del Estado incluyen “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, *op. cit.*: 21).

En nuestro caso particular, de acuerdo con el recorte del objeto de estudio realizado, el proceso social que sirve de sustento a la definición e implementación de las políticas urbanas es la producción del hábitat. Tendremos que analizar, en consecuencia, los diferentes actores que intervienen en dicho proceso y los conflictos que surgen en el devenir del mismo, que adquieren la característica de conflictos urbanos al tener como objeto de disputa el hábitat urbano. Por conflicto urbano entendemos aquella situación que enfrenta a actores sociales en torno de una cuestión urbana socialmente problematizada y que permite una condensación del espectro de actores sociales involucrados, de sus intereses, estrategias y tomas de posición (Guevara, 2010). El Estado es uno de los actores más relevantes en el proceso que referimos y la resolución de un determinado conflicto puede tener como corolario la formulación o reformulación de una determinada política pública.²¹ En general, éste suele ser el objetivo de los actores sociales involucrados: modificar o sancionar una determinada orientación de las políticas públicas. En este sentido, los conflictos urbanos son un objeto de estudio fundamental para aprehender la dinámica de las políticas habitacionales, al poner en evidencia —y por ello, hacerlos observables empíricamente— al conjunto de relaciones sociales que pueden pasar desapercibidas, o naturalizadas, en tiempos “normales”.

90

También nos parece pertinente la propuesta metodológica de Clichevsky (1996: 13), para quien este análisis “debe considerar la situación socioeconó-

21 El conflicto puede estar motivado, también, por una toma de posición relativamente autónoma del Estado, como veremos.

mica en la cual ella es gestada, elaborada e implementada, el régimen político específico y las alianzas eventuales con diferentes sectores involucrados”. Así, la formulación e implementación de políticas habitacionales configura un entramado de relaciones —tanto institucionales como informales— con múltiples actores. El resultado final de una política, entonces, “parece ser una construcción tejida desde las estrategias de los actores, en torno a las condiciones sociopolíticas del contexto” (Rodríguez y Di Virgilio, 2007: 25). Este entramado de intereses, es decir, el marco de recursos, restricciones y resistencias en el que se inscribe el proceso de gestión, es preexistente a las políticas, condicionando su implementación, y resulta también modificado por ellas. La noción de entramado de actores sociales nos remite a las condiciones sociopolíticas de la implementación de políticas públicas e incluye tanto a los canales institucionales formales como a los informales —especialmente en el contexto de crisis de representatividad de las estructuras políticas tradicionales y el proceso de politización de la vida cotidiana (Rodríguez, 2009). Redes sociales y organizaciones no deben ser percibidas como ajenas y externas a la intervención estatal. Desde hace décadas, existen líneas de políticas públicas que hacen hincapié en la necesidad de promover la organización de la sociedad. Por eso, muchas veces la conformación de organizaciones es un prerequisite para acceder a un determinado programa. En otras ocasiones, las organizaciones de la sociedad civil se erigen en interlocutores privilegiados en las instancias de formulación e implementación de las políticas, esté o no contemplado en el diseño de las mismas.

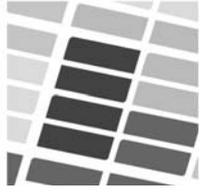
Esto introduce nuevos clivajes en el análisis de la política local, porque no tiene el mismo significado una organización promovida “desde abajo” —es decir, por un proceso organizativo fruto de la iniciativa de la población local— que una organización promovida “desde arriba” —es decir, fruto de la iniciativa de alguna instancia estatal. Además, comienzan a intervenir otros actores, no necesariamente con arraigo en el territorio —como las ONG y las asociaciones civiles— ni tampoco necesariamente incluidas en el diseño de las políticas. Di Virgilio (2011) señala que estas diferencias entre los colectivos sociales involucrados en la gestión de la política social son una nueva fuente de heterogeneidad entre los sectores populares y, por lo tanto, no pueden ser subestimadas en el análisis. Desde su perspectiva, las intervenciones estatales tienen capacidad de modelar el hábitat popular no sólo incidiendo sobre el territorio, sino también a través de la institucionalización de cierto tipo de relaciones sociales.

Recapitulando

En este capítulo se desarrollaron las diferentes modalidades de producción del hábitat como una forma de recuperar las transformaciones territoriales reconstruidas en el capítulo 2 desde la perspectiva de la producción y reproducción de las condiciones del habitar en las ciudades contemporáneas. Para ello, se diferenciaron tres modalidades fundamentales de producción del hábitat. En primer lugar, la producción capitalista que está orientada por la lógica de la ganancia. Para comprender cabalmente esta modalidad se postuló su imbricación estrecha con la dinámica de la renta del suelo urbano que le sirve como fundamento estructural. En segundo lugar, la producción social que está orientada por la lógica de la necesidad y prioriza el hábitat como valor de uso. En tercer lugar, las políticas urbanas que están regidas por la lógica estatal de las políticas urbanas.

Esta distinción desarrollada es central para comprender las implicancias de las transformaciones territoriales a la luz de las condiciones de acceso al suelo urbano y la vivienda de la población. Es decir, que nos permite recuperar la lógica de las transformaciones territoriales como fueron delimitadas en este trabajo desde la dimensión del habitar en el espacio urbano por parte de los diferentes sectores sociales, identificando los actores sociales que interactúan en el marco de los procesos de producción del hábitat, sus intereses, estrategias y tomas de posición.

capítulo



cuatro

Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y régimen de acumulación de capital

Este capítulo tiene como objetivo contextualizar el trabajo en la Región Metropolitana de Buenos Aires y realizar una breve síntesis del proceso de su reestructuración territorial *vis à vis* las transformaciones en el régimen de acumulación vigente en el país. Los datos utilizados han sido tomados principalmente de fuentes secundarias y de literatura existente, ya que se trata de aspectos que escapan a los objetivos específicos de esta investigación.

Transformaciones en el régimen de acumulación

Argentina puede ser considerada un caso paradigmático de aplicación de las medidas del modelo neoliberal desde la década de 1970 y especialmente durante la década de 1990. Experimentó, en consecuencia, una profunda reestructuración de su economía, con impactos sociales, económicos y territoriales sin precedentes, que persisten aún hoy. Para llevar a cabo esta reestructuración se realizó, a través de políticas de estabilización, desregulación, privatización, descentralización, etcétera, una serie de transformaciones radicales de las instituciones que caracterizaron a la etapa previa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Dichos cambios, difícilmente pueden explicarse como una mera "retirada del Estado", más bien apuntaron a una reformulación de su papel, sus modalidades de

vinculación con la sociedad y de intervención en la economía (Cerruti y Grimson, 2005; Aronskind, 2001).

En este sentido, Basualdo (2010) postula la instauración de un régimen de acumulación de capital basado en la valorización financiera²² a partir de 1976. Este régimen se habría instrumentado a partir del control del Estado por parte de una fracción de los sectores dominantes: la oligarquía diversificada.²³ El terrorismo de Estado, la apertura comercial y la reforma financiera generaron una profunda redistribución regresiva del ingreso en detrimento de los trabajadores y de la burguesía nacional. Según Bonnet (2008), esta redistribución regresiva se registró en tres niveles. En primer lugar, aquellas medidas que atentaron contra las remuneraciones y condiciones de trabajo, y aumentaron la tasa de explotación (congelamiento del salario mínimo, vital y móvil, topes para los salarios de empleados públicos, pago de parte del salario a través de tickets o vales de compras, modalidades de pago en cuotas, fijación de topes para las asignaciones familiares, reducción de los aportes patronales a la seguridad social, creación de variadas figuras de precarización de las formas de contratación, etcétera). En segundo lugar, aquellas iniciativas que minaron la capacidad de presión y negociación de los sindicatos (límites a las negociaciones colectivas y promoción de su descentralización, vinculación a pautas de productividad, etcétera). En tercer lugar, medidas que apuntaron a revertir conquistas sociales previas de los trabajadores (desregulación de las obras sociales, privatización de las jubilaciones y de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, etcétera).

El mecanismo de valorización financiera que Basualdo (2010) identifica se basó en el mantenimiento de la tasa de interés interna sistemáticamente por encima del costo del endeudamiento externo. Así, las fracciones dominantes del capital se endeudaban en el exterior y valorizaban los recursos en el mercado financiero local, para posteriormente volver a fugarlos al exterior, cerrando el círculo de la valorización financiera. En un régimen de acumulación de estas características

22 Por régimen de acumulación se entiende el conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital. Estas características dependen de la estructura económico-social, de las luchas políticas y sociales y de la composición del bloque de clases que deviene dominante.

23 La oligarquía diversificada es una fracción de la oligarquía agropecuaria que canalizó parte de ese excedente durante el régimen de acumulación agroexportador para diversificarse hacia la industria. Desde entonces, constituye una fracción del capital diferenciada al mismo tiempo del capital extranjero y de la burguesía nacional, con intereses económicos y posiciones políticas diferentes. Relativamente postergada durante la industrialización por sustitución de importaciones, fue la fracción hegemónica durante la vigencia del régimen de acumulación basado en la valorización financiera.

no existe prácticamente el incentivo para la inversión productiva, lo que generó un sostenido proceso de desindustrialización. La apertura comercial propiciada durante los noventa terminó de destruir el aparato productivo y generó una desocupación y subocupación masiva. Desde esta perspectiva, las transformaciones estructurales de la década de 1990 son estricta continuidad del desarrollo del régimen de acumulación. Las privatizaciones permitieron reanudar cabalmente el ciclo de valorización financiera, que había experimentado dificultades de financiamiento durante la década de 1980,²⁴ al incorporar una ingente masa de capitales a la economía local.

Según Basualdo (2010), el bloque social dominante resultante de este periodo estuvo constituido por los grupos económicos locales (expresión de la oligarquía diversificada), el capital extranjero que manejaba las empresas privatizadas y los acreedores extranjeros, que conformaron una "comunidad de negocios" que se apropió de ingentes ganancias en detrimento de los trabajadores. Hacia finales de la década de 1990, la oligarquía diversificada fue desprendiéndose de su participación accionaria en las empresas privatizadas para fugar al exterior las ganancias patrimoniales extraordinarias registradas, cerrando el círculo de valorización. Esto generó la ruptura del bloque social dominante y la confrontación de dos proyectos alternativos de salida del Plan de Convertibilidad. Por un lado, uno de los sectores promovía una dolarización de la economía. Este sector estaba conformado por las empresas extranjeras, que tenían sus activos invertidos en el país, y los acreedores externos. Por otro lado, un sector proponía una abrupta devaluación del peso. Este sector estaba conformado por la oligarquía diversificada, que tenía sus activos dolarizados en el exterior. Por diversas causas que exceden a este trabajo, después de la crisis de 2001 se terminó imponiendo la solución devaluacionista, que estuvo expresada políticamente por la presidencia interina de Eduardo Duhalde durante 2002 y parte de 2003.

La megadevaluación de 2002 terminó de llevar al colapso a una estructura social cada vez más desigual. Merced al impacto de la devaluación en los ingresos, se dispararon los indicadores de pobreza e indigencia urbana a 57.5% y 27.5% respectivamente, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de octubre de 2002. Fueron años de gran conflictividad social, especialmente por parte de los movimientos y organizaciones que reunían a los trabajadores desocupados, algunos agrupa-

24 Durante esta década, llamada la "década perdida", en un contexto de restricción del financiamiento externo se produjeron las crisis de la deuda externa en los "países emergentes".

mientos sindicales como la CTA y el MTA, y por sectores medios movilizados que dieron origen al movimiento asambleario.

A partir de 2002, se produjo un proceso de recuperación económica, vinculado a las nuevas condiciones internas y externas de producción y comercialización. El tipo de cambio alto y los bajos costos salariales, pilares de la competitividad de la economía en esta etapa, y los elevados precios de nuestros *commodities* por la pujante demanda agregada en el nivel mundial, conformaron el nuevo "modelo" económico que se fue afianzando progresivamente con el correr de la década.

En este contexto puede reconocerse una evolución positiva en gran parte de los indicadores macroeconómicos desde la megadevaluación, sin embargo partiendo de un nivel muy bajo, por el derrumbe que significó la crisis de 2001-2002.²⁵ La tasa de crecimiento anual acumulada del producto bruto interno, a precios constantes, fue de 7.6% para el periodo en cuestión, muy por encima de los periodos anteriores (gráfica 4.1).

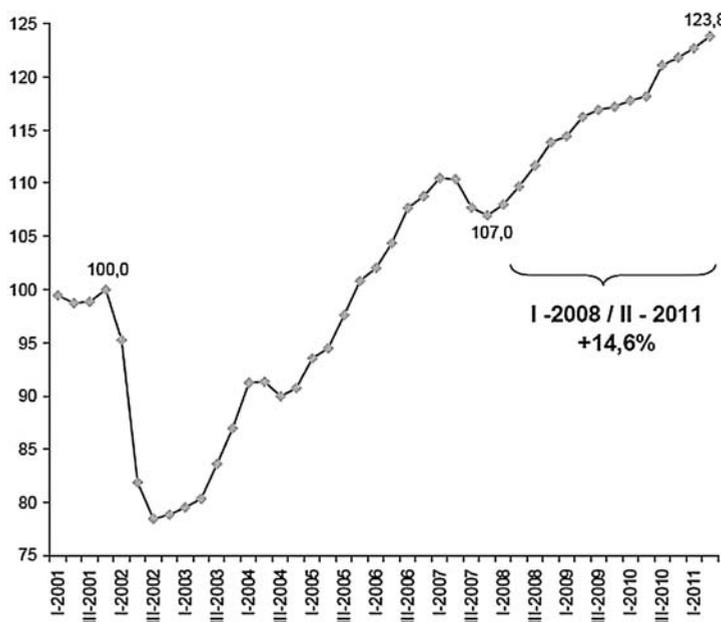
Gráfica 4.1. Tasa de crecimiento anual del producto bruto interno (a precios constantes), 1960-2010 (Número índice base 1960 = 100)



25 El ex presidente Néstor Kirchner ejemplificaba esto con la frase "salir del infierno". Cuando empezó a consolidarse la recuperación económica hablaba de estar en el "purgatorio".

Uno de los pilares de esta recuperación estuvo dado por el nivel de consumo interno, apuntalado por el aumento del nivel de empleo y de los salarios. Las negociaciones colectivas fueron una herramienta fundamental de esta recomposición de los ingresos que, en general, se mantuvieron por encima del nivel de inflación, mostrando una tendencia sostenida de crecimiento del salario real de los trabajadores registrados (gráfica 4.2).

Gráfica 4.2. Evolución del salario real de los trabajadores registrados, 2001-2011
(Número índice base 4º Trim. 2001=100)

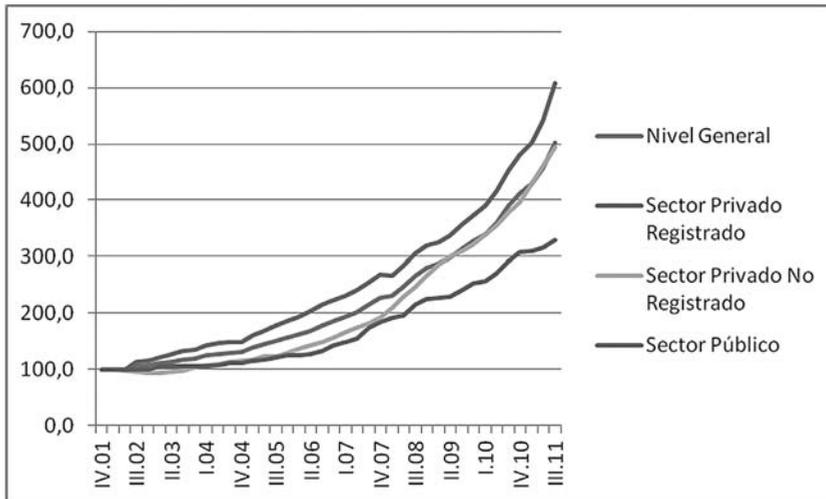


Fuente: CIFRA (2011).

Esta recuperación no fue para nada homogénea y mostró diferentes comportamientos según los sectores de actividad. Los más desfavorecidos, según datos de la Consultora eQuis, fueron los empleados públicos y los no registrados: si bien el poder adquisitivo de los empleados creció entre 2003 y 2005 14% en promedio, este crecimiento fue de 21.7% para los registrados, mientras que fue de 12% para los no registrados y de tan sólo 1% para los públicos. Para todo el periodo 2001-2011, los datos del Ministerio de Economía del índice de salarios muestran un incremento de 403% del nivel de salarios general, una cifra muy

similar para los trabajadores no registrados (394%), mientras que aumenta a 509% para los salarios registrados y cae a 230% para los trabajadores del sector público (gráfica 4.3).

Gráfica 4.3. Evolución del índice de salarios, trim. IV-2001-III-2011

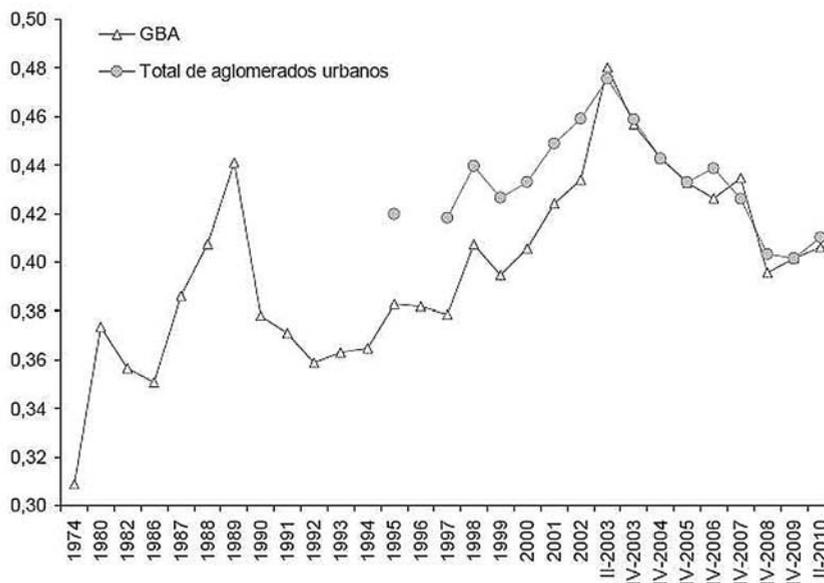


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

Esta heterogeneidad al interior del mundo salarial es uno de los factores que permite entender por qué — pese al rápido crecimiento económico, la baja en la desocupación y el crecimiento en promedio de los salarios— la distribución del ingreso no mejoró sustancialmente. De acuerdo con datos de la CEPAL (citados en CIFRA, 2011), la distribución del ingreso mejoró hasta el año 2006, implicando una reducción de cinco puntos porcentuales en la relación del ingreso medio per cápita de los hogares entre el quintil más rico y el quintil más pobre, y una reducción del coeficiente de Gini de 3.7% entre 1999 y 2008.²⁶ Este nivel de descenso es considerado muy limitado, ubicándose a niveles similares a los de mediados de la década de 1990 (gráfica 4.4).

26 Los datos de la CEPAL permiten observar que fue una tendencia general en casi toda la región latinoamericana, con excepción de unos pocos países como México. Argentina se ubicó dentro de un segundo grupo, con descensos considerables de la desigualdad en el ingreso, pero por debajo de países que experimentaron un retroceso mucho mayor como Venezuela y Nicaragua.

Gráfica 4.4. Evolución del coeficiente de Gini del ingreso de la ocupación principal de los ocupados en el Gran Buenos Aires y total de aglomerados urbanos, 1974-2010



Fuente: CIFRA (2011)

Luego de esta primera etapa, hacia 2006-2007 se produce un estancamiento o desaceleración de la evolución de los indicadores sociales, marcando un sub-periodo en el periodo bajo estudio.²⁷ Un informe del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP, 2012a) señala que este cambio de etapa expresa el agotamiento de las condiciones internas que permitieron realizar un "crecimiento fácil" hasta mediados de 2006, vinculado a la importante capacidad instalada ociosa del aparato productivo que rondaba el 45% en promedio en 2002.²⁸ Este cambio de etapa está relacionado fundamentalmente con: i. la desaceleración de la creación de empleo vinculada a la insuficiencia de inversión privada; ii. la creciente concentración y extranjerización económica en las ramas productivas y de comercialización; y iii. la aceleración de la inflación que afecta crecientemente

27 Un informe del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) denomina "etapa rosa" al periodo 2003-2007.

28 Datos del Ministerio de Economía. Este promedio esconde sectores con una gran capacidad instalada ociosa: textiles, 54.2%; vehículos automotores, 20.9%; metalmecánica, 64%, etcétera.

los ingresos de la población. La inflación se constituye así en una estrategia por parte de los grupos económicos que se desempeñan en sectores concentrados de la economía para mantener sus tasas de rentabilidad sin realizar las inversiones productivas necesarias para seguir incorporando fuerza de trabajo y ampliar la oferta de productos y servicios.²⁹ Todo esto se desarrolla ante la mirada pasiva, o cómplice, de un Estado con grandes deficiencias a la hora de regular y tutelar el proceso de producción y comercialización del sector privado.

Las tasas de desocupación y de subempleo que habían descendido rápidamente desde 2002 hasta 2007 se estabilizaron entonces en torno a 7-8%, fluctuando a partir de entonces con el nivel general de actividad (gráfica 4.5) y evidenciando una creciente dificultad para mantener la generación de puestos de trabajo al ritmo previo. Según otro informe del IPYPP (2012b), entre 2003-2006 se creó más de 71% de los puestos de trabajo generados en el periodo 2003-2011, mientras que la media anual de creación de puestos de trabajo desde 2007 se ubica por debajo de los 250,000 —correspondiéndose con la magnitud de crecimiento anual vegetativo.

Gráfica 4.5. Evolución de las tasas de desocupación y subempleo, 1991-2010, en porcentajes



102 Fuente: CIFRA (2010).

29 La economía argentina presenta niveles muy elevados de concentración en ramas sensibles de productos de la canasta básicos —aceite, lácteos, yerba mate, etcétera—, pero también en bienes intermedios e insumos —cemento, envases de plástico, siderurgia, etcétera.

Tomando nota de esta dinámica social, desde 2009, el gobierno nacional tomó una serie de medidas que apuntaron a recuperar los niveles de ingreso, fundamentalmente a través de la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Ley 26.425), la ley 26.417 de movilidad de los haberes jubilatorios y de la sanción del Decreto 1.602/09 que crea las Asignaciones Universales por Hijo (AUH). Estas políticas sociales tuvieron un impacto importante en las condiciones de vida de la población y apuntaron a esterilizar los efectos de la inflación, impulsando la demanda agregada y el consumo popular. De acuerdo con un documento de trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de 2010, la AUH tuvo un impacto de entre 27% a 32.6% en la reducción de la pobreza en los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares. En el mismo sentido, un informe oficial de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en mayo de 2010, adjudicó al impacto de la AUH una reducción de 4.2 y 2.1 puntos porcentuales de pobreza e indigencia, respectivamente.

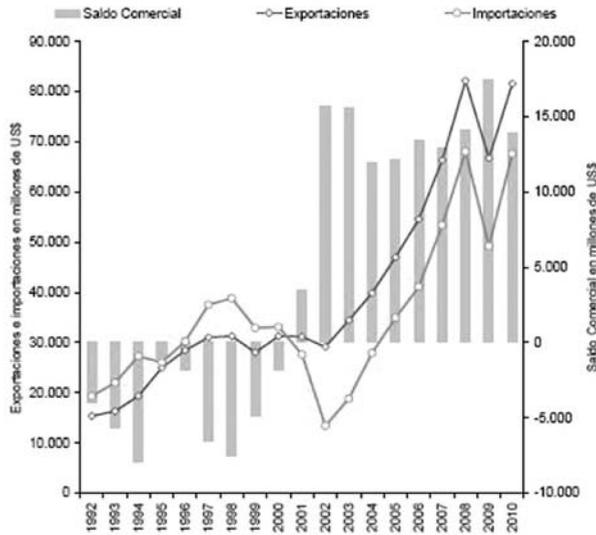
Al momento de escribir esta investigación, la situación económica local se va deteriorando progresivamente (menor disponibilidad de recursos del gobierno nacional para transferencias a las provincias y creciente déficit fiscal de las mismas, reducción del superávit comercial, inflación sostenida, aumento de la fuga de capitales, despidos y suspensiones de empleados en los sectores más afectados, etcétera), a medida que la crisis internacional —ahora con epicentro en Europa— disminuye la demanda de los productos exportables de nuestro país. Los indicadores económicos del primer semestre de 2012 muestran una desaceleración abrupta de la economía que abre interrogantes sobre el desempeño durante el segundo semestre. Si bien gran parte de los pronósticos económicos auguran una cierta recuperación para el año 2013, la desaceleración en la creación de empleo y la aceleración de la inflación podrían complejizar el cuadro social reseñado brevemente.

En este contexto, la salida devaluacionista de 2002 implicó una serie de cambios en el régimen de acumulación vigente en Argentina hasta 2001. Si bien Schorr y Wainer (2006) se plantean la interrogante de hasta qué punto los años de la posconvertibilidad implicaron la emergencia de un nuevo régimen de acumulación, éste difícilmente puede ser caracterizado en la actualidad como basado en la valorización financiera. Si bien ese componente no está ausente, el eje de la acumulación hoy está centrado en el complejo agroindustrial y otros *commodities* (minería, petróleo, pesca, etcétera). Asimismo, la demanda local vinculada al mercado interno también fue fundamental para mantener los niveles de actividad

económica y permitió un proceso de reindustrialización moderado que generó una elevada proporción de puestos de trabajo. Si bien escapa a los objetivos de este trabajo caracterizar el régimen de acumulación vigente, es importante señalar algunos rasgos centrales de la etapa actual, por su importancia para abordar las transformaciones territoriales en curso.

Uno de los factores más relevantes para explicar la recuperación económica y la evolución de los indicadores macroeconómicos tiene que ver con el contexto internacional de alza de los precios de los productos exportables que produce Argentina. Tal vez el caso más paradigmático sea el de la soya, pero no es el único, también incluye al maíz, azúcar, trigo, etcétera. Este contexto favorable permitió un auge de las exportaciones (gráfica 4.6), que generó las condiciones para el mantenimiento de una balanza comercial superavitaria durante todo el periodo,³⁰ salvando así unos de los déficits estructurales de la economía argentina que generó recurrentes crisis durante el periodo 1955-1976 (Basualdo, 2010).

Gráfica 4.6. Evolución de las exportaciones, importaciones y el saldo comercial de bienes y servicios, 1992-2010 (en millones de dólares)



30 Los problemas en el sector externo empezaron a sentirse en los últimos años por el peso del déficit energético, lo que derivó en la reciente expropiación de 51% del paquete accionario de YPF en 2012.

Así, según datos de la Bolsa de Comercio de Rosario, en 2010 la soya alcanzó el precio récord de \$ 1.210 la tonelada en el Puerto de San Martín, mientras que el girasol, \$ 1.250/t, el maíz \$ 160/t y el trigo \$ 170/t.³¹ La misma dinámica se evidencia en otros productos. Este verdadero boom exportador del complejo agrario también está vinculado a la incorporación de nuevas tecnologías productivas, como las semillas transgénicas (en 1996 se aprueba la utilización de la semilla "Round Up Ready" en el país), nuevos fertilizantes y desmalezadores, etcétera, todo lo que compone el modelo de los llamados "agronegocios" (Teubal, 2008).³²

Las transformaciones sociales y económicas producidas desde 2002 con la consolidación y expansión de los agronegocios estuvieron acompañadas de importantes transformaciones en la dinámica poblacional del país, en general, y de la RMBA, en particular.³³ Así, se puede observar a partir de la comparación intercensal de 2001 y 2010 que se han intensificado nuevamente las migraciones hacia los principales centros urbanos del país, especialmente la RMBA: mientras la población total creció 10.6% en el periodo 2001-2010, el total de la RMBA creció 13.2%. Pero, si se desagrega este crecimiento en sectores, se observa que la segunda corona alcanza un pico de crecimiento de 20.5% —que duplica el promedio nacional—, seguida por la tercera corona con 17.1% (cuadro 4.1). De esta manera, 47.5% del

31 En la actualidad, la tonelada de soya está cotizando por encima de los 600 dólares, lo que implica un récord absoluto.

32 La expansión acelerada del complejo de agronegocios produjo en los últimos años un deslizamiento progresivo de la frontera agropecuaria, por la incorporación de zonas a la producción que previamente eran destinadas a otros cultivos o que directamente no eran rentables para su explotación. Esta expansión cuenta con la promoción del gobierno nacional, que trazó los lineamientos para un Plan Estratégico Agroalimentario 2010-2016 que postula un aumento de la producción de granos desde 100 millones a 160 millones, con un aumento de la superficie cultivada de 34 a 42 millones de hectáreas, según una nota publicada en La Nación el sábado 10 de septiembre de 2011.

33 La vinculación entre desarrollo económico y urbanización es un problema ampliamente estudiado en las ciencias sociales. Desde los primeros trabajos de Engels (1974), sobre las condiciones de vida de la clase obrera en Inglaterra, pasando por los estudios pioneros de Booth (Lanzetta, 2010) que mapearon la pobreza en Londres a través de una metodología que puede servir de antecedente a las "líneas de pobreza", hasta las reflexiones de Weber (1976) sobre las diferentes tipologías de ciudad entre Oriente y Occidente, y Simmel (1951), sobre la subjetividad del urbanita, existe una íntima relación entre el despliegue del capitalismo y el modo de vida urbano —en palabras de Wirth (1938)—, que fue estudiada y problematizada desde siempre por las ciencias sociales. Marx (2002) analizó tempranamente el papel desempeñado en el desarrollo de las fuerzas productivas de lo que denominó el proceso de acumulación originaria de capital, que implicó como primera medida una revolución rural, que expropió a los campesinos, cercó los campos e introdujo las relaciones capitalistas de producción en el mundo rural. Buena parte de los campesinos desplazados se conformaron en el incipiente proletariado que era utilizado por la naciente gran industria en los principales centros urbanos, rompiendo con el modelo de la industria domiciliaria previamente vigente. Aquellos que no conseguían trabajo engrosaban el ejército industrial de reserva que permitía regular el valor de la fuerza de trabajo.

crecimiento metropolitano³⁴ se concentró en la segunda corona, mientras que 17.9% se concentró en la tercera.³⁵ En gran medida, estas migraciones se explican por la crisis de la agricultura familiar y la concentración de la propiedad que

34 Dada la tendencia a la baja de las tasas de natalidad, este crecimiento demográfico sólo puede explicarse por un aumento de la migración, no únicamente desde el interior del país, sino también de los países limítrofes. Entre 2004 y 2009 se radicaron legalmente en el país 750 mil extranjeros, 80% provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú (Abba et al., 2010). Pese a la relativa estabilidad poblacional del conjunto de la CABA, el área central también muestra grandes transformaciones sociodemográficas: pérdidas de población en aquellas comunas en donde tradicionalmente se localizan los sectores de mayores ingresos y aumento de población de las comunas en donde tradicionalmente se localizan los sectores de menores ingresos, fenómeno que, sumado al notable aumento de la población que habita en villas y asentamientos en la ciudad, muestra un claro cambio en el perfil sociodemográfico de la ciudad (Herzer y Di Virgilio, 2011).

Estas corrientes migratorias están vinculadas tanto a la reactivación de la actividad económica en los centros urbanos, que generan la atracción de los migrantes que buscan fuentes de trabajo, como a la expulsión de población de las localidades rurales, el desalojo de comunidades originarias, la disminución de la agricultura familiar y la desaparición de unidades productivas pequeñas y medianas en el agro (Teubal, 2009). Como contracara, avanza el proceso de concentración de la explotación agropecuaria, con la aparición de nuevos actores como los denominados "pooles de siembra".

Entre los censos agropecuarios de 1988 y 2002 desapareció 25% de las explotaciones agropecuarias, la mayor parte de pequeño y mediano tamaño. Lo mismo ocurrió con la mano de obra empleada en el sector que se redujo considerablemente en los últimos años, gracias a la permanente innovación tecnológica (Acosta Reveles, 2009). De ahí la frase de "agricultura sin agricultores". Gran parte de esta población desplazada migró a los centros urbanos. En 1960 las unidades productivas asimilables al latifundio ("propiedades multifamiliares medianas y grandes") controlaban más de 50% de la superficie, los pequeños y medianos productores (propiedades rurales familiares") controlaban 45% de la superficie y producían 47% de la producción nacional (Teubal, 2009). Desde entonces, la estructura agraria ha sido concentrada y transnacionalizada en todos sus eslabones: provisión de semillas e insumos, propiedad de la tierra, control del procesamiento industrial, comercialización interna y externa. Uno de los mecanismos más importantes de la concentración y transferencia de tierras fue el endeudamiento durante la década de 1990, que terminaría generando conflictos y movilizaciones de pequeños productores, como el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha. Llegaron a estar hipotecados más de 13 millones de hectáreas (Giarraca, 2008). No existían en esa época políticas públicas específicas para la agricultura familiar, el pequeño y/o el mediano productor y se limitaba a algunas medidas de contención. Según Teubal (2009), este modelo agrario ha generado la casi total desaparición de la agricultura familiar y de los trabajadores rurales

35 En Argentina, a diferencia de otros países de la región, se produjo a partir de mediados de la década de 1940 la emergencia del fenómeno de los loteos populares que dio cauce a una parte importante de la demanda de los sectores populares de suelo en la ciudad (Di Virgilio, Arqueros, Guevara, 2011). El agotamiento económico de este proceso y su prohibición por parte de la última dictadura, sumado a la política de erradicación de villas de la ciudad de Buenos Aires, generó a comienzos de la década de 1980 una presión muy fuerte por el acceso al suelo urbano que dio origen a los asentamientos populares ubicados. Desde entonces, villas y asentamientos son las principales formas de acceso al suelo y a la vivienda por parte de sectores populares. La densificación de las villas generó la emergencia del mercado informal, tanto de compra-venta como de alquiler de piezas. Los asentamientos, por su parte, ubicados en la periferia metropolitana —en terrenos intersticiales que no fueron ocupados por los loteos populares previos— compiten con usos del suelo más rentables como las urbanizaciones cerradas que proliferan desde la década de 1990 (Torres, 2001).

“empujaron” a cientos de miles de familias del entorno rural al entorno urbano. A esta mayor presión demográfica sobre los centros urbanos se le suma que, como consecuencia del deslizamiento de la frontera agropecuaria, se produjo una competencia entre usos rurales y usos urbanos. Muchas localidades terminaron literalmente “cercadas” por las producciones agropecuarias circundantes, sin capacidad para planificar su extensión urbana.³⁶

Cuadro 4.1. Población, variación absoluta y relativa de la población, 2001-2010

Jurisdicción	Población 2001	Población 2010	Variación	Variación (%)	Participación en el crecimiento metropolitano (%)
CABA	2,776,138	2,891,082	114,944	4.1	6.6
Total 1° Corona ¹	4,556,526	5,045,783	489,257	10.7	28.1
Total 2° Corona ²	4,037,161	4,864,499	827,338	20.5	47.5
Total 3° Corona ³	1,822,403	2,134,038	311,635	17.1	17.9
Total PGBA ⁴	8,593,687	9,910,282	1,316,595	15.3	75.5
Total GBA ⁵	11,369,825	12,801,364	1,431,539	12.6	82.1
Total RMBA	13,192,228	14,935,402	1,743,174	13.2	100.0
Total País	36,260,130	40,091,359	3,831,229	10.6	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC.

¹ 1° Corona = Vicente López, San Isidro, Gral. San Martín, Tres de Febrero, La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes; ² 2° Corona = San Fernando, Tigre, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Almirante Brown, Berazategui; ³ 3° Corona = Escobar, Pilar, Campana, Exaltación de la Cruz, Zárate, Gral. Rodríguez, Marcos Paz, Luján, Gral. Las Heras, Mercedes, Navarro, Lobos, Cañuelas, San Vicente, Cnel. Brandsen, Presidente Perón, La Plata, Berisso, Ensenada; ⁴ PGBA = Sumatoria de las tres coronas; ⁵ GBA = CABA más 24 partidos de la 1° y 2° coronas.

La reestructuración territorial de la RMBA

En el capítulo 2 se describieron, siguiendo a Harvey (2001), algunas de las vinculaciones entre el régimen de acumulación de capital y la estructura territorial de las

36 La economía argentina presenta niveles muy elevados de concentración en ramas sensibles de productos de la canasta básicos —aceite, lácteos, yerba mate, etcétera—, pero también en bienes intermedios e insumos —cemento, envases de plástico, siderurgia, etcétera.

ciudades, como parte de una lógica más general de estructuración y reestructuración del espacio en el sistema capitalista. De ahí la importancia de interrogarse en qué medida las reconfiguraciones en el régimen de acumulación de Argentina implican cambios en los procesos de transformación territorial de las ciudades, especialmente en la RMBA, que es el principal centro urbano de Argentina, y uno de los más importantes a nivel regional.

En este marco, Rodríguez (2006) afirma que durante toda la década de 1990 las ciudades latinoamericanas recibieron un importante flujo de inversiones extranjeras directas, reforzando su papel de centros neurálgicos de actividades financieras, de intercambio y de asentamientos de empresas transnacionales, situándose en un circuito secundario en relación con las ciudades globales como Londres, Tokio o Nueva York. Estos flujos de capital extranjero materializaron nuevas geografías sociales en las ciudades latinoamericanas, caracterizadas por una profundización de los procesos de segregación social y fragmentación territorial.

En la misma dirección, Ciccolella (1999) aborda el proceso de reestructuración territorial de Buenos Aires durante los años noventa a partir del flujo de inversiones extranjeras directas (IED), que fueron uno de los principales motores del crecimiento alcanzando un 2.1% del PIB entre 1992-1998 y con un pico de 8.5% en 1999 (Bezchinsky, Dinenzon, Giussani *et al.*, 2008). Si bien el grueso de éstas se explicó por las privatizaciones de empresas estatales, en una primera etapa, y por las adquisiciones y fusiones de empresas privadas, en una segunda etapa, una parte importante se volcó también a diversos desarrollos inmobiliarios. El mercado inmobiliario local es de dimensiones medianas en la escala mundial, pero el marco de precios deprimidos (en términos relativos) a la salida de las crisis inflacionarias de fines de la década de 1980 generaba grandes posibilidades de valorización en el sector. Según Ciccolella y Mignaqui (2006), esa IED se concentró en la modernización de la distribución y el comercio de mercancías, hotelería internacional, servicios avanzados y oficinas de negocios. Los autores registran entre 1990 y 2000: us\$ 3,000 millones de inversión en edificios de oficina inteligentes, más de us\$ 700 millones en hotelería internacional y us\$ 5,000 millones en centros comerciales. Existieron casos paradigmáticos como la renovación de Puerto Madero o la instalación del Shopping Abasto, pero la influencia se multiplica en la construcción de decenas de edificios inteligentes y especialmente en centenares de nuevas urbanizaciones cerradas que proliferaron en la periferia de la RMBA (Ciccolella y Mignaqui, 2009). Ciccolella (1999) denomina a todo este conjunto de objetos urbanos "nuevos artefactos de la globalización" y los ubica en el centro de la reestructuración territorial de la metrópolis.

Torres (2001) denominó “suburbanización de las elites” al proceso de suburbanización y periurbanización de los sectores medios-altos y altos que se localizaron en estas nuevas urbanizaciones cerradas de la periferia, uno de los principales componentes de la reestructuración de la RMBA. Lo caracteriza como “de signo opuesto” al proceso de “suburbanización de los sectores populares”, propio de las décadas de 1940-1970. Ambos procesos se insertaron en localizaciones similares en la estructura urbana: las urbanizaciones cerradas pasaron a ocupar aquellas tierras que no habían alcanzado a ser ocupadas por los loteos populares previos, proceso que se había agotado por motivos jurídicos pero sobre todo económicos hacia mediados de la década de 1970.³⁷ Esta confluencia de procesos tan disímiles en territorios acotados propició la emergencia de una microsegregación, por la coexistencia en el mismo espacio de emprendimientos inmobiliarios de sectores de altos ingresos y barrios populares, siguiendo una tendencia común en toda América Latina (Ward, 2001).

La suburbanización y periurbanización de las elites implicó una reorganización espacial profunda de Buenos Aires. Tradicionalmente, los sectores de mayores ingresos se habían concentrado en el corredor norte que abarcaba tanto los barrios del norte de la CABA como los partidos de Vicente López y San Isidro. A este corredor sólo se agregaban algunos barrios residenciales como Adrogué, Banfield y Bella Vista. La infraestructura de transporte, en consecuencia, satisfacía los requerimientos de los sectores populares y medios que se trasladaban a diario desde y hacia el área central y su inmediato anillo circundante. Esta infraestructura estaba conformada por una red ferroviaria con epicentro en la ciudad de Buenos Aires, que se complementaba con una heterogénea red de transporte automotor colectivo. Sin embargo, esta infraestructura no era adecuada para los sectores de ingresos medios-altos y altos que priorizan el transporte automotor individual, y que empezaban a desplazarse hacia la periferia en busca de terrenos más amplios, más espacios verdes, nuevas formas de sociabilidad y, especialmente, mayor sensación de seguridad (Arizaga, 2003). Como consecuencia, desde la década de 1970, se produjo una masiva inversión estatal en la red vial, que se terminó de extender durante la década de 1990, y en infraestructura de servicios básicos. A la extensión de la infraestructura vial le siguió una fuerte inversión privada en servicios de consumo para satisfacer la nueva demanda generada por las urbanizaciones cerradas periféricas, generando nuevas centralidades de jerarquía subordinada —Pilar tal vez sea el caso más paradigmático—, donde los grandes

37 Jurídicos porque la sanción del Decreto Ley 8.912 de 1977 prohibió los loteos sin servicios.

equipamientos comerciales —tipo *shopping center* e hipermercados— ocupan un lugar preponderante. Vale aclarar que la aparición de este tipo de subcentros especializados en la periferia no modificó nunca la preeminencia del corredor Retiro-Puerto Madero como centro de gestión y control. Según Ainstein y Pérez (2012), este proceso de crecimiento suburbano ampliado y periurbanización se caracteriza por tejidos incompletos, uso extensivo del suelo, centralidades incompletas y socialmente selectivas, con densidades de población bajas. Asimismo, postula la vigencia de roles gubernamentales en términos de políticas públicas propios de los años noventa, que propició segmentaciones jurisdiccionales y la descentralización de la gestión, sin promover instancias de coordinación global urbana; la privatización de roles gubernamentales en la provisión de servicios urbanos; y el relajamiento de las condiciones de regulación estatal o de su efectiva implementación.

El otro componente destacado de la reestructuración territorial de la RMBA fueron los procesos de renovación urbana de las áreas centrales, que implicaron la modernización, densificación y extensión del área central hacia el este y el suroeste incorporando progresivamente barrios como Puerto Madero, San Telmo, La Boca, así como procesos más incipientes como Barracas, Parque Patricios, etcétera. Así, barrios caracterizados por una tradición popular e importante presencia de establecimientos industriales han ido incorporándose progresivamente a los segmentos más dinámicos del mercado inmobiliario local y están en proceso de convertirse en enclaves turísticos, comerciales y residenciales de alto nivel. Este proceso estuvo vinculado a la inserción de Buenos Aires en la red global de ciudades como un destino turístico atractivo. También pueden señalarse los procesos de renovación urbana en diferentes barrios de origen residencial de sectores medios, promovidos por el auge de la construcción, que cambiaron completamente su fisonomía y su población, y tendieron a generar conflictos urbanos con la población original interesada en mantener los perfiles tradicionales de estos barrios.³⁸

Mientras las urbanizaciones cerradas periféricas y los procesos de renovación urbana en áreas centrales emergían como los fenómenos más importantes vinculados a los sectores de ingresos medios-altos y altos, la situación del hábitat popular mostraba un empeoramiento y una heterogeneidad crecientes desde la década de 1970. La política habitacional de la dictadura había sido completamente regresiva, expulsando a los sectores populares del área central hacia la

38 Las transformaciones territoriales en el área central se desarrollan más acabadamente en un capítulo específico; aquí sólo interesa brindar un marco general del proceso.

periferia (Oszlak, 1991). Concretamente, la dictadura militar aplicó un conjunto de iniciativas que dificultaron el acceso al suelo urbano y a la ciudad para los sectores populares:

- descongelamiento de los alquileres;
- erradicación de las villas de emergencia de la ciudad;
- prohibición legal, a través de la Ley N° 8.912, de los loteos sin servicios;
- la construcción de la infraestructura vial necesaria para apuntalar la suburbanización y periurbanización de las elites, desinvirtiendo en la infraestructura ferroviaria utilizada por los sectores populares y medios (Catenazzi, 2001).

Todas estas medidas tuvieron como resultado un estrechamiento en las posibilidades de acceso al suelo urbano para sectores populares, y produjo una importante demanda insatisfecha.

A medida que el régimen autoritario se iba debilitando, los sectores populares fueron generando alternativas de acceso a la ciudad que se extendieron masivamente durante la recuperación democrática. Las estrategias desarrolladas fueron fundamentalmente tres:

- la ocupación de tierras y la generación de asentamientos informales en la Provincia de Buenos Aires (Merklen, 1991);
- el repoblamiento de las villas de emergencia de la CABA (Martínez, 2004) y la emergencia de nuevas urbanizaciones informales en espacios intersticiales, como los llamados Nuevos Asentamiento Urbanos (Rodríguez, 2009a);
- la ocupación de una parte importante del parque habitacional deshabitado de la CABA y otros inmuebles no destinados a vivienda, tanto públicos como privados (Rodríguez, 2005).

Cada uno de estos procesos estuvo protagonizado por sectores y grupos sociales diferentes, algunos crearon las condiciones para que se constituyeran colectivos sociales, originando experiencias organizativas, procesos de producción social del hábitat y actividades en el marco de la economía social —como en algunos asentamientos y villas—, mientras que en otros primaron en general las estrategias individuales —típicamente en las ocupaciones de inmuebles.

Estas modalidades de producción del hábitat popular fueron las preponderantes desde entonces y explican en gran medida el crecimiento de éste, experimentando procesos de extensión, consolidación y densificación de manera similar que el resto del tejido urbano. Como consecuencia, en la actualidad se puede observar un mercado inmobiliario informal muy dinámico en estos barrios, fundamentalmente vinculado al alquiler de piezas muy precarias, y que es uno de los principales mecanismos de acceso al suelo y a la vivienda para los sectores

populares. De la misma manera, se puede destacar en las áreas centrales la multiplicación de los inquilinatos y hoteles-pensión como forma de hábitat popular, en condiciones también deficitarias.

En este sentido, Cravino, Del Río y Duarte (2008) estiman que entre 1981 y 2001 la población en villas y asentamientos aumentó poco más del doble en los 24 partidos conurbados del Gran Buenos Aires, alcanzando más de un millón de personas. No obstante, señalan una serie de inconsistencias en la información oficial, que permiten suponer que estos datos se hallan considerablemente sobrerepresentados. Pese a esto, señalaban que la población en villas y asentamientos representaba 4.3% en 1981, 5.1% en 1991, 6.8% en 2001 y 10.1% en 2006, lo que muestra una tendencia al crecimiento sostenido. Esto implica que la población en villas y asentamientos tiene una tasa de crecimiento muy superior al del conjunto de los 24 partidos, siendo de 41.1% para el periodo 1981-1991, 44.9% para 1991-2001 y 220% para 2001-2006. Para concluir, los autores afirman que la informalidad es la principal forma de crecimiento urbano en el periodo.

En términos generales, se puede identificar en las tendencias señaladas una profunda reconfiguración del espacio residencial en la RMBa desde la década de 1970. Lo que interesa señalar aquí es que, más allá de ciertas especificidades, la lógica de producción de este espacio residencial no se modificó sustancialmente en el periodo de la posconvertibilidad, cuando se reconfiguran algunos aspectos sustanciales del régimen de acumulación. A diferencia de la etapa anterior, el excedente generado localmente cobró importancia relativa frente a las inversiones extranjeras directas, que tardaron en recuperar los niveles de precrisis después de 2002. Esto fue especialmente notable durante los primeros años de la década cuando los ahorros "rescatados" del colapso del sistema financiero se volcaron masivamente a la construcción de nuevas viviendas, preponderantemente bajo modalidades como los fideicomisos. Esto se debió no sólo a las condiciones económicas internas, sino a un reflujó de las IED en Argentina y en el conjunto de la región (Bezchinsky, Dinenzon, Giussani *et al.*, 2008). Posteriormente, el mantenimiento de tasas de interés reales negativas determinó que la inversión inmobiliaria fuera una de las principales opciones de los pequeños y medianos inversores, y como una forma de reserva de valor para los sectores con capacidad de ahorro.

112

Pese a estas diferencias vinculadas a las particularidades del régimen de acumulación en esta nueva etapa, la lógica de producción del espacio urbano residencial y su estructuración territorial muestran grandes continuidades con el periodo anterior: por un lado, crecimiento de las formas del hábitat popular informal en villas y asentamientos y del mercado informal; por el otro, creci-

miento en extensión bajo diferentes modalidades de urbanizaciones cerradas y emergencia de subcentros especializados en servicios en la periferia y procesos de renovación urbana en áreas centrales en el mercado formal. Incluso, la renovada acción estatal en términos de producción de ciudad, como la ingente inversión pública por medio de los planes federales y otras obras públicas, vino a superponerse sobre esta lógica de producción del espacio urbano, configurando muchas veces urbanizaciones pobremente localizadas, socialmente segregadas y con baja accesibilidad a servicios urbanos básicos, y consagrando los patrones de localización de los sectores sociales establecidos por el mercado (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2012).³⁹

En este marco de transformaciones territoriales se da la confluencia paradójica de un aumento de la conflictividad social vinculada al acceso al suelo urbano (residencia) y rural (residencia y producción)⁴⁰ con un proceso sostenido de crecimiento económico, del empleo y de los ingresos. Esta problemática afecta cada vez a una proporción mayor de la población. Para ilustrar esta conflictividad

39 No fue sólo en el plano habitacional donde se verificó la reestructuración urbana de Buenos Aires, si bien fue el rasgo más pronunciado y característico, y es la dimensión que se recorta como objeto de estudio en este trabajo. El aparato productivo también fue reorganizado espacialmente, aunque de manera menos drástica, y se experimentó un proceso de diversificación y especialización territorial de la matriz productiva (Fritzstche y Vio, 2000). Durante el proceso de sustitución de importaciones, que comenzó en las primeras décadas del siglo XX, la mayor parte de los establecimientos productivos se había instalado en barrios del área central —Barracas, Parque Patricios, Paternal, etcétera— y en el cinturón industrial del primer cordón del Conurbano de Buenos Aires —Avellaneda, Lanús, La Matanza, San Martín, etcétera. Sin embargo, la desindustrialización promovida por la última dictadura y la reconfiguración del aparato productivo durante la década de 1990 implicaron una creciente desconcentración geográfica de la producción, que se fue desplazando hacia la segunda y tercera corona de conurbación, hacia los bordes del la RMBA (Ciccolella, *op. cit.*). La contracara de la desconcentración de la producción es la concentración de los espacios especializados de gestión y control, conformando lo que el autor llama "distritos de comando", localizados en el área central y sobre el eje del Acceso Norte. En el periodo de estudio se puede observar una cierta revitalización del cordón industrial tradicional, en partidos como San Martín, Lanús, La Matanza, etcétera, vinculada al sostenido proceso de sustitución de importaciones especialmente en la denominada "etapa rosa" del régimen de acumulación vigente. En este marco, la reestructuración de Buenos Aires estuvo más estrechamente vinculada a las transformaciones ocurridas en el mercado de la vivienda y el consumo de servicios que a las transformaciones en el plano productivo.

40 Domínguez y Sabatino (2008) registraron a lo largo de 2007, 66 conflictos relacionados con la tierra a lo largo de todo el país, con gran concentración en cuatro provincias: Neuquén, Río Negro, Salta y Santiago del Estero. Estos conflictos, que tienen como eje el control de los bienes naturales, se condensan en la región extrapampeana. Lo que marca esto es la progresiva "pampeanización" de estas tierras, por su incorporación al circuito productivo pampeano. Empiezan a intervenir otros actores, con otra escala económica y otro poder político y social. Eran zonas tradicionalmente vinculadas al mercado interno, a la agroindustria, donde campesinos, comunidades aborígenes y agricultura familiar tenían todavía un peso considerable.

creciente se puede reseñar brevemente la crisis por la toma del Parque Indoamericano, donde hizo eclosión el mercado de alquileres informales de las villas y asentamientos, en expansión en los últimos años. Esta modalidad de alquiler informal, en condiciones de extrema precariedad, es una de las formas más habituales de acceso al hábitat para los migrantes del interior del país y de países limítrofes, fundamentalmente por la inexistencia de tierras vacantes para nuevas tomas, que está en la base de la densificación de las urbanizaciones informales (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, op. cit.). Según diversas fuentes que reconstruyeron los días del conflicto, el rumor que circuló en los barrios populares del sur de la ciudad fue que el gobierno de la ciudad iba a otorgar títulos en villas y asentamientos, propiciándose la ocupación del parque por parte de miles de familias inquilinas en condiciones de extrema precariedad. Casi la totalidad de ellos, según demostró el censo realizado por Desarrollo Social de la Nación, ya estaban viviendo en la Ciudad de Buenos Aires previamente a la ocupación, producto de las mencionadas corrientes migratorias renovadas.⁴¹

Recapitulando: continuidades y rupturas

Los procesos de transformación territorial de la RMBA muestran una fuerte continuidad en su lógica y dinámica más allá de las reconfiguraciones reseñadas en aspectos centrales del régimen de acumulación. Los datos agregados parecen mostrar una mayor preponderancia de la construcción dentro del esquema productivo en la última década, tal vez como consecuencia de la pérdida de importancia relativa de los mecanismos de valorización financiera que caracterizaron las décadas precedentes. Por su parte, las políticas públicas implementadas por el gobierno nacional apostaron sistemáticamente a impulsar la actividad en este sector por su efecto multiplicador sobre la actividad económica y por su característica de trabajo intensivo. Debe ser destacado que la extensión de los agronegocios, y las transformaciones en la estructura agraria que se produjeron como consecuencia, generó una mayor presión demográfica sobre los centros urbanos y una mayor competencia entre usos rurales y urbanos del suelo.

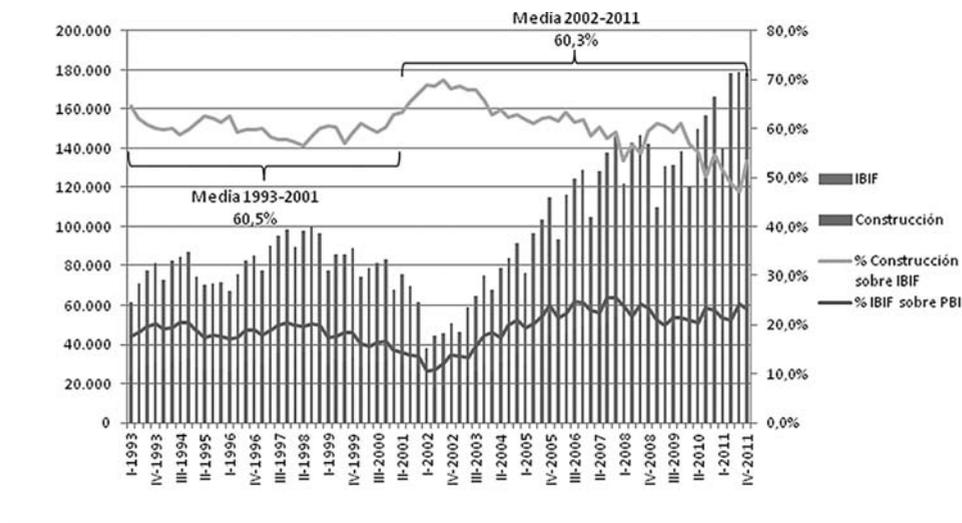
114

Los datos del Ministerio de Economía permiten observar ciertas regularidades en términos del patrón de inversión a lo largo de todo el periodo. La serie de datos sobre inversión bruta interna fija (IBIF) muestra un incremento sostenido durante

41 *Página*/12, 14 de diciembre de 2010. Este conflicto se retoma en el capítulo 8.

todo el periodo 2002-2011 (gráfica 4.7), con un promedio de participación de la inversión en construcción de 60%, es decir, que cada \$ 10 que se invierten en la economía local \$ 6 se destinan a este sector. Esta proporción, muy elevada, es similar a la registrada durante el periodo 1993-2001. Este porcentaje esconde diferencias sustanciales: entre los años 2002-2007 la proporción de IBIF asignada a construcción alcanzó un promedio de 63.7%, mientras que para el periodo 2008-2011 cae a 55.3%, mostrando una tendencia decreciente en años recientes.

Gráfica 4.7. Inversión bruta interna fija. Total y sector construcción, trim. 1993-2011



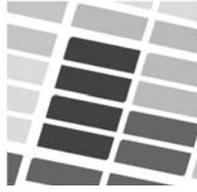
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía.

Esta composición específica de la inversión con una participación excesiva del sector construcción introduce un sesgo importante en el régimen de acumulación local y permite aproximarnos al papel que cumplen en términos de acumulación las transformaciones territoriales reseñadas en el periodo de estudio. Dichas transformaciones estuvieron vinculadas a la transferencia de una parte de las rentas extraordinarias asociadas a los *commodities* exportables a la reestructuración del espacio urbano, a falta de mejores alternativas de inversión en un

contexto de tasas de interés reales negativas en el sistema financiero.⁴² Como se vio en el capítulo 2, este comportamiento puede ser comprendido dentro de la lógica del ajuste espacio-temporal de Harvey (2001), que implica la reestructuración territorial como una de las principales formas de absorción del excedente económico generado.

42 Estas características de la producción del espacio urbano estuvieron fuertemente vinculadas al tipo de inserción subordinada de la RMBA en la globalización económica, donde el desarrollo de actividades como el turismo, la hotelería y los servicios avanzados fueron centrales. Si bien la vinculación de la economía nacional con la economía internacional se modificó sustancialmente después de 2001, la inserción de Buenos Aires en la red de ciudades globales no lo hizo de igual manera, lo que permite explicar, en un contexto de precios relativos favorables, el crecimiento asombroso de la actividad turística que explica alrededor de 8% del PBI en la actualidad, según datos de la Cámara Argentina de Turismo de 2007, y lo constituye en uno de los sectores que más divisas generan. Según un informe del Ministerio de Turismo los ingresos producidos por el sector turístico en el periodo enero-septiembre de 2010 (us\$ 3,325.9 millones) representaron 6% del total de las exportaciones de bienes y servicios de la nación, ubicando a la actividad en el sexto lugar en términos de generación de divisas, sólo superados por rubros vinculados al complejo de los agronegocios.

capítulo



cinco

Capítulo 5.

Políticas urbanas y hábitat popular en la CABA

Este capítulo tiene como objetivo caracterizar las políticas urbanas formuladas e implementadas por el GCABA en el periodo 1996-2011, orientadas a dar respuestas a algunas de las problemáticas vinculadas al hábitat popular.

Como se analizó en el capítulo 3, en este trabajo entendemos que el Estado es un campo de disputa entre las diferentes clases, sectores y grupos sociales que interactúan en una sociedad. Esto no implica negar la historicidad de la conformación de los Estados de las sociedades modernas occidentales, vinculados a la dominación de clase y a la expansión y consolidación del capitalismo, pero permite comprender por qué aquellas clases, sectores o grupos sociales que ocupan posiciones subalternas disputan la orientación de las políticas públicas en función de sus propios intereses y de proyectos políticos alternativos, como una forma efectiva de mejorar sus condiciones de vida y aumentar su participación en la distribución de la riqueza generada en una sociedad determinada.

En este marco, es interesante analizar el derrotero de las políticas urbanas formuladas e implementadas por el GCABA en el periodo de estudio. Entendiendo que la orientación de dichas políticas es en gran medida la resultante del conflicto social, de la capacidad de disputa por parte de los sectores populares y sus organizaciones representativas para negociar, presionar, consensuar, con las diferentes instancias institucionales, se propone identificar en el periodo de estudio diferentes momentos de "apertura" y "cierre" de la orientación de las

políticas urbanas con respecto a las demandas populares asociadas al hábitat.⁴³ Estos momentos son tendencias, inercias, que permiten tener una comprensión más global, pero que de ninguna manera agotan la riqueza de matices, contradicciones y tensiones del periodo de estudio. Para caracterizar dichas políticas nos vamos a valer principalmente de estadísticas e información oficial del GCABA, así como de informes de organismos especializados.

En el capítulo 3 también se propuso como recorte metodológico abordar aquellas políticas urbanas que intervienen específicamente en la dinámica de producción del hábitat, es decir, aquéllas con impactos más inmediatos en las condiciones de acceso al suelo urbano y a la vivienda. Este recorte nos permite dejar de lado, por ejemplo, políticas vinculadas a las dimensiones productivas que tienen un impacto cierto sobre la estructura urbana, pero que exceden el marco de este trabajo. En este capítulo nos ceñimos más específicamente a aquellas denominadas en general como políticas habitacionales, que se orientan a dar respuesta a la demanda de vivienda en una sociedad y a las diferentes problemáticas que surgen de los procesos de producción del hábitat popular: villas, asentamientos, ocupaciones de inmuebles, conventillos, inquilinatos, etcétera.

Algunos antecedentes: la errática apertura democrática

Para comenzar con esta tarea es necesario reseñar brevemente algunos antecedentes de las políticas habitacionales en los años previos al periodo de estudio. La dictadura militar (1976-1983) había significado una avanzada represiva por parte del Estado sobre la sociedad. La gestión al frente de la MCBA del brigadier Cacciatore se caracterizó por su autoritarismo y su carácter excluyente con respecto a los sectores populares, al promover una ciudad “blanca” que resguardara su uso y goce para los sectores acomodados de la población (Oszlak, 1991). Las medidas impulsadas tenían una manifiesta intención de modificar el patrón de estructuración urbana tradicional de la ciudad: la estrategia apuntaba a frenar el crecimiento y concentración de la ciudad, favoreciendo un desarrollo regional equilibrado y preservando en la ciudad a la gente “merecedora” de habitar en ella, en una clara actitud elitista y discriminadora.⁴⁴

120

43 Tomamos este planteamiento de la lectura de Rodríguez (2005; 2009 y otros).

44 Para analizar la gestión dictatorial, Oszlak define como derecho al uso y disposición al espacio urbano a “la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del

En el marco de esta estrategia destacan, entre otros elementos: *a)* la Ordenanza 33.652 que encomendó a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) el plan de erradicación de las villas de la ciudad e implicó el desplazamiento de 28 mil familias en pocos años; *b)* el ambicioso plan de autopistas urbanas anunciado sorpresivamente en 1977, que significó expropiaciones masivas y generó un verdadero trauma en términos habitacionales; *c)* la Ley 21.342 de descongelamiento de alquileres de 1976, que protegía a alrededor de medio millón de hogares inquilinos y terminó por imponer la liberalización del mercado inmobiliario; *d)* la sanción del Código de Planeamiento Urbano de 1977, principal instrumento de regulación urbana de la ciudad, que seguía los lineamientos del Plan Director de 1962.

Hacia el fin del gobierno dictatorial, especialmente después de la guerra de Malvinas de 1982, la capacidad represiva y de control de la dictadura mermó considerablemente. En este marco de mayor permisividad, como se vio en el capítulo 4, se extendieron tomas de tierra en el Gran Buenos Aires y las ocupaciones de inmuebles en la Ciudad de Buenos Aires. La recuperación democrática de 1983 marcó una apertura no sólo en términos habitacionales, sino en general en todo el espectro de demandas populares, especialmente en lo que hace a la participación democrática.⁴⁵ Esta coyuntura llena de potencialidades pronto encontró muchos obstáculos para su despliegue, porque rápidamente se hicieron sentir las restricciones económicas de la llamada "década perdida" y las restricciones políticas de una democracia todavía débil. En este contexto, según Grillo (1988), las orientaciones en política urbana fueron definidas "sobre la marcha", sin pro-

espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacio públicos o privados adyacentes" (1991: 23). Este derecho no es fruto de un proceso natural o espontáneo, sino el resultado de la lucha, la interacción, las relaciones de fuerzas entre agentes, actores o clases sociales, donde el Estado tiene un papel preponderante en la fijación de reglas.

45 No obstante, Grillo (1995) afirma que a la salida de la dictadura, los partidos políticos heredaron un aparato estatal altamente burocratizado, formado por una extensa red de agencias con variados niveles de autonomía, superposición de funciones y escasas formas de coordinación. Las gestiones subsiguiente utilizaron este Estado hipertrófico para promover un aparato clientelar, que "estatizó" los partidos políticos, reemplazando el involucramiento activo de la ciudadanía por redes clientelares que operan a partir de los recursos y aparatos del Estado. En este contexto, predominó el juego internista que exacerba la competencia al interior del aparato del Estado, al perder conexión con identidades y programas políticos específicos. El control territorial siguió siendo determinante, pero no para ganar representación local, sino para consolidar clientelas territoriales que sirven de soporte a la lucha interfaccional. Uno de los resultados de este modelo es el veto recíproco entre sectores políticos opuestos que coexisten dentro del municipio, lo que genera obstáculos a la implementación de cualquier política.

yecto político previo y filtradas por los organismos estatales encargados de su ejecución, con una tradicional desconexión de la sociedad.⁴⁶

La fugaz apertura iniciada con el gobierno radical cedió paso al estancamiento y la inactividad bajo el peso de la crisis económica y social en que se sumió el país en su conjunto. Si bien la mayor parte de la conflictividad social pasó en aquellos años por la cuestión salarial,⁴⁷ la situación habitacional empeoraba progresivamente y generaba condiciones para el estallido de conflictos vinculados al hábitat. Con el cambio de gobierno radical de Suárez Lastra al peronista de Grosso, se generaron algunas instancias de participación y articulación con organizaciones sociales, promovidas fundamentalmente por la Secretaría de Planeamiento, que permitieron canalizar en parte estas demandas populares. Este proceso se dio en el marco de crisis social y económica que implicó la salida de la hiperinflación y la posterior estabilización que emprendió el gobierno menemista. En este contexto, se puede identificar un momento de apertura más definido del Estado hacia las demandas populares vinculadas al hábitat en el periodo 1989-1992, donde se produce un intento de desarrollar una política con cierto nivel de participación popular (Rodríguez, 2005). No obstante, este proceso quedó trunco, así como la mayor parte de las iniciativas iniciadas en esta etapa. Las gestiones de Bouer y Domínguez entre 1992 y 1996 marcaron un marcado cierre y la consolidación de la orientación de las políticas urbanas del GCABA hacia la promoción de la valorización inmobiliaria, como se verá en el capítulo 6. A continuación mencionamos algunas de las iniciativas más relevantes de la etapa.

La política de radicación de villas

Desde los inicios de la recuperación democrática comenzó a plantearse la cuestión de la radicación de las villas de la ciudad, en reemplazo de la noción de reloca-

46 Grillo (1988) caracteriza a la Municipalidad de Buenos Aires en los años de la recuperación democrática por la concentración de poder en el Ejecutivo, por herencia de la dictadura y su perfil de gestión, que expandió desarticuladamente el aparato estatal, superponiéndose funciones y organismos, pero con alto grado de autonomía. Tanto el cuerpo legislativo tradicional, el Concejo Deliberante, como los Consejos Vecinales tenían en esa coyuntura un papel muy limitado. Además, el citado autor postula que en la coyuntura de la transición democrática los temas urbanos no estaban en la agenda pública, ni en la agenda del movimiento vecinal, heterogéneo y desarticulado, que se empezaba a desarrollar.

47 Fueron años marcados por la conflictividad laboral: la CGT liderada por Saúl Ubaldini realizó trece paros generales durante la gestión radical.

lización que había primado en las décadas precedentes (Yujnovksy, 1984).⁴⁸ En este marco, en 1984 se aprueba la Ordenanza N° 39.753 que aprueba las pautas programáticas del Plan de Radicación y Solución Integral de Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios. Este abordaje marcó el reconocimiento de la situación definitiva de las villas como expresión del hábitat popular y el fin del imaginario de transitoriedad.⁴⁹ Pero las dificultades políticas y económicas que recorrieron gran parte de la década de 1980 impidieron que se realizaran grandes avances en esta etapa.⁵⁰

En diciembre de 1989 se relanzó la iniciativa con la firma del Acta Compromiso entre el Movimiento Villero y el Poder Ejecutivo Municipal donde se establece: el derecho de permanecer en el lugar que habitaban por parte de los ocupantes; la tenencia en propiedad como un requisito para acceder a la vivienda digna; el otorgamiento del título de propiedad a través de una operatoria que se adecúa a la realidad socioeconómica de las familias (Clichevsky, 1996).⁵¹ En 1991 se creó el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, que integró un convenio PNUD entre 1992 y 1993, rescindido por la gestión posterior del intendente Bouer. La articulación entre el movimiento villero y el Estado fue intensa en este periodo, llegando a conformar una Mesa de Concertación para consensuar las políticas.⁵²

48 La noción de radicación comenzó a emerger en el contexto de la apertura democrática en parte debido a las nuevas reivindicaciones hechas por la población de los asentamientos, al fracaso de las políticas previas de "llave en mano", a la reforma del Estado que permitió la venta de las tierras que ocupaban, al impulso a las políticas focalizadas y a los posicionamientos de UN-Hábitat desde la Conferencia de Vancouver (1976) que propugnaba por el reconocimiento de los asentamientos informales (Cravino, 2009), entre otros factores.

49 Oszlak (1991) denominó a este pasaje, el paso de la villa concebida como "trampolín" a "tobogán", por sus implicancias en términos de movilidad social.

50 Se puede destacar dentro de estos magros avances el desarrollo de un Plan Piloto en la Villa 6.

51 El énfasis de este tipo de políticas en la transferencia de dominio de las tierras ocupadas por las villas y asentamientos era parte de un debate más general en la región. Los organismos internacionales de crédito impulsaban políticas de regularización dominial con la presunción de que el título de propiedad mejoraría automáticamente la situación habitacional de esos pobladores. Se sustentaban en teorías sociales que le otorgan centralidad a la propiedad como multiplicadora de las condiciones materiales por su capacidad para movilizar un capital para las familias de sectores populares (De Soto, 1987).

52 Para indagar sobre la relación entre el movimiento villero de CABA y el Estado ver Cravino (1998). En dicho trabajo, la autora establece que esta relación recorrió un *continuum* desde "la formación de alianzas, negociación, confrontación hasta represión (erradicación), dependiendo del régimen político vigente y de la situación del movimiento villero y de sus apoyos externos". En un trabajo posterior, señala sobre este periodo: "El proceso fue virando desde la mesa de concertación a la cooptación política de los dirigentes villeros, al incorporar a estos últimos a la planta de personal de la Municipalidad en la intendencia de Grosso" (Cravino, 2009: 138).

La reforma del Estado (Leyes N° 23.696 y 23.697 de 1989) dio el marco normativo que posibilitó la transferencia de tierras a los ocupantes para su posterior regularización. El Decreto 1.001/90 reglamentó esta ley para la Ciudad de Buenos Aires, y dispuso la transferencia de las tierras fiscales donde se asentaban numerosas villas de la ciudad (Villa 15, Villa 20, Villa 21-24, Villa 31, Barrio Mitre). Posteriormente, el Decreto 846/91 creó la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales —Programa Arraigo, que ampliaba la operatoria de transferencias al conjunto de tierras fiscales ocupadas por villas y asentamientos en el país. Esta política de transferencia y regularización avanzó escasamente en la CABA, pero colocó a las organizaciones villeras como interlocutoras frente al Estado con fuertes responsabilidades, fortaleciendo las relaciones clientelares y debilitando su papel anterior de representación y procesamiento de conflictos (Cravino, 2009).⁵³

De la misma manera, la Ordenanza N° 44.873 de 1991 modificó el CPU para encuadrar normativamente la regularización de las villas. Para ello, creó los Distritos U31, uno para cada villa, donde estableció características específicas en cuanto al parcelamiento, normas de tejido y usos permitidos, y detalló los polígonos ocupados por los barrios. El diseño urbanístico de cada distrito debía incluir: estudios de base correspondientes (censos, análisis de demanda de equipamiento, etcétera); programa de provisión de infraestructura y equipamiento; organigrama del proyecto, obras y gestión. Se fijaba un tamaño máximo del lote de 72 m² y se prohibía la enajenación del inmueble hasta la cancelación de la deuda.

El saldo de estas iniciativas fue muy limitado y evidenció una gran dificultad para articular políticas entre diferentes niveles de gobierno, a pesar de la dependencia funcional de la MCBA del gobierno nacional y de la pertenencia a un mismo proyecto político.

La recuperación de la traza de la Ex Au3

Durante la gestión radical, las ocupaciones de inmuebles habían sido invisibilizadas —no en términos judiciales, pues se iniciaron muchos juicios por desalojo—, sino en términos de definición de políticas públicas, más allá de algunas políticas asistenciales y de cierto reconocimiento formal de la tenencia a través de conve-

53 “El proceso fue virando de la mesa de concertación a la cooptación política de los dirigentes villeros, al incorporar a estos últimos a la planta de personal de la Municipalidad en la intendencia de Grosso. Se tendió a la desarticulación del Programa de Radicación y, finalmente, a la vuelta de la CMV como ejecutora de la política hacia las villas en la gestión de Bouer” (Cravino, 2009: 138).

nios de comodato (Rodríguez, 2005). El problema fue cobrando relevancia con el correr de la década y tomando estado público.⁵⁴ En este contexto, la gestión de Grosso abordó la problemática de la Ex AU3, una las ocupaciones más paradigmáticas, por su significación, localización y envergadura.

La AU3 fue concebida por el Plan de Autopistas Urbanas de la dictadura como una extensión del Acceso Norte de la Ciudad, concluía su recorrido en el partido de Lanús y atravesaba la ciudad completamente de norte a sur. Posteriormente, el proyecto de realización de la autopista se abortaría y sería reemplazado por una vía de acceso rápido mucho más acotada. Como resultado de las expropiaciones, la MCBA contaba con un importante stock de inmuebles ubicados en una zona residencial de sectores medios y medios-altos del barrio de Villa Urquiza.⁵⁵ El stock de inmuebles puede ser estimado en alrededor de 400 unidades, entre edificios, casas y terrenos baldíos. La ocupación progresiva de estos inmuebles comenzó en 1980-1981, y fueron protagonizadas por ex dueños expropiados, desalojados de otras zonas, familias sin vivienda, familias provenientes de villas de la ciudad, etcétera, y contó a su vez con un importante accionar de punteros que "abrían" las casas. El municipio también desempeñó un papel en la promoción de las ocupaciones con fines clientelares y de acumulación política.

En 1991, el Concejo Deliberante aprobó la Ordenanza Municipal 45.520⁵⁶ que formuló un proyecto de renovación urbana global para el área, incluyendo la realización de una vía rápida en la calle Donado desde la Av. General Paz, la solución habitacional para las familias ocupantes —que podían optar entre viviendas nuevas a ser construidas o la venta de la vivienda que ya ocupaban—, así como la construcción de equipamiento comunitario y espacios verdes. A los fines de la implementación del programa se creó una Unidad Ejecutora y una co-

54 "La posibilidad de efectuar una aproximación a través de los datos censales, la mención del término en la legislación, la actuación de algunos medios de comunicación, entre otros, van conformando un discurso sobre un proceso que, a esta altura, ya se encontraba ampliamente expandido" (Rodríguez, 2005: 70).

55 A metros de Belgrano R, una de las zonas residenciales más caras y exclusivas de la ciudad. Esta área abarca partes del barrio de Belgrano, Villa Ortúzar y Villa Urquiza. Tiene una zonificación especial, el distrito U28 en el CPU, que establece los indicadores urbanísticos. El distrito está caracterizado por su "paisaje arbolado de tejido abierto y baja densidad poblacional, con neta predominancia del uso residencial familiar con edificación acorde con tal paisaje, el que es menester preservar y proteger en base a las sugerencias y acciones promovidas por los mismos vecinos".

56 La ordenanza fue impulsada por concejales del PJ que desarrollan su actividad partidaria en las circunscripciones XV y XXVIII donde se localiza la traza. La propuesta técnica fue elaborada por la FADU-UBA a solicitud de los concejales, y fue redefinida en función de la negociación con los actores.

misión de control y seguimiento.⁵⁷ De esta manera, el programa de recuperación urbana incorporaba las demandas de los ocupantes, reconociendo su derecho al acceso a una vivienda, así como intentaba consolidar la integración urbana de este sector de la ciudad.

La implementación del programa chocó con numerosos obstáculos burocráticos e intrapartidarios, por lo que con el cambio de autoridades de 1992 la implementación del componente habitacional prácticamente se suspendió.⁵⁸ Mientras tanto, la concreción de la vía rápida fue avanzando por medio de la gestión de la Secretaría de Obras Públicas y fue incluida en una licitación de una red de corredores rápidos, vinculados a la extensión de las nuevas urbanizaciones cerradas periféricas, según se vio en el capítulo 4 (el caso de la Ex AU3 se desarrolla más extensamente en el capítulo 6).

El RECUP-Boca

Las políticas de rehabilitación de conventillos e inquilinatos en La Boca, expresadas en el programa conocido como RECUP-Boca, definieron otro de los ejes de intervención estatal en este periodo. Al igual que la política de villas y, en alguna

57 Integrada por miembro del Concejo Deliberante, la Comisión Municipal de la Vivienda y otros miembros del Poder Ejecutivo local.

58 Según Rodríguez (2005), la relación de las familias ocupantes con el Estado fue cambiante según el periodo, y varió desde la indiferencia hasta el desalojo forzoso. Mucho tuvo que ver en esta relación las características y la evolución de la organización de las familias. Las primeras formas de organización se dan a partir de punteros partidarios que hacen ingresar a familias sin vivienda, incluso hoy es la forma de organización predominante. La experiencia más interesante de organización se dio en este periodo con la conformación de la Mesa de Delegados que se constituye en 1992. Era una red de representantes por manzana, semejante a la que surge en las villas y asentamientos. Planteaba como su objetivo la disputa por el acceso a la vivienda en propiedad, priorizando la localización en la traza de la AU3, con lo que sus reivindicaciones incluían la disputa por la apropiación del espacio urbano y por la centralidad. La Mesa de Delegados planteó un espacio de concertación con el gobierno de la ciudad, tendiente a la regularización, sin presentar propuestas desarrolladas, mostrando un bajo nivel de autonomía en ese plano. El grupo de dirección estaba integrado por representantes partidarios y por algunos no residentes. Las pujas partidarias eran muy intensas, limitando la capacidad de articulación hacia dentro y hacia fuera de la traza. Su organización era informal y contaba con escasos recursos materiales, salvo los que los delegados poseían como resultado de sus relaciones políticas personales. También carecía de recursos profesionales, en relación directa con su labilidad organizativa y con las líneas de conflicto en su interior, que les impedían articular con la universidad o con agrupaciones de profesionales. Las acciones de fortalecimiento de relaciones a escala barrial fueron muy dificultosas, primando cierta estigmatización de la traza. La organización finalmente fue absorbida por la dinámica de los partidos políticos, haciendo primar el objetivo de acumulación política por sobre la demanda social que los aglutinaba, por lo que su capacidad de movilización era limitada.

medida, la recuperación de la traza de la Ex AU3, la atención de esta problemática por parte del gobierno local se inició durante el gobierno radical, alrededor de 1985.⁵⁹ Pero, en gran medida por las restricciones económicas, su implementación no se concretó hasta que en 1989 apareció la oportunidad de comprar vía remate judicial 21 conventillos en el marco de una sucesión (ver mapa 5.1.).⁶⁰

Mapa 5.1. Los conventillos del RECUP-Boca



Fuente: Guevara (2010).

59 En 1985 el Decreto Municipal N° 6.426 había declarado al barrio "área problema", por las carencias de infraestructura, inundaciones, hacinamiento, red vehicular, etcétera, en específico la zona comprendida entre: Avenida de los Patricios, Calle Martín García, Avenida Paseo Colón, Avenida Brasil y Avenida Pedro de Mendoza. Este decreto también creaba el Comité Técnico que elaboraría el futuro RECUP, integrado por: a) Secretaría de Obras y Servicios Públicos; b) Subsecretaría de Planeamiento, y c) Comisión Municipal de Vivienda.

60 Se adquirieron vía remate judicial a la empresa Celestina La Grande S.A., y habían sido propiedad de una tradicional familia terrateniente urbana de la ciudad. Fueron incorporados al RECUP por la Resolución 970/89 y se dispuso para su compra la venta de bonos BONEX serie 1982 que tenía la CMV en su poder, por un equivalente de us\$ 246,061.47.

Fruto inicial del Programa de Cooperación Técnica Argentino-Francés, el RECUP era un programa ambicioso que se proponía impulsar el desarrollo integral del barrio, tanto a nivel urbanístico como social. Incorporaba, a su vez, la dimensión participativa como un componente fundamental del diseño.⁶¹ Estos objetivos son interesantes, como posibilidad, porque de haber tenido éxito, el RECUP hubiera significado la renovación de un área central de la ciudad en favor de los sectores populares allí radicados, minimizando el desplazamiento poblacional que suelen acompañar a los procesos de renovación urbana. En este sentido, la intervención estatal se hubiera "anticipado" a la dinámica inmobiliaria posterior, comprando propiedades que estaban escasamente valorizadas (Guevara, 2010).

El RECUP reconocía dos líneas de acción fundamentales. Por un lado, las acciones inmediatas, orientadas a paliar las situaciones de emergencia habitacional, para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad en los inmuebles, mientras se realizaban las obras definitivas. Por el otro, las acciones tendientes a la rehabilitación general del barrio, mediante la incorporación, rehabilitación y transferencia progresiva de inmuebles a las familias beneficiarias, permitiendo a su vez reiniciar con los recuperos el ciclo de inversión de los créditos. Un elemento fundamental del componente de rehabilitación era la existencia de una importante reserva de tierras fiscales en el predio conocido como "Casa Amarilla". El RECUP se proponía utilizar esta reserva como banco de tierras para relocalizar a las familias mientras que se avanzaba en la rehabilitación de los inmuebles que se consideraran recuperables.⁶²

Nuevamente, la implementación del RECUP se vio obstaculizada por las condiciones económicas y políticas de la ciudad. Su actuación se limitó, en gran medida, a la gestión de las obras de rehabilitación de cuatro conventillos, que tampoco pudieron ser regularizados en su dominio por dificultades normativas que

61 Informe N° 1 Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de la Boca. Programa RECUP. Mayo de 1985. Lacarrieu (1995) es muy crítica en su análisis del RECUP y afirma que la ausencia de un encuentro real con la población se tradujo en escasos momentos de participación "por invitación". Mucho tuvo que ver en ello que el equipo técnico no planteara explícitamente frenar los desalojos —único objetivo claramente formulado por la población—, sino que impulsara la rehabilitación del tejido como operatoria novedosa.

128 62 Incluso se preveían mecanismos originales, como la permuta, para no limitarse necesariamente a la expropiación forzosa de las propiedades, y se contemplaba la utilización de la mano de obra de las familias beneficiarias, apuntalando procesos de autoconstrucción. Nuevamente, la articulación entre rehabilitación y autoconstrucción por parte de las familias resulta interesante a la luz del tipo de políticas habitacionales que tradicionalmente implementó la CMV, donde tiene absoluta preeminencia la construcción de grandes conjuntos habitacionales a través de licitaciones a medida de las grandes empresas constructoras.

impidieron su subdivisión bajo el régimen de propiedad horizontal. De la misma manera, el funcionamiento de la Mutual Esperanza —creada por el RECUP como instancia organizativa y de participación de la población— se iría tergiversando, hasta que en 2000 dejó de existir como tal y generó un proceso de fragmentación y dispersión entre los beneficiarios. La remoción del equipo técnico original en 1992, con el cambio de intendente en la Municipalidad, le asestó el golpe final al programa que siguió existiendo formalmente durante varios años.

1996-2011: la autonomización de Buenos Aires como ventana de oportunidad y el fracaso de las gestiones progresistas

La coyuntura política de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires generó una nueva ventana de oportunidad (Tarrow, 1998) para el avance de las demandas populares vinculadas al hábitat, que habían sufrido un retroceso importante desde 1992.⁶³ El análisis del proceso político-institucional de autonomización excede ampliamente los objetivos de este trabajo, pero siguiendo a Rodríguez (2009), postulamos que el proceso de debate y formulación de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires generó una inusitada permeabilidad a demandas y reivindicaciones de sectores y organizaciones sociales vinculados a la problemática del hábitat. La operacionalización de esta profusa normativa en programas y políticas de ejecución concretas fue más tardía, lenta y acotada, no sólo por las dificultades propias de cualquier proceso de implementación de políticas públicas, sino también como expresión de las diferentes orientaciones políticas que coexistían en la heterogénea alianza gobernante.⁶⁴

Así, la incorporación el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad que establece el derecho a la vivienda y el hábitat adecuado, el principio de radicación de villas y asentamientos y la promoción de políticas de autogestión expresan

63 El proceso se habilitó con la reforma de la Constitución Nacional en 1994. La Constitución de la Ciudad se votó en 1996 y en el mismo año se eligió al primer jefe de Gobierno electo de manera directa.

64 En 1996 inició su mandato como jefe de Gobierno Fernando de la Rúa. Llegó como candidato de una alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente por un País Solidario (FREPASO). De la Rúa expresaba a los sectores más conservadores de esta alianza; mientras que Aníbal Ibarra, que ocuparía el mismo cargo entre 2000 y su destitución en marzo de 2006, representaba al sector más progresista. El FREPASO tuvo una importante representación legislativa durante la Asamblea Constituyente de la CABA y en la primera versión de la Legislatura, lo que tal vez explica la señalada permeabilidad de este periodo. Después de la caída de De la Rúa de la presidencia en 2001, Ibarra se incorporó a la coalición kirchnerista que llevó a Néstor Kirchner a la presidencia en 2003.

esta nueva apertura.⁶⁵ En años subsiguientes se sancionó un conjunto de leyes que reglamentaban este artículo, entre las cuales podemos mencionar: Ley 148 de 1998 de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios; Ley 177 de 1999 de creación de una comisión para formular propuestas de solución para complejos urbanos y barrios municipales; Ley 324 de 1999 de creación del Programa de recuperación de la traza de la Ex AU3; Ley 341 de 2000 de Autogestión de la Vivienda. Todas estas leyes buscaban dar respuesta a diferentes problemáticas vinculadas al hábitat popular en la ciudad (villas, conjuntos urbanos, ocupaciones, etcétera).

Por otra parte, este proceso político-institucional se inscribió en un contexto de creciente crisis económica y social que generó mayor presión por parte de los sectores populares sobre las instancias de formulación de políticas. Desde 1996, la trama de organizaciones sociales vinculadas al hábitat continuó multiplicándose, al calor del deterioro de la situación socioeconómica, aunque de manera dispersa y fragmentada. Como analiza Rodríguez (2009), en los primeros años de la década de 2000, se gestó un incipiente movimiento cooperativo, estrechamente asociado a las recurrentes crisis de la población residente en hoteles subsidiados por el Estado, como respuesta a los crecientes desalojos, y a la implementación de la Ley 341.⁶⁶

La degradación progresiva de la situación económica dificultó mucho la implementación de las nuevas iniciativas generadas en el contexto de la autonomización. Con el cambio en la composición del Poder Ejecutivo en 2000 y a medida

65 Artículo 31. La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:
1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.
2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.
Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

66 La crisis de 2001-2002 marcó, además del momento álgido de la crisis económica, una profunda crisis de representación política. Su expresión más cabal fue el "que se vayan todos", que implicaba un rechazo generalizado a las diferentes formas de representación política. Las estructuras políticas se disolvieron, especialmente las vinculadas a los partidos tradicionales del PJ y la UCR, generando una multiplicación de experiencias organizativas, signadas por la fragmentación y cierta dispersión. La emergencia del kirchnerismo permitió cierta recomposición de las modalidades de representación y de la vinculación entre organización social y representación política, en el marco de una revitalización del PJ y de la dirigencia sindical tradicional, pero la brecha dista mucho de estar suturada de manera definitiva. Desde entonces, el sistema de partidos políticos está crecientemente fragmentado y todavía existe una multiplicidad de experiencias sociales con diversos grados de autonomía con respecto al sistema político-partidario.

que la recuperación económica se consolidaba a partir del año 2002 algunas de las iniciativas se fueron reactivando lentamente. No obstante, la crisis político-institucional, que concluyó con el juicio político a Aníbal Ibarra en 2006, terminó clausurando una vez más este periodo de apertura y sentó las condiciones para la llegada al gobierno local de la experiencia neoconservadora de Mauricio Macri, a partir de 2007. A continuación se reseñan algunas de las principales iniciativas del periodo 1996-2007.

El Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios

Con la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, la política de urbanización de villas y asentamientos cobró un renovado impulso, después de la traumática experiencia de desalojos durante la gestión del intendente Domínguez.⁶⁷ La Ley 148 de 1998 dispuso la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, fijando un plazo de 5 años para su ejecución y la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollar. No obstante, justo en 2001 se generó la primera operatoria en el marco de esta normativa, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), por medio del Decreto 206/01. En gran medida, la Ley recupera y continúa los lineamientos de la política de villas de mediados de la década de 1980 inicialmente implementado por la gestión de Grosso.

Pese a su creciente fragmentación, la Ley 148 contó con el aval de una expresión importante del movimiento villero organizado,⁶⁸ que había estrechado vínculos con algunos sectores de la coalición gobernante. La demora en la implementación del programa y el fracaso de la CCP como instancia de articulación del movimiento villero generaron una fragmentación de las demandas de la población de villas y asentamientos. En este contexto, en años sucesivos comenzaron a sancionarse leyes y decretos específicos que segmentaban los reclamos

67 Apodado "topadora" por el empleo de dichas máquinas para desalojar a las familias de villas y asentamientos.

68 Expresados por la Federación de Villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y Barrios Marginados de la Ciudad y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, así como algunos presidentes de juntas vecinales, incluso algunos con mandato vencido.

y las operatorias, complejizando sumamente el entramado normativo vigente. En este sentido, se pueden mencionar la Ley 403 de 2000 que crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14, la Ley 1.770 de 2005 de urbanización de la Villa 20, el Decreto 274 de 2007 de Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU7 o, más recientemente, la Ley 3.343 de 2009 de Urbanización de las Villas 31 y 31 bis.⁶⁹

El PRIT fue un programa menor dentro del esquema de inversión del GCABA en los primeros años de su implementación: explicó menos de 2.5% del gasto total en vivienda entre 2001-2004. A partir de 2005, se produjo una notable jerarquización del programa dentro del organigrama pasando a ser entre los años 2005-2007 el programa habitacional más importante desplegado por el instituto y representó un promedio de 38.5% del gasto en vivienda del GCABA (cuadro 5.1). Uno de los ejes principales de este accionar fueron las obras de esponjamiento, es decir, de relocalización de hogares en viviendas nuevas construidas en terrenos dentro del mismo barrio o en terrenos adyacentes al mismo, para permitir el trazado de calles, la apertura de espacios públicos, etcétera (Sehtman y Calvo, 2009).

Cuadro 5.1. Evolución de la ejecución presupuestaria PRIT, 2001-2010

Año	Ejecución PRIT	% gasto total ivc	% gasto total vivienda
2001	217,017	-	0.8
2002	145,153	-	1.0
2003	965,455	-	2.4
2004	1,168,392	1.3	1.3
2005	85,970,673	40.1	40.0
2006	109,360,878	33.7	33.7
2007	120,678,703	41.8	41.7
2008	56,673,389	17.6	17.6
2009	39,241,894	16.4	13.0
2010	213,020	0.1	0.1
2011	5,720,501	1.2	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda de GCABA.

132

Según Vitale (2009), el grueso del presupuesto del PRIT se destinó al mantenimiento de servicios e infraestructura, destinando una parte minoritaria a la cons-

⁶⁹ La Villa 31 bis es producto de la extensión de la Villa 31, abarca las tierras del Ferrocarril y se localiza en tierras por donde pasa el trazado de la actual Autopista Illia.

trucción de viviendas nuevas. Esto en gran parte se debe a que hasta la creación del *IVC* en 2003 la construcción de viviendas nuevas era implementada por la *CMV*, básicamente a través de recursos del *FONAVI*, en el marco del Sistema Federal de Vivienda generado por la Ley 24.464 de 1995.⁷⁰ Es decir, estaban desarticuladas las acciones de mejoramiento de las acciones de construcción de vivienda nueva. Del periodo 1996-2002 hay registro oficial de construcción de 647 viviendas en la Villa 1-11-14, 144 en la Villa 20 y 52 en la Villa 6, todas finalizadas en 1999. A partir de la creación del *IVC* resulta más difícil distinguir cuánto de la inversión se orientó a la construcción de viviendas nuevas y cuánto a la inversión en obras de infraestructura y equipamiento comunitario, porque todo pasa a ser integrado en el mismo programa y depende del nivel de desagregación de los datos.⁷¹

En 2004, un informe de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (*AGCBA*) relevaba las acciones llevadas a cabo por el programa, entre las que men-

70 El *FONAVI* había sido creado en 1972. Se componía originalmente de aportes salariales y estatales. Llegó a representar 1% del *PBI* en su momento de mayor auge. En 1991, para reducir el gasto público, el Estado cesó de integrar su aporte que representaba 50% de los recursos, y fue por reemplazado por 45% de lo recaudado por el impuesto a los combustibles líquidos, mediante la Ley 23.966. Además, se incorporó el Fondo al Pacto Fiscal Federal, lo que implicó la transferencia de recursos del *FONAVI* a las provincias para cubrir desequilibrios fiscales, con finalidades distintas a la vivienda. En 1995 se creó el Sistema Federal de Vivienda, que fue concebido como un instrumento facilitador de las condiciones necesarias para el acceso a la vivienda por parte de la población de recursos insuficientes. Produjo tres grandes modificaciones en el sistema previo: a) descentralización de la masa de recursos del *FONAVI* y de las facultades de ejecución y planificación hacia las provincias; b) reorientación de los recursos de la construcción de conjuntos al crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda; c) estableció pautas para sanear deficiencias crónicas del *FONAVI*: plazos para la escrituración, premios y castigos para las administraciones, etcétera. La diversificación de operatorias, uno de los objetivos de la reforma, fue muy limitada. Todavía en 1998 la relación era de 3 a 1 entre viviendas construidas vía empresas y otras soluciones. También se evidenciaron fuertes disparidades por jurisdicción: aquellas que profundizaron la descentralización hacia los municipios y diversificaron las operatorias mostraron mejores resultados. También el costo promedio de la vivienda durante el periodo 1989-1998 mostró grandes disparidades por jurisdicción, y se ubicó en \$ 15 mil pesos. Pese a esto, las modificaciones introducidas tuvieron algunos efectos positivos: a) aumento del total de viviendas construidas; b) avance en la escrituración de vivienda, de 17% en 1995 alcanzó 35% del parque total en 1998; c) aumento del nivel de recuperos —las provincias están muy interesadas en esto, ya que no deben reintegrarlos a Nación. De todas maneras, el nivel de morosidad era de 50% en 1998, y llegó a us\$ 200 millones

71 El debate excede los límites de esta reseña de políticas, pero es interesante hacer la distinción porque no es lo mismo plantearse la urbanización de villas como la relocalización de las familias a viviendas nuevas, aunque sean dentro del mismo perímetro del barrio, que plantear el mejoramiento progresivo del hábitat, priorizando la inversión en infraestructura y equipamiento comunitario, con una noción más integral del hábitat. En los últimos años, la tendencia parece ser más proclive a este último abordaje, que es considerado más adecuado, eficaz y económico. La vivienda como unidad física, en ese caso, es prácticamente el último eslabón de la intervención, y sólo se plantea la construcción de viviendas nuevas en casos irrecuperables o ante la necesidad de esponjamiento.

ciona: corredores de acceso a las viviendas, asfaltado, red cloacal y lugares de recreación. A su vez, caracterizaba a dichas obras como "transitorias" por sus terminaciones deficientes y detectaba falencias en la planificación de las obras, que no tenía en cuenta las prioridades de la población afectada. Hacia 2009, otro informe de la AGCBA que presentaba resultados de la auditoría del programa durante 2007, detectó un crecimiento en la construcción de viviendas nuevas: 1.176 viviendas en la Villa 3, 691 viviendas en la Villa 1-11-14, 276 viviendas en el NHT Zabaleta, en diferentes estados de ejecución. Si se tiene en cuenta que según el CCABA la ejecución completa del plan suponía la construcción de 25 mil viviendas en 16 villas en un periodo de 5 años, se puede dar cuenta de las deficiencias en su implementación. Asimismo, la Defensoría constató importantes atrasos en las obras, vinculados a problemas con la dotación de infraestructuras y la situación dominial de los inmuebles. Con todas sus limitaciones y contramarchas, fue el periodo en que la acción estatal dejó marcas importantes en la estructura urbana de los barrios populares, en un sentido de radicación definitiva e integración urbana de su población.

La Resolución 525/97 y el Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca

Hacia 1996-1997, la situación habitacional del barrio de La Boca era crítica, después del fracaso del RECUP-Boca en su objetivo de recuperación del hábitat de esa zona. Por su parte, la dinámica económica inmobiliaria, vinculada a la apertura económica y la llegada de capitales extranjeros en un mercado inmobiliario de bajos precios en el orden mundial, empezaba a presionar nuevamente sobre la situación de las familias más vulnerables del barrio. La realización de las obras de la defensa costera y de rehabilitación de las calzadas, calles y plazas, si bien solucionaron hacia fines de la década de 1990 el problema de las inundaciones en gran parte del área y mejoraron la calidad del espacio público, generaron un proceso de desalojos masivos por la valorización de una zona hasta entonces relegada por el mercado (Guevara, 2010).

134

A medida que se propagaban los desalojos, una parte de la población afectada y organizaciones afines fueron confluyendo en la Asamblea Permanente de Desalojados de La Boca que, a través de movilización y articulación con diversos actores, logró que se decretara la emergencia habitacional del barrio y la puesta en marcha de una operatoria especial para la compra de los inquilinatos. Por me-

dio de créditos individuales o mancomunados creados mediante las resoluciones 525/07 y 282/98, los ocupantes podían acceder a la propiedad de los inmuebles.⁷² Esta operatoria representó una “conquista” política y social del heterogéneo espacio organizativo que confluía en la Asamblea.

Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo (2008) analizaron esta operatoria y otras políticas urbanas del periodo como una síntesis entre, por un lado, la intención política local de promover la renovación de la Zona Sur y, por el otro, las necesidades y propuestas de las organizaciones comunitarias que pugnan por los intereses de los sectores populares amenazados por estos procesos. En términos habitacionales, la Resolución 525/97 se limitó a transferir el dominio, sin implementar mecanismos de subdivisión de la propiedad ni recursos para la rehabilitación de los inmuebles, que se hallaban muy deteriorados, por lo que sólo significó un freno a las acciones de desalojo, sin avanzar en la solución definitiva del déficit habitacional.⁷³

Al poco tiempo, la Asamblea sufrió un proceso de fragmentación que licuó los avances en términos de participación y organización popular.⁷⁴ Este proceso comenzó con la retirada de la Iglesia, que mostró rápidamente los alcances limitados de las reivindicaciones que estaba dispuesta a sostener. Posteriormente, los conflictos entre los referentes que confluían en la Asamblea se hicieron insostenibles y dieron origen a nuevas organizaciones que se “abrieron” para trabajar por su cuenta.⁷⁵ Esta fragmentación produjo una multiplicación de las organizaciones entre 1998 y 2002, que fuera analizada en términos de “sobreoferta” por Herzer, Rodríguez, Redondo, Di Virgilio y Ostuni (2008).⁷⁶

72 El Concejo Deliberante generó para ello un fondo especial de us\$ 1,500,000, que se incrementó con us\$ 3,000,000 aportados por la CMV y provenientes del FONAVI.

73 Testimonios recuperados en Guevara (2010) indican que algunas de las compras en el marco de esta operatoria se realizaban sin estudio técnico previo sobre las condiciones edilicias del inmueble, lo que posibilitó la compra de inmuebles que al poco tiempo se volvieron irrecuperables y plantearon la necesidad de realizar obra nueva, imposibilitando la rehabilitación tan ansiada. En la actualidad, se está estudiando la posibilidad de darles a las familias involucradas en la Operatoria 525 y 282 una extensión crediticia para rehabilitar los inmuebles que estén en condiciones de ser rehabilitados —no existe todavía normativa que reglamente este procedimiento por lo que el IC “no puede intervenir [sic]”.

74 Esta experiencia, sin embargo, fue recuperada y sirvió de precedente para la mesa de trabajo que daría luz a la Ley Nº 341. Ver Rodríguez (2009).

75 Muchos de los referentes de las organizaciones que actúan en la actualidad en el barrio tuvieron algún grado de participación en la Asamblea.

76 Esta fragmentación tuvo varias consecuencias: i. debilitó la capacidad de presión y negociación de este sector, al multiplicar las pertenencias e identidades por cada organización y dificultar las acciones

Mapa 5.2. Los inmuebles de la Resolución 525/97



Fuente: Guevara (2010).

La Operatoria 525 respondió al objetivo de frenar los desalojos de los inmuebles afectados sin dar una respuesta satisfactoria para la problemática de la degradación habitacional. Fue una intervención cortoplacista, sin la capacidad para prever las complicaciones derivadas de la compra mancomunada que no habilitaba la división en propiedad horizontal por cuestiones normativas. Tampoco incorporaba la dimensión organizativa de las familias beneficiarias ni la posibilidad

articuladas; ii. debilitó el consenso generalizado, distanciándose de los sectores medios tradicionales y aumentando su poder relativo; iii. impidió la conformación de un verdadero movimiento social (Tarrow, 2008) en torno a la problemática del hábitat en el barrio, a través de la demanda sostenida y articulada a las autoridades y la movilización de recursos por medio de estructuras organizativas y redes sociales estables. La trama organizativa quedó signada por la fragmentación y la multiplicación de organizaciones sociales con metodologías y posicionamiento ideológicos muy diversos, hasta el punto de hacer difícil cualquier acción en común. Como contrapartida, parece haberse debilitado, hasta casi desaparecer, la importancia de los aparatos clientelares de los partidos políticos tradicionales, en consonancia con las transformaciones en el sistema político asociadas a la etapa neoliberal (Rodríguez, 2009).

de apuntalar procesos de autoconstrucción para la rehabilitación, aunque fuera nada más parcial, de los inmuebles.⁷⁷

En este contexto de deterioro habitacional creciente, en 2000 se creó el Programa de Rehabilitación del Hábitat en el Barrio La Boca (PRHBLB),⁷⁸ afectándose entonces todos los inmuebles de la CMV en el barrio y proponiéndose la extensión de su intervención a la totalidad del mismo (ver mapa 5.3). Este programa se planteaba recuperar los objetivos del RECUP-Boca de impulsar una rehabilitación integral del hábitat en La Boca.⁷⁹ Dentro del universo de propiedades que pasó a manejar el programa, encontramos diferentes subuniversos, que dan cuenta de las diferentes "capas geológicas" de la intervención del GCABA en el barrio (Guevara, 2010):

1. Los terrenos del predio Casa Amarilla.
2. Veintiún conventillos comprados en el marco del RECUP-Boca, cuatro de los cuales ya habían sido rehabilitados por dicho programa y tenían un crédito hipotecario.
3. Inmuebles comprados en el marco de la Resolución 525/97 y 282/98, con escritura colectiva de los habitantes.
4. Cinco hogares de tránsito que se irían adquiriendo para relocalizar temporalmente a las familias.
5. Terrenos e inmuebles aislados que se fueron comprando en el marco del PRHBLB.

La implementación de este programa fue muy limitada, lo que implicó que los conventillos se siguieran degradando por la falta de mantenimiento básico.⁸⁰ La sucesión de irregularidades suscitaron la apertura de causas judiciales por parte de la población afectada, tomadas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. Según los cálculos de funcionarios del programa, todavía faltaba construir en 2010 aproximadamente 197 soluciones habitacionales para los beneficiarios del PRHBLB que habitan en 14 conventillos, cuatro conventillos habían sido demolidos y hechos de nuevo y tres conventillos habían sido reciclados. Es muy difícil saber a qué porcentaje del total original de beneficiarios alcanzan estas iniciativas, dada la elevada movilidad de esta población.

77 En la actualidad no se cuenta, según informes del IVC, con la normativa que permita una intervención sustentable en estos inmuebles, por lo que es imposible cualquier intervención por parte del GCABA. La rigidez normativa es una constante en la ciudad de Buenos Aires, poco adecuada para la realidad heterogénea y dinámica del hábitat popular, lo cual hace muy difícil la regularización de estas propiedades en el régimen de propiedad horizontal, de no mediar una decisión política fuerte que promueva soluciones más pragmáticas.

78 Resolución N° 1142/SS/00.

79 Entre 1996 y 2000 el RECUP existió formalmente con la denominación de "Programa de Recuperación de Conventillos". A partir de la creación del PRHBLB aquel programa pasó a ser un componente de éste.

80 En estos años fueron recurrentes los accidentes e incendios en los conventillos de propiedad del GCABA. Algunos ya son considerados irrecuperables. Ver, por ejemplo, *Noticias Urbanas*, 13 de julio de 2011.

Mapa 5.3. Las propiedades del PRHBLB



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IVC.

Uno de los principales componentes del PRHBLB es la construcción de un conjunto de viviendas en los terrenos del predio denominado Casa Amarilla.⁸¹ Originalmente, el lanzamiento del proyecto en 2004 contemplaba la construcción de 1,231 viviendas, con una inversión de más de \$ 90 millones. Después de una

81 Un predio de terrenos de aproximadamente 12 hectáreas comprados por la Municipalidad en 1981. Ubicados en un lugar estratégico, a menos de 30 cuadras del microcentro de la ciudad, siempre fueron objeto de disputa por parte de diferentes intereses, tanto privados como públicos. Urbanizados por el Club Atlético Boca Juniors —que recibió parte del predio en forma de pago—, son actualmente utilizados de hecho como espacios verdes, pero mantienen su codificación de terrenos aptos para uso residencial.

serie de conflictos vinculados a las demandas barriales sobre el uso del predio,⁸² este proyecto fue reducido a 438 viviendas. Si bien las obras se comenzaron a licitar, existen numerosas trabas judiciales que dificultan su puesta en marcha.⁸³ Dado que esta línea representa la casi totalidad del presupuesto destinado al programa —las obras de rehabilitación de los conventillos prácticamente no recibieron presupuesto en estos años—, la ejecución presupuestaria del PRHBLB es casi inexistente durante todo el periodo de estudio (cuadro 5.2), con excepción del año 2011 cuando se observa una ejecución de \$ 16.6 millones, lo que representa 3% del gasto total en vivienda. Este salto, justamente, se explica por que a mediados de 2011 se han comenzado las obras para la construcción de viviendas en Casa Amarilla, con financiamiento del Programa Federal de Construcción de Vivienda.

Cuadro 5.2. Evolución de la ejecución presupuestaria del PRHBLB, 2005-2010

Año	Ejecución PRHBLB	% gasto total vivienda
2005	2,564,677.06	1.2
2006	4,011.164.90	1.2
2007	-	0.0
2008	1,976,640.78	0.6
2009	500,746.55	0.2
2010	2,123,950.65	0.7
2011	16,637,941.28	3.3

Nota: el programa no aparece desagregado en las cuentas de inversión entre 2000 y 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda de GCABA.

Es interesante destacar la decisión política de privilegiar el componente de construcción de viviendas en Casa Amarilla por sobre la rehabilitación de los conventillos, al menos por dos motivos. Primero, porque ambos componentes tienen diferente población destinataria: Casa Amarilla se concibe como un conjunto orientado a sectores medios y de demanda general;⁸⁴ mientras que la

82 Ver capítulo 8.

83 La asociación civil República de La Boca, una de las organizaciones que conforman el denominado Movimiento por el Resurgimiento de La Boca, inició una acción judicial en el marco de la cual se dictó una medida cautelar que suspendió la licitación original. Todavía no se ha resuelto la cuestión de fondo.

84 Para acceder al plan se requería un piso de ingreso medio y un empleo en relación de dependencia.

rehabilitación de los conventillos está destinada a sectores populares, y con localización en el barrio.⁸⁵ Segundo, porque tienen diferentes implicancias en términos urbanísticos: Casa Amarilla es más parecida a las operatorias habitacionales más tradicionales del GCABA, de grandes conjuntos de viviendas que requieren una importante disponibilidad de tierras; mientras que la rehabilitación de conventillos, propuesta primero por el RECUP, luego por la Resolución 525 y finalmente por el PRHBLB, cambia este paradigma por la multiplicación de obras de menor escala en la trama urbana.

La Ley 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda

Una de las experiencias más interesantes de los últimos años en materia de políticas habitacionales fue la formulación e implementación de la Ley 341. Sancionada en 2000, tiene por objetivo instrumentar políticas de acceso a la vivienda a hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional. Los destinatarios pueden ser individuales o incorporados a procesos de organización colectiva verificables. Incluye tanto la realización de obras nuevas como la rehabilitación y el mejoramiento de viviendas ya existentes.

Entre los elementos que la diferencian de otras operatorias se encuentran:

- i. concebir las organizaciones sociales como sujetos de crédito y como titulares;⁸⁶
- ii. haber promovido en los inicios la participación de los beneficiarios en la formulación de las normas; iii. la doble finalidad de resolver la problemática habitacional y fomentar procesos cooperativos (Rodríguez, 2006). En este sentido, la sanción de esta Ley implicaba un reconocimiento explícito del Estado de las formas de organización populares y la legitimación de la autogestión como práctica.

La formulación de la Ley 341 se basó en diferentes experiencias del hábitat popular que venían desarrollándose en la ciudad en los últimos años y que confluieron en un espacio de trabajo en el marco de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La antes reseñada Resolución 525/97 fue una de estas experiencias, de la cual retomó el esquema de dos operatorias: una de créditos

85 Esto explica en gran medida la prescindencia de las organizaciones sociales que aglutinan a los sectores populares con respecto al conflicto de Casa Amarilla (Guevara, 2010). Este conflicto se desarrolla más extensamente en el capítulo 8.

86 La ley original contemplaba a las organizaciones como sujetos de créditos, pero no como titulares finales de los conjuntos. En 2011 se modificó la Ley 1.251 que rige el *ivc* para habilitar también esta última alternativa.

individuales y otra de créditos mancomunados. La experiencia de organización y autogestión en ocupaciones de inmuebles también fue determinante en la gestación de esta ley.⁸⁷ Posteriormente a la sanción de la ley, el devenir sociopolítico de la gestión de Ibarra, y de la CMV en particular, fue debilitando hasta desarmar la instancia de planificación participativa que había caracterizado su formulación. En el año 2002, se sancionó la Ley N° 964 que modificaba parcialmente la Ley N° 341, introduciendo algunas restricciones y reglamentando algunos aspectos.⁸⁸

El resultante de esta normativa fue el Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV), creado en 2003, que contaba con la operatoria de créditos individuales, para familias de bajos ingresos, y la operatoria colectiva, para organizaciones con personalidad jurídica.⁸⁹ Si bien la modalidad colectiva fue implementada intensamente en los primeros años, en los años siguientes fue estancándose progresivamente hasta su virtual paralización.⁹⁰

Al incluir en el monto del crédito otorgado a las organizaciones sociales el precio del terreno, en los hechos se logró conformar un banco de inmuebles comprados a precios devaluados —por el contexto económico en que se compraron—, que implicó una capitalización importante por parte del gobierno de la ciudad.

87 Como es el caso del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, uno de los promotores de la ley (Rodríguez, 2009).

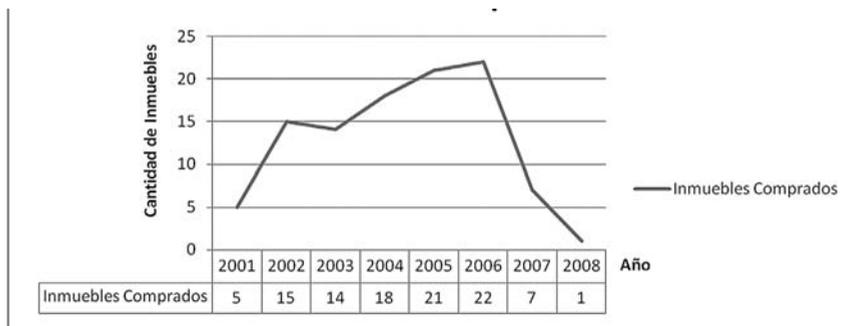
88 Según Rodríguez (2009), esta ley modificatoria y los decretos reglamentarios se sancionaron con una participación meramente formal de las organizaciones sociales, a diferencia de la ley original, marcando un punto de inflexión en la vinculación entre Estado y organizaciones sociales. Estos dos momentos se identifican con las gestiones de Jozami y Selser al frente de la CMV, respectivamente, y están vinculados a los reacomodamientos al interior de la coalición gobernante.

89 También según Rodríguez (2009), la operatoria individual desvirtúa los objetivos de la ley, ya que la autogestión es un proceso necesariamente colectivo, que permite el desarrollo de capacidades y posee un gran potencial transformador, en términos sociales, pero también de la vida cotidiana de las personas. Estas contradicciones expresan los límites que el sistema político fijó a las experiencias de autogestión del hábitat en la ciudad y la correlación de fuerzas con las organizaciones sociales involucradas.

90 Mucho tuvo que ver en su estancamiento las dificultades de implementación. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires recopiló información concerniente a la implementación del PAV con motivo de una serie de denuncias radicadas por beneficiarios vinculados. Da cuenta de las siguientes deficiencias en la implementación del programa: 1. demoras excesivas en el acceso a la operatoria; 2. rechazo de nuevas solicitudes; 3. imposibilidad de comprar terrenos; 4. falta de viviendas transitorias disponibles; 5. demoras en la aprobación de los planos de obra; 6. dilaciones en los inicios de obra; 7. dificultades en el cobro de las certificaciones; 8. entrega provisoria de las viviendas sin escrituración definitiva. La inspección de la Defensoría pudo constatar que: i. se observaba un aumento progresivo de la regulación que había llegado a desnaturalizar la operativa; ii. las modificaciones presupuestarias tendieron a restringir la cobertura de la operatoria; iii. hacia mediados de 2008, se habían terminado tan sólo 3 obras.

Según datos del ivc de 2010 (citados en Zapata, 2012), este programa tenía un total de 519 organizaciones inscritas, compuestas por 10,101 familias. Para esa fecha, 110 cooperativas habían logrado escriturar terreno implicando 2,474 viviendas, restando todavía 409 (79.9%) que no habían podido avanzar con la adquisición del mismo. En el universo de los 110 proyectos que contaban con terreno, 57 (51.8%, 1,068 viviendas) no habían iniciado obra, mientras que 41 (37.2%, 935 viviendas) todavía estaban en ejecución —con un avance promedio de 46%— y 12 (10.9%, 471 viviendas) habían finalizado las obras. El monto total del crédito asignado a las 110 familias era de \$ 103,582,500.07, con una incidencia de \$ 22,575,879.08 (21.8%) correspondiente al valor del suelo adquirido. La gráfica 5.1 ilustra la distribución de la compra de terrenos a lo largo del tiempo. La curva resultante pone en evidencia la falta de continuidad de esta política de adquisición de suelo.

Gráfica 5.1. Cantidad de inmuebles comprados a través de la Ley 341/946 en su modalidad colectiva durante el periodo 2001-2008



Fuente: Guevara, Raspal y Zapata (2011).⁹¹

La evolución de la inversión en el PAV permite observar cómo se incrementa progresivamente su importancia entre los programas de vivienda entre 2001 y 2005. Esto no obsta para que la promoción de la autogestión se haya mantenido como una operatoria minoritaria en el esquema de políticas del GCABA. Hacia 2005 alcanzó su máximo cuando representó 26.1% del gasto total en vivienda (cuadro 5.3).

91 La falta de información respecto a la fecha de escrituración de algunos de los terrenos adquiridos por las cooperativas inscritas en la operatoria explica la diferencia entre los 103 inmuebles que figuran en el cuadro, y los 110 que efectivamente fueron comprados a través de la Ley 341 en su modalidad colectiva.

A partir de entonces, el apoyo político a esta iniciativa fue disminuyendo progresivamente. Se dejaron de comprar terrenos, se cerró la inscripción de nuevas organizaciones para proyectos colectivos y se disminuyó sensiblemente el presupuesto asignado en 2007, ubicándolo en tan sólo 6% del gasto del ivc.

En años posteriores se produjo una cierta recomposición presupuestaria; sin embargo, el GCABA se limitó a respetar los compromisos asumidos por gestiones pasadas con las cooperativas y otras organizaciones del PAV, sin habilitar nuevos proyectos. A partir de entonces se hizo hincapié en la operatoria de crédito individual, que se llevó la mayor proporción del presupuesto asignado, en detrimento de la operatoria colectiva. En el último año medio del periodo analizado, se agilizó la transferencia de recursos hacia las organizaciones, permitiendo que avanzaran las obras empezadas, y fue iniciando nuevas obras a cuentagotas.⁹² Este cambio se expresó en la asignación presupuestaria del último año que alcanzó 23.4% del gasto total del ivc.

Cuadro 5.3. Evolución de la ejecución presupuestaria Ley N° 341, 2000-2010

Año	Ejecución Ley 341	% total ivc	% gasto total vivienda
2001	3,133,379	-	11.1
2002	1,847,134	-	12.5
2003	11,999,008	-	-
2004	18,681,951	20.2	20.1
2005	49,097,415	22.9	26.1
2006	52,794,020	16.3	16.3
2007	16,486,820	6.0	5.7
2008	57,956,310	18.0	18.0
2009	37,694,136	15.8	12.5
2010	63,761,791	26.7	20.8
2011	109,414,585.13	23,4	21,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda de GCABA y de Zapata (2012).

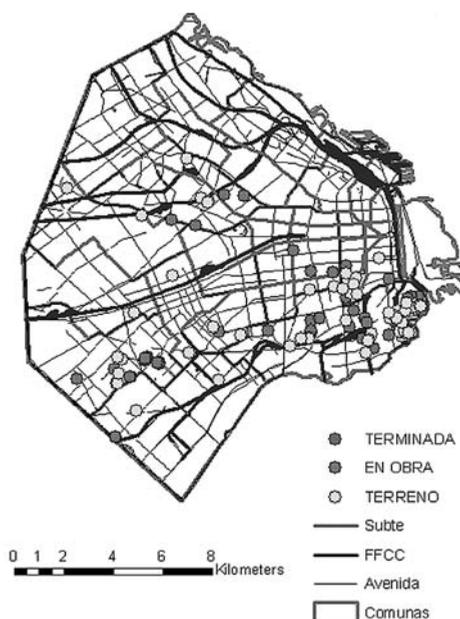
La distribución de los terrenos y las obras muestra claramente una concentración en la zona sur de la ciudad (mapa 5.4), especialmente en los barrios de La

⁹² Esta reactivación parcial coincide con la llegada de Omar Abboud a la presidencia del ivc, que le interesó particularmente la implementación de este programa. Fue nombrado en febrero de 2010 y estuvo al frente del organismo hasta finalizar el primer mandato de Mauricio Macri, en diciembre de 2011, cuando fue reemplazado por Emilio Bassavilbaso.

Boca y Barracas que concentran 44.5% de los terrenos (35 y 14 respectivamente). Si bien el PAV no rompe con la localización tradicional de la vivienda social en la zona sur, se observa una concentración importante de obras en barrios del sudeste que presentan un nivel elevado de consolidación urbana y cuentan con muy buena accesibilidad a la zona céntrica de la ciudad —Constitución, San Cristóbal, San Telmo y Balvanera.

Otro dato relevante es que de las 2,474 viviendas involucradas en los 110 proyectos que ya cuentan al menos con el terreno adquirido, el tamaño promedio de los conjuntos es pequeño, de poco más de veinte unidades de vivienda por proyecto, lo que significa un impacto urbanístico bajo y favorece la renovación del tejido degradado. Esta modalidad rompe con la intervención tradicional de grandes conjuntos urbanos, que responde más a los intereses y a la rentabilidad de las empresas constructoras involucradas que a criterios urbanísticos o sociales, y tiene serias dificultades vinculadas con la escasa disponibilidad de suelo. En este sentido es parangonable a la propuesta de rehabilitación del RECUP-Boca.

Mapa 5.4. Los terrenos y obras del PAV



El PAV dispone que las propias organizaciones se encarguen de la búsqueda de terrenos para desarrollar su proyecto. Este requerimiento da lugar al despliegue de dos procesos que mantienen cierta tensión: por un lado, reconoce a los sujetos asociados su "derecho al espacio urbano", su derecho a fijar el lugar de residencia dentro de la ciudad y a gozar de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda (Oszlak, 1991). Y por otro, al disponer que las organizaciones compren los terrenos directamente en el mercado inmobiliario, los pone en competencia con otros compradores en condiciones particularmente desventajosas. En este sentido, la falta de articulación con una política de suelo urbano es una de las falencias más graves que presenta la implementación de la Ley 341.⁹³

Programas Federales de Vivienda en la CABA

Una de las principales funciones del ivc es ser el ejecutor de las políticas urbanas formuladas por los organismos nacionales de Vivienda y Desarrollo Urbano. Es decir que, como cualquier instituto provincial, el ivc es el ente encargado de implementar de forma descentralizada las políticas desarrolladas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Históricamente, la principal política en materia habitacional fue la construcción de viviendas nuevas a través de los recursos transferidos por el FONAVI (Cuenya, 2000). Incluyendo los conjuntos construidos en villas, mencionados más arriba, la CMV construyó entre 1996 hasta su disolución en 2002 un total de 2,543, un promedio de 363 por año. Esta ineficiencia debido a una burocratización extrema, además de la poca transparencia y sospechas de connivencia con las empresas constructoras, fueron las principales causas de su disolución y reemplazo por el ivc.

93 Una revisión completa de la normativa que rige el programa se impone para mejorar su implementación. Fruto de la dilación en los plazos previsto para los inicios de obra, de las constantes detenciones que por falta de recursos afectaban los procesos de construcción y de la ausencia de un programa de vivienda transitoria que abarque la totalidad de las organizaciones, muchas cooperativas que habían conseguido adquirir un terreno todavía no han logrado alcanzar la vivienda definitiva. Sólo pudieron mejorar su condición habitacional aquellas familias que, como en un oxímoron, decidieron "ocupar su propiedad" y autoconstruir en sus terrenos por fuera de la norma. Este fenómeno, cuyas características y alcances deben ser estudiados en profundidad, demuestra que la incapacidad del ivc de contribuir a la solución del déficit habitacional y al desarrollo de procesos autogestivos no se reduce solamente a la falta de recursos.

En este contexto, a la salida de la crisis se tomó una serie de medidas en el nivel nacional con vistas a paliar la crítica situación social.⁹⁴ Una de las principales fue la formulación de diversos programas federales que atendían la problemática habitacional, desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (ssduyv). Su formulación era *ad hoc*, no tenían un diseño institucional fijo ni asignación presupuestaria preestablecida, sino que se basaban en la firma de convenios marco entre la nación y las provincias.⁹⁵

En este marco, en julio de 2004 se puso en marcha el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), comenzando su implementación en 2005.⁹⁶ La primera etapa del PFCV implicaba 125 mil viviendas, de las cuales 5.2% (5 mil) se destinaban a CABA. La segunda etapa implicaba 300 mil viviendas, de las cuales el 2% (6 mil) se destinaba a CABA, totalizando 11 mil viviendas. En la actualidad, el cupo total para la CABA fue actualizado a 12,882 viviendas.⁹⁷ La provisión de suelo quedaba en manos de las provincias y municipios, así como la formulación de los proyectos, que deben ser elevados para su aprobación por la Subsecretaría. En la CABA, dada la escasez de terrenos de grandes dimensiones y el encarecimiento general del suelo, se ha tendido a una importante segregación socioespacial de la vivienda construida por los planes federales, que tendieron a localizarse en el sudoeste (Ostuni, 2009).

El otro programa federal que tiene una participación importante de la CABA es el Programa de Mejoramiento de Vivienda, creado por un convenio marco firmado en julio de 2004, por un total de 140 mil viviendas. De este total, a la CABA le tocaba 4.2%, 4,550 mejoramientos, por un total de \$ 61,424,000 (\$ 13,500 por mejoramiento).

94 Destacan la extensión de los planes sociales "Jefes y Jefas de Hogar", que alcanzaron a más de 2.5 millones de personas; y la puesta en marcha del Programa de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo" con el objetivo de construir viviendas a través de cooperativas de trabajo (Rodríguez, 2010), que se puso en marcha con la firma de un convenio en septiembre de 2003, que contemplaba la construcción de 6,208 viviendas en todo el país, por un monto de más de \$ 124 millones. Ambos programas funcionaron de manera articulada en muchos casos, como parte de la contraprestación contemplada en los planes.

95 Fueron parte de la estrategia de sistemática subestimación de los recursos por parte de la administración nacional desde 2003. Esto, en la práctica, generaba un excedente de recursos que podían utilizarse de forma más discrecional, por fuera de la ley de presupuesto y de la coparticipación federal de ingresos públicos. Este recurso fue vital entre 2003 y 2011 para que el gobierno nacional disciplinara a las estructuras territoriales de las gobernaciones e intendencias.

96 De forma similar, se fueron firmando convenios para el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de enero de 2005, PFCV II de agosto 2005, entre otros.

97 Los convenios contemplan el reajuste según parámetros de desempeño.

Según datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de Nación,⁹⁸ del total de viviendas correspondientes a CABA en el esquema de planes federales, hay más de 4,800 viviendas terminadas (37.6%), 7 mil en ejecución (54.3%) y 1,034 por iniciarse (8%). Esto muestra un nivel bastante bajo de ejecución de los recursos transferidos por parte del gobierno nacional, por debajo de los niveles registrados en la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo (Rodríguez, 2010). Al analizar la implementación del PFCV en CABA, Ostuni (2009) señala como posibles factores que obstaculizan la implementación del subprograma: la normativa urbana densa y con altos requisitos para la construcción de viviendas; la escasa disponibilidad de tierras; la dificultad de las empresas constructoras para implementar el plan en sus orígenes luego de una profunda crisis económica, y la rigidez en los trámites de reconocimiento de mayores costos por parte de la SSDuyv.

Los datos muestran grados diferentes de avances según el programa. Tomando los dos más importantes en la CABA (PFCV y PMV), se puede observar que el PFCV tiene una mayor proporción de viviendas terminadas (32.4%), pero las viviendas en ejecución tienen un nivel de avance mucho menor (46.4% en promedio) y tiene todavía un elevado porcentaje de viviendas sin iniciar (27%). El PMV tiene un menor porcentaje de viviendas terminadas (sólo 3.8%). Sin embargo, el porcentaje de avance de las viviendas en ejecución es sensiblemente mayor (82.3%) y casi no tiene obras por iniciar (0.8%).

El IVC ha tenido problemas estructurales para implementar política de vivienda, como las trabas burocráticas, lentitud de los procesos administrativos, tamaño excesivo de su planta de empleados, rotación entre agencias, confusión en la delimitación de sus funciones, falta de comunicación, etcétera, lo que no lo distancian demasiado de su antecesora. Por otro lado, a estas cuestiones estructurales se sumaron las recurrentes crisis y cambios de gestión que dificultaron la implementación sostenida de estos programas, que requieren una compleja articulación entre diferentes niveles y organismos estatales. De todas maneras, estos conflictos no están ausentes en otras provincias que, aun así, lograron implementar los programas federales con mayor éxito que la CABA. El proceso de autonomización, en este sentido, no parece haber coadyuvado a desarrollar instituciones con capacidad de ejecutar este tipo de políticas.

98 Consultados en www.vivienda.gob.ar.

Un nuevo cierre: la experiencia neoconservadora del PRO en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011)

La gestión de Mauricio Macri en la Jefatura de Gobierno implicó un cierre de la ventana de oportunidades que se había abierto con el proceso de autonomización de la CABA. Marcó un cambio profundo en la orientación política de la coalición gobernante y, en alguna medida, señaló el final de una etapa abierta con el proceso de autonomización. No fue un cierre abrupto, como se mencionó, porque las restricciones económicas y las deficiencias políticas jaquearon gran parte de las iniciativas durante las gestiones "progresistas". Durante el interinato de Telerman, o incluso antes, se habían empezado a hacer evidentes algunos elementos de esta nueva etapa, que se terminó de consolidar con el PRO en el gobierno.

Desde su aparición en la escena política, la fuerza que encabeza Macri retomó muchos elementos de la "ciudad blanca" de Cacciatore. Uno de los ejemplos más ilustrativos fue su moción de erradicar la Villa 31 y realizar un plebiscito para legitimar esta decisión. Sin embargo, desde finales de 2008, la estrategia antipopular del macrismo se fue moderando y combinando con elementos de estrategias orientadas a reforzar el control territorial en los barrios populares de la ciudad, especialmente en las villas y conjuntos urbanos.⁹⁹ Esta estrategia se basaba en varios elementos: la instrumentación de cooperativas de trabajo para instrumentar obras de "maquillaje urbano" y algunas obras de mejoramiento de espacios públicos y comunes; la cooptación, a través de estas cooperativas, de referentes barriales para estructurar una red clientelar en el territorio;¹⁰⁰ la apuesta por el mercado como solución final al problema de las villas, con la promoción de procesos de titularización como uno de los ejes principales de la política de villas del macrismo;¹⁰¹ el control represivo del espacio público y la invisibilización de la emergencia habitacional.

99 Esta estrategia está vinculada, además, a la cambiante correlación de fuerzas en la coalición que sustenta al macrismo, específicamente al creciente peso de su "ala peronista", con experiencia, relaciones y capacidad de construcción política territorial en barrios populares.

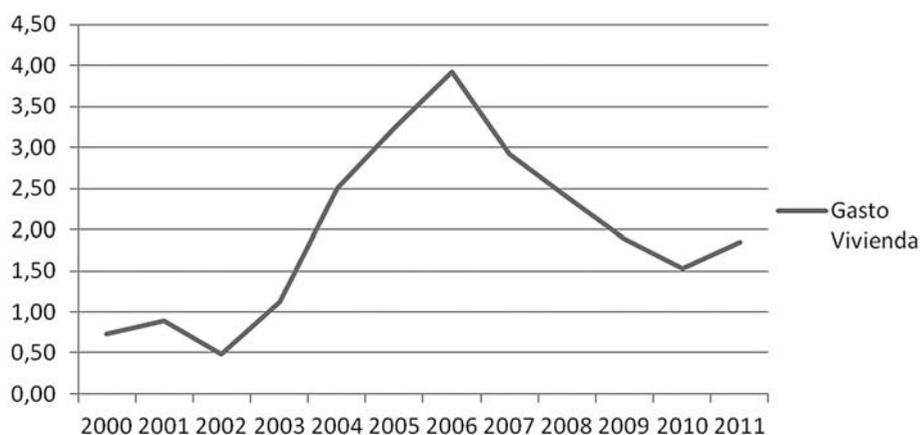
100 Ver el informe "La Unidad de Gestión de Intervención Social y el mapa organizativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de Vivienda", de diciembre de 2010, para conocer en detalle el funcionamiento de la UGIS y del sistema de cooperativas de trabajo. Esta red de cooperativas fue una de las claves de la construcción política del PRO en los barrios populares, y le sirvió para "jugar" en el marco de los procesos de elección de representantes.

101 La apuesta del PRO hacia el mercado también involucra a los conjuntos urbanos. En 2011 había poco menos de 15 mil unidades de vivienda en conjuntos urbanos, de todas las épocas y gestiones, sin regularizar su situación dominial. En 2011 se sancionó una ley que creó una operatoria para transferir el dominio de esas viviendas a sus actuales ocupantes, como una forma de "sacarse de encima" el

Por su parte, el periodo no estuvo exento de contratendencias, ya que al promediar los dos años de su gestión (diciembre de 2009), se produjeron algunos avances en dos problemática candentes del hábitat popular: la sanción de las leyes de urbanización de la Villa 31 (Ley 3.343) con un criterio de reurbanización y mejoramiento progresivo del hábitat,¹⁰² y la rehabilitación del Sector 5 de la traza de la Ex AU3 (Ley 3.396).¹⁰³ Nuevamente, estas leyes mostraron una notable distancia entre el Poder Legislativo local, más receptivo para fungir como caja de resonancia de intereses vinculados al hábitat popular, y el Poder Ejecutivo local, mucho más refractario y menos eficaz para ponerlas en práctica.

Como se señaló anteriormente, el viraje en la orientación de las políticas habitacionales empezó en el interinato de Telerman, que redujo el gasto en vivienda de 3.9% del gasto total en 2006 a 2.9% en 2007. Aun así, se estaba en niveles muy altos en comparación con años previos. Pero la tendencia se profundizó en años siguientes, pasando de ese 2.9% en 2007 a 1.9% en 2011 (gráfica 5.2). Además, la subejecución de los presupuestos asignados fue notable, alcanzando 34%, 48% y 43% en 2009, 2010 y 2011, respectivamente.

Gráfica 5.2. Porcentaje del gasto en vivienda sobre el total del gasto ejecutado



Fuente: Elaboración propia con base en información del GCABA.

problema de los conjuntos urbanos por parte del GCABA, muchos de los cuales se encuentran en estado calamitoso.

102 Que recuperaba en gran medida el trabajo de un equipo interdisciplinario vinculado a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires que trabajaba en el barrio desde comienzos de la década.

103 Ver el capítulo 6 para un análisis de la Ley 3.396.

En términos de diseño de política pública, el macrismo priorizó la ejecución de la política de villas a través de la Corporación Buenos Aires Sur S.E. Esta decisión no sólo desnaturalizó el objeto original de este organismo, sino que expresó la intención de flexibilizar la implementación de la política de villas. El objetivo era gestionar la política por medio de un organismo que no tiene el nivel adecuado de contralor, lo cual ha sido reiteradamente señalado por organismos gubernamentales como la Auditoría General y la Defensoría del Pueblo y no gubernamentales que trabajan en la materia —como COHRE y ACIJ.

De esta manera, el macrismo promovió la desarticulación absoluta de la política habitacional en la ciudad, que quedó repartida entre 6 organismos de 5 jurisdicciones diferentes, de la siguiente manera:¹⁰⁴ 1. el IVC, dependiente de la Jefatura de Gobierno, concentra las operatorias de los Planes Federales (“Mejor Vivir” y “Viví en tu Casa”), la Ley 341, la rehabilitación de conjuntos urbanos, el PRHBLB y algunos programas orientados a sectores medios (“Vivienda Porteña” y “Terreno, Proyecto y Construcción”); 2. la Dirección General de Atención Inmediata, del Ministerio de Desarrollo Social, encargada de atender la emergencia habitacional fundamentalmente a través de subsidios y del programa de hotelados;¹⁰⁵ 3. la UGIS, que atiende la emergencia habitacional en villas; 4. la CBAS, encargada de la urbanización de las villas del sur de la ciudad; 5. el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, encargado de la urbanización de la Villa 31 y de atender al asentamiento Rodrigo Bueno; 6. la Unidad Ejecutora del Programa de Recuperación de la Ex AU3, en la órbita de la Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano.

La políticas de villas: control social y maquillaje urbano

En 2008, con la asunción de la gestión de Mauricio Macri al frente del GCABA se produjo un cambio sustantivo en la política hacia las villas y asentamientos. El IVC, que centralizaba las funciones de urbanización con el PRIT, fue despojado

104 El fracaso de esta política y la presión por la elevada conflictividad vinculada al hábitat desde 2010 determinaron la decisión de reconcentrar la política habitacional en una secretaría creada en 2012: la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social.

105 Es un programa de alojamiento subsidiado en hoteles-pensión para personas en situación de emergencia que se inició en la gestión de Ibarra.

de las mismas en favor de la Corporación Buenos Aires Sur S.E. (CBAS)¹⁰⁶ —con quien se firmó en 2008 un convenio para atender las villas del sur (Resolución IVC 114/08)— y del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, que quedó encargado de la atención de las Villas 31, 31 bis y el barrio Rodrigo Bueno en la Costanera.¹⁰⁷ Por su parte, la creación también en 2008 de la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) determinó que la atención de las situaciones de emergencia también salga de la órbita del IVC, así como otras obras de mantenimiento e infraestructura de importancia menor.

Según la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Resolución 4.240/10), este arreglo institucional generó una situación de indefinición entre los organismos con respecto a sus propias competencias y una creciente desorganización y desatención en la ejecución de los programas habitacionales de la CABA. El mismo informe caracterizaba a la situación como de estancamiento en lo referente a la atención de las demandas de los vecinos.

Debido a este criterio de “desguasamiento” de las políticas habitacionales hacia las villas (Rodríguez, Arqueros Mejica, Rodríguez *et al.*, 2011), es necesario incorporar al análisis el gasto realizado por los otros organismos que fueron tomando funciones que el PRIT iba delegando. De esta manera, entre 2008 y 2011, teniendo en cuenta los gastos de todos los organismos involucrados, la disminución del gasto en vivienda es mucho menor que la registrada por la evolución del presupuesto del PRIT en el IVC. Se puede observar en el cuadro 5.4 que si se suman la totalidad de recursos destinados a la urbanización de villas, es decir, los destinados al programa del IVC, la Corporación Buenos Aires Sur y la Unidad de Gestión de Intervención Social, vemos que la proporción de gasto es de 36% del total del gasto de la función vivienda, algo por debajo del promedio del período 2005-2007.

106 La CBAS es un organismo autárquico y descentralizado creado en 2000 por la Ley 470 con el objeto de promover el desarrollo integral de la zona sur. Pensada originalmente para promover el desarrollo urbano y productivo, a través de un fideicomiso que incluía todos los inmuebles públicos en su polígono de actuación, la gestión de Macri desvirtuó este objetivo para orientarlo a dirigir la urbanización en villas y asentamientos en la zona sur. La única explicación que permite entender semejante decisión es que, por su naturaleza jurídica, la CBAS escapa a los controles de la Ley 70 de Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad, lo que facilita la discrecionalidad en la ejecución del gasto, en aras de una supuesta “flexibilidad”. De hecho, al momento de analizar las cuentas de inversión que publica el GCABA para este trabajo, es imposible reconstruir lo actuado por la CBAS, que sólo presenta balances como cualquier otra corporación.

107 Convenio Marco de Cooperación y Asistencia, firmado en febrero de 2008. En virtud de ese convenio, la UGIS queda encargada de “las tareas inherentes al mantenimiento del hábitat y la atención de las situaciones de emergencia en villas y núcleos habitacionales transitorios”. La CBAS, por su parte, queda encargada de “la realización de tareas de urbanización y construcción de viviendas e infraestructura en ciertas villas, asentamientos y barrios de la Ciudad”.

Cuadro 5.4. Evolución de la ejecución presupuestaria en urbanización de villas, 2008-2010

Año	Ejecución PRIT + CBAS + UGIS	% gasto total vivienda
2008	126,351,761	39.2
2009	131,049,923	43.4
2010	104,248,197	34.1
2011	134,326,156	26.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda de GCABA.

De todas formas, esto se produce en un contexto de desfinanciamiento de las políticas habitacionales por parte del macrismo. Si bien el total del gasto en la política de villas se mantiene en niveles nominalmente similares a los de 2007, en términos reales implica una reducción muy importante por el contexto de aceleración de la inflación.¹⁰⁸ En todo el periodo 2007-2011 prácticamente no se inician obras nuevas de construcción de viviendas en villas, limitándose el GCABA a terminar algunas obras iniciadas durante la gestión anterior, al tiempo que muchas otras se veían paralizadas por la falta de fondos. Asimismo, el tipo de obras también se modifica, notándose un sesgo hacia aquellas de "maquillaje urbano"¹⁰⁹ implementadas por el sistema de cooperativas de trabajo, en detrimento de obras de infraestructura más relevantes para la integración urbana de los barrios.

En términos generales, es muy difícil relevar la cantidad de unidades de vivienda construida por el GCABA, en particular por el PRIT, porque no existen informes específicos, y deben ser reconstruidos en función de diversas fuentes. De todas maneras, se pudieron reconstruir algo más de 2,000 viviendas terminadas por este programa en villas y asentamientos de la ciudad, para el periodo 2001-2011, a las que se suman alrededor de 1,000 en diferentes estados de ejecución

108 Un informe del IPPyp (2012a) señala para el periodo 2001-2011 una inflación de más de 430%, según la evolución del IPC. Sin embargo, este dato global reconoce al menos dos periodos bien diferenciados: 2003-2007 de inflación baja-moderada (64.6% de inflación total para el periodo); y 2007-2011 de creciente aceleración en la inflación (120.3% para todo el periodo).

109 Como ejemplo de esto se puede mencionar la colorida pintura de las fachadas de la Villa 31, buscando darle un toque "pintoresco" a las fachadas que se ven desde fuera del barrio. Lacarrieu (1993, citado en Jauri, 2011) identificó este tipo de intervenciones también en la década de 1980 en el barrio de La Boca, a las que denominó "fachadismo".

(cuadro 5.5). Estos números, muy limitados en función de la demanda y el déficit habitacional,¹¹⁰ implican un promedio de menos de 300 viviendas construidas por año. Lamentablemente, la falta de informes sistemáticos y específicos sobre la urbanización en las villas hace muy difícil hacer un balance de las obras de infraestructura y equipamiento colectivo. En general no aparecen desagregadas en las Cuentas de Inversión y tampoco en muchos de los Planes Plurianuales de Inversión presentados en el periodo de estudio.¹¹¹

Cuadro 5.5. Viviendas terminadas y en ejecución por el PRIT, según barrio, 2001-2011

Villa / Barrio	Viviendas terminadas	Viviendas en ejecución	Total
Villa 1-11-14	922	525	1,447
Villa 3	362	-	362
Villa 6	85	32	117
Villa 17	192	-	192
Villa 20	172	28	200
Villa 21-24	30	100	130
NHT Zabaleta	252	276	528
TOTAL	2,015	961	2,976

Fuente: Elaboración propia, con base en diversas fuentes oficiales del gcaba, sitio web, informes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (Resolución 2370/09) y del diputado (MC) Facundo Di Filippo (2008).

110 Ver capítulo 7.

111 Más allá de la evolución del gasto realizado, siempre ha estado muy cuestionada la transparencia en las operatorias implementadas tanto por la CMV como el IVC con respecto a las villas y asentamientos. Durante todo el periodo de estudio se han reiterado denuncias y conflictos vinculados a la discrecionalidad en la adjudicación de créditos y adjudicación de viviendas, entrega de materiales, adjudicación de obras a cooperativas de trabajo, etcétera. Uno de los emergentes de estos manejos fue la recurrente ocupación de viviendas terminadas o prontas a estar terminadas. Esto ocurrió, por ejemplo, en julio de 2006 con la ocupación de 160 viviendas en la Villa 1-11-14 y en marzo de 2011 en un conjunto ubicado sobre la calle Portela en Villa Soldati. De la misma manera, el sistema de licitación y adjudicación de obras públicas a empresas y proveedores es otro de los puntos oscuros del funcionamiento de los organismos encargados de atender la problemática de las villas. Un informe de COHRE (2007) señala la existencia de licitaciones precordadas y la existencia de un grupo de empresas cartelizadas que se favorecen sistemáticamente de estas licitaciones.

Control represivo del espacio público e invisibilización de la emergencia habitacional

Otro de los componentes destacables de la política pública urbana del PRO fue el control represivo del espacio público. Estas acciones fueron impulsadas por la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP),¹¹² creada con el objetivo de “mejorar el orden y la organización en el espacio público” y que terminó llevando a cabo prácticas violentas de desalojo, intimidación y expulsión de población vulnerable de espacios públicos. Tal fue el nivel de conflicto que generó el desempeño de la UCEP que Macri se vio obligado a desarticularla en 2009, pasando la problemática al Ministerio de Desarrollo Social (Rodríguez, Arqueros Mejica, Rodríguez *et al.*, 2011).¹¹³

La contracara de este control represivo del espacio público fue la invisibilización de la situación de emergencia habitacional en la ciudad. En 2004, pese a la recuperación económica, la situación habitacional era tan crítica que motivó la declaración de la emergencia a través de la Ley 1.408, por un plazo de tres años. Dicha ley no generó ninguna operatoria específica ni mecanismos abreviados de gestión; de hecho la única parte operativa era la constitución de un fondo específico, que nunca llegó a concretarse, y la suspensión de los desalojos administrativos, que fue vetada por Ibarra (Decreto 1.611/04). Pese a esto, la declaratoria tenía cierta eficacia en términos judiciales, como protección frente a los desalojos e implicaba fundamentalmente un reconocimiento político-institucional de una situación altamente deficitaria del hábitat en la CABA. En 2006, como para dar cuenta de esta situación de emergencia se produjeron al menos tres hechos notorios: 1. el incendio en Villa Cartón, en febrero, que significó el traslado de cientos de familias a un conjunto habitacional transitorio instalado de emergencia en el Parque Roca; 2. una movilización masiva de la Villa 31 para pedir la urbanización definitiva del barrio, en el marco de rumores sobre la reactivación del Proyecto Retiro (Sehtman y Calvo, 2009); 3. la toma de un conjunto de 160 viviendas nuevas en la Villa 1-11-14 por parte de otros habitantes del mismo barrio.

En 2007, la emergencia fue prorrogada por tres años más por la Ley 2.472, al tiempo que se mantuvieron los vetos parciales a la suspensión de los desalojos por parte del Poder Ejecutivo. En 2010, cuando vencía el nuevo plazo, se

112 Creada en 2008 por el Decreto 1.232

113 La UCEP le valió a Macri una denuncia penal de la legisladora (MC) Liliana Parada por la que está imputado y fue citado a declarar en varias oportunidades, sin concurrir en ninguna de ellas.

sancionó nuevamente la prórroga mediante la Ley 3.654 que fue vetada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 38/11, dejando sin efecto desde entonces la emergencia habitacional.¹¹⁴

Recapitulando

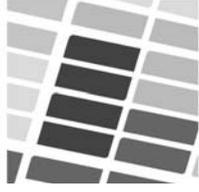
En este capítulo se caracterizaron las políticas habitacionales formuladas e implementadas por el GCABA en el periodo 1996-2011, identificando momentos de apertura y cierre del Estado local a las demandas sociales vinculadas al hábitat popular. Para ello, se partió de una concepción que entiende la orientación de las políticas públicas como el resultado de la interacción y la correlación de fuerzas en un momento dado entre los diferentes sectores y grupos sociales, que disputan dicha orientación como una forma de mejorar sus condiciones de vida y participar en la definición de cómo se distribuye la riqueza generada en una sociedad.

Sintéticamente, esto nos permitió argumentar que el periodo de estudio se inicia con una "apertura" a las demandas sociales, vinculada al proceso de autonomización de la ciudad, que va a dar lugar a una mayor "permeabilidad" de parte de algunas instancias de formulación de políticas hacia las demandas del hábitat popular, especialmente del Poder Legislativo. Como resultado, se genera una gran cantidad de normativas, programas y políticas que intentan atender las diferentes problemáticas vinculadas al hábitat popular. La implementación de estas políticas fue bastante acotada y deficitaria. Sin embargo, permitió poner en agenda la problemática urbana. La creciente crisis social y económica, que eclosiona en 2001-2002, restó eficacia a gran parte de estas iniciativas, que se fueron reactivando lenta y trabajosamente en el periodo 2003-2007. En este último lapso, se observa un aumento sostenido del gasto en materia de vivienda y hábitat y una cierta diversificación de las operatorias que intentaron dar cuenta de las diferentes manifestaciones del hábitat popular, con resultados muy acotados. La crisis político-institucional que se derivó de la tragedia de Cromañón de diciembre de 2004 y que terminó con la destitución de Ibarra, marcó un punto de inflexión en la coyuntura de apertura hacia demandas sociales, que comenzó a modificarse paulatinamente. El interinato de Telerman permitió observar algunos cambios en

114 Este decreto de veto se produjo días después de la toma del Parque Indoamericano, uno de los conflictos habitacionales más importantes de la CABA de los últimos años. Ver el capítulo 8 para una reseña del mismo.

las definiciones de políticas, como la reducción sustancial del gasto en la materia o las restricciones a la implementación de la Ley 341. Esta inflexión se termina de consolidar con la gestión de Mauricio Macri desde 2007, que marca un momento de "cierre" por parte del Estado local con respecto a las demandas populares vinculadas al hábitat, caracterizado por el desfinanciamiento y subejecución del presupuesto, la desarticulación de la política habitacional y el desarrollo de prácticas de control social en villas y conjuntos urbanos y prácticas represivas en el control del espacio público.

capítulo



seis

La valorización inmobiliaria como expresión del régimen urbano en la CABA¹

Este capítulo tiene como objetivo la reconstrucción de la valorización inmobiliaria como la expresión de un régimen urbano de desarrollo en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, en primer lugar, se desarrolla conceptualmente la noción de régimen urbano y se reconstruye desde una perspectiva histórica el proceso de conformación del régimen o del esquema de gobernanza en Buenos Aires. En segundo lugar, se reconstruye la valorización inmobiliaria como la expresión de un régimen urbano de desarrollo, que conjuga una matriz de políticas públicas orientadas a promover el crecimiento económico con la creación de empleos locales. Esta matriz combina elementos neokeynesianos —la inversión pública como “palanca” del crecimiento y el empleo, con el objetivo de reducir la pobreza y la indigencia— y neoliberales —énfasis en la desregulación del mercado de suelo y la construcción como forma de promover la inversión privada. Se postula que este régimen urbano genera un reacomodamiento de la estructura de rentas, una apropiación privada de estas rentas y la consecuente promoción de procesos de renovación urbana.

Posteriormente, se analizan las modificaciones al CPU, el principal instrumento de regulación urbana de la CABA, como un aspecto central del régimen urbano. Para concluir se analizan tres iniciativas que permiten ilustrar el desarrollo del proceso de valorización inmobiliaria: en primer lugar, la renovación de los docks de Puerto Madero; en segundo lugar, el Barrio Parque Donado-Holmberg; en tercer

115 Una versión menos desarrollada de estos argumentos se encuentra en Guevara (2012).

lugar, el impulso a la renovación urbana en los barrios del sudeste de la ciudad (San Telmo, La Boca, Barracas y Parque Patricios).

La conformación de un *régimen urbano* de desarrollo en Buenos Aires

En el capítulo 3 se señaló, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1976), que para abordar el estudio de las políticas era necesario indagar el proceso social que le da sustento y los diferentes actores sociales, gubernamentales o no gubernamentales, que se involucran en su formulación e implementación. En esta línea, en la década de 1980 se realizó una serie de estudios que apuntaban a desentrañar en el nivel local las interrelaciones entre el sector público, centro del poder político, y el sector privado, encarnado fundamentalmente en el capital privado, pero también en las organizaciones de la sociedad civil. Uno de los trabajos clásicos en este campo es el de Stone (1989) que indaga el gobierno de Atlanta entre 1946-1988 y la relación entre la comunidad negra, que ocupó progresivamente las esferas de decisión política, y la comunidad de negocios, expresada en la clase alta blanca. A raíz de este trabajo, el autor acuñó la categoría de régimen urbano que le permite dar cuenta de las interrelaciones entre estos dos sectores y presentar cómo las comunidades locales son gobernadas (Stone, 2005). Es decir, dar cuenta de cómo en un determinado contexto global, estructural, se desarrollan las respuestas locales en los procesos de decisión implicados en el gobierno local. De ahí que sea una perspectiva adecuada para analizar la formulación e implementación de políticas urbanas, y las coaliciones de gobierno que dan sustento a las mismas, en un contexto caracterizado por la reestructuración capitalista mundial.

El régimen urbano se refiere a una serie de arreglos, informales y formales, que se complementan para determinar la orientación del gobierno de una comunidad en particular. El régimen es instituido por una coalición de gobierno en concreto que incorpora intereses diversos, incluso contradictorios, que se mantienen unidos en pos del ejercicio del poder. Por ello, las coaliciones pueden ser inestables y están en permanente reformulación. No obstante, la noción busca dar cuenta de las condiciones de estabilidad relativa de estas coaliciones, que suelen durar más que las administraciones formales.¹¹⁶

116 Siguiendo a Stone (2005), no es una perspectiva pluralista ni elitista en los términos del clásico debate de la ciencia política, porque ningún grupo aislado tiene la capacidad de gobernar de manera aislada, requiere por ello la conformación de coaliciones, pero el acceso a estas coaliciones no es permeable

Uno de los principales clivajes que determinan el régimen urbano es la relación entre el sector público y el sector privado, en una relación de complementariedad y de intercambio que involucra la legitimidad política de los representantes electos y los recursos económicos de los sectores vinculados al capital privado.

Stone (2001) reconoce cuatro elementos para definir un régimen urbano: la existencia de una agenda; la construcción de una coalición entre un grupo informal pero relativamente estable de agentes públicos y privados que, gracias a su acceso a recursos institucionales y económicos, proporciona estabilidad para tomar decisiones de gobernabilidad urbana; el diseño de esquemas de cooperación, con acuerdos relativamente estables; y la movilización de recursos.

Si bien la perspectiva del régimen urbano nació vinculada a la experiencia de las ciudades estadounidenses, se extendió rápidamente a la investigación en ciudades europeas (Casellas, 2005). Mossberger y Stoker (2001) dan cuenta de algunas de las diferencias de contexto que es necesario tener presente para la aplicación del concepto: la mayor dependencia de las ciudades estadounidenses del capital local y de su capacidad de generar recursos propios, mientras que las ciudades europeas suelen contar con mayores recursos transferidos desde los gobiernos centrales; la mayor autonomía política de las ciudades estadounidenses, en tanto que las ciudades europeas suelen presentar mayor dependencia de la política y las instituciones políticas de niveles superiores. Asimismo, hay una mayor participación pública en la propiedad del suelo en las ciudades europeas, lo que da mayores grados de autonomía en términos de planificación urbana. También se reconoce la orientación tradicional de las ciudades europeas hacia la provisión de servicios, antes que a la promoción del crecimiento económico. No obstante estas diferencias, desde la reestructuración económica, se incrementó la competencia entre las ciudades y el crecimiento económico ha ido ganando lugar progresivamente en las agendas locales de las ciudades de todas las regiones.

Algo similar puede postularse en América Latina, que en ese sentido tradicionalmente se ha asemejado más al modelo de ciudad europeo, pero donde las transformaciones sociales y económicas promovidas por el Consenso de Washington, especialmente en lo tocante a la reforma estructural del Estado, dieron un mayor protagonismo a los gobiernos locales en la promoción del crecimiento económico, en general, y en el diseño y gestión de la política urbana, en particular.

ni democrático, sino que está en función de la capacidad de obtener recursos, ocupar posiciones estratégicas, capacidad de movilización, etcétera.

Se pueden identificar diferentes tipos de regímenes urbanos (Stone, 1993): 1. de mantenimiento: quiere mantener el *statu quo* y su principal objetivo es proveer servicios rutinarios; 2. de desarrollo: interesado en promover el desarrollo económico, similar a la noción de máquina de crecimiento (Molotch, 1976; Logan, 1976); 3. progresivo de clase media: busca protección medioambiental y control sobre las ganancias sociales que se puedan derivar del crecimiento económico; 4. de promoción de grupos desaventajados: se centra en los grupos más desaventajados política y socialmente, pero requiere una amplia movilización de masas.

En este capítulo se postula que la conformación de un régimen urbano de desarrollo en la Ciudad de Buenos Aires tuvo como uno de sus principales consecuencias el impulso de un proceso de valorización inmobiliaria sostenida. Este régimen se instituyó tempranamente desde fines de la década de 1970 y se consolidó durante la década de 1990, incluyendo gestiones de diferente color político, alineadas o no con el gobierno nacional y en contextos macroeconómicos cambiantes —antes y después del colapso de 2001.¹¹⁷ Cuenya señala que en el “corazón del grupo de elites procrecimiento está la clase rentista, organizada alrededor de desarrolladores, agentes inmobiliarios y bancos, que tienen intereses en torno al intercambio de la tierra y la propiedad” (2004: 92). También integran esta coalición medios de prensa y políticos, así como actores auxiliares como universidades y cámaras de diferentes tipos.

La noción de régimen urbano está emparentada con la noción de gobernanza local, proveniente de otra tradición teórico-conceptual, pero que también remite a las condiciones en que se desarrolla y hace posible el proceso de gobierno de una ciudad. Alude al proceso de toma de decisiones y al proceso por el que esas decisiones son implementadas o no, centrándose para ello en los actores que están involucrados en el mismo. En ese sentido, no se limita a las instancias formales, sino que incorpora también las instancias informales de negociación y consenso de políticas. De la misma manera, incluye todo el universo de actores no gubernamentales que pueden verse involucrados en el proceso de toma de decisiones. Vemos cómo las dos principales características de los regímenes urbanos —relación del sector público y el sector privado e instancias formales e informales de relaciones— están presentes a su vez en la perspectiva de la gobernanza local.

117 En este sentido, el argumento es similar al de Casellas (2006), que identifica entre 1976 y 2006 la instauración de un régimen urbano de desarrollo en Barcelona, que incluye, entre otras iniciativas, la renovación del puerto, pero también la renovación del centro histórico, creación de nuevas centralidades, mejora en las vías de comunicación, etcétera.

La emergencia del debate sobre la gobernanza se da en el contexto de la globalización neoliberal y reforma del Estado, que justamente promueven la participación de actores no gubernamentales en la formulación e implementación de las políticas públicas. En este sentido, si bien la gobernanza permite superar visiones estadocentristas (Mariñez Navarro, 2010), que se limitan a analizar la acción gubernamental, independientemente de la dinámica social en la que se inscribe, no debe perderse de vista el fuerte contenido ideológico del que está cargado este concepto. Como señala Aguilar Villanueva (2006), la gobernanza en ese sentido tiene dos caras: una descriptiva, que enfatiza que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, e involucra a diferentes actores sociales no gubernamentales, desde empresas hasta organizaciones no gubernamentales. Y una normativa, que promueve la creciente participación de estos actores no gubernamentales, en detrimento de la intervención y el control estatal, y un estilo de gestión gerencial, que los organismos internacionales denominan "buen gobierno". No obstante, en su utilización descriptiva, el concepto permite abordar la complejidad de la acción de gobierno de una sociedad y la multiplicidad de interrelaciones que existen entre las instancias gubernamentales y actores sociales no gubernamentales. Otros autores, como Pérez (2008), prefieren hablar de gobernabilidad, para dar cuenta de las relaciones, verticales y horizontales, entre las diferentes instancias gubernamentales y con los actores sociales, comunitarios o económicos.

En esta línea, De Mattos (2007) señala la emergencia de la gobernanza como uno de los factores que explican la importancia creciente de los negocios inmobiliarios en el desarrollo local, lo que le permite postular la mercantilización del desarrollo urbano. De esta manera, la gobernanza y el planeamiento estratégico vienen a reemplazar a la gestión tradicional, caracterizada por el predominio de la planificación racional. Según la mirada crítica del autor, la gobernanza emerge en un contexto de debilitamiento del Estado, en el marco de su reforma estructural, donde prima la competencia entre las ciudades y las regiones por las inversiones privadas. El nuevo esquema promovió la revalorización del papel del mercado en la regulación de la vida económica y la participación consensuada de los principales actores económicos en la formulación de las políticas. Los gobiernos locales cobran protagonismo por las políticas de descentralización y se convierten en interlocutores directos del capital privado, lo que determina la profundización de la lógica de la urbanización capitalista en los procesos de producción urbana y metropolitana (De Mattos, *op. cit.*). Así se gestó progresivamente un pensamiento único sobre las ciudades (Arantes, 2003 cit. en Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008) que postulaba la base territorial —especialmente la de carácter público— de las

ciudades como matriz de nuevos procesos de generación de rentas extraordinarias. Uno de los instrumentos más paradigmáticos de este tipo de urbanismo es precisamente el planeamiento estratégico, que aparece como la herramienta idónea para la inserción de las ciudades en el contexto de la globalización. Se basa en tres analogías, de acuerdo con Sánchez y Moura (2005): la ciudad como mercancía —que puede ser vendida—, la ciudad como empresa —agente que maximiza la ganancia en un marco de competitividad— y la ciudad como patria —proyecto consensuado y exento de conflictos. Muestra una llamativa complementariedad con la construcción de coaliciones y consensos propios de los regímenes urbanos, que incorporan a su vez limitados canales de participación ciudadana. La planificación estratégica reduce la ciudad al “*locus* de las inversiones” (Sánchez y Moura, 2005).

Siguiendo a Vásquez Cárdenas (2010), se puede afirmar que las perspectivas del régimen urbano y de la gobernanza local son diferentes enfoques sobre la relación entre política y economía, y que la política urbana es un ámbito particularmente propicio para abordar la interrelación entre el sector público y el sector privado, sin el cual se corre el riesgo de subestimar las relaciones desiguales de poder entre los diferentes actores involucrados.

En este sentido, interesa postular que en el periodo de estudio se generó un tipo particular de interrelación entre el GCABA y el sector privado, especialmente el vinculado a los desarrollos inmobiliarios; se conformó así un régimen urbano (o gobernanza) de desarrollo que, en aras de promover inversiones para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, creó un proceso de valorización inmobiliaria selectiva de áreas de la ciudad. Según se vio en el capítulo 5, la coalición de gobierno se expresó en diferentes gestiones, con distintos colores políticos, atravesando el proceso de autonomización de la ciudad. Mostró, a su vez, momentos de mayor y menor apertura hacia las demandas habitacionales de los sectores populares, que originaron reformulaciones de las alianzas políticas que le daban sustento. En este marco, de vigencia de un régimen urbano consolidado, se inscribe un conjunto de iniciativas, algunas de las cuales se reseñan en este capítulo.¹¹⁸

118 Ni el régimen urbano de desarrollo ni la matriz de políticas públicas orientadas a la valorización inmobiliaria se postulan como privativas de la CABA. Al contrario, mecanismos muy similares a los que se desarrollan en este trabajo se pueden evidenciar en los municipios del resto de la RMBA con respecto a las nuevas urbanizaciones cerradas periféricas, donde la valorización en términos relativos y la apropiación de renta urbana por parte del sector privado pueden ser todavía mayores, en tierras con escasísimo valor de mercado previo.

Es necesario destacar, para concluir esta sección, la continuidad de esta política de valorización inmobiliaria aun en un contexto social y político de revisión y crítica del paradigma neoliberal, al menos en su expresión más ortodoxa, como el que se desarrolla desde el año 2002 en adelante. Esta permanencia es lo que permite vislumbrar la existencia de un régimen urbano, es decir, una coalición gobernante local, autónoma de los posicionamientos políticos nacionales y de las coyunturas macroeconómicas.

Reconstruyendo la matriz de políticas urbanas del régimen urbano de desarrollo

La Ciudad de Buenos Aires es el principal centro económico financiero del país y concentra gran parte de las inversiones inmobiliarias, lo que determina la existencia de un mercado muy dinámico. Esta situación se profundizó en las últimas décadas con la consolidación de la inserción subordinada del país y de la ciudad en la nueva fase de la mundialización capitalista, denominada globalización (Pradilla Cobos, 2009). Así, desde la década de 1990 se habla recurrentemente de un "boom inmobiliario" por la cantidad de permisos de obra y metros cuadrados construidos, después de años de estancamiento. Si bien la crisis de 2001-2002 abortó temporalmente este proceso, se reinició con gran fuerza a partir de la recuperación económica. En este marco, existe la percepción generalizada de que los precios del suelo y de los inmuebles han venido aumentando de forma acelerada, haciendo cada vez más inaccesible la vivienda para amplios sectores de la población. Sin embargo, no se presentan en la misma medida las razones de este fenómeno o la incidencia de determinadas acciones u omisiones por parte del Estado en el mismo. Asimismo, independientemente de ser un fenómeno generalizado a toda la CABA (movimiento estructural general), no parece ser homogéneo en todo el territorio, ya que existen áreas que son "seleccionadas" preferentemente para su valorización, tanto por definiciones de políticas públicas como de agentes privados (movimientos estructurales particulares). En estas áreas se promueve el desarrollo de procesos de renovación urbana, cambios de uso del suelo, refuncionalización de infraestructuras obsoletas, etcétera, que modifican profundamente el perfil tradicional de barrios enteros de la ciudad. Como contraparte, el Estado no instrumenta mecanismos para apropiarse de una parte del plusvalor que se genera para el desarrollo de políticas redistributivas, por lo que convalida procesos de transferencia de renta al sector privado. Las definiciones

del Estado, como se verá en el caso de los barrios del sudeste y en la evolución de indicadores del capítulo 7, pueden no corresponderse automáticamente con las definiciones de los agentes del mercado inmobiliario. De hecho, pueden pasar años hasta que se acomoden las conductas y expectativas del sector privado a los incentivos generados por el Estado, de la misma manera que el proceso puede no darse en lo absoluto.

Este papel del Estado como promotor de la actividad privada se inserta en procesos sociales y económicos de muy larga data. Es por eso que, para analizar la gestión de la ciudad en las últimas décadas, Gorelik acuñó la noción de "ciudad de los negocios", no como la "resultante necesaria de una coyuntura de cambio planetario —globalización, ciudad postindustrial, crisis del estado de bienestar y del socialismo, revalorización del mercado en su relación con la democracia, etcétera—, sino apenas una versión muy particular, local, de la respuesta neoconservadora a esa coyuntura, que potencia sus aspectos más negativos y garantiza su reproducción. Simplificando, se trata de un modelo de ciudad que ha convertido su espacio y sus infraestructuras públicas en objeto de negocio" (2004b: 193). En este marco, la urbanización pasa a ser liderada por capitales privados encarados en los grandes emprendimientos inmobiliarios que reemplazan el papel de "guía" que tuvo tradicionalmente el capital público, con capacidad para contrarrestar la lógica de la rentabilidad privada con grandes inversiones. Este tipo de urbanización convierte pedazos enteros de la ciudad en objeto de negocios privados, no como sustento de actividades, sino negocios en cuanto a la valorización del suelo y su localización en el aglomerado.

En este capítulo se plantea que la valorización inmobiliaria se constituyó como la expresión de un régimen urbano de desarrollo y se inscribió en una matriz de políticas públicas orientadas a promover la inversión privada, el crecimiento económico y la creación de empleo. La valorización inmobiliaria terminó constituyéndose en una política urbana que en muchos casos puede ser caracterizada como "implícita", recuperando la clásica distinción de Torres (1993). Este autor denominó como políticas urbanas implícitas a aquellas que no fueron enunciadas como tales, pero que tuvieron un peso preponderante en el proceso de consolidación de la estructura socioespacial de la Buenos Aires metropolitana.¹¹⁹

166

Las consecuencias de la valorización inmobiliaria, según se argumenta en este capítulo, es la transferencia de renta urbana al sector privado y su apropiación por

119 El autor acuñó esta noción para analizar la política de subsidio al transporte público, que posibilitó en gran medida el proceso de "suburbanización de los sectores populares".

parte del sector privado —propietarios y desarrolladores urbanos— con escasos efectos en términos de desarrollo económico, social y urbano para el resto de la población. En este sentido, es una política que pone un desmesurado acento en el componente físico de lo urbano, en detrimento de otras dimensiones tanto o más importantes. Se vale para ello de estrategias de marketing urbano y de la generación de “marcas” a partir de la imagen de las ciudades, como forma de aumentar la competitividad y captar más inversiones por parte de los capitales extranjeros.

Las diferentes intervenciones que enmarcamos en esta política de valorización varían en sus modalidades y formulaciones más o menos explícitas. En algunos casos, se hace referencia al eufemismo de “puesta en valor” de ciertas zonas de la ciudad, sin que por ello se explicita una política pública con objetivos, programas específicos y organismos responsables de implementarla, como sucede en cualquier otra sectorialidad. En general, la expresión alude a la concentración de la inversión pública en infraestructura, equipamiento comunitario o espacio público en algún área particular, que es definida como prioritaria para su desarrollo urbano. Otras veces para ello también es necesaria la modificación de la normativa urbana vigente, a fin de viabilizar la operación. El supuesto tácito es que el desarrollo urbano así entendido ha de impulsar y promover el desarrollo económico y social del área en cuestión, lo que supone un reduccionismo arquitectónico con poco sustento.

En ese sentido, todo se desarrolla como si la “puesta en valor” fuera un objetivo deseable en sí mismo. En general, no se establecen criterios sobre qué sectores deben beneficiarse de dichas intervenciones o si es necesario que el Estado recupere algo del plusvalor generado para reinvertirlo en otros sectores o áreas. Tampoco se proponen elementos que permitan evaluar la implementación de la política, como indicadores sociales o económicos, que puedan ser medidos a lo largo del tiempo. El único indicador “objetivo” que parece permitir evaluar el impacto de dichas políticas es la evolución del precio del suelo y los inmuebles, donde el aumento de los precios reflejaría el “éxito” de la “puesta en valor”, sin importar quién se los apropie.

En este capítulo, se postula que la consecuencia de esta política de valorización inmobiliaria es la generación de un reacomodamiento en la estructura de rentas (movimiento estructural particular) que, al ensanchar la brecha entre rentas actuales y rentas potenciales, favorece el desarrollo de procesos de renovación urbana y sanciona procesos de transferencia de renta al sector privado. Este efecto puede lograrse mediante inversiones, incentivos, subsidios, transferencias, etcétera; lo relevante es viabilizar la inversión y valorización del capital privado,

apostando en última instancia a la generación de empleo y riqueza de forma indirecta, en una suerte de versión urbanística del "derrame". Esto no implica que dicha política sea por sí misma exitosa, como se verá cuando se analicen casos concretos. Por el contrario, el desarrollo de estos procesos muestran tendencias contradictorias y, en muchos casos, son todavía procesos incipientes.

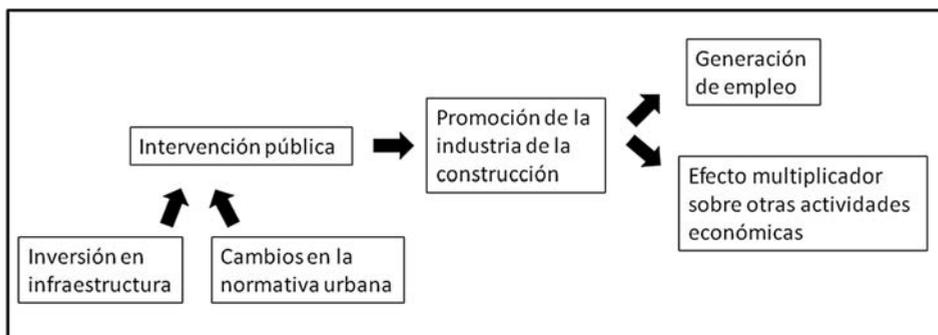
Reconstruir una política urbana implícita es complejo porque no existen documentos, estadísticas o declaraciones oficiales que permitan dilucidar el proceso político en torno a la misma o su diseño. En términos generales, se pueden identificar los siguientes elementos:

1. Preeminencia de las leyes de mercado en lo que se refiere al acceso al suelo urbano. Tendencia a reducir la regulación estatal al mínimo, con el argumento de que desalienta la inversión, por su rigidez.
2. Intervención pública, ya sea en la forma de inversión o de cambios en la normativa urbana, focalizada en ciertas zonas de la ciudad, definidas como potencialmente valorizables, con el objetivo de apuntalar inversiones privadas.
3. Presencia de una multiplicidad de actores económicos que tienen comportamientos especulativos frente a dicha intervención pública y que buscan apropiarse de una porción de los diferenciales de renta del suelo que se generan. Sus vinculaciones con las instancias políticas de decisión pueden ser más o menos explícitas, según el caso, y forman parte del régimen urbano de desarrollo.
4. Implicancias sociales y económicas negativas para la población preexistente en dichas áreas, que pueden determinar el desplazamiento de los sectores más vulnerables. En el mejor de los casos, estas consecuencias negativas intentan ser paliadas con políticas sociales focalizadas.

Esta formulación implica un esquema conceptual simple que combina paradójicamente, por un lado, concepciones neokeynesianas, donde la inversión pública funciona como promotora del crecimiento económico y el empleo, con el objetivo de reducir la pobreza y la indigencia. Y, por el otro, concepciones neoliberales, donde la flexibilización de la normativa urbana y la desregulación de los mercados funcionan como catalizadores de las inversiones privadas (ilustración 6.1).¹²⁰

120 También este planteamiento es tributario de reconfiguraciones en las tradiciones disciplinares del urbanismo y la planificación urbana. Como analiza Jajamovich (2012), producto de los procesos de reconversión productiva a partir de la década de 1970, tanto en países centrales como más tarde en países periféricos, se produjo una transición desde el plan urbano-regional a la planificación por

Ilustración 6.1. Diseño implícito de la valorización inmobiliaria como política urbana



Fuente: Guevara (2012).

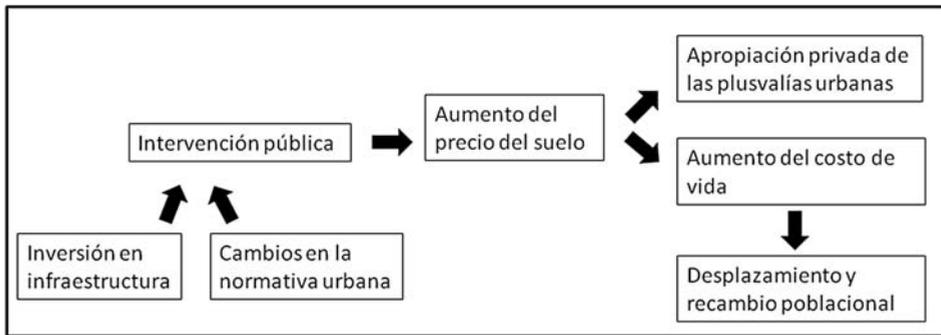
El problema es que este esquema de gestión urbana no tiene en cuenta las particularidades del mercado inmobiliario, por ser un mercado localizado espacialmente que, como vimos en el capítulo 3, tiene como fundamento estructural la dinámica de la renta del suelo. La propiedad privada del suelo urbano permite la apropiación privada de una parte del valor generado por el proceso productivo, en forma de renta, sin mediar inversión o esfuerzo alguno. En este marco, la inversión pública lo que termina generando es un aumento diferencial de los precios del suelo en el área de intervención (movimiento estructural particular) y este plusvalor es apropiado fundamentalmente por los desarrolladores urbanos, que son quienes tienen la capacidad económica para especular con el aumento de los precios y quienes detentan el control del proceso productivo en el sector inmobiliario —especialmente en las operaciones de cierta envergadura. Este diferencial puede generarse por un aumento de cualesquiera de las rentas diferenciales reseñadas en el capítulo 3, sobre todo la de vivienda y la de comercio. También puede generar aumentos de la renta de segregación al modificar las pautas de localización de los sectores sociales más acomodados. Esto no implica impugnar la inversión pública, a todas luces necesaria y fundamental para un desarrollo urbano armónico y para garantizar el acceso a la ciudad para todos los sectores sociales, sino reflexionar sobre la lógica de producción del espacio

fragmentos, que hacía un gran hincapié en su papel como inductor del crecimiento económico. Este tipo de proyectos está muy vinculado a la refuncionalización de equipamiento industrial, como las áreas portuarias y las áreas centrales de las ciudades.

urbano, en general, y del hábitat, en particular, en sociedades capitalistas que están estructuradas en torno a la acumulación y valorización del capital.

El aumento diferencial de las rentas del suelo puede impactar sobre el costo de vida general, por el aumento de los precios en las locaciones, servicios y bienes, vía las diferentes rentas diferenciales. Esto puede derivar en un desplazamiento poblacional de los sectores más vulnerables en términos socioeconómicos y su reemplazo por sectores de ingresos medios-altos y altos (ilustración 6.2), configurando procesos de gentrificación.

Ilustración 6.2. Impacto de la valorización inmobiliaria



Fuente: Guevara (2012).

Este proceso de valorización inmobiliaria resulta casi inexorable —muchas veces impulsado por las meras expectativas de valorización y por los anuncios oficiales— a menos que se tomen medidas concretas para paliarlo, como puede ser la recuperación de las plusvalías generadas para limitar los aumentos de precios del suelo y reinvertirlas con objetivos sociales, y/o políticas que apunten a consolidar a la población residente en una determinada área para limitar los desplazamientos y el recambio poblacional (Fernandes y Smolka, 2004; Morales Schechinger, 2007).¹²¹

121 En los últimos años, la gestión del PRO ha generado una importante revaluación fiscal de las propiedades para aumentar los ingresos por el denominado ABL. En 2012, además, modificó el sistema de cálculo de este gravamen. La primera revaluación se realizó en 2007, lo que permitió recuperar lo recaudado en concepto de ABL que había llegado a un piso de 8.5% de los ingresos tributarios propios en 2007, desde un 24.9% que representaba en 1991 y un 19.1% que representaba en 2001. Si bien esto permitió recuperar esta proporción a 11.7% en 2008, para 2010 había vuelto a caer a 8.4%. Todavía es muy difícil evaluar el impacto de estas medidas, especialmente del cambio de modalidad de cálculo, por lo que requiere un abordaje específico. No obstante, se mantiene la importancia de las tasas por servicio dentro de los componentes del ABL. A su vez, se incorpora el valor de las edificaciones, lo

Las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano como elemento central de la política de valorización inmobiliaria

Uno de los elementos centrales de la política de valorización inmobiliaria está vinculado a la adaptación de la normativa urbana a las demandas del sector inmobiliario, para promover la inversión privada en el sector. En el caso de la CABA, el principal instrumento de regulación urbana es el CPU, sancionado en 1977 por la dictadura militar, que establece los usos del suelo y los indicadores urbanísticos en la ciudad. El CPU fue el producto de un proceso de planificación sostenida que se inició a fines de la década de 1950 y que tuvo entre sus hitos el Plan Director de 1962, que formulaba muchos de los lineamientos recogidos en el código.¹²² Para ello, establece una división funcional a través del "zoning" del uso del suelo, además de fijar los Factores de Ocupación del Suelo y Totales (FOS y FOS),¹²³ y la altura máxima permitida, que son los principales indicadores del CPU para regular la construcción y el crecimiento urbano. En el momento de su sanción tuvo un carácter restrictivo, especialmente en reacción a la liberalidad del Código de Edificación de 1944, la norma urbanística previa que regía la actividad inmobiliaria y que permitió el primer estadio de verticalización residencial de Buenos Aires.¹²⁴ El CPU incorporó el modelo de manzana con fondo libre, promovió el englobamiento parcelario y las construcciones de perímetro libre (Tercco, 2005).

El FOS, el FOS, la zonificación y la altura máxima permitida son los indicadores fundamentales que afectan la rentabilidad de las inversiones inmobiliarias en una parcela, porque establecen la intensidad del uso de suelo que puede realizarse en un determinado emprendimiento, y afectan por ello la decisión de invertir o no por parte de un desarrollador inmobiliario. Es por esto que el CPU es objeto recurrente de presiones y lobbies por parte de los sectores vinculados a los negocios inmobiliarios para aprobar excepciones y modificaciones. Estas relaciones entre las instancias de planificación urbana de la ciudad y el sector inmobiliario

que desvirtúa la noción de impuesto al valor del suelo. En términos generales, parece que el cambio está más orientado por una necesidad de recaudación fiscal que de intervención en el mercado de suelo.

122 En términos generales, se inscribía en el movimiento modernista de Le Corbusier y el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna.

123 El FOS determina la proporción de la superficie del suelo que puede ser construida. El FOS establece la cantidad total de metros que pueden construirse en un terreno específico, a través de un coeficiente que multiplica la superficie total del terreno.

124 Ello explica el pico de permisos de construcción presentados en 1977, para evitar las nuevas restricciones.

son constitutivas del régimen urbano de desarrollo postulado en este capítulo. También, ha sido recurrentemente objeto de disputa por parte de sectores vecinalistas y ambientalistas que quieren, al contrario, limitar el negocio inmobiliario en pos del cuidado del medio ambiente y la preservación de los perfiles barriales tradicionales. En este sentido, se pueden identificar también algunos elementos de los regímenes urbanos progresivos de clase media.

Si bien el periodo 1989-1992 fue rico en experiencias de participación popular, como se vio en el capítulo 5, y mostró cierta apertura a algunas problemáticas vinculadas al hábitat popular, la orientación de las políticas públicas urbanas terminó por definirse claramente por la promoción de los procesos de valorización inmobiliaria, resolviendo las tensiones iniciales, y clausurando el periodo de apertura hacia las demandas de los sectores populares.

Tal vez ningún proceso ilustre mejor la preeminencia de los intereses inmobiliarios y la conformación de un régimen urbano de desarrollo durante la gestión de Grosso, que la modificación del CPU en 1989. Esta reforma se dio en un contexto de crisis económica que se había sentido fuertemente en el sector de la construcción. Ya desde 1977, cuando se sancionó el CPU originalmente, se criticaba desde diferentes sectores vinculados a la actividad inmobiliaria la rigidez que había introducido el código en el sector. El diagnóstico era que esto afectaba la actividad, de ahí que se hubieran desplomado el nivel de superficie construida y los permisos solicitados. Pronto se empezaron a sentir las presiones que pugnaban por desregular la actividad inmobiliaria y de la construcción como forma de reactivar la economía estancada.

Una de las formas de paliar esta situación fue la reiterada aprobación de excepciones y el mecanismo de generación de normas especiales contempladas para parcelas superiores a los 5,000 m² que requerían la sanción de normativas específicas por parte del Concejo Deliberante. Más allá de las críticas a las operatorias de excepción y de normas especiales, y a la corrupción involucrada, las excepciones y las normas especiales planteaban una discusión sobre cómo adecuar el CPU a la realidad cambiante y tal vez la posibilidad de elaborar un nuevo código (Clichevsky, 1996). Así, las excepciones al CPU entre 1983 y 1991 fueron muy numerosas, incluso después de su reforma, hasta su prohibición.¹²⁵ Si bien se dispersaron por toda la ciudad, las excepciones se concentraron relativamente

125 En diciembre de 1991 se sancionó la Ordenanza N° 45.678/91 por la cual se suspendieron todos los pedidos de excepción, en coincidencia con el tratamiento en el Congreso Nacional de una ley sobre la fiscalización de las obras, que sería finalmente sancionada en 1992

en una franja de 10 cuadras de ancho, adyacente al Río de la Plata, siendo las circunscripciones de Belgrano, Palermo y Barrio Norte las que más excepciones concentraron.

En diciembre de 1989 se sancionaron con apoyo político unánime las normas flexibilizando el CPU. Esta modificación sentó las bases normativas para los procesos de renovación urbana que se sucedieron durante la década siguiente (Guevara, 2010). El nuevo CPU buscaba conformar un código flexible que pudiera "incorporar las señales del mercado", en un momento que se trataba de reactivar la economía en su conjunto y la construcción en particular, como uno de sus principales motores. El nuevo CPU reforzó así las tendencias del mercado, aglutinando la construcción en las áreas de mayor concentración, aumentando la congestión de sus infraestructuras, mientras que dejaba otras áreas igualmente despobladas y poco densas, aun contando con infraestructura disponible. En otras cuestiones, bajó el límite de superficie de las parcelas de 5,000 m² a 2,500 m² para habilitar la sanción de normas urbanas especiales. De esta manera, el perfil de la actividad inmobiliaria que se impulsaba poco tenía que ver con el déficit habitacional existente y con la potencial demanda habitacional, sino que estaba vinculado al papel de la actividad como promotor del crecimiento económico.

Siguiendo a Clichevsky (1996), es posible postular que la modificación se realizó sin participación de la población usuaria actual o potencial, aislando la ciudad del resto de la metrópoli, sin previa realización de estudios de base ni análisis de las implicancias sobre los precios de la tierra, y siguiendo la idea de diseño de un fragmento de la ciudad en boga entonces. Además, la comunicación de las reformas fue muy deficiente, originando incluso reclamos de tipo legal por la pérdida de expedientes y mapas.

En este marco, Grillo (1995) caracteriza la gestión urbana durante inicios de la década de 1990 como la expresión de las políticas de ajuste en términos de "ajuste urbano": la expresión espacial de la consolidación de aspectos concentradores y excluyentes de este nuevo régimen de acumulación, con la enorme transferencia de recursos a favor de los sectores sociales con mayor poder económico. Esto permite identificar un verdadero cierre neoliberal, que terminó por definir la orientación de las políticas públicas urbanas en la ciudad hacia la promoción de la valorización inmobiliaria y en un sentido claramente antipopular. Las gestiones de Bouer y Domínguez, entre 1992-1995, consolidaron este abrupto corte.

Según Szajnberg y Cordara (2007), "la implementación de la reforma de 1989 preparó en gran medida a la ciudad para una transformación vinculada a las inversiones de carácter global y local que se darían en la década de los noventa,

y que cambiarían su paisaje urbano de manera significativa, incluyendo nuevos mecanismos de producción y uso del espacio urbano en general y del residencial en particular".¹²⁶ Es por esto que Mignaqui (1998) caracteriza a la década de 1990 como una modernización excluyente. Muchas de las modificaciones al CPU señaladas apuntaban a aumentar la edificabilidad de los distritos residenciales, para hacer más rentables los emprendimientos inmobiliarios. Todo este proceso implicó un reacomodamiento general de las rentas en la Ciudad y una transferencia evidente de plusvalor a los desarrolladores inmobiliarios, que no fue recuperada ni siquiera parcialmente por el gobierno local. Al contrario, desempeñó un papel de promotor al generar a través de las modificaciones en las normas de uso del suelo e indicadores urbanísticos, "las condiciones materiales, administrativas y jurídicas para que el capital privado logre su realización" (Mignaqui, 1998: 264).

Al poco tiempo de autonomizada la CABA, y en un contexto de creciente deterioro económico y social, durante las gestiones progresistas se hicieron sentir las presiones para adaptar el CPU a la nueva situación económica. Por ello, al tiempo que se daba un reconocimiento de las necesidades habitacionales de una gran parte de la población y que se expresaron en normativas y leyes concretas, como fue reseñado en el capítulo 5, por otros canales (opuestos y sin participación) corrieron la discusión y sanción de un nuevo CPU, a través de la Ley 449 en 2000, que sentó las bases para la continuación en la década siguiente de la valorización inmobiliaria como política urbana.¹²⁷

La flexibilidad fue, otra vez, una de las principales demandas por parte del lobby inmobiliario, y se enfrentaba principalmente al interés de los vecinos que querían preservar la identidad y el medio ambiente de sus barrios tradicionales.¹²⁸

126 Entre otras modificaciones que se introducen, estas autoras señalan las siguientes: permitió construir hasta completar medianeras, acentuó las características de los barrios de alta y baja densidad facilitando la construcción en propiedad horizontal, flexibilizó la norma para construcción de oficinas en el distrito céntrico y se dejaron sin efecto las restricciones para la edificación en más de 30 calles donde estaban programadas autopistas, autorizó la construcción de edificios para viviendas en diversos barrios y se aumentó la altura según sus características, mejorando la relación entre valor del terreno y costo de construcción, disminuyó de 5,000 m² a 2,500 m² la superficie mínima de los predios sobre los cuales los propietarios podrían solicitar normas especiales, flexibilizó los requerimientos de iluminación y ventilación de locales, y se incrementaron los índices de FOR de manera generalizada aumentando así la capacidad edificatoria y la densidad edilicia potencial de la ciudad (*op. cit.*).

127 Mucho tienen que ver en estas discusiones y debates paralelos, las tradiciones disciplinares y corporativas entre los organismos que implementan políticas habitacionales, los organismos que se dedican al planeamiento urbano y los organismos que realizan las obras públicas.

128 En los últimos años, son recurrentes los conflictos por la preservación de los perfiles barriales, que se ven amenazados por la densificación y por tipologías ajenas, como las torres de perímetro libre. Es por esto que se fueron suscitando conflictos puntuales, donde vecinos y organizaciones que los

El debate duró alrededor de tres años, en gran medida por la dificultad de articulación política de los bloques político-partidarios existentes en la recientemente creada Legislatura, pero por sobre todo por la dificultad para armonizar la multiplicidad de intereses en conflicto que se expresaban en las audiencias públicas.¹²⁹

En esta ocasión, uno de los ejes principales de la discusión pasó por la necesidad de renovar la zona sur, sistemáticamente relegada por las políticas públicas y que fue calificada como área de desarrollo prioritario (Rodríguez, Bañuelo y Mera, 2008). Para ello, se habilitó la construcción de torres de perímetro libre y de hasta 24 metros de altura, la instalación de centros comerciales en lugares previamente destinados a galpones o depósitos, se habilitó una densificación adicional de 25% para las zonas residenciales, y la incorporación de los convenios urbanísticos como instrumentos de flexibilización de la gestión urbana.

En términos generales, implicó un aumento de la capacidad constructiva en la zona, favoreciendo la dinámica inmobiliaria. Pero en ningún momento se especificaba para qué se habría de producir dicha recuperación, a favor de qué sectores y si el Estado iba a recuperar algo de lo que invirtiera allí por medio de impuestos y gravámenes para volcarlo en políticas que compensaran los efectos negativos de la renovación de dicha área de la ciudad.¹³⁰ Al contrario, se fue proponiendo una serie de exenciones impositivas y subsidios para promover la inversión en dicha zona. Posteriormente, en 2006 se introdujo una nueva modificación al CPU para flexibilizar el cuadro de usos y permitir una mayor coexistencia de usos residenciales y productivos, en el contexto de la recuperación económica postcrisis (Szajnborg y Cordara, 2005).

nucleaban presionaban por la limitación en la capacidad constructiva de una determinada zona, a través de modificaciones al CPU. Este tipo conflicto se dio en barrios tan disímiles como San Telmo, Barracas, Caballito, Villa Urquiza o Villa Pueyrredón, y dieron origen a organizaciones sociales como SOS Caballito, Basta de Demoler, Vecinos por las Casas Bajas.

129 Durante la discusión, los ambientalistas se oponían argumentando la inconstitucionalidad de sancionar un nuevo código cuando todavía no se había elaborado el Plan Urbano Ambiental establecido por el artículo N° 29 de la Constitución de la Ciudad. Es decir, se fijaban las normas de funcionamiento del mercado inmobiliario con anterioridad a establecer qué modelo de ciudad se quería. Nuestra hipótesis es que este desfase entre la discusión sobre el modelo de ciudad y la sanción del nuevo CPU era funcional a la continuidad de la política de valorización inmobiliaria.

130 Szajnborg y Cordara (2007) enumeran las modificaciones introducidas en este ocasión: permitió "enrasas" para completar el tejido premiando con más superficie construible por alcanzar la altura de edificios linderos, determinó la figura del Área de Desarrollo Prioritario con premios de 25% sobre el FOR en el sur, amplió a 50% la cantidad de dormitorios que pueden ventilar e iluminar a patios auxiliares en las viviendas, incorporó la figura del convenio urbanístico, aplicable a casos como la reconversión residencial de inmuebles en distritos industriales y de equipamiento con superficies mayores a 2,500 m².

En la actualidad está pendiente el debate por la formulación de un nuevo CPU que debe adaptarse al recientemente sancionado Plan Urbano Ambiental (PUA), según establece la Constitución de la Ciudad en su artículo N° 29.¹³¹ El mismo se encuentra en elaboración, pero no parece haber voluntad política para impulsar su discusión pública, y por ahora el proyecto se mueve en ámbitos burocráticos poco permeables a la participación. El nivel de conflictividad en los últimos años, vinculado a la verticalización, a la escasez de espacios verdes y a los conflictos derivados de la deficiente fiscalización de las obras, hace previsible un nivel de conflicto elevado y una creciente presión en pos de una restricción mayor de la capacidad constructiva. La oposición así planteada entre construcción indiscriminada versus espacios verdes o barrios residenciales deja fuera una discusión mucho más amplia sobre el derecho a la ciudad, la función social del suelo urbano y el acceso a la vivienda y el hábitat para todos los sectores sociales en condiciones dignas.

Para finalizar, en este capítulo se abordan tres casos puntuales de valorización inmobiliaria selectiva. Los tres casos presentan diferentes modalidades y se encuentran en etapas diferentes del proceso, de ahí el interés de incorporarlos para ilustrar la heterogeneidad de intervenciones que puedan ser incluidas dentro de la matriz de políticas públicas urbanas que conforman el régimen urbano de desarrollo. En primer lugar, se reconstruye el proceso de renovación de Puerto Madero, a partir de la creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. y la transferencia de tierras al privado para los desarrollos inmobiliarios. Si bien este proceso se inició temprano en la década de 1990, una parte importante de la transferencia de tierras al privado, y sobre todo de la edificación y venta del espacio construido, se hizo todavía después del año 1996, por lo que incluimos su análisis en este trabajo. En segundo lugar, se reseña la creación del Barrio Parque Donado-Holmberg (Ley N° 3.396) que intenta dar una solución final, aunque polémica, al sector 5 de la Traza de la Ex Autopista 3, y se encuentra en un estado avanzado de ejecución, con una gran parte de los terrenos subastados, más de 150 prestaciones no reintegrables otorgadas y al menos dos soluciones habitacionales en ejecución. En tercer lugar, se analiza el impulso a los procesos de renovación en los barrios del sudeste de la ciudad, específicamente San Telmo, La Boca, Barracas y Parque Patricios, por medio de iniciativas públicas puntuales,

131 Más allá de alguna referencia al mismo, el PUA no tiene mayor interés como regulación de la actividad inmobiliaria y sólo tiene valor como objetivación de un modelo de ciudad deseada por parte de las instancias de planificación urbana y de los sectores que participan en las mismas, porque no contempla ningún tipo de normativa o regulación concreta, sino que es meramente declamativo.

como la creación de polos y distritos industriales, la inversión en espacio público e infraestructura, la promoción de la actividad turística y cultural, etcétera.

La Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. y la renovación de los docks

La renovación de los “docks” de Puerto Madero es el caso más paradigmático de un proceso de valorización inmobiliaria selectiva en la Ciudad de Buenos Aires, por lo exitoso del emprendimiento en términos de valorización inmobiliaria —que elevó los precios a más de us\$ 4,200 el m² construido en la actualidad (Reporte Inmobiliario, 2011)— y por ser el más explícito en su formulación.

La Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. (CAPMSA) fue creada el 21 de noviembre de 1989 por un convenio firmado entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y el Ministerio del Interior, en representación del Poder Ejecutivo Nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.¹³² El objeto fijado en el Estatuto de la Corporación es el de planificar, proyectar y ejecutar, por sí o por terceros, la urbanización del área del Antiguo Puerto Madero. Se habilita para ello la venta, concesión, permuta, arrendamiento, total o parcial, de los inmuebles incorporados a su propiedad. En los hechos, la mayor parte del patrimonio fue enajenado a desarrolladores urbanos privados. Toda la operación se enmarca en un Plan Maestro de Desarrollo Urbano, elaborado para tales efectos.

El área involucrada fue declarada inutilizable desde el punto de vista portuario por estudios de la Subsecretaría de Transporte Fluvial y Marítimo y la Administración General de Puertos. La declaración de innecesaridad se inscribió en un proceso de transferencia de tierras y otros activos del Estado al sector privado, dispuestos en el marco de la Ley N° 23.697 de Emergencia Económica de 1989. Siguiendo tendencias de otras ciudades del mundo (Barcelona y Londres, por ejemplo) se dispuso entonces urbanizar el área para integrarla al resto de la ciudad.

Para dar cumplimiento a su objetivo, el Estado nacional transfirió el dominio de las tierras involucradas a la sociedad en cuestión. En lo que respecta a la MCBA, la concurrencia en la CAPMSA implicó la escisión de una parte de la empresa Auto-

132 El Decreto Nacional 1.279/1989 aprobó el mencionado convenio y dispuso la creación de la CAPMSA. El 11 de mayo de 1990 los organismos mencionados firmaron un nuevo convenio que amplía y modifica el original. El Decreto Nacional 1.222/1990 aprueba el convenio complementario.

pistas Urbanas S.A.,¹³³ mientras que para la nación implicó la cesión de parte del patrimonio de la Administración General de Puertos S.A. Cada una de las partes suscribió un 50% del capital, por un valor estimado de casi A\$ 37 mil millones (australes). El área bajo la órbita de la CAPMSA son 170 hectáreas entre la avenida Córdoba y Brasil, que incluye cuatro diques, y un gran espacio verde que se funde con la Reserva Ecológica de Costanera Sur (ver mapa 6.1).¹³⁴

El proyecto fue formulado originalmente en un Máster Plan de 1990, elaborado con participación de técnicos y profesionales catalanes, en el marco de proyectos de cooperación internacional. Ese equipo había participado de la renovación del puerto de Barcelona y posteriormente asesorado a muchos municipios en la región, sirviendo de vector de transmisión de la experiencia de renovación anglosajona (Jajamovich, 2012).¹³⁵ Producto de la oposición de la Sociedad Central de Arquitectos, el proyecto se terminó de definir posteriormente mediante un concurso público de ideas, organizado entre esta sociedad y la municipalidad, que determinó el apoyo de la corporación local de arquitectos al proyecto de renovación en curso. En 1991, la Ordenanza 44.945 dictó las normas urbanísticas para el área y estableció la distribución de utilidades por parte de la CAPMSA de la siguiente manera: 50% para planes de vivienda a través de la CMV, 23% para áreas de educación, 25% para áreas de salud, 2% para obras en la Reserva Ecológica.

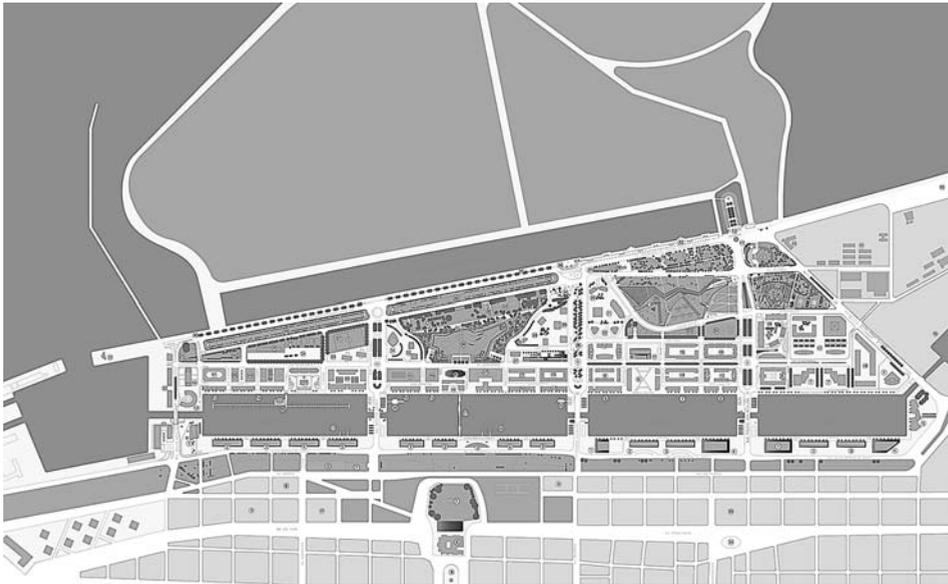
Asimismo, el Código de Planeamiento Urbano, sancionado en 2000, incorpora el Distrito U32 "Área de Protección Patrimonial Antiguo Puerto Madero" y establece la protección patrimonial de los docks. Este distrito está destinado a la ampliación y complementación de los usos del Área Central, y establece definitivamente los indicadores urbanísticos para el área.

133 El Decreto 2.587-MCBA-1989 dispuso la escisión de la empresa AUSA a efectos de la creación de la CAPMSA. Las escisiones de empresas y la creación de nuevas estaban amparadas también en la Ley N° 23.697 de 1989 de Emergencia Económica.

134 La Ordenanza 51.163 de 1996 incorporó a Puerto Madero como barrio número 47 de la ciudad.

135 El autor reconstruye el papel de las redes de técnicos y profesionales en la formulación de diagnósticos y propuestas para los problemas urbanos en Buenos Aires. Es interesante observar cómo en el periodo que analiza conviven proyectos que son el resultado de la cooperación francesa (RECUF-BOCA), andaluza (Manzana de San Francisco) y catalana (Puerto Madero), entre otros, cada una con modalidades y destinatarios diferentes, conviviendo a veces en la misma gestión.

Mapa 6.1. Plano definitivo Proyecto Puerto Madero



Fuente: www.puertomadero.com.ar

Al tratarse de una sociedad anónima, las pautas de gestión, administración y sistemas de control de la Administración Pública Nacional previstas en la Ley N° 24.156 no pueden considerarse de aplicación automática o directa. Su aplicación hubiera requerido una autorización por parte de la Asamblea, cosa que no ocurrió. Lo mismo sucede en la órbita del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuya administración se rige por la Ley N° 70 de Sistema de Gestión/Administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En lugar de ello, la CAPMSA se rige por el Derecho Comercial Privado, con lo cual su contralor sigue carriles diferentes a los de la administración pública. Ésta es una de las razones por las que se eligió esta forma jurídica, argumentando la necesidad de "flexibilizar" y "agilizar" la gestión del proyecto. Sin embargo, en los hechos lo que determina es la casi imposibilidad de hacer un seguimiento y control de la gestión que realiza la corporación.

Este tipo de proyectos urbanos de gran envergadura, orientados a la renovación urbana de áreas relegadas de la ciudad y con el objetivo de conformar nuevas centralidades, a partir de una fuerte intervención estatal, son conceptualizados por Cuenya (2009) como Grandes Proyectos Urbanos (GPU). Éstos, señala la autora, tienen al menos tres consecuencias fundamentales: un reacomodamiento de la

rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico-espacial de áreas centrales estratégicas y una modificación de los mecanismos de gestión pública involucrados.

En estos años diversas zonas de la ciudad fueron definidas como áreas potencialmente valorizables (sectores de los barrios de Barracas, Villa Urquiza, Palermo, Parque Patricios, etcétera). Estas áreas fueron apuntaladas con inversiones públicas en infraestructura y espacio público de diferente envergadura (extensión, aunque demorada, de la línea B hasta Villa Urquiza, creación del distrito tecnológico Parque Patricios, renovación de las veredas y creación de nuevos espacios verdes en Palermo, entre otros). Sin embargo, a diferencia de Puerto Madero, estas dinámicas de renovación urbana no llegan a conformar GPU identificables. Por el contrario, se insertan en una matriz más general de políticas públicas urbanas, orientadas a la valorización inmobiliaria, como se pretende desarrollar en este capítulo, donde por supuesto también están incluidas las megaoperaciones del tipo de los GPU. Cuenya (2009) postula que los megaproyectos como los GPU no pueden ser encarados como una obra pública normal, y requieren una ingeniería legal-institucional novedosa, para reorientar las prioridades de la política urbana. De acuerdo con dicha autora, es necesario destacar que los GPU son tal vez la forma más acabada y extrema de un tipo de política urbana más amplia y general que aquí se caracteriza como orientada por el objetivo de valorización inmobiliaria y que postulamos como un eje central del régimen urbano en la CABA.

Pese a las normas que establecían ciertos destinos para las utilidades de la CAPMSA, en los hechos el esquema implementado es autofinanciado y cerrado, es decir, que el dinero de las ventas de las tierras se reinvierte completamente en el mismo emprendimiento, en obras de infraestructura, equipamiento comunitario y espacio público. Los espacios públicos quedaron a cargo de la CAPMSA por un convenio firmado con la Ciudad de Buenos Aires. De esta manera, los beneficios de dicho proceso de renovación queda circunscrito a esa zona, planteándose numerosas interrogantes sobre sus efectos en términos de segregación socioespacial. Poco se sabe sobre los destinos de las utilidades conseguidas en más de veinte años de gestión, por fuera de los balances contables publicados de manera discontinuada. Tampoco es posible comprobar si se cumplieron los porcentajes de inversión establecidos por la Ordenanza 44.945.¹³⁶ Incluso, como reconstruye Ainstein (2001), se promovieron otros beneficios para el desarrollo urbano de la

136 Nos fue imposible dar con información que diera cuenta del cumplimiento de estos destinos para los recursos.

zona como la extensión sin costo tarifario para los residentes de la infraestructura sanitaria, por medio de una resolución de Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), que incluía participación de la CABA.

En la actualidad, el precio del metro cuadrado construido puede alcanzar en algunos casos hasta us\$ 7,000, lo que es un claro indicador de la eficacia en términos de valorización inmobiliaria del área en cuestión. No obstante, una evaluación más global del proyecto, en términos de equidad y sustentabilidad, arroja muchas interrogantes sobre su "éxito". Pese a esto, ya en 1999 se modificó el Estatuto de la sociedad, habilitando su actuación fuera del área delimitada originalmente, tanto dentro o fuera del país. Esto hace reflexionar sobre la posibilidad y la voluntad de "exportar" el modelo de gestión de Puerto Madero hacia otros centros urbanos y regiones de América Latina, cosa que se ha venido haciendo en determinadas intervenciones por parte de la Corporación.¹³⁷

Pese a la dificultad de reconstruir con datos concretos las operaciones de transferencia de tierras por parte de la CAPMSA, Cuenya y Corral reseñan el caso más que ilustrativo del dique 1:

En el transcurso de quince años, el proceso de compra-venta de suelo desnudo en el Dique 1 no sólo permite ilustrar la veloz valorización del suelo ante el avance de la urbanización del barrio, sino que también saca a la luz la notable trayectoria de algunos desarrolladores, como la empresa Newside. Esta empresa compró tempranamente en 1993 la totalidad de las tierras del Dique 1 (20 hectáreas) por 9 millones de dólares. Fue vendiéndolas por partes: parcelas 4 y 5 (3 millones); parcela 10 (10.5 millones) y parcelas 1, 2 y 3 (40 millones). Al cabo de doce años, por la venta de estas tres parcelas, que representan el 30% de total del predio, obtuvo poco más de 53 millones de dólares. Luego de la última venta, la empresa logró adquirir el capital necesario para desarrollar uno de los proyectos edilicios más ambiciosos de Puerto Madero, denominado Madero Harbour. En esta última etapa, la firma Newside cambió su nombre por GNVGroup, cuando una de las familias propietarias adquirió la totalidad de las acciones que anteriormente compartía Newside con otros socios (Cuenya y Corral, 2011:38-39).

137 En la página web de la CAPMSA figuran entre otras: 2009. Propuesta de Desarrollo Conceptual Urbanización Isla de la Loma-Rehabilitación Urbana de Barlovento-Distrito de Barranquilla-República de Colombia; 2006. Asistencia técnica para estudios urbanos-Corrientes, Argentina; 2005. Emprendimiento Ferrourbánístico Estación Central de Mendoza-Mendoza, Argentina. Ver www.puertomadero.com.

Puede observarse en esta extensa cita un ejemplo de la transferencia masiva de renta urbana operada por parte del Estado hacia los desarrolladores privados y la falta de mecanismos de captura de una parte al menos de esta renta, generada a través de cambios de normativa e inversiones en infraestructura y equipamiento. En el Cuadro 6.1 se puede observar un conjunto bastante extenso de transferencias de tierras a desarrolladores privados realizados entre los años 1991 y 1999. Si bien interesa destacar que fue imposible reconstruir la transferencia de tierras de 1999 a la actualidad, nada hace suponer que la dinámica de transferencia de renta urbana al sector privada haya sido diferente a la reconstruida por Cuenya y Corral para el dique 1.

El total recaudado por estas transferencias asciende a us\$ 233 millones, que sería de alguna manera la utilidad percibida por la CAPMSA en el periodo (exceptuando los ingresos extra desde 1999 por consultoría y asesoría en otros emprendimientos), a lo que deben descontarse los gastos corrientes.¹³⁸ Si tenemos en cuenta que se llevan construidos a 2010 más de 2.2 millones de metros cuadrados, se puede estimar que la corporación percibió como máximo un promedio de us\$ 105 por cada metro cuadrado, cuya construcción habilitó al mercado inmobiliario privado. Esta cifra global obviamente disminuiría de manera considerable de completarse la serie de transferencias de las tierras desde 1999. El promedio de venta del metro cuadrado se ubicó entre 1999 y 2009 en un mínimo de us\$ 1,090 en 2002 (Madero Oeste) y un máximo de us\$ 3,750 en 2009 (Madero Este), según se observa en el Mapa 6.1. A modo de ilustración, tomando el precio mínimo de todo el periodo para el total de las operaciones, la rentabilidad total del proyecto asciende a us\$ 2,400 millones, con lo que queda claro lo irrisorio de la utilidad percibida por la CAPMSA y lo "brutal" de la transferencia de renta al sector privado.¹³⁹

138 Es de destacar que la CAPMSA siempre fue prolífica en gastos de personal y honorarios, entre otros gastos. Según los estados contables de la compañía entre 1990 y 2002 se gastaron casi us\$ 30 millones entre sueldos, cargas sociales y honorarios.

139 Es muy difícil calcular la rentabilidad total, no sólo por la falta de datos sobre ventas de terrenos y departamentos, sino porque una parte importante, alrededor de 40%, según Ramos, L. J. Brokers Inmobiliarios (2009), corresponde a oficinas que son alquiladas antes que vendidas.

Cuadro 6.1. Transferencia de tierras por parte de la CAPMSA al sector privado, 1991-1999

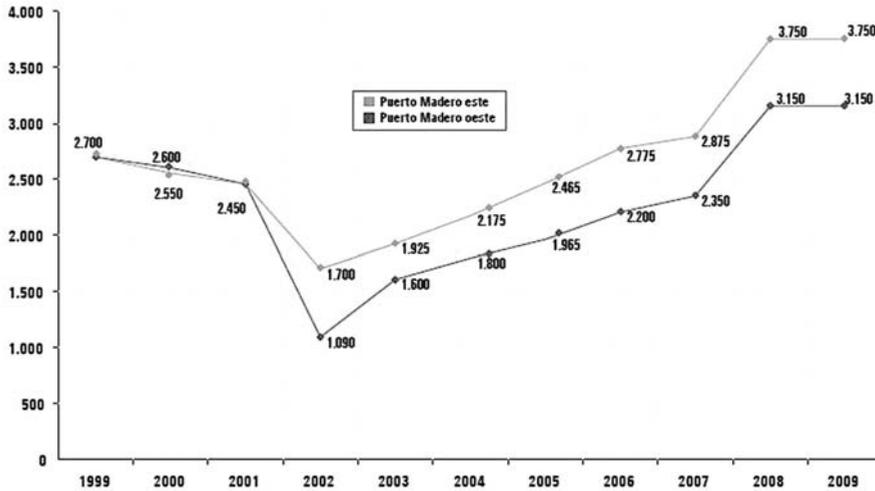
Ejercicio	Dique	Boleto	Comprador	Precio
1991	Dique 3 Sección 5	20/12/1991	IRSA	2,673,000
	Dique 4 Sección 1	23/12/1991	Febromar Petromel y Sks Wassermen	3,587,420
	Dique 4 Sección 2	27/12/1991	Raymond Group Arg. Cía. del Plata-Kocourek	3,786,700
	Dique 4 Sección 3	23/12/1991	Consortio para el Antiguo Puerto Madero	3,656,604
	Dique 4 Sección 4	23/12/1991	Consortio para el Antiguo Puerto Madero	5,850,566
1992	Dique 3 Sección 1	14/08/1992	Paseo del Puerto S.A. en formación	3,604,293
	Dique 3 Sección 2	14/08/1992	Lofts de Madero S.A. en formación	3,488,839
	Dique 3 Sección 4	14/08/1992	Petersen Thiele y Cruz S.A. -Supercemento S.A.	2,716,560
1993	Dique 2 Sección 3	29/07/1993	Fundación Universidad Católica	1,543,007
	Dique 2 Sección 4	20/12/1993	Fundación Universidad Católica	1,401,663
	Dique 2 Sección 1	20/12/1993	Fundación Universidad Católica	1,684,351
	Dique 2 Sección 2	20/12/1993	Fundación Universidad Católica	1,260,318
	Dique 1 Lado Este	04/11/1993	Newside S.A.	9,000,000
	Dique 1 Sección 4	07/12/1993	Sycic e Insemar	1,527,963
	Dique 1 Sección 2	16/12/1993	Sycic e Insemar	1,273,302
	Dique 1 Sección 3	29/12/1993	Costas del Plata S.A. Zitelli S.A. núm. Ru. Zi.	2,243,000
Lote 18	20/12/1993	Lote 18 S.A. (Después Telecom Argentina)	4,734,172	

Cuadro 6.1. continuación

Ejercicio	Dique	Boleto	Comprador	Precio
1994	Dique 1 Sec. 1 Parcela 16	21/10/1994	Batco S.A.	1,347,935
	Circ. 14 Sec. 1 Mz. 72 Parcela 3	08/11/1994	Instituto Tecnológico de Buenos Aires	2,355,000
1996	Circ. 21 Sec. 98 Mz. 5F Parc. 2	10/05/1996	Fundación Banco Patricios	1,270,569
	Circ. 21 Sec. 98 Mz. 5F Parc. 3	27/12/1996	Fundación Banco Patricios	1,270,569
1997	Dique 4 Mz. 1 H	03/10/1997	Conamer S.A.	2,270,000
	Dique 4 Mz. 1 N y 1 Ñ	03/10/1997	Conamer S.A.	21,001,969
	Mz. 5H + 68.69% 5F Parc 1	11/12/1997	Fundación Banco Patricios	3,800,000
	Dique 2 50% Mz. 1L	18/12/1997	IRSA	2,250,000
	Dique 4 Mz. 1M	02/12/1997	Sociedad del Dique S.A.	4,366,667
	Dique 4 Mz. 1J	02/12/1997	Sociedad Inv. Inmueble del Dique	4,366,667
	Dique 4 Mz. 1L	02/12/1997	Sociedad Inv. Inmueble del Dique	4,366,667
	Dique 3 Mz. 5I y Parc. 4 Mz. 5F	22/08/1997	South Convention Center	8,874,622
1998	Dique 4 Mz. 1L	10/09/1997	Cuarta Fundación	7,888,000
	Dique Secc. 98 Circ. 21 3 Mz. 5L	18/03/1998	Dique 3 Towers S.A.	25,250,000
	Dique 2 Secc. 09 Circ 21 Mz. 1N	23/06/1998	Soc. Inmobiliaria del Puerto S.A.	7,700,000
1999	Dique 2 Mz. 1K	18/12/1998	Gijon S.A.	7,051,000
	Dique 3 Mz. 5G	03/05/1999	Remedes S.A. y Vimades S.A.	10,480,000
	Dique 3 Mz. 5J	31/08/1999	Fundación Torcuato di Tella	6,058,550
	Dique 3 Mz. 5M	09/09/1999	Buenos Aires Realty S.A.	25,316,225
	Dique 2 Mz. 1T	23/08/1999	Torres del Puerto S.A.	12,037,545
	Dique 2 Mz. 1T	03/09/1999	Conder S.A.	6,109,366
	Dique 2 Mz. 1T	16/12/1999	Plaza del Sol S.A.	8,000,000
	Dique 2 Mz. 1T	03/09/1999	Proa del Puerto S.A.	6,139,394
Total recaudado				233,602,502

Fuente: Elaboración propia con base en estados contables de CAPMSA y fuentes periodísticas.

Gráfica 6.1. Precio promedio de venta del metro cuadrado en departamentos nuevos, 1999-2009



Fuente: Ramos, L. J. Brokers Inmobiliarios (2009).

Como analiza Cuenya y Corral (2011), el proyecto de renovación de Puerto Madero se inscribe en universo mayor de GPU que se da en muchas ciudades del mundo, con el objetivo de refuncionalizar grandes áreas en decadencia e integrarlas a la dinámica urbana y, sobre todo, al mercado inmobiliario local e internacional. Llama la atención en el caso de Puerto Madero la negativa del Estado a capturar una parte considerable del plusvalor generado a través del proyecto, lo que implica una transferencia masiva de renta urbana a los desarrolladores privados.

Harvey (2001) argumenta que este tipo de operaciones forman parte de un sentido común de la gestión urbana contemporáneo que denomina empresarismo urbano. Este tipo de gobernanza urbana se inicia en la década de 1970, en el marco de la crisis petrolera-financiera, y está vinculado a la preeminencia del capital financiero internacional. Implica una coalición de clase en la que el Estado se limita a un papel facilitador, que asume los riesgos para garantizar la rentabilidad del sector privado. Este tipo de gestión urbana es proclive a generar una competencia intra e interurbana por ocupar posiciones estratégicas y captar el flujo de inversiones. En algunos casos, como es el de Puerto Madero, implica en los hechos una subvención del Estado a los inversores a expensas del colectivo local.

Otro de los riesgos de este tipo de proyectos, con un gran componente especulativo, es generar burbujas y sobreinversión. El nivel de desocupación de las viviendas de Puerto Madero, que el Censo 2010 calculó en 62%, permite evidenciar su carácter especulativo, más vinculado a los flujos de capitales internacionales y a sus ciclos de valorización que a cualquier necesidad habitacional o de infraestructura local de la CABA. Esto implica que, además de todo lo dicho, el objetivo de integración del área al resto de la ciudad está escasamente logrado, excepto por haber favorecido la recuperación del Espacio Público de la Costanera Sur, lindante con el joven barrio.¹⁴⁰

Como corolario del proyecto de renovación urbana de Puerto Madero, es interesante abordar también el proyecto de urbanización del predio conocido como la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors, que si bien está fuera del área de Puerto Madero, se plantea explícitamente como una continuación del mismo. Este proyecto es impulsado por la multinacional en bienes raíces IRSA, que contó durante años entre sus principales accionistas al magnate George Soros y que es liderada por el empresario argentino Eduardo Elsztain.

La historia del predio y del proyecto en cuestión es muy polémica, y es otro ejemplo cabal de transferencia masiva de renta urbana hacia el sector privado. Este predio tiene su origen en el relleno para ganar tierras al Río de la Plata. Además, por la permanente acumulación de sedimentos la fracción, que originalmente tenía alrededor de 40 hectáreas, alcanza hoy una superficie de alrededor de 70.¹⁴¹

En 1965, el Estado nacional (Ley 16.575) donó la fracción al Club Boca Juniors con la finalidad exclusiva de construir el estadio, con una cláusula que estipulaba que de no concretarse la obra debía ser devuelta al donador. Además, se prohibía expresamente la enajenación del predio a terceros. No obstante esto, después de algunas idas y vueltas durante el gobierno dictatorial de Cacciatore, en 1989 mediante la Ley 23.738 se terminó de ceder el dominio pleno del predio al Club Boca Juniors, autorizándole incluso a enajenarlo a un tercero para que cumpliera con las metas de edificación previstas. Asimismo, en 1992 la Ordenanza 45.665 otorgó normas urbanísticas generales de subdivisión, tejido, ocupación y uso del suelo al predio. De esta manera, se concretó una transferencia gratuita

140 Todo está hecho en Puerto Madero para reforzar su segregación del resto de la ciudad y evitar una real integración urbana: para llegar hace falta cruzar puentes, está guardado por la Prefectura Naval, no hay casi transporte público que ingrese al barrio, etcétera.

141 Según el Código Civil (artículos 2572 a 2577) las acreencias producto de la sedimentación son de dominio público en mares, ríos navegables y ríos canalizados, con lo cual también es más que polémico que se le reconozcan estas acreencias al dueño circunstancial del predio.

de un predio a una entidad privada y se habilitó una urbanización con una gran capacidad constructiva.

En 1993, Boca Juniors vende el predio en us\$ 22 millones a Solares de Santa María del Plata con la idea de construir una villa olímpica ahí, con la expectativa de que Buenos Aires fuera sede olímpica en 2004. Cuando el proyecto olímpico se aborta, en 1997 IRSA compra el predio por us\$ 50 millones (más de un 100% de valorización en 6 años, sin ningún tipo de valor agregado), con la intención de generar un proyecto urbanístico residencial. Desde ese momento inicia las gestiones y el lobby frente al GCABA, para que le aprueben dicho proyecto.¹⁴² Pese a esto, la crisis política e institucional de 2005-2006 pareció abortar el proyecto, que se estancaba después de 2007. Sin embargo, la gestión de Mauricio Macri tomó como uno de sus compromisos la aprobación de la nueva urbanización en el predio de la Costanera Sur, por lo que en abril de 2010 firma un convenio con IRSA para urbanizarlo. Dicho convenio debía ser refrendado por la Legislatura, por lo que el Poder Ejecutivo envió reiteradas veces el proyecto de ley, hasta ahora sin lograr la aprobación del proyecto inmobiliario más ambicioso de la ciudad desde la formulación de Puerto Madero.¹⁴³

El proyecto previsto prevé la construcción de once torres de cincuenta pisos y 160 metros de altura, además de otras edificaciones de menor porte y un espejo de agua para el amarre de barcos. Se definen distritos de zonificación especiales, con usos compatibles con el distrito C3 del CPU, con excepción de la subzona Z2a —distrito administrativo-residencial—, todos compatibles con establecimientos hoteleros.¹⁴⁴ A su vez, se modifica el porcentaje de cesión de terrenos para

142 En el año 2000, IRSA presenta un plan maestro que es evaluado por el COPUA y la Procuración General de la Ciudad. En 2002 se realiza una audiencia pública, según lo establecido en la Ley 123 de Evaluación de Impacto Ambiental. En 2003, por Resolución 1.004-SSEPyDU-03 se otorga la Declaración de Impacto Ambiental. En 2005, IRSA presenta la adecuación del proyecto a las recomendaciones de la audiencia pública realizada en 2002. En 2006 IRSA presenta la adecuación del proyecto a las recomendaciones del COPUA. El Decreto 1.584 de 2007 aprobó la normativa particular: se estableció la máxima cesión de Espacios de Uso y Utilidad Pública permitida por el Código de Planeamiento Urbano, 50% del predio (357,975 m²), que incluyen espacios verdes públicos, usos náuticos recreativos, esparcimiento, redes viales, peatonal de uso público, entre otros.

143 Expedientes 976-J-2010 y 1647-J-2011. Por como está redactado el convenio, éste sólo puede ser aceptado o rechazado íntegramente por el Poder Legislativo (como si fuera un "contrato de adhesión"), cada modificación que el oficialismo consensue implica la caducidad del expediente y la necesidad de remitir uno nuevo.

144 Distrito Z1a: distrito residencial de densidad media. Permite edificios de perímetro libre. Tiene una altura máxima de hasta 18 metros (6 pisos aproximadamente), un FOS de 30% y un FOT de entre 1.23 y 1.65, según la parcela.

usos y utilidad pública establecido por el Decreto 1.584/2007 en 50%, el máximo permitido en el CPU y se le reduce a 38.15% en el convenio firmado en 2010.¹⁴⁵

La empresa declara que prevé invertir us\$ 600 millones a lo largo de doce años,¹⁴⁶ se calcula un total de 700 mil m² construidos —este cálculo sale de que el FOS total de la fracción es 1 y su superficie es de 70 hectáreas— y se habla de una rentabilidad de más de us\$ 1,500 millones para la empresa desarrolladora, con precios de venta estimados de entre us\$ 6,000 y 7,000 el m², lo que implica una rentabilidad de enormes proporciones. El GCABA no plantea recuperar nada del valor agregado por el cambio de normativa, que ha venido aumentando el precio comercial de forma sostenida por el efecto de las meras expectativas de aprobación del convenio.

Distrito Z1b: distrito residencial de densidad alta. Permite edificios de perímetro libre. Tiene una altura máxima de hasta 160 metros (más de 50 pisos, son 6 parcelas), un FOS de 50% y un FOT de entre 4.41 y 6.54.

Distrito Z2a: distrito administrativo, comercial y/o residencial de densidad alta. Permite usos hoteleros, administrativos, comerciales, de equipamiento y de servicios terciarios admitidos en el Distrito C2 y E3. Permite edificios de perímetro libre. Tiene una altura máxima de hasta 160 metros (más de 50 pisos, son 2 parcelas), un FOS de 80% y un FOT de entre 2.61 y 2.82.

Distrito Z2b: distrito administrativo y/o residencial de densidad alta. Permite usos hoteleros, oficinas comerciales, agencias comerciales, consultorios profesionales, bancos, oficinas crediticias, financieras y cooperativas, bar, café, alimentación en general. Permite edificios de perímetro libre. Tiene una altura máxima de hasta 160 metros (más de 50 pisos, son 3 parcelas), un FOS de 40% y un FOT de 3.62.

Distrito Z3a: distrito destinado a la localización de vivienda colectiva con equipamiento administrativo, comercial, financiero e institucional a escala barrial de densidad media. Es obligatoria la tipología basamento de perímetro libre. Tiene una altura máxima de 18 metros (6 pisos aproximadamente), un FOS de 80% y un FOT de entre 1 y 2.57.

Distrito Z3b: zona destinada a la localización de usos administrativos, financieros e institucionales, de equipamiento y residenciales de densidad alta, a escala de sectores urbanos. Permite edificios de perímetro libre. Tiene una altura máxima de hasta 160 metros (más de 50 pisos, son 3 parcelas) un FOS de 50% y un FOT de 3.82.

Distrito Z4: zona destinada al uso comercial con densidad baja. Usos permitidos: comercio minorista. Tiene una altura máxima de 12 metros (4 pisos aproximadamente), un FOS de 95% y un FOT de 0.71.

Distrito Z5: zona destinada al uso equipamiento deportivo. Uso permitido: club con instalaciones cubiertas e instalaciones al aire libre, bar, muelle. Permite edificios de perímetro libre. Tiene una altura máxima de 18 metros (6 pisos aproximadamente), un FOS de 5% y un FOT de 0.07.

Distrito Z6: zona destinada en planta baja y subsuelos, al uso estacionamiento y por sobre la planta baja, a los usos estacionamientos, equipamiento educativos y equipamientos de sanidad. Permite edificios de perímetro libre. Tiene una altura máxima de 12 metros (4 pisos aproximadamente), un FOS de 80% y un FOT de 0.95.

Distrito Z7a: zona destinada a actividades náuticas y recreativas.

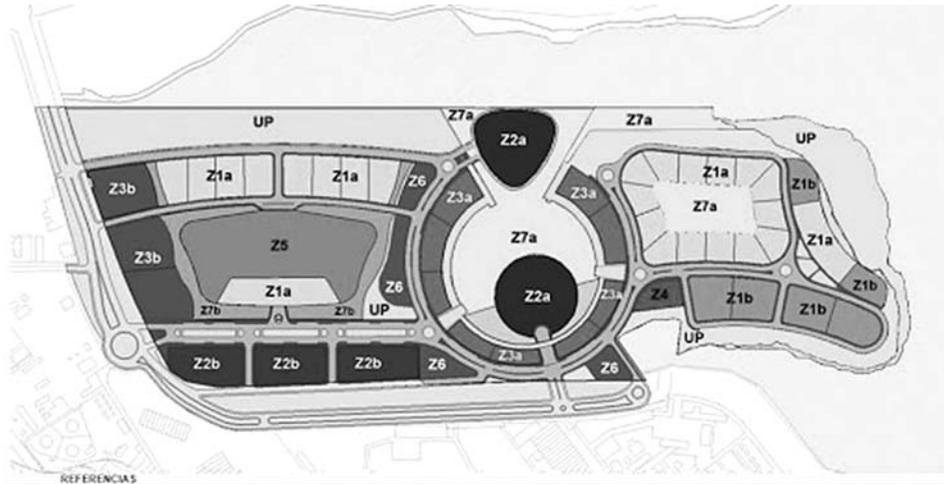
Distrito Z7b: canales de agua pública.

Distrito UP: zonas destinadas a espacios verdes públicos y parquización de uso público, donde no se admite localización de usos fijos ni ambulantes.

145 La reducción de la superficie total de cesión obligatoria implica una cesión de suelo y renta urbana hacia el desarrollador.

146 La Nación, 1 de octubre de 2011.

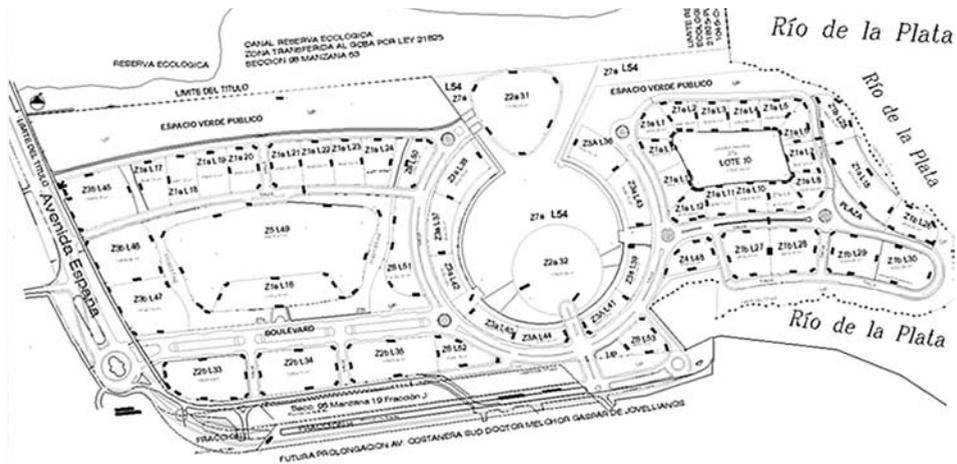
Mapa 6.2. Plano de zonificación Proyecto Solares de Santa María, 2010



Fuente: www.skyscrapercity.com.

Nota: Z1: residencial; Z2: administrativa y residencial; Z3: comercial, administrativa y residencial; Z4: comercial; Z5: equipamiento urbano; Z6: mixta; Z7: equipamiento recreativo; UP: urbanización parque.

Mapa 6.3. Plano de mensura particular con fraccionamiento, cesión de calle y espacios de usos y utilidad pública. Convenio GCABA-IRSA, 2010



Fuente: www.porlareserva.org.ar.

La complejidad de este caso se multiplica cuando se consideran algunas cuestiones críticas. En primer lugar, existen muchas dudas sobre la sustentabilidad ambiental de la Reserva Ecológica de prosperar la urbanización, especialmente por las alteraciones en los niveles del agua y en el ecosistema en general. De la misma manera, existen muchos cuestionamientos por la cercanía de la urbanización con la central termoeléctrica, ubicada a escasos metros. Asimismo, muchos se han pronunciado sobre la posibilidad que el crecimiento del nivel de agua termine por anegar el barrio Rodrigo Bueno.¹⁴⁷ Lo que interesa destacar aquí es la mecánica de transferencia de suelo no urbanizado o con determinadas normativas —en este caso además con serias sospechas sobre la existencia de un ilícito— que posteriormente es adecuado a las demandas de los desarrolladores privados, generando una transferencia masiva de renta urbana que es apropiada de manera privada, sin que el Estado recupere nada de este valor generado. Esto, independientemente de que finalmente la rentabilidad sea tan alta como se especula o de que la operación termine fracasando.¹⁴⁸

Mapa 6.4. Puerto Madero y ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors



Fuente: www.maps.google.com.ar.

147 Este caso, donde confluyen diversos intereses en pugna, es retomado en el capítulo 8 cuando se analicen los modelos en enfrentamiento sobre la ciudad y los conflictos urbanos que emergen en la interacción de los diferentes actores sociales que sirven de soporte a estos modelos.

148 De hecho, es usual que algunos medios se ocupen de generar expectativas en torno a estos megaemprendimientos, como parte fundamental de la estrategia de valorización.

El proyecto de la Corporación Puerta Norte y su concreción parcial en el Barrio Parque Donado-Holmberg

Como se vio en el capítulo 5, la dictadura llevó a cabo parcialmente un ambicioso proyecto de construcción de autopistas urbanas. En el marco de ese plan se expropiaron cientos de inmuebles para su construcción que finalmente no prosperó. Estos inmuebles fueron siendo ocupados a lo largo de los años, generando un conflicto habitacional permanente desde entonces.

En 1998 se sancionó la Ley 324 que creó el Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3, que preveía una recuperación urbana integral del área, incluyendo las soluciones habitacionales de los ocupantes, progresivamente regularizados en su tenencia —al menos la mayoría de ellos— a través de un régimen de comodatos heredados de la gestión radical en la década de 1980. Esta ley recuperó en su mayor parte la operatoria creada por la Ordenanza de 1991, pero su implementación fue muy dispar. De forma similar al caso del RECUP-BOCA, las obras de infraestructura —la construcción del acceso vial— se produjeron de manera acelerada, mientras que la solución de la problemática habitacional avanzó escasamente. Como se observó, la construcción del acceso vial está vinculada a la necesidad de adaptar la infraestructura al proceso de suburbanización y periurbanización de las elites (Torres, 2001) que se estaba produciendo de la mano de las urbanizaciones cerradas periféricas.

Por su parte, la situación de los ocupantes fue cambiante según la coyuntura, con momentos de mayor y menor amenaza de desalojo y avances de la implementación de la ley, en sintonía con el análisis realizado en el capítulo previo. Durante la gestión de Ibarra-Teleman se lograron construir 50 viviendas con fondos de Programas Federales que respondían a los requerimientos de una parte muy reducida de los beneficiarios. De la misma manera, se iniciaron obras de rehabilitación en tres edificios localizados en el sector 4 de la traza en el barrio de Chacarita y Villa Crespo, que al poco tiempo se paralizarían por problemas normativos y técnicos. También se iniciaron algunos procesos de autoconstrucción y autogestión, en articulación con la Ley 341, uno de estos procesos finalizó la construcción de 23 viviendas en 2011. Pese a algunos magros avances, el periodo se caracterizó por la escasa transparencia y la discrecionalidad en los procedimientos.

Cuando asumió la gestión del PRO, en 2007, impulsó al poco tiempo una estrategia destinada a profundizar la política de transferencia de tierras públicas al sector privado, como forma de promover la inversión inmobiliaria. El argumento esgrimido se basaba en una característica que se menciona de dicha gestión: la falta de fondos y la transferencia al sector privado para financiar obras y gastos

corrientes. Sin embargo, cuando en los hechos el GCABA tiene uno de los presupuestos distritales más importantes y el gasto per cápita más alto del país. En algunos casos, estos intentos fueron abortados, como el proyecto E2660-J-2009 para vender 36 inmuebles que se consideraban ociosos,¹⁴⁹ mientras que en otros casos tuvo éxito —como el del predio de Catalinas Norte.¹⁵⁰

En este marco, el gobierno de Macri se interesó por la importante cantidad de inmuebles que estaban en posesión del Estado de la Ciudad producto de las expropiaciones de las frustradas autopistas. Es por eso que en 2009, el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura un proyecto de ley (Exp. 1848-J-2009) para crear la Corporación Puerta Norte S.E., en el marco de la Ley Nacional 20.705 de Sociedades del Estado. Para ello, generaba un fideicomiso con las tierras e inmuebles de las trazas de la Ex AU3, Ex AU5, Ex AU7 y Ex AU8, conjuntamente con sus créditos y deudas de uso y ocupación, como así también con los derechos y obligaciones emergentes de los contratos preexistentes. El objetivo de esta corporación era la administración de un fondo fiduciario conformado por todas aquellas propiedades expropiadas por la dictadura militar en razón de la construcción de las autopistas. Se le habilitaba para realizar cualquier tipo de operación inmobiliaria con los inmuebles que le sean transferidos o que adquiera con el producido de su actividad. Al igual que en el caso de la CAPMSA, la figura jurídica se justificaba aduciendo que las sociedades estatales por su descentralización y flexibilidad son más apropiadas para este tipo de operaciones. Pero la realidad es que una de las principales razones para apelar a este tipo de ordenamiento jurídico es la imposibilidad de realizar un adecuado seguimiento y control de su gestión.

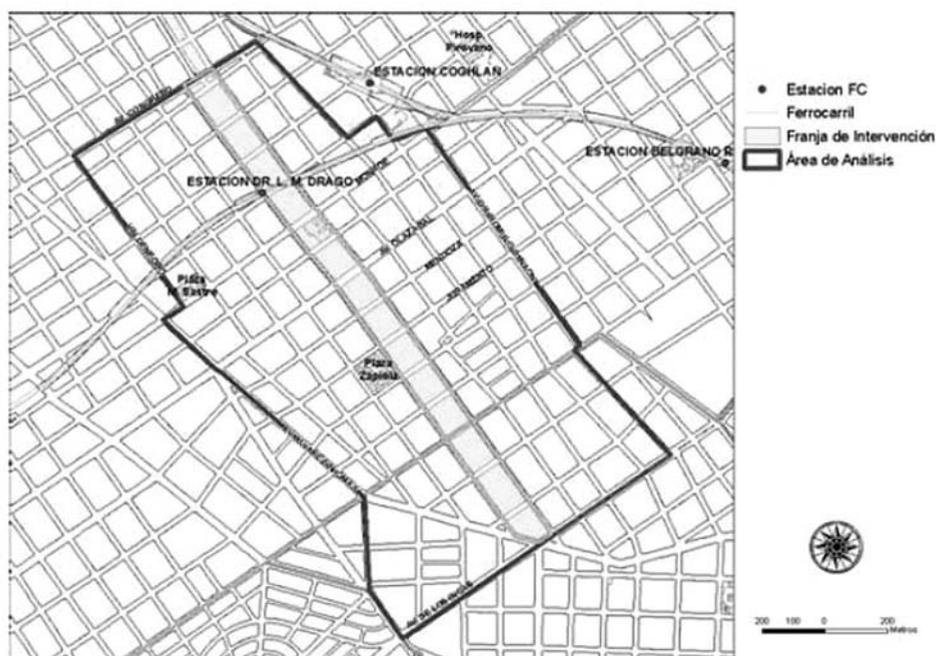
El proyecto de la Corporación Puerta Norte S.E. no prosperó y terminó archivándose por la oposición legislativa que enfrentó. Sin embargo, en la negociación parlamentaria se arribó a una solución de compromiso con un sector de la oposición, por lo que el diseño de política pública que orientaba la creación de la Corporación Puerta Norte —transferencia de activos públicos para promover la inversión privada en la rehabilitación de un área degradada de la ciudad— se habilitó de igual manera con la sanción de la Ley 3.396 que, sin necesidad de crear un fideicomiso o una corporación, dispuso la subasta de los terrenos e inmuebles del Sector 5 de la AU3.

149 Este proyecto incluía terrenos que habían sido adjudicados a cooperativas de la Ley 341 y a obras del Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca, entre otros.

150 Dos terrenos localizados en pleno Retiro que fueron malvendidos para financiar obras de reparación en escuelas, que finalmente se realizaron sólo parcialmente.

La Subsecretaría de Planeamiento Urbano del GCABA (SSPLAN) se encargó de la elaboración de un proyecto urbanístico para el área, ahora denominada Barrio Parque Donado-Holmberg, que incluía intervenciones en espacio público, infraestructura pluvial, reordenamiento del tránsito, la construcción de un polideportivo y una nueva sede para el Centro de Gestión y Participación Comunal N° 12 —todas estas obras se denominaban “obras complementarias” en el diseño del proyecto.

Mapa 6.5. Sector 5 de la Traza de la Ex AU3 y área de intervención del proyecto urbanístico, 2010



Fuente: www.ssplan.gov.ar

La ley sancionada se superpone a la preexistente Ley 324, pero limita su accionar al Sector 5, lo cual generó “zonas grises” por la indeterminación de la normativa e inequidades entre los beneficiarios. Generó un fondo especial con los recursos obtenidos por las subastas de los terrenos, cuya única finalidad es la de financiar las soluciones habitacionales de los beneficiarios de dicho sector, marginándose de la operación al resto de la traza. Además de las opciones incorporadas en la Ley 324 (compra de la vivienda que se ocupa, compra de una vivienda en otro sector de la misma traza, compra de otra vivienda fuera de

la traza mediante un préstamo, autoconstrucción), la Ley 3.396 incorporó las denominadas Prestaciones No Reintegrables (PNR) que constituirían subsidios de \$150 mil para la compra de una vivienda fuera de la traza. La mayor parte de los beneficiarios optó por esta última alternativa, que además fue facilitada por la Unidad Ejecutora, en detrimento de las otras alternativas.¹⁵¹

Es interesante destacar el paralelo en el diseño de política pública entre Puerto Madero, la Corporación Puerta Norte S.E. y la sancionada Ley 3.396, pese a las diferencias de escala e importancia entre los diferentes proyectos: áreas degradadas de la ciudad, proyecto de rehabilitación, transferencia subsidiada de activos públicos al sector privado para atraer inversiones, nula o escasa recuperación del plusvalor generado. En el caso de la Ex AU3, al menos, se puede constatar que una parte de lo recaudado se utilizó para dar soluciones habitacionales, tanto en forma de subsidios como de cinco conjuntos habitacionales de vivienda nueva.¹⁵²

En este contexto, entre agosto de 2010 y junio de 2011 el GCABA procedió a la subasta de las primeras 27 parcelas.¹⁵³ Después de esta primera tanda, la Unidad Ejecutora decidió frenar las ventas porque la normativa vigente les impedía gastar los recursos en otra cosa que no fueran las soluciones habitacionales, y la intención del GCABA era utilizar esos recursos para financiar las obras complementarias. Esto motivó un proyecto de modificación de la Ley 3.396 para habilitar la utilización de los excedentes. En la negociación de la aprobación de esta modificatoria se estableció también que los recursos excedentes se utilizaran en obras de rehabilitación de inmuebles en el Sector 4.¹⁵⁴

El mismo organismo que planificó las subastas, la SSPLAN, en un informe de diciembre de 2010 (año en que se realizaron las subastas) señalaba que los precios de los terrenos en Villa Urquiza estaban en un promedio de us\$ 1,417.9 el m².

151 La normativa indicaba que debía controlarse que el subsidio se emplee en una solución habitacional definitiva. Pero en muchos casos esto no fue así y el dinero fue malgastado, manteniéndose la situación habitacional deficitaria del beneficiario.

152 Al momento de escribir esta investigación, una de las soluciones estaba por finalizar su construcción, otra estaba empezando la obra, una tercera estaba en proceso de licitación, y dos estaban todavía en fases preparatorias de los pliegos licitatorios.

153 Las subastas deben continuar en 2012, pero al momento de escribir este capítulo no había fechas anunciadas aún.

154 Estas obras se limitaron a 5 inmuebles, que incluyen un proyecto de autoconstrucción, un inmueble para rehabilitar como vivienda transitoria y tres edificios ubicados en Chacarita (Giribone 850 y Avenida Lacroze 3636) y Villa Crespo (Acevedo 996). Estas obras deben comenzar en 2012, pero al momento de escribir esta investigación se ha avanzado únicamente con el relevamiento social de los edificios, lo que hace prever un aumento en la conflictividad vinculado a este sector.

Este promedio es bajo, porque el Sector 5 se encuentra pegado a Belgrano y Coghlan, barrios de mayores precios en general [el promedio total de Belgrano es de us\$ 2,733.7 el m²), mientras que la zona de Villa Urquiza lindante con Villa Pueyrredón es la de menor precio (us\$ 1,089.8 el m²) para este barrio] y la lindante con Saavedra está levemente por encima (us\$ 1.108,1 el m²). Según el mismo informe la brecha entre la menor oferta y la mayor oferta es de 30.3 veces en este barrio, la más alta de la ciudad, lo que nos permite ver la disparidad de la oferta según la localización del lote en el barrio. Esto permite suponer que los terrenos del Sector 5 se encuentran en la zona más cara del barrio, por su proximidad con barrios más caros.

No obstante, el precio de subasta promedio de las parcelas fue de us\$ 781 el m² (cuadro 6.2), lo que implica una brecha importante entre precio de venta y el precio potencial de los terrenos, es decir, los precios de subasta se ubicaron bastante por debajo de los precios de mercado registrados por el mismo organismo.

Lo realmente determinante para analizar precios del suelo es la relación entre el precio del terreno por metro cuadrado construible, según los indicadores urbanísticos de la parcela (lo que se denomina incidencia del suelo). Éste es el indicador determinante en términos de inversión, porque es el cálculo que se toma para evaluar la factibilidad económica de un desarrollo inmobiliario. Lamentablemente, SSPLAN no publica este cálculo, sino que publica el cálculo en función de la superficie total del terreno.

Cuadro 6.2. Subastas de parcelas de Sector 5, 2010

Dirección	Sup.	Base(\$)	Venta(\$)	Comprador	Sup. Edif*	us\$/m ²	us\$/m ² edif.
Donado 1851/63	1,124	2,200,000	3,100,000	Punto Emprendimientos	1,798.4	698	436
La Pampa 4261/99	1,861	4,500,000	6,500,000	Punto Emprendimientos	2,977.6	884	553
La Pampa 4237/49	751	2,200,000	2,800,000	Punto Emprendimientos	1,201.6	944	590
Holmberg 2308/32	1,791	3,100,000	3,800,000	Ses S.A.	2,865.6	537	336
Holmberg 2334/50	1,217	1,345,000	1,900,000	Azzolini Construcciones	1,947.2	395	247
Nahuel Huapi 4220/60	2,093	4,840,000	4,840,000	Abraham Manuel Lebensohn	3,348.8	584	365

Cuadro 6.2. continuación

Dirección	Sup.	Base(\$)	Venta(\$)	Comprador	Sup. Edif*	us\$/m ²	us\$/m ² edif.
Donado 1655/77	1,499	2,200,000	2,940,000	Natalio Hupert	2,398.4	495	310
Donado 1601/35	1,488	1,980,000	1,980,000	N. Sharovsky-M. A. Di Gisi	2,380.8	336	210
Virrey del Pino 4130/40	730	1,975,000	1,975,000	Netzaj 26 S.A.	1,168	683	427
Sucre 4220/46	999	3,100,000	3,600,000	Punto Emprendimientos	1,598.4	901	563
Holmberg 1932/36	2,563	5,900,000	9,500,000	Conorvial S.A.	4,100.8	927	579
Donato 1971	1,076	2,700,000	3,800,000	H2254 Holy S.R.L.	1,721.6	883	552
Donado 1935	804	2,200,000	3,250,000	Fideicomiso Donado-Holmberg	1,286.4	1,011	632
Holmberg 1966	757	1,200,000	2,450,000	Miguens-López-Busnelli	1,211.2	810	506
Holmberg 2068/90	1,906	3,900,000	6,100,000	Emprendimientos San Juan S.A.	3,049.6	801	500
Echeverría 4257/69	375	1,400,000	1,650,000	Gewin S.A.	600	1,101	688
Juramento 4266/74	358	1,300,000	1,700,000	Kasike Toro S.A.	572.8	1,188	742
Holmberg 2410/46	1,845	5,175,000	5,175,000	Azzolini Construcciones S.A.	2,952	705	440
Holmberg 2452/82	2,590	7,560,000	7,560,000	Azzolini Construcciones S.A.	4,144	728	455
Donado 1747	562	1,284,000	1,284,000	Contract Rent S.A.	899.2	570	356
Holmberg 2754/64	606	2,148,000	2,800,000	N. Sharovsky-M. A. Di Gisi	969.6	1,152	720
Holmberg 2144/52	787	1,596,000	2,650,000	Leder Denegri S.A.	1,259.2	840	525
Sucre 4300	899	1,342,000	4,100,000	Punto Emprendimientos	1,438.4	1,137	711
Sucre 4250	302	900,000	2,300,000	Punto Emprendimientos	483.2	1,899	1,187
Donado 1639/43	752	1,334,000	3,400,000	Vidogar Construcciones	1,203.2	1,128	705
Nahuel Huapi 4265	369	800,000	1,300,000	Fideicomiso Donado 1971	590.4	879	549
Holmberg 2004/50	1,520	3,300,000	6,200,000	Clean Collector	2,432	1,017	636
TOTAL	31,624		98,654,000		50,598.4	860	538

* Este cálculo se obtiene de calcular la superficie de la parcela por el fos de la zonificación (que es de 1.6 para R2bi). Puede variar el cálculo según las características de la parcela específica, pero es un valor indicativo.

Fuente: Informes de Avance de la Unidad Ejecutora-SSPLAN.

Si se observan los datos del informe de SSPLAN para los terrenos de la misma zonificación que las parcelas del Sector 5 (R2bi), se puede observar que el promedio de m² de terreno de la ciudad se ubicaba en us\$ 1,294 (cuadro 6.3), mientras que el precio promedio de esta zonificación en el barrio de Villa Urquiza es de us\$ 957, el de Coghlan de us\$ 2,521 y el de Saavedra us\$ 919. Es muy llamativo confrontar estos valores con el precio promedio que arroja las subastas de las primeras 27 parcelas vendidas por la SSPLAN que se ubicó en us\$ 860 el m² construible, lo que implica una disminución de entre 6.4%, si tomamos el promedio de Saavedra, y un 65.9%, si tomamos el valor de Coghlan. Como vimos, por las características del Sector 5 y su proximidad con barrios residenciales de sectores medios-altos, es probable que la incidencia en dicha área esté bastante por encima de la del total del barrio de Villa Urquiza, que arrojaría una disminución de 10.1%.

Cuadro 6.3. Precios de oferta relevados por SSPLAN y valores de subasta de parcelas de Ex AU3, 2010

	SSPLAN				Subas- tas	Brechas			
	CABA	Villa Urquiza	Saavedra	Coghlan		CABA	Villa Urquiza	Saavedra	Coghlan
us\$ / m ² (R2bi)	1.294	957	919	2,521	860	434	97	59	1,661
Estimación/ incidencia	809	598	574	1,576	538	271	61	37	1,038

Fuente: www.ssplan.gov.ar.

Los desarrollos inmobiliarios están apenas comenzando en el Barrio Parque Donado-Holmberg, por lo que es un proyecto de desarrollo incipiente y difícil de evaluar. No obstante, los datos sobre la transferencia de los activos públicos parecen ser elocuentes sobre la "apuesta" que se está promoviendo por la renovación urbana de un área degradada de la ciudad, aprovechando la brecha en los precios generada por la intervención urbanística fallida del plan de autopistas. De manera sintética, el "negocio" para los actores privados involucrados es la compra de tierras a un precio similar al promedio de barrio como Villa Urquiza o Saavedra, para poder generar desarrollos inmobiliarios y una valorización del suelo que lleve los precios a niveles similares a la del barrio de Coghlan. El GCABA no recupera el plusvalor generado y consolida la operación con inversión en espacio público e

infraestructura, las denominadas "obras complementarias". Asimismo, durante un tiempo existió una línea de crédito hipotecario preferencial del Banco Ciudad, con tasa de interés subsidiada. Si bien en la actualidad no aparece en el menú publicado online, es de esperar que repongan esta línea cuando se inicien las obras de construcción de los emprendimientos inmobiliarios.

Por su parte, la Unidad Ejecutora se manifestó en reiteradas ocasiones interesada en plantear una solución similar a la utilizada en el sector 5 para el sector 4. En febrero de 2011, en el informe de avance, se planteó la posibilidad de vender nueve inmuebles para costear la rehabilitación de tres edificios que se encuentran dentro de este sector de la traza. El esquema es muy similar: venta de terrenos para recaudar fondos con cargo específico, rehabilitación de inmuebles, otorgamiento de subsidios y utilización del excedente en obras de infraestructura y equipamiento urbano. La ampliación de este esquema de política pública a todo el sector 4 involucraría cientos de inmuebles a lo largo de barrios muy bien localizados como Chacarita, Villa Crespo, Almagro, Boedo y Nueva Pompeya, lo que tendría un impacto urbano notable.

El impulso a la renovación urbana en los barrios del sudeste: La Boca, San Telmo, Barracas y Parque Patricios

198

En este último apartado se analiza un conjunto de intervenciones públicas que englobamos en una estrategia de promoción de la valorización inmobiliaria selectiva en barrios —o sectores de barrios— del sudeste de la ciudad. Las intervenciones mencionadas incluyen la inversión en obras de infraestructura —defensa costera, control de inundaciones, construcción de subterráneo—, de equipamiento —renovación de los espacios verdes y públicos en general—, como exenciones tributarias, subsidios a las tasas de interés de los créditos, permisos para aumentar la capacidad constructiva, etcétera. El marco general de estas intervenciones es la definición por parte del GCABA de la zona sur como área de desarrollo prioritario, lo que implicó la orientación de las políticas públicas con una "hipótesis de gestación de nuevas centralidades urbanas" (Rodríguez, Arqueros Mejica, Rodríguez *et al.*, 2011). En este marco, el GCABA impulsó la creación de distritos o polos que promovieron una mayor especialización territorial de los barrios analizados. La creación de estos distritos persigue un triple objetivo: la promoción de una industria estratégica, el desarrollo de una zona postergada y ubicar a la Ciudad de Buenos Aires en el tablero de los inversores nacionales

e internacionales. No es una estrategia que se agote en los cuatro barrios seleccionados —está el Polo Farmacéutico de Lugano, por ejemplo—, ni siquiera en la zona sur —el Polo Audiovisual de Colegiales-Palermo—, pero sin duda su implementación fue muy intensa en estos barrios: Distrito Tecnológico de Parque Patricios, el Polo de Diseño y el Distrito Gubernamental en Barracas, el Distrito de las Artes en La Boca, el Área de Protección Histórica San Telmo-Montserrat, etcétera. Esta política, publicitada con entusiasmo por la gestión genera muchas interrogantes sobre su impacto, que en algunos casos no parece ser otro que aumentar la rentabilidad de empresas preexistentes que se relocalizan, generar un marco propicio para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios privados rentables y promover una discutible especialización territorial.¹⁵⁵

De acuerdo con la perspectiva teórica desarrollada en el capítulo 3, se puede postular que, de no mediar políticas específicas de regulación del mercado de suelo, la concentración de la inversión pública en un territorio delimitado puede generar un proceso de valorización inmobiliaria selectiva, que se exprese en un aumento de los precios de los inmuebles, no sólo en términos absolutos —cosa más bien habitual en ciclos económicos expansivos, por los denominados movimientos estructurales generales de los precios del suelo (Jaramillo, 2009)—, sino también en términos relativos, en relación con otras zonas de la ciudad y con respecto al promedio general de la misma. Asimismo, es esta valorización selectiva la que está generando las condiciones económicas para que se desarrollen procesos de renovación urbana en estos barrios, con éxito y desarrollo diverso. Los procesos de renovación urbana, como se vio en el capítulo 2, pueden tener efectos sociales y económicos muy negativos para la población asentada en determinada área, lo que puede determinar su desplazamiento y el desarrollo de procesos de gentrificación. De hecho, como analiza Jajamovich (2012), el Modelo Territorial elaborado por la Secretaría de Planeamiento Urbano toma como uno de los indicadores para evaluar el impacto sobre las políticas urbanas en la zona sur la “equitatividad del precio del suelo”. Según este indicador, el aumento del precio del suelo en las zonas deprimidas, implicaría una reducción de la desigualdad económica.

A diferencia de Puerto Madero y el Barrio Parque Donado-Holmberg, no se registra en este caso un mecanismo de transferencia de activos públicos (tierras) al

155 Existe un debate profundo sobre la conveniencia de generar polos o distritos especializados versus la promoción de una mayor mixtura en los usos y actividades dentro del tejido, que excede los objetivos de este trabajo, pero que está en el trasfondo de esta política.

sector privado, al menos no como parte central de la estrategia,¹⁵⁶ aunque existen otras formas de asegurar la rentabilidad de las operaciones (exenciones impositivas, subsidios en las tasas de los créditos, aumento de la capacidad constructiva, etcétera). Tampoco conforman una iniciativa única, sino que son un conjunto de medidas, acciones y omisiones que determinan la decisión del Estado de promover la valorización inmobiliaria en zonas definidas como degradadas, para promover el desarrollo urbano, la actividad económica y la creación de empleo. Estos procesos son todavía incipientes y no han prosperado más allá de los sectores puntuales de los barrios seleccionados. Sin embargo, claramente se inscriben en la matriz de políticas públicas urbanas orientadas a la valorización inmobiliaria, como se postula en este trabajo. Tampoco son privativos de instancias gubernamentales tradicionalmente ligadas al planeamiento y el desarrollo urbano, como la Secretaría de Planeamiento, sino que el Ministerio de Desarrollo Económico también tiene un papel fundamental en la promoción de la actividad económica en esta zona, pero con un abordaje que tiene fuertes impactos territoriales.

En términos generales, la renovación urbana de los barrios del sudeste se plantea como una extensión del área central, de la misma forma que lo hizo Puerto Madero, y que se prevé que lo haga Solares de Santa María. El proyecto de renovación urbana de la zona sur comenzó por incorporar a los barrios de San Telmo y La Boca, pero también se está extendiendo paulatinamente hacia Barracas y Parque Patricios. Estos barrios, a su vez, van adquiriendo diferentes perfiles: San Telmo y La Boca están más vinculados al turismo y la gastronomía, Barracas parece más asociado a la localización residencial de sectores de ingresos medios altos —una gentrificación en sentido más clásico— y a la localización de un distrito administrativo, mientras que Parque Patricios se plantea como un sector especializado en establecimientos de Tecnologías de Información y Comunicación, en una estrategia de descongestión del área central.

La definición de la zona sur como el área de vacancia más importante de la ciudad es producto de procesos sociales y espaciales de larga data, vinculados al proceso de urbanización de la CABA. No obstante, la normativa urbana reforzó en gran medida esta tendencia, localizando allí los usos del suelo menos rentables, siguiendo la lógica de la zonificación. Este sesgo fue particularmente claro en el caso del CPU de 1977. Los primeros indicios en la prensa del programa de renova-

156 Como se vio en el capítulo 5, la venta de activos fiscales fue una estrategia impulsada por el macrismo desde el principio de su gestión. El proyecto de ley E2660-J-2009 autorizaba la venta de 36 inmuebles, una parte considerable de los cuales se encontraba en los barrios del sudeste. Finalmente, el oficialismo no obtuvo los votos necesarios en la Legislatura para su aprobación.

ción urbana aparecen en los medios gráficos hacia principios de la década de 1990 (Di Virgilio, 1999), pero pueden ser rastreados en diagnósticos y relevamientos previos, como el concurso “20 ideas para Buenos Aires”, que analiza Jajamovich (2012).¹⁵⁷ En los medios gráficos se puede ver el paralelismo que se trazaba con otras experiencias de renovación, como el Barrio Soho de Nueva York, y también se planteaban antimodelos que era necesario evitar, como la “guetificación” del Bronx, en esa misma ciudad.

En este contexto, los barrios del sudeste han venido protagonizando transformaciones producto de la orientación territorial de las políticas públicas. Este proceso se profundizó a partir de la autonomización de la ciudad, que permitió ganar mayores grados de libertad en términos de definición de política de desarrollo urbano. El Plan Estratégico Buenos Aires 2010, publicado en 2005, hace especial hincapié en las diferencias territoriales entre el norte y el sur, y tiene entre sus lineamientos estratégicos la “integración equitativa de la zona sur”, en donde la cuestión del hábitat y la cuestión hidráulica del control de las inundaciones son elementos fundamentales.

Asimismo, el Plan Urbano Ambiental (PUA)¹⁵⁸ plantea esta área como una de las más degradadas de la ciudad pero, a la vez, como la que mayores potencialidades tiene para generar un proceso de reestructuración y renovación. Según reza el documento final, en el contexto de globalización se postula la necesidad de que Buenos Aires se inserte en el concierto de ciudades como una ciudad global y aumente su competitividad para atraer inversiones que generen desarrollo económico. Así, impulsa la consolidación del papel internacional de Buenos Aires, mediante el desarrollo de grandes equipamientos e infraestructuras, una parte importante de las cuales se alojarán en la zona sur.

Ante este diagnóstico recurrente, desde mediados de la década de 1980, el gasto público comenzó a concentrarse progresivamente en esta zona de la ciu-

157 Existe un antecedente todavía anterior, previo incluso al CPU. El Plan de Renovación del Área Sur de 1971, formulado por la MCBA, donde ya se plantea la renovación urbana de la zona contigua al área central. Se circunscribía a la zona sudoeste, abarcando los barrios de Puerto Madero, La Boca y Barracas, fundamentalmente.

158 La formulación del PUA fue establecida por la Constitución de la CABA, en su artículo 29, y reglamentada a través de la Ley 71 de 1998. El órgano encargado de su formulación, el Consejo del PUA, elaboró en 2000 el Documento Final, que fue remitido a la Legislatura en 2001. Pero fue sancionado finalmente con algunas modificaciones mediante la Ley 2.930 de 2008. Al momento de escribir esta investigación se acababa de publicar el Modelo Territorial de la Ciudad 2010-2060, que no es considerado en el análisis. No obstante, el mismo recoge gran parte de los lineamientos trazados en el PUA. Se sigue señalando las desigualdades estructurales entre el Norte y el Sur y plantea como primordial la reestructuración, densificación y renovación urbana en el sur.

dad. Según Rodríguez, Bañuelos y Mera (2008), entre 1988 y 1997 el gasto pasó de 6% a 15% en el Distrito IV,¹⁵⁹ mientras que en 1999 de cada \$100 invertidos en el norte, \$130 se gastaban en el sur.

Para tener una aproximación a la distribución territorial de la inversión pública se pueden analizar los Planes Plurianuales de Inversión (PPI) disponibles en el sitio web del GCABA. Estos planes sirven de aproximación a la orientación territorial de la inversión pública. Sin embargo, deben ser tomados con reserva ya que no necesariamente todas las inversiones son ejecutadas y finalizadas en tiempo y forma. No obstante, puede servir como aproximación, pues el GCABA no presenta sistemáticamente datos sobre distribución geográfica del gasto.¹⁶⁰ Si se toman los años 2003, 2005, 2007, 2009 y 2011 se puede observar que la inversión prevista en la zona sur (comunidades 4 y 8) representa 50.8% de la inversión promedio de todo el periodo (cuadro 6.4). Si se analiza la comunidad 4 de manera aislada, que comprende tres de los cuatro barrios seleccionados, el promedio para esos años representa 34.8%, y es por lejos la comunidad que más inversión concentra.

Este promedio esconde una disminución gradual de la inversión prevista en el sur que cae de 55.5% entre 2003-2007, a 43.4% para el periodo 2009-2011 (cuadro 6.4) y puede estar vinculada a un mayor componente de iniciativas promercado en el periodo 2009-2011 —fundamentalmente exenciones e incentivos que no requieren gastos— que a la inversión real en obras públicas.

Estos datos son coherentes con los presentados en el Programa General de Acción de Gobierno 2005-2007;¹⁶¹ en donde se indicaba que en 2005 la inversión total en CGP de la zona sur era de 51.24%, en función de la definición de localizar la mayor parte de las inversiones en la zona sur para “producir una inyección correctiva de las disparidades que el mercado genera en la asignación de recursos” (contra tan sólo 8.25% en la zona norte). Entre las obras principales se incluyen la mencionada extensión de la Línea H (\$140 millones), la extensión de la Línea A —que en nuestro cálculo no se incluyó en la zona sur— (\$34 millones), la construcción de viviendas y las obras vinculadas a la reurbanización de las villas (alrededor de \$200 millones), las obras hidráulicas de la cuenca del Arroyo San Pedrito (\$23 millones) y la cuenca Boca-Barracas (\$27.5 millones), la remodelación del ex edificio Alpargatas para localizar la Secretaría de Justicia y Seguridad, etcétera.

159 Que comprende los barrios de La Boca, Barracas, San Telmo y Montserrat.

160 Sólo existen algunos datos presentados para los años 2006-2010, pero se refieren a una porción muy acotada del presupuesto. Las cuentas de inversión publicadas por el GCABA no tienen información específica sobre las inversiones, muestran datos de ejecución por programa en el mejor de los casos.

161 El único de toda la serie que presentó información territorializada del gasto.

Cuadro 6.4. Inversión prevista en los PPI según comuna, 2003-2011

Comuna	2003	2005	2007	2009	2011
Comuna 1	4.3%	5.5%	8.4%	14.0%	6.7%
Comuna 2	0.5%	0.2%	0.4%	0.2%	0.0%
Comuna 3	0.1%	0.2%	0.0%	0.8%	0.1%
Comuna 4	38.3%	42.5%	24.9%	28.6%	39.7%
Comuna 5	-	0.4%	0.7%	0.9%	0.2%
Comuna 6	0.5%	0.6%	0.0%	0.5%	0.1%
Comuna 7	4.1%	12.6%	16.0%	9.1%	5.9%
Comuna 8	11.9%	17.4%	31.2%	10.6%	6.5%
Comuna 9	0.0%	0.7%	0.1%	1.9%	0.0%
Comuna 10	-	-	0.0%	-	0.0%
Comuna 11	-	0.2%	0.0%	1.1%	0.1%
Comuna 12	25.4%	4.1%	11.8%	9.9%	17.0%
Comuna 13	13.6%	9.6%	4.9%	4.1%	1.8%
Comuna 14	0.7%	1.3%	1.1%	1.2%	0.1%
Comuna 15	0.4%	2.9%	0.5%	2.2%	0.0%
Varias	-	1.8%	-	15.1%	21.8%
Zona A (Comunas 2, 12, 13 y 14)	40.2%	15.1%	18.2%	15.3%	18.9%
Zona B (Comunas 1 y 3)	4.4%	5.7%	8.4%	14.8%	6.8%
Zona C (Comunas 4 y 8)	50.3%	60.0%	56.1%	41.4%	46.5%
Zona D (Comunas 9, 10 y 11)	0.0%	0.9%	0.1%	3.0%	0.2%
Zona E (Comunas 5, 6, 7 y 15)	5.1%	16.5%	17.2%	12.6%	6.2%
Varias*	-	1.8%	-	12.9%	21.5%

Fuente: Elaboración propia con base en los PPI publicados por el GCABA.

* Obras que por sus características impactan en más de una comuna y no pueden ser incluidas en los agrupamientos (zonas) definidos por la Dirección General de Estadísticas y Censos.

También se tomaron otras iniciativas orientadas a motorizar la demanda en el mercado inmobiliario, donde se destaca la creación de una línea de crédito hipotecario con tasa subsidiada por parte del Banco Ciudad, para la zona sur y otra para el Distrito Tecnológico.¹⁶²

A continuación, entonces, se reseñan algunas de las iniciativas impulsadas en estos barrios.

El RECUP-BOCA formulado en la década de 1980, reseñado en el capítulo 5, postulaba una recuperación urbana integral del barrio de La Boca. Para ello, se articulaban fuertes inversiones en infraestructura y espacio público, con políticas de rehabilitación y consolidación del hábitat popular (Guevara, 2010). La más importante de estas inversiones, sin duda, eran las obras de control de inundaciones de la ribera, uno de los principales déficit estructurales. Finalmente, lo que estaba pensando como una intervención integral, se terminó fragmentando y se hizo hincapié en el componente hidráulico por encima del resto.¹⁶³

La obra se ejecutó durante buena parte de la década de 1990, fue inaugurada en 1998 y tuvo un costo algo menor a los \$80 millones. En ese año, además, se anunció el Plan Director Hidráulico Director de la Ciudad, que daba el marco para realizar obras hidráulicas en diferentes cuencas, donde la Cuenca Boca-Barracas se mantuvo como uno de sus componentes. De esta forma, la atención de la problemática de las inundaciones en La Boca fue uno de los ejes centrales de la política pública urbana en el periodo analizado. Todavía en el Plan de Inversiones 2003-2005 había obras de desagües por más de \$50 millones en esta cuenca.

El otro eje importante de inversión pública en el barrio fue la renovación de los espacios públicos y verdes, entre los que se destacan la Avenida Pedro

162 La línea para la zona sur abarca más barrios que los seleccionados en este trabajo, coincide con los barrios que están bajo la órbita de la Corporación Buenos Aires Sur S.E., por lo que también incluye Mataderos, Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati, Nueva Pompeya. Excluye, además, el barrio de San Telmo. El monto máximo es de hasta \$ 600,000, con tasa de interés fija, combinada o variable. El subsidio de tasa corre por cuenta del GCABA, y asciende a alrededor de 10 puntos porcentuales de costo financiero total.

163 La desarticulación del RECUP generó el desfase entre las obras de la defensa costera y la rehabilitación del hábitat —las obras de control de inundaciones se inauguraron cuando a duras penas se habían rehabilitado cuatro inmuebles del RECUP. Esto terminó por generar un proceso de valorización en ciertas áreas puntuales del barrio, mientras que resultó imposible avanzar en el proceso de rehabilitación y consolidación del hábitat popular (Guevara, 2010). Es difícil evaluar qué efectos tuvieron los inmuebles incorporados por el GCABA durante la década de 1990 (21 en el marco del RECUP y 36 en el marco de la Operatoria 525), que por su deterioro generalizado pueden haber “desalentado” inversiones en sus zonas de influencia, pero también pueden estar generando algunas de las condiciones para la renovación señaladas por López-Morales (2011): la degradación del parque edificado.

de Mendoza, la creación del Parque de Flor Nativa Benito Quinquela Martín, la renovación de la Avenida Regimiento Patricios, la renovación del Paseo Garibaldi. Muchas de estas obras tenían el objetivo de extender el circuito turístico existente hacia el interior del barrio, vinculándolo con la cancha del Club Atlético Boca Juniors y su entorno. Existe en la actualidad un proyecto para la creación del Distrito de las Artes, que abarcaría buena parte del barrio y que tendría como centro la Usina de la Música, recientemente reciclada (más de \$55 millones).¹⁶⁴ Todas estas obras apuntaban a conectar el barrio con un área central extendida —fundamentalmente a través del turismo y los servicios y a partir de una recuperación pintoresca y exótica de la cultura popular que caracteriza al barrio. Gómez Schettini y Menazzi (2011) hacen notar el fuerte énfasis de todas estas iniciativas en la articulación público-privado, que se orientaba a atraer inversiones y destacan el papel de la Corporación Buenos Aires Sur S.E. en su impulso. No obstante, parece poco probable que estas inversiones tengan lugar si antes no se soluciona la problemática habitacional que es crítica, no sólo por los conventillos, sino por la aparición de nuevos asentamientos en espacios intersticiales.

Por su parte, San Telmo es objeto desde la década de 1980, y especialmente de la de 1990, de políticas de promoción turística y cultural que tienen como objetivo recuperar su patrimonio arquitectónico. En realidad, la primera intervención en este sentido data de la década de 1970, cuando se incorpora en el CPU el Distrito U24 (Catedral al Sur-San Telmo-Avenida de Mayo) como área de preservación arquitectónica y cultural. Originalmente incluía 113 manzanas, pero fue reducida a 43 por la presión de los intereses inmobiliarios, a medida que se pasa de una protección arquitectónica a una protección basada en una dimensión intangible del patrimonio que busca maximizar el rédito político a partir de una mínima inversión (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008). Según estos autores, a lo largo de la intervención, las políticas de preservación patrimonial transitaron desde una impronta fuertemente arquitectónica a un enfoque más intangible del patrimonio, para generar espacios atractivos para los emprendimientos inmobiliarios y turísticos.¹⁶⁵

164 Se puede observar cómo la política de valorización señalada se entrecruza y retroalimenta con políticas culturales y económicas más en general. Es una definición política que trasciende con mucho las instancias más estrechamente vinculadas al planeamiento urbano, de ahí la importancia de conceptualizarlo como un régimen urbano de desarrollo.

165 San Telmo y Montserrat llegaron a contar con más de 800 edificios catalogados dentro de este esquema de protección.

Estas intervenciones se enmarcan en la estrategia de posicionamiento de la CABA en el mercado turístico global. En el Programa de Acción de Gobierno 2009-2011 se incorporaba como uno de los objetivos "instalar la Marca Ciudad", con la idea de "innovar en el desarrollo de productos turísticos, lograr el posicionamiento de nuevos mercados y generar un compromiso público-privado para el desarrollo sostenible de la ciudad". Con esa finalidad se creó el Ministerio de Turismo de la Ciudad y el Ente de Turismo que impulsaron diferentes iniciativas en este sentido, como la realización de grandes eventos culturales, sin incentivar necesariamente la producción artística preexistente en los barrios (Rodríguez, Arqueros Mejica, Rodríguez *et al.*, 2011).

En términos de política patrimonial, sobresale la reciente sanción de la Ley 3.686 de Recuperación de Edificios Existentes que apunta a flexibilizar las obras de renovación. Su objeto es dotar de mayor amplitud y flexibilidad a las obras de ampliación y reciclaje en edificios construidos con anterioridad al CPU de 1977. Si bien no está acotada a San Telmo, está pensada para que sus efectos principales se den en el área central y los barrios adyacentes en donde está localizada la mayor parte del stock edilicio afectado por esta normativa.

En Barracas se puede mencionar una importante iniciativa, todavía incipiente, para promover el desarrollo urbano en un área bien localizada del barrio: el proyecto Centro Cívico Siglo XXI o Distrito Gubernamental. Este proyecto consiste en la relocalización de gran parte de las oficinas de la administración pública local al predio que hoy ocupan los hospitales neuropsiquiátricos Borda, Moyano y Tobar García. Este proyecto tiene dos objetivos: por un lado, generar una operación inmobiliaria con los inmuebles que hoy ocupan estas oficinas, como el Edificio del Plata, situado en pleno obelisco de Buenos Aires. Por el otro, impulsar el desarrollo urbano en una zona deprimida por la presencia de las instituciones neuropsiquiátricas. Para ello, es necesaria la relocalización de estas instituciones, operación que se articula con un cambio de paradigma, que impulsa la tercerización y privatización de las funciones de salud mental. Recientemente, se ha enviado a la Legislatura el proyecto de ley para vender el Edificio del Plata (Exp. 2222-J-2011), con la particularidad de que al mismo tiempo se prevé el alquiler de dichas oficinas al nuevo dueño por un plazo máximo de cinco años. A su vez, están en proceso de licitación los primeros edificios que albergarán las nuevas oficinas. Sólo para la construcción de la Sede Central del distrito se prevé una inversión de más de \$250 millones. El Centro Cívico Siglo XXI forma parte de un objetivo considerado estratégico por el GCABA en los diferentes Programas de Acción de Gobierno del periodo estudiado: la descentralización administrativa y la revalorización del espacio público.

Otra de las iniciativas importantes realizadas en el barrio es la promoción de un Distrito de Diseño, cuya sede, el Centro Metropolitano de Diseño, se construyó en el edificio remodelado del Mercado del Pescado, que implicó una inversión de más de \$60 millones.

Finalmente, en el barrio de Parque Patricios se pueden destacar dos intervenciones fundamentales, que están interrelacionadas: la extensión de la Línea H del subterráneo y la promoción del Distrito Tecnológico.

En primer lugar, la construcción de la línea H del subterráneo, que fue aprobada en 1999 por la Ley 317 pero se inauguró en octubre de 2007, tenía como objetivo conectar esta zona de la ciudad con el área central, promoviendo su desarrollo. Si bien el trazado completo llega hasta la zona de Retiro, actualmente se extiende hasta la avenida Corrientes, articulándose con el conjunto de la red preexistente.¹⁶⁶ La mencionada ley también estipuló que la construcción de la línea debía comenzar por el sur. En el año 2011, según el Plan Plurianual de Inversiones 2012-2014, el GCABA llevaba invertidos más de \$580 millones en la construcción de esta línea y tenía previsto una inversión total de \$3,457 millones, lo que implica por mucho la inversión más importante del periodo, representando 12.7% del total de inversión prevista.

Por otro lado, la creación en 2008 del Distrito Tecnológico (Ley 2.972)¹⁶⁷ prevé una serie de incentivos y beneficios para la radicación de empresas de tecnología de información y comunicación¹⁶⁸ (Guevara, Imori y Ronis, 2011): exenciones al Impuesto sobre los Ingresos Brutos por el plazo de 10 años, exención total o parcial del Impuesto al Sello, exención del pago de las Contribuciones de alumbrado, barrido y limpieza, territorial y pavimentos y aceras por 10 años, exención del pago de Derechos de Delineación y Construcciones, subsidios no reintegrables para financiar hasta 50% del costo de la obtención de certificaciones de calidad, líneas de crédito preferenciales del Banco Ciudad, 25% de FOS adicional para desarrollos inmobiliarios vinculados a TIC (Ley 3.516 de 2010). Según el mismo

166 Recientemente el GCABA lanzó las licitaciones para las seis estaciones restantes que completan la Línea H desde Corrientes hasta Retiro.

167 Si bien es conocido como el Distrito Tecnológico Parque Patricios, en realidad abarca una parte considerable del barrio de Nueva Pompeya y partes menores de los barrios de Boedo, Constitución y Barracas.

168 Incluye empresas vinculadas a la enseñanza de TIC, desarrollo, actualización, implementación, puesta en marcha, soporte y asistencia de productos de software, prestación de servicios informáticos asociados a procesos de negocios, producción de hardware, entre otros.

GCABA, la experiencia está inspirada en el Distrito @22 de Barcelona, así como en el distrito Caohejing Hi-Tech Parck de Shanghái.¹⁶⁹

Desde entonces, se buscó promover la radicación de empresas de Tecnología de Información y Comunicación en dicha zona con el objetivo de hacer de Buenos Aires la "Capital Latinoamericana de la Tecnología". El Plan de Acción de Gobierno 2012-2014 señalaba que había más de 90 empresas radicadas en el distrito, mientras que en enero de 2012 ya había más de cien empresas radicadas. En la mayor parte de los casos no se trata de empresas nuevas creadas, sino que son empresas que se relocalizaron por los beneficios implicados.

Como parte de la promoción de este distrito se inició la construcción de la nueva sede corporativa del Banco Ciudad, en una manzana ubicada entre las calles Uspallata, Atuel, Los Patos e Iguazú, que prevé la construcción de 35,000 m² con un costo de \$162.4 millones más \$13.6 millones del terreno, y la apuesta a desarrollar un proyecto de arquitectura emblemático. También se prevé la construcción del Centro Metropolitano de Tecnología, un emprendimiento público-privado que se instalará en inmuebles de la CBAS. Para el periodo 2012-2014 se prevé una inversión de más de \$16 millones en el mejoramiento del espacio público en el polígono del Distrito Tecnológico.

El GCABA define a Parque Patricios previo a la creación del Distrito como un lugar deprimido, con muchos espacios vacíos y galpones aptos para la instalación de nuevos emprendimientos. Contaba con una localización privilegiada por su accesibilidad con el área central. Se preveía la creación de 20 mil puestos de trabajo (GCABA, 2012).¹⁷⁰ El informe destaca que uno de los efectos de la medida fue la elevación del precio de los terrenos y oficinas, si bien se mantenían muy por debajo de las áreas de oficinas tradicionales del centro o las más renovadas como Puerto Madero. De hecho, el informe citado tiene todo un apartado dedicado a los desarrollos inmobiliarios en el Distrito Tecnológico, especialmente aquellos dedicados a la construcción de oficinas.

169 Ver www.cai.mdebuenosaires.gob.ar.

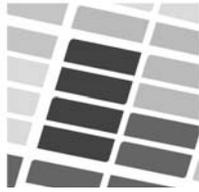
170 Una de las condiciones centrales del proyecto era la promoción de la extensión de la red de fibra óptica por fuera del área central, única apta para actividades complejas e intensivas de informática. Para ello, se requería una inversión importante, de ahí la necesidad de instrumentar beneficios y exenciones. No obstante, había una empresa que ya había realizado gran parte de la inversión, Metrotel, con lo que la ley venía a sancionar una inversión previamente realizada.

Recapitulando

En este capítulo se reconstruyó el proceso de valorización inmobiliaria como la expresión de la conformación de un régimen urbano de desarrollo en la CABA. Este régimen estructuró una matriz de políticas urbanas orientadas a la promoción de la actividad inmobiliaria como palanca del crecimiento económico y de la creación de empleo a escala local. En este sentido, el régimen urbano no involucra sólo a las instancias gubernamentales, sino también a una multiplicidad de actores sociales que conforman una coalición gobernante local, emparentándose con la noción de gobernanza urbana.

Dicha matriz de políticas urbanas se caracterizó por una combinación de elementos nekeynesianos —la inversión pública como promotora del crecimiento económico y el empleo, con el objetivo de reducir la pobreza y la indigencia— y neoliberales —donde la flexibilización de la normativa urbana y la desregulación de los mercados funcionan como catalizadores de las inversiones privadas.

La política de valorización inmobiliaria implica un reacomodamiento de la estructura de rentas del suelo urbano que promueve los procesos de renovación urbana y permite la apropiación privada de los diferenciales de renta generados, sin contraparte alguna para el Estado. Por su parte, los efectos en términos de desarrollo económico, social y urbano para el resto de la población son escasos, y se pueden generar procesos sociales y económicos adversos, como el encarecimiento del costo de vida y el desplazamiento poblacional de los sectores más desfavorecidos y su reemplazo por sectores más acomodados, conformando procesos de gentrificación.



capítulo

siete

El acceso a la vivienda en un contexto de valorización inmobiliaria

En este capítulo se analizan las consecuencias de las transformaciones territoriales y las políticas urbanas en las condiciones de acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, se postula que más allá de las áreas definidas para su valorización, la conformación de un régimen urbano de desarrollo impacta en el conjunto de la ciudad, provocando un estrechamiento de las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda para sectores populares y gran parte de los sectores medios. Esto se evidencia tanto en la evolución del precio de los terrenos como en la evolución del precio de venta del metro cuadrado construido o del precio del alquiler, entre otras variables.

Dado que es un distrito completamente urbanizado, en la CABA las transacciones de terrenos están limitadas casi en su totalidad a los desarrolladores urbanos, ya que no hay posibilidad de nuevos loteos. El resto de los actores en su mayoría comercializa en el mercado inmuebles edificados, que incorporan en el precio final el precio del terreno en el que se asientan. Si bien el precio del suelo impacta en el precio de las edificaciones, la evolución del precio de estas últimas depende de muchos otros factores que exceden los objetivos de este trabajo (costos salariales, costos de materiales, tasa de ganancia media en el sector de la construcción, etcétera).

En tanto mecanismo de mercado, el acceso a la vivienda está restringido por la capacidad adquisitiva de los hogares, por lo que el ingreso de los hogares es

el principal factor que explica la composición de la demanda. Asimismo, el crédito hipotecario es un mecanismo de ampliación de la demanda efectiva, en un mercado que depende estrechamente del capital financiero por el elevado valor de cambio de los productos comercializados.

En términos generales, se puede postular que, dado que la gran mayoría de las variables que intervienen en el mercado inmobiliario dependen de condiciones macroeconómicas que difícilmente pueden ser controladas desde una jurisdicción local como la CABA, se vuelve vital la intervención del gobierno local en políticas orientadas a limitar los procesos de valorización y a ampliar la demanda efectiva de suelo en la jurisdicción, por medio de mecanismos de financiamiento, en particular a través de políticas de crédito público, de creación/recuperación/movilización de suelo urbano, recuperación de plusvalías, etcétera. De ahí la importancia de evaluar en qué medida la acción pública del Estado local refuerza, condiciona, modera o revierte los posibles impactos de las cambiantes condiciones macroeconómicas.

El capítulo se divide en dos partes. En la primera se analiza la evolución de distintas variables del mercado formal para dar cuenta de los factores que inciden en las condiciones de acceso a la vivienda. Se hace mayor hincapié a lo largo del capítulo en el periodo 2001-2011, en detrimento del periodo 1996-2001. Esto está relacionado con los ciclos económicos y el quiebre abrupto que se da en 2001, pero también por la disponibilidad de datos del periodo en cuestión. En la segunda, se realiza un diagnóstico habitacional para evaluar las condiciones habitacionales de la población de la CABA y como forma de abordar las consecuencias de la conformación del régimen urbano de desarrollo y las políticas urbanas implementadas.

Vivienda, ingresos y créditos hipotecarios

212 En el capítulo 3 se dio cuenta de las diferentes modalidades de producción del hábitat, entre las que se incluyó la producción capitalista del hábitat. Ésta, como se vio, puede no ser la mayoritaria en términos cuantitativos pero es la dominante. En una ciudad completamente urbanizada como la CABA prácticamente no hay tierras disponibles para el despliegue de procesos de producción social del hábitat. De hecho, en los últimos años, el crecimiento de la población en villas y asentamientos y la consolidación y densificación de estas urbanizaciones hicieron emerger un importante y dinámico mercado inmobiliario informal, que

opera con lógicas análogas al formal, pero con menores restricciones formales de entrada. Es por esto que es fundamental comprender la dinámica con la que opera el mercado inmobiliario para entender las transformaciones territoriales y los procesos de producción del hábitat en la CABA, así como en qué medida esa dinámica está retroalimentada por las políticas urbanas formuladas e implementadas desde el Estado.

De esta forma, el comportamiento y evolución de los precios de compra-venta del suelo y de los inmuebles, de los precios del alquiler, de los ingresos de los hogares y de los créditos hipotecarios son factores fundamentales para comprender la dinámica inmobiliaria.

Nota metodológica: valor, precio y restricciones de las fuentes de información

Como se dijo en la introducción del capítulo, al estar completamente urbanizada la CABA ya no hay posibilidad de loteos nuevos.¹⁷¹ La mayor parte de los agentes transa en el mercado suelo y edificaciones de manera conjunta. Esto no quiere decir que el precio del suelo no impacte en el precio de las viviendas construidas, nuevas o usadas, y en los alquileres. Al contrario, el precio del suelo es uno de los principales costos de la producción de viviendas y es por ello uno de los principales componentes del precio de las mismas. En la actualidad, consultoras como Reporte Inmobiliario ubican en alrededor de 30% la incidencia del suelo en el precio del m² construido, ubicándose en torno de los us\$ 500 promedio.¹⁷²

La transacción conjunta de suelo y edificación dificulta las posibilidades de realizar un seguimiento sistemático de la evolución del precio de los terrenos, ya que la compraventa de éstos constituye una proporción minoritaria de las operaciones del mercado.

Por otro lado, es necesario distinguir teórica y conceptualmente el valor y el precio del suelo. El precio del suelo, como se vio en el capítulo 3, es la expresión capitalizada de la renta del suelo urbano; es decir, el precio del suelo urbano, en términos teóricos, surge de la equiparación de la renta periódica del inmueble a la ganancia que arrojaría un capital ficticio a la tasa de ganancia media vigente en

171 Con excepción de las tierras fiscales o en predio puntuales como el del Proyecto de Solares de Santa María, que se analizan en el capítulo 8.

172 Dato publicado en *La Nación* el 8 de febrero de 2012, www.lanacion.com.ar.

un determinado momento. Por su parte, el valor se refiere a la capacidad del suelo de servir de soporte de actividades productivas y/o reproductivas, es decir, a su capacidad de proveer espacio urbano. A diferencia de otros bienes, el valor del suelo no está relacionado con el valor incorporado a través del trabajo humano, dado que el suelo prácticamente carece de costos de producción. El valor, en cambio, está directamente relacionado con la estructura urbana, que es la que determina en definitiva las características del espacio urbano que una parcela de suelo puede otorgar (localización, accesibilidad a servicios, constructibilidad, indicadores urbanísticos, conectividad, etcétera). Esto implica que, conceptualmente, podría variar el valor de una determinada parcela y no su precio, porque la tasa de ganancia media se mantiene constante y/o la demanda no aumenta. De la misma manera, podría variar el precio de una determinada parcela sin que haya variado su valor, cosa que es más bien habitual, como parte de los movimientos estructurales generales, así como por los comportamientos especulativos y la recurrencia de situaciones de escasez artificial en el mercado de suelo. No obstante, no existe otra forma de medir o estimar el valor del suelo urbano que los precios vigentes en el mercado.

En relación con esto, también es necesaria alguna aclaración metodológica sobre las fuentes de información citadas en este trabajo. Las restricciones a la disponibilidad de fuentes de información sistemáticas y oficiales sobre precios del mercado inmobiliario dificultan mucho el proceso de investigación sobre estas temáticas. En este trabajo se toman fundamentalmente las estadísticas elaboradas por el Gobierno de la Ciudad, a través de la SSPLAN, desde 2001, y de la DGEYC, desde 2006. Sólo de forma complementaria o ante la falta de datos oficiales se toman fuentes privadas como consultoras especializadas o bancos, que muchas veces no terminan de explicitar adecuadamente la metodología que emplean para sus relevamientos.

De cualquier forma, todos los relevamientos consultados se basan en un relevamiento de la oferta de inmuebles en el mercado inmobiliario. Esto introduce sesgos de entrada, algunos señalados por Trivelli (2007) para el caso de Santiago de Chile: sólo se mide aquello que está de alguna manera ofertado,¹⁷³ en general

173 Hay alternativas metodológicas para este tipo de relevamientos como pueden ser los llamados precios hedónicos o el método residual del precio del suelo. Ambas metodologías, si bien diferentes, se basan en estimar por separado cada uno de los costos de producción de un inmueble edificado, y se llega al valor a partir de la sumatoria de estos diferentes costos. El método residual apunta específicamente a medir el precio del suelo. Esas metodologías no necesariamente se aplican sobre la oferta. Los precios hedónicos, por ejemplo, pueden usarse para la valuación fiscal sobre la que se computan los tributos.

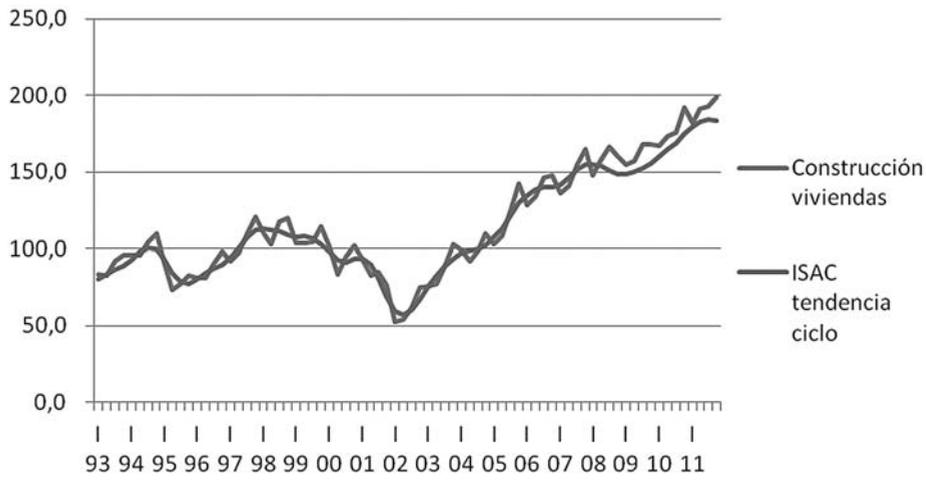
en medios de prensa gráfica, lo que introduce una mediación importante en la conformación de la oferta y deja fuera otros circuitos más especializados. Además, entre el precio de oferta y el precio efectivamente transado pueden existir importantes diferencias. También y dadas las particularidades del mercado inmobiliario, la oferta se encuentra muy segmentada según el barrio, el tipo de inmueble, la superficie, los materiales constructivos, etcétera, pero no siempre la magnitud de la oferta permite cubrir adecuadamente todos estos submercados como para presentar los datos desagregados. Por ello mismo, a veces los datos registran un alto nivel de variación: el stock de inmuebles es limitado y por ello la oferta es inelástica, dado que la mayor parte de los inmuebles está en uso y la oferta es sólo una pequeña proporción del stock total. El resultado de esto es que los datos pierden confiabilidad a medida que se desagregan por cualquier variable (barrio, superficie, ambientes, zonificación, etcétera) y los datos globales esconden una multiplicidad tan grande de tipos de inmuebles que pueden resultar poco adecuados para un análisis detallado en un proceso de investigación. Estas aclaraciones no invalidan los análisis y las conclusiones, pero sí obligan a matizarlos.

Construcción y dinámica inmobiliaria

En el marco de transformaciones territoriales reseñadas en el capítulo 4, resulta interesante indagar la evolución de algunos indicadores del sector de la construcción y del sector inmobiliario para reconstruir los procesos sociales y económicos que dieron sustento a dichas transformaciones.

La industria de la construcción fue uno de los pilares del crecimiento económico en el periodo bajo estudio, especialmente a partir de 2002. Según CIFRA (2011), este sector experimentó a nivel nacional una tasa de crecimiento anual acumulativo de 14% entre 2002-2010, frente a -0.7% del periodo 1993-2001. Este dato global puede ser desagregado a partir de la evolución cuatrimestral del Indicador Sintético de Actividad de la Construcción que publica el Ministerio de Economía, que permite observar un comportamiento descendente en el periodo 1998-2001 y un crecimiento sostenido desde 2002 (gráfica 7.1).

Gráfica 7.1. Indicador sintético de la actividad de la construcción. Total tendencia ciclo y componente de construcción de viviendas, serie cuatrimestral, 1993-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía.

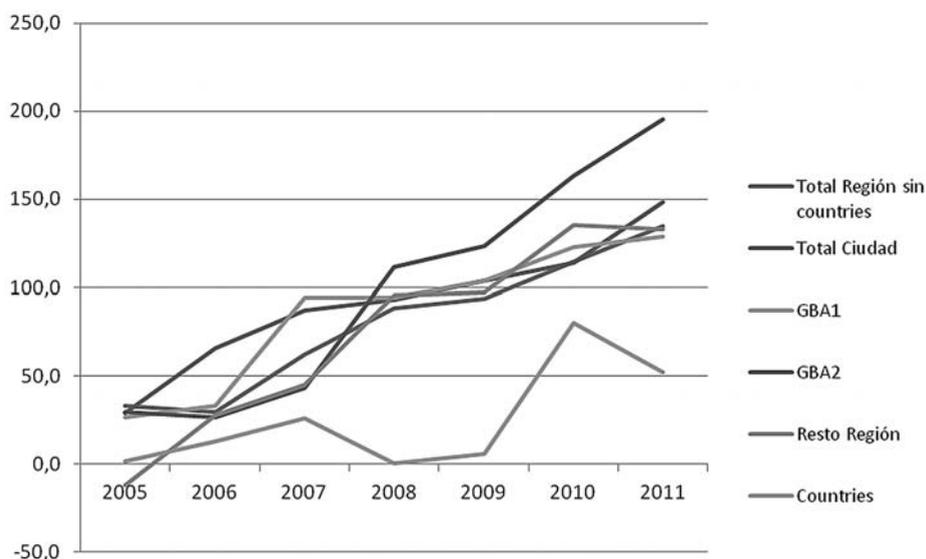
Este dinamismo de la construcción como motor de la economía se explica en gran medida por el derrumbe de los precios del suelo y de los inmuebles producto de la crisis de 2001-2002, que generó una ventana de oportunidad para los sectores con capitales disponibles para su valorización. Como consecuencia, y ante la falta de alternativas de inversión rentables en el sistema financiero, una cantidad importante de capitales acumulados (ahorros) se volcó a la construcción de viviendas nuevas. Este proceso se dio en el marco de una valorización inmobiliaria sostenida, desde el piso de 2002, a la que nos podemos aproximar a partir de la evolución de los precios del suelo urbano.

Si se analiza la distribución del precio del m² de suelo en la RMBA se puede observar una profunda segmentación del mercado que da como resultado una enorme disparidad de precios entre, en primer lugar, la CABA, que presenta los valores absolutos más elevados, y el resto de la región;¹⁷⁴ en segundo lugar, entre las diferentes coronas de conurbación, donde en términos generales se observa una relación inversa entre la distancia y el precio; y en tercer lugar, entre los countries, que se mantienen prácticamente con precios constantes durante toda

174 Un dato interesante relevado por la SSPLAN, que sirve para aprehender la segmentación que caracteriza al mercado inmobiliario de la RMBA, tiene que ver con los saltos registrados en los precios a cada lado de la Avenida General Paz y del Riachuelo, límites geográficos del área central. Estas diferencias van desde el 67% entre Nueva Pompeya y Lanús, hasta el 206% entre Saavedra-Núñez y Vicente López.

la serie, y en las diferentes coronas de conurbación donde se ubican (gráfica 7.2). La evolución de cada serie en términos relativos permite observar que los lotes e inmuebles de la segunda corona experimentaron un aumento más acelerado en el periodo 2004-2011, con casi 200% de valorización acumulada total, seguida de la CABA con casi 150%.¹⁷⁵

Gráfica 7.2. Evolución del precio promedio del m² de suelo, RMBA, 2004-2010



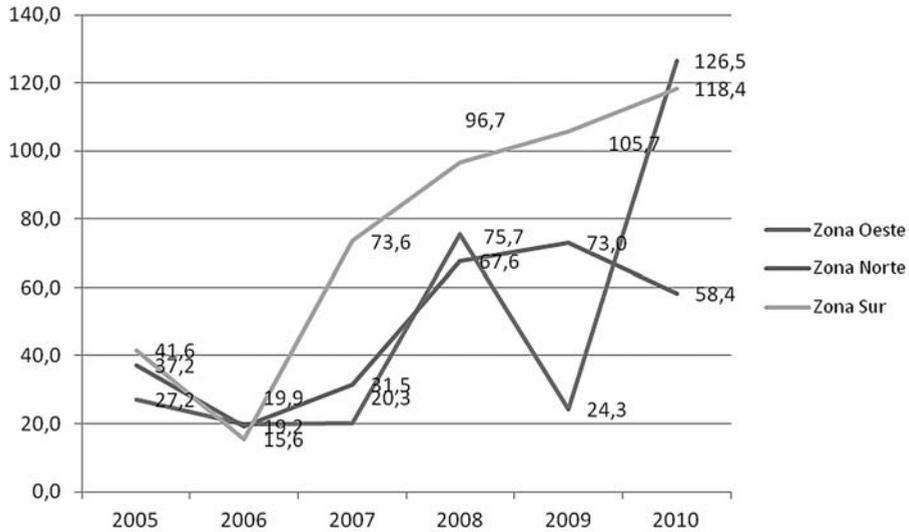
Fuente: SSPLAN (2012).

De la misma manera, si analizamos la evolución de los precios según el corredor geográfico, encontramos que si bien los más elevados en términos absolutos se encuentran en el corredor norte, la zona oeste fue la más dinámica, con incremento acumulado de poco más de 125% (gráfica 7.3), seguida por la zona

175 Esta tendencia a la valorización inmobiliaria sostenida no es privativa de la RMBA. Los valores de todos los centros urbanos del país muestran una tendencia creciente en los últimos años. Así, Reporte Inmobiliario registra una valorización promedio en departamentos usados en zona centro de 24 localidades del interior del 25% para 2004 y se mantiene con fluctuaciones hasta el 2008 (24%), cae al 7% en 2010, el marco de la crisis internacional de 2008, pero que ya en 2011 mostraba una recuperación alcanzando el 11%. Las cinco ciudades que muestran una dinámica de valorización más pronunciada de acuerdo a la misma fuente son Comodoro Rivadavia (por el impacto de la explotación petrolera), Bariloche (por el impacto del turismo), Neuquén (por el impacto de la explotación petrolera), Rosario y Córdoba (ambas por ser grandes ciudades y por el impacto de la explotación sojera).

sur (118%) y por último la zona norte (58%). La evolución está vinculada con la extensión de las diferentes formas de urbanizaciones a través del corredor sur y a lo largo de las autopistas del Oeste, Buenos Aires-La Plata y Buenos Aires-Cañuelas, que aumentaron considerablemente la conectividad de esas zonas de la RMBA.¹⁷⁶

Gráfica 7.3. Tasa de crecimiento acumulada del precio promedio del m² de suelo según corredor geográfico, 2004-2010

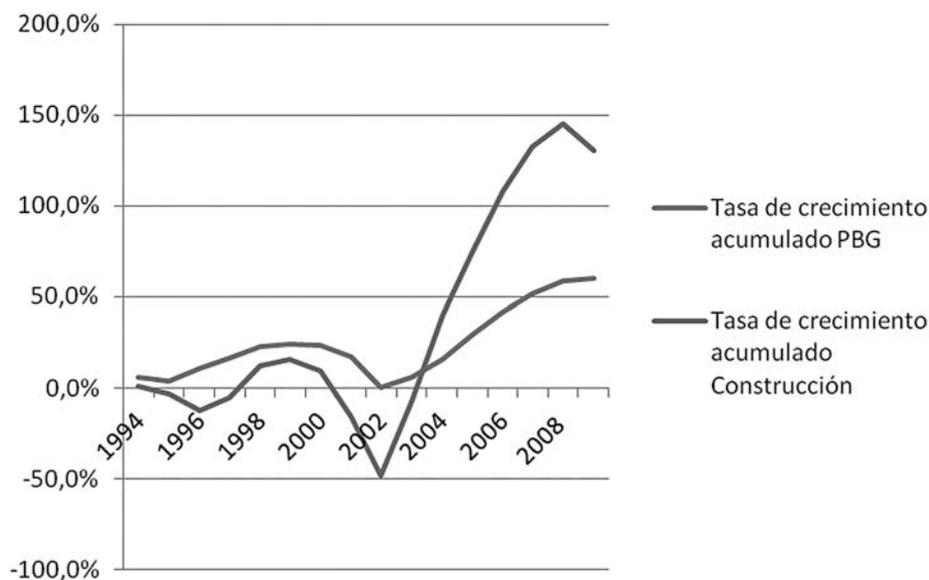


Fuente: SSPLAN, 2012.

176 Con respecto a las urbanizaciones cerradas periféricas, Abba (2010) señala que en el periodo puede observarse una preferencia por un segmento de la interfase rural-urbana del sector periurbano, al que denomina natural-urbano, en la orientación de las inversiones. Estas inversiones, aunque requieran una importante inversión inicial en saneamiento o adecuación para usos urbanos, basaron su rentabilidad en el aprovechamiento de las rentas generadas por la extensión de las infraestructuras viales. Dentro del heterogéneo universo de las urbanizaciones cerradas periféricas, Reporte Inmobiliario relevó en 2005 un total de 456 emprendimientos suburbanos cerrados en la RMBA (countries, barrios privados, etcétera). El 67% de emprendimientos registrados se ubicaba en el corredor norte, pero entre las localidades que mayor cantidad de emprendimientos concentraban se encontraba también Ezeiza, en el corredor sur. Se registró un total de 101,300 lotes, 58% de los cuales todavía no tenía ninguna edificación construida, lo que nos da una pauta de los comportamientos especulativos vinculados a este tipo de urbanización, y nos permite interrogarnos sobre la sustentabilidad en el tiempo de estos emprendimientos. Por su parte, 63% de los lotes con vivienda construida era utilizado para residencia permanente, mientras que 37% se utilizaba como vivienda de fin de semana. El valor de la tierra resultante del mismo relevamiento oscilaba en un rango de entre us\$/m² 50-200 para countries y us\$/m² 25-130 para barrios cerrados en el corredor norte, a us\$/m² 30-130 para countries y us\$/m² 20-70 para barrios cerrados en el corredor sur.

A nivel local, los datos de la CABA también muestran a la construcción como el sector de la economía que tuvo mayor dinamismo desde 2002 (CEDEM, 2012) cuando se reinicia el ciclo de crecimiento, después de una abrupta caída entre 1999-2001 (gráfica 7.4).

Gráfica 7.4. Tasa de crecimiento acumulada del Producto Bruto Geográfico y del Sector Construcción, CABA, 1993-2009, (Base 1993)



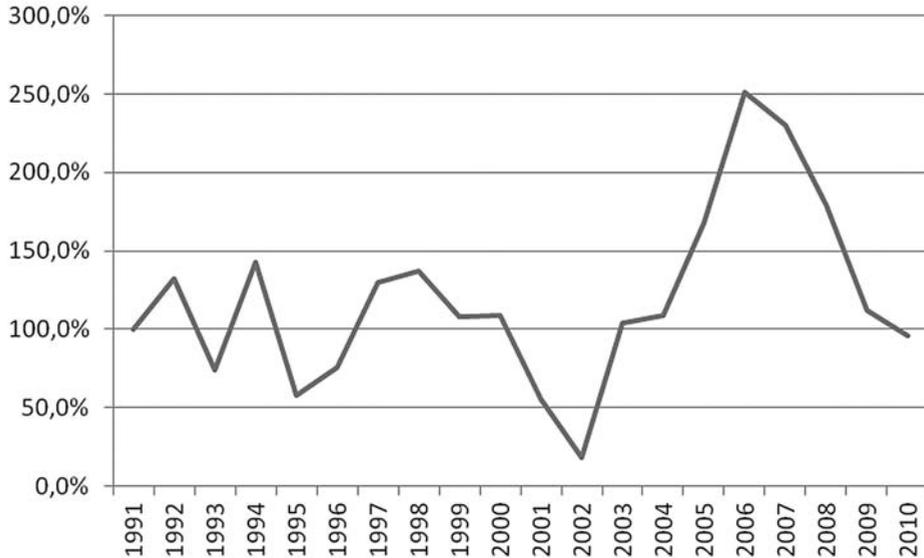
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEYC.

Pese al comportamiento diferencial del sector de la construcción en relación con el PBG, lo cierto es que tanto en el periodo 1991-2001 como en el periodo 2002-2010 se construyen una cantidad similar de metros cuadrados de viviendas nuevas: 11.5 millones de m² *versus* 13 millones de m², lo que implica un aumento relativo de 13% en m² construidos. Esto lleva a relativizar un poco la noción generalizada sobre el "boom" de la construcción en la CABA y a reflexionar sobre las características particulares del proceso en cuestión y su importancia en el proceso de acumulación de capital. Como se vio en capítulos anteriores, uno de los argumentos de este trabajo es que la reestructuración territorial es uno de los mecanismos de ajuste espacio-temporal que el capitalismo implementa para resolver temporalmente las crisis periódicas del proceso de acumulación. Una crisis como

ésa se dio a partir de 1998 e hizo eclosión en 2001, permitiendo una redefinición del régimen de acumulación desde 2002 y un reinicio del ciclo de crecimiento, en el que los capitales volcados a la construcción tuvieron un papel central.

En términos de la evolución de la superficie permitida para la construcción de viviendas nuevas, en la gráfica 7.5 se puede observar claramente un periodo de descenso abrupto entre los años 1999-2002, a partir del cual comienza una acelerada recuperación hasta el año 2007. Posteriormente, el proceso vuelve a estabilizarse en niveles similares a los de principios de la década de 1990.

Gráfica 7.5. Evolución de la superficie permitida para vivienda nuevas, CABA, 1991-2010 (Base 1991=100)

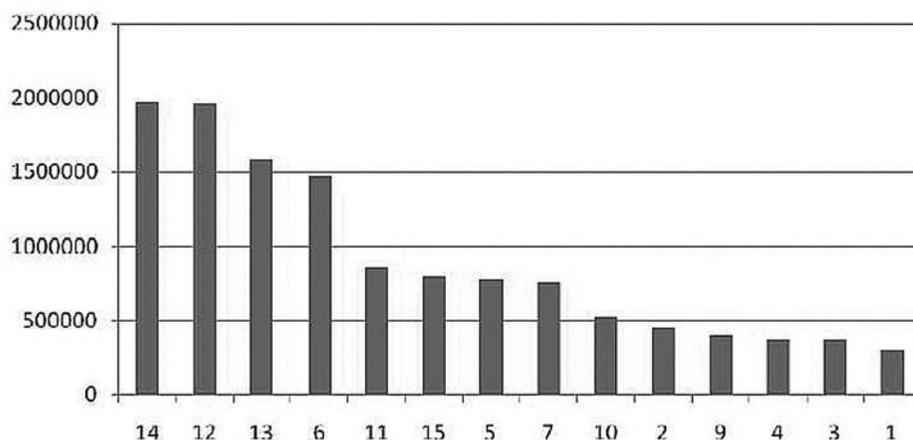


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEYC.

Otro elemento importante a tener en cuenta es que el dinamismo de la construcción de viviendas nuevas tiene como telón de fondo un relativo estancamiento de la población de la CABA que desde 1947 ronda por debajo de los 3 millones de personas, lo que pone en evidencia el desfase entre la dinámica de la actividad constructiva y la de la población. Aún más, un informe del Laboratorio de Políticas

Públicas (2012) señala que, justamente, los barrios en los que más se construyó son aquellos que se han caracterizado por una dinámica demográfica expulsora de población (la zona norte y centro) (gráfica 7.6); mientras que en los barrios donde menos se construyó, son los que tuvieron un crecimiento demográfico más dinámico.

Gráfica 7.6. Evolución de la superficie (m²) construida con destino residencial, por comuna, CABA, 2001-2010



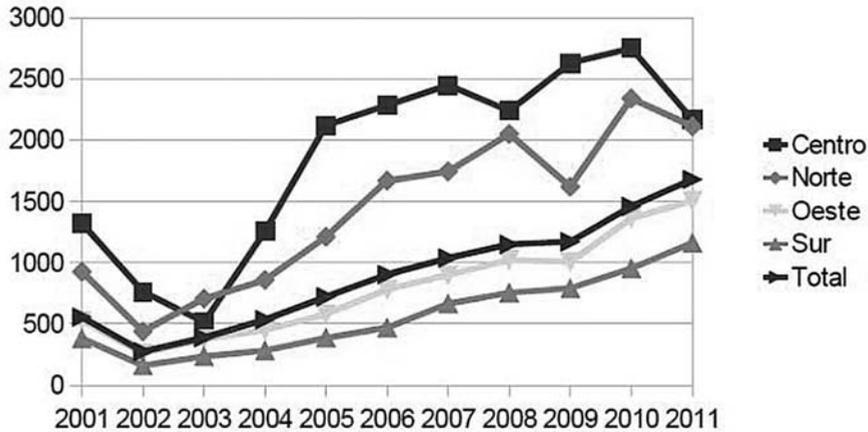
Fuente: Laboratorio de Políticas Públicas (2011).

Esto demuestra, para los autores, que el “patrón de distribución territorial de la población es el inverso al patrón de valorización del suelo”. No obstante, los datos disponibles de la SSPLAN requieren matizar esta afirmación. Si bien en la gráfica 7.6 se puede observar claramente que la zona sur registra precios absolutos más bajos, en la gráfica 7.7 se observa que es el área que muestra un aumento relativo de los precios más elevado, es decir, es la que más intensamente se valoriza. El proceso de valorización implica un movimiento relativo de la estructura de rentas —un movimiento estructural particular— que puede desarrollarse en un área de precios absolutos bajos. La estructuración urbana de la CABA históricamente determinó que el suelo más barato se localice en la zona sur, rasgo vinculado no sólo al comportamiento de los actores inmobiliarios, sino también a definiciones del propio Estado en la regulación de la actividad y de los usos del suelo y en materia de localización de vivienda social. Difícilmente puede imputarse esta realidad a un proceso de los últimos quince o veinte años.

Además, éstos son datos agregados que no permiten captar los diferenciales de precios que se registran en las diferentes zonas en dichas comunas o barrios. Los procesos socioespaciales no responden a los límites jurisdiccionales, sino que están vinculados a la estructura de rentas vigente en un determinado momento.

No obstante, lo que resulta evidente es una valorización relativa importante de la zona sur en los últimos años que, según se postula en este trabajo, está vinculada a una serie de definiciones de parte del gobierno local que enmarcamos en la conformación de un régimen urbano de desarrollo que implementó una política urbana de valorización inmobiliaria, como en el capítulo 6.

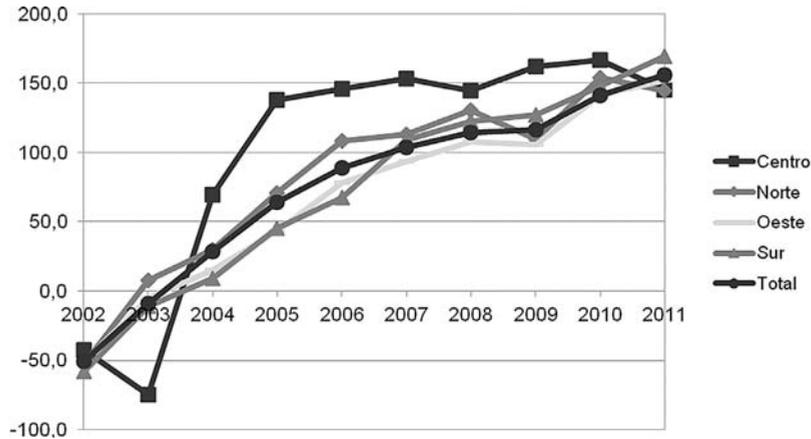
Gráfica 7.7. Evolución del precio promedio del m² de suelo según zonas (en dólares) CABA, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSPLAN (2012).

La tasa acumulada de crecimiento de los diferentes corredores para el periodo 2001-2011 muestra que la zona sur termina la serie ligeramente por encima del resto de las zonas relevadas (gráfica 7.8), pese a que hasta 2011 el proceso estuvo claramente liderado por la zona centro que se derrumba en este último año.

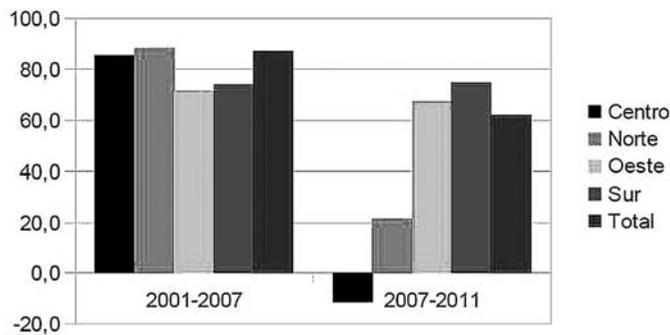
Gráfica 7.8. Tasa de crecimiento acumulada del precio del m² de suelo según zonas, CABA, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSPLAN (2012).

Asimismo, si se observa el porcentaje total de crecimiento de punta a punta, la zona sur también aparece claramente como la que más aumenta en términos relativos (204% para el periodo 2001-2011). En esta evolución pueden identificarse diferentes tramos: en el periodo 2001-2007 el proceso de valorización está liderado por la zona centro y norte; mientras que el periodo 2007-2011 las zonas sur y oeste son las protagonistas (gráfica 7.9).

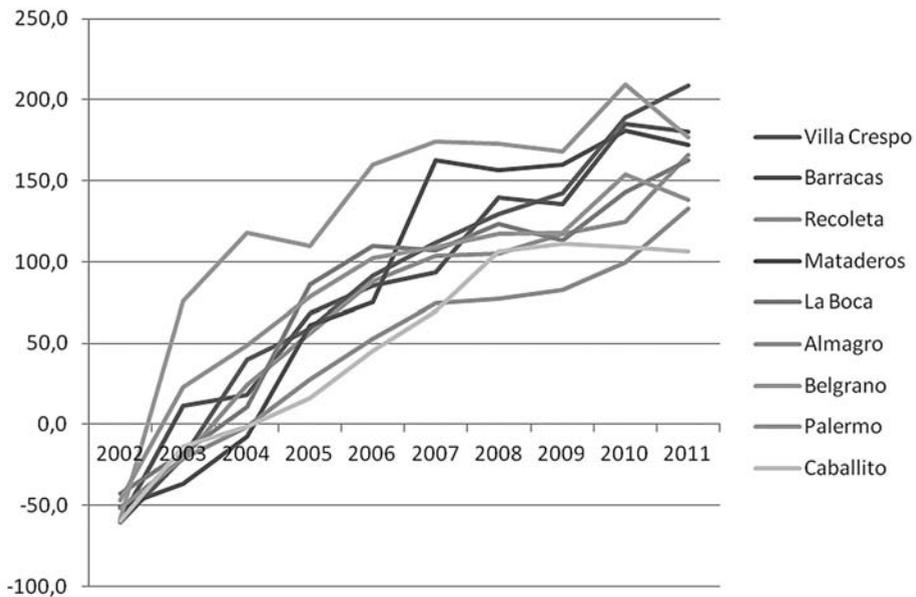
Gráfica 7.9. Tasa de crecimiento total del precio de m² de suelo según zonas, CABA, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSPLAN (2012).

Lo interesante, en línea con la hipótesis de valorización inmobiliaria selectiva, es ver la evolución relativa de los precios en determinados barrios. Así, si bien los valores absolutos más elevados se registran en los barrios que tradicionalmente el mercado eligió para construir (Belgrano, Palermo, Recoleta y Caballito), la evolución relativa de los precios muestra una aceleración importante de los precios en barrios no tradicionales. Así, según datos de la SSPLAN (gráfica 7.10), entre 2002-2011, de los barrios relevados, aquellos que registraron una tasa de crecimiento acumulado más elevada de los precios del suelo fueron Villa Crespo (209%) y Barracas (180.4%), superando a Belgrano, en tercer lugar (176.8%). Mataderos aparece en cuarto lugar con 172.4%, superando a Recoleta (166.3%), mientras que La Boca se ubica en sexto lugar (162.6%), por encima de Palermo (138%), Almagro (132.9%) y Caballito (106.1%).

Gráfica 7.10. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de suelo según barrios seleccionados, CABA, 2001-2011

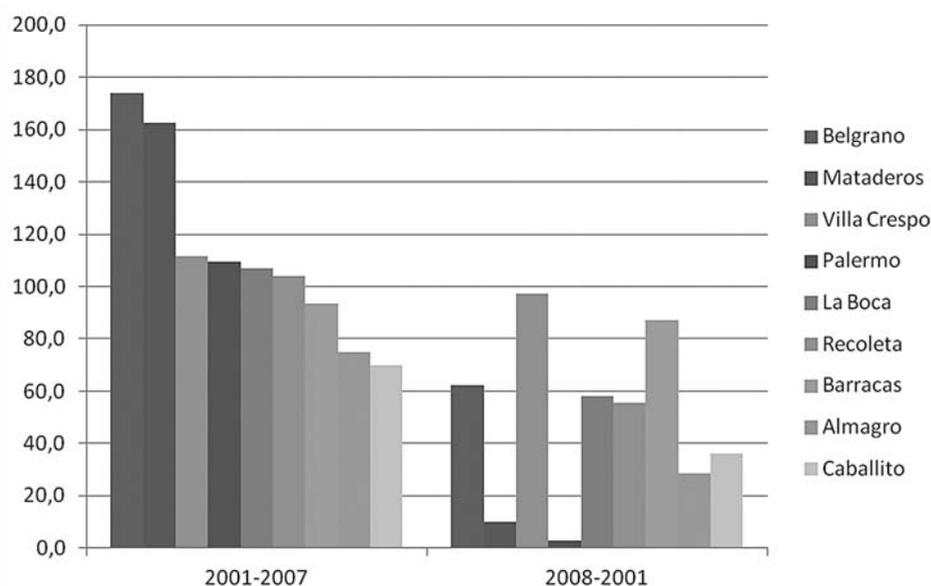


Nuevamente, si se segmenta el análisis en dos periodos se pueden observar diferencias interesantes (gráfica 7.11). Entre 2002-2007 el proceso de valorización estuvo encabezado por Belgrano (174.1%), seguido de Mataderos (162.4%) y Villa

Crespo (111.5%). Palermo aparece en una mejor posición (109.3%) superando a La Boca (107%), mientras que Recoleta supera a Barracas (103.9% y 93.4%) que en el global aparecía en segundo lugar.

En el periodo 2008-2011, en cambio, el proceso aparece liderado por Villa Crespo (97.4%) y Barracas (87%), seguido de Belgrano (62.4%) y La Boca (58.1%) supera a Recoleta, Caballito y Palermo.

Gráfica 7.11. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de suelo por barrios seleccionados según subperiodos, CABA, 2001-2011



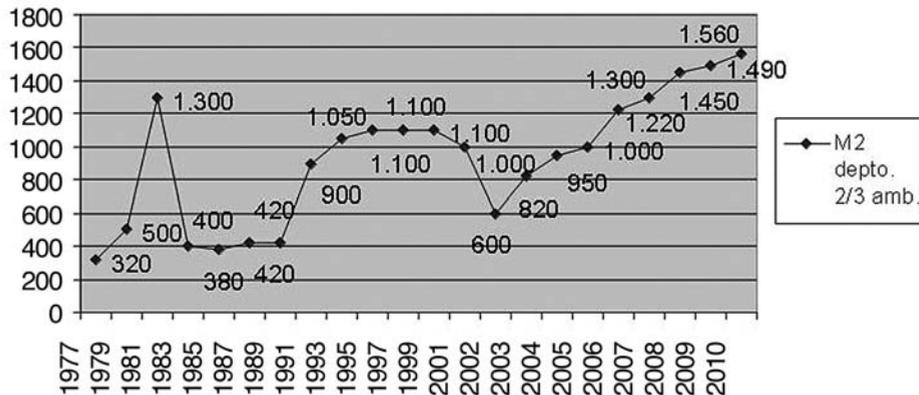
Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSPLAN (2012).

La aceleración de los precios del suelo, según el marco teórico desarrollado en el capítulo 3, puede estar vinculada a la generación de una brecha de la renta del suelo en algunas áreas, producto de un reacomodamiento de la estructura de rentas, lo que implica un movimiento estructural particular de los precios del suelo. En el caso de un barrio como Belgrano o Recoleta, esta brecha se vincula posiblemente con la densificación a través de la verticalización, que implica reemplazar edificaciones bajas por edificios en altura. Para que esto se produzca, Jaramillo (2009) identifica una relación determinada entre precio del suelo y costos de construcción en altura que denomina "edificabilidad económica". No obstante,

en barrios como Barracas o La Boca, esta brecha está asociada a la emergencia de rentas diferenciales de vivienda, por la mejora en la accesibilidad, la dotación de infraestructuras y servicios públicos —que se explican por la definición del área para su valorización, como se vio en el capítulo 6—; y de rentas de monopolio de segregación, por la localización creciente de sectores medios-altos en barrios tradicionalmente populares.

Por su parte, en este contexto de valorización del suelo, los precios de los inmuebles edificados no dejaron de aumentar desde 2002, pasando el promedio del precio del m² en departamentos usados de 2/3 ambientes de us\$ 600 en 2002, a us\$ 1,560 en 2010, según Reporte Inmobiliario. Esto implica un aumento total de casi 150%, en moneda extranjera, en un contexto de devaluación progresiva del peso —que se devaluó más de 128% desde el promedio de la cotización de 2002 (3.2 pesos, un dólar) y más de 400% si se toma el nivel vigente bajo el Plan de Convertibilidad (un peso, un dólar). No obstante, si se mira el conjunto del período de estudio, se puede ver que el aumento de los precios de los inmuebles es un fenómeno que se inicia a mediados de la década de 1990 (gráfica 7.12). En realidad, lo que parece haber ocurrido es que desde 1999 el deterioro de la situación económica terminó por derrumbar los precios, que alcanzaron su piso en 2002. Desde entonces, la recuperación fue acelerada, pero superando apenas en 2007 el pico alcanzado en 1999.

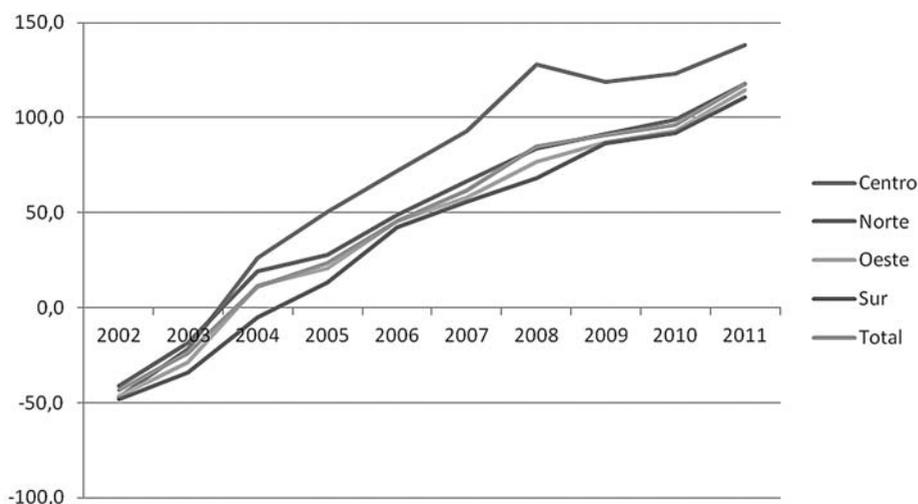
Gráfica 7.12. Evolución del precio de oferta de m² de departamentos de 2/3 ambientes usados, CABA, 1977-2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Reporte Inmobiliario.

La SSPLAN también releva precios de inmuebles edificados, pero sólo lo hace desde 2001, con lo cual limita las posibilidades de análisis en el largo plazo. No obstante, la dinámica general registrada desde entonces es muy similar: se produce un derrumbe de los precios a pasar del año 2001 a 2002 (cae 43.3%), y una rápida recuperación de los mismos desde entonces (gráfica 7.13). Esta evolución general esconde diferencias por zona. Se puede observar que la evolución de los precios muestra la zona centro liderando el proceso con bastante diferencia. Sin embargo, no se observan diferencias sustanciales entre las otras zonas.

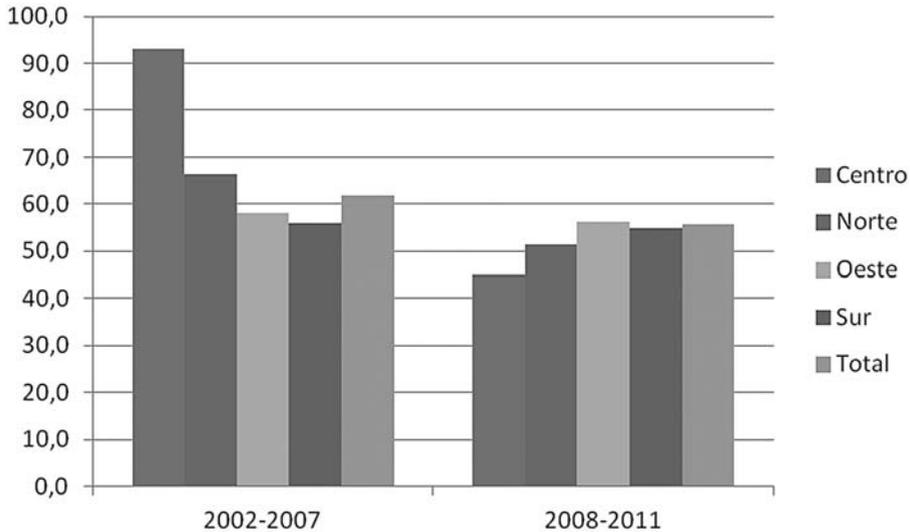
Gráfica 7.13. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de departamentos según áreas, CABA, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSPLAN (2012).

No obstante, si se toman los periodos 2001-2007 y 2008-2011 de manera diferenciada (gráfica 7.14), observamos que en el primer periodo el proceso está liderado claramente por la zona norte (93.2% de crecimiento acumulado), pero que el segundo periodo está liderado, aunque con menor diferencia, por las zonas oeste y sur (56.3% y 54.8% respectivamente), siguiendo la tendencia observada por los precios del suelo.

Gráfica 7.14. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de departamentos según zona y subperiodo, CABA, 2001-2011 (en dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSPLAN (2012).

En términos generales, tomando la dinámica de precios del suelo y de los departamentos en su conjunto, pareciera que después de una recuperación de los precios muy acelerada y liderada fundamentalmente por la zona norte y centro, en el periodo de mayor auge del sector (2002-2007), paulatinamente estas zonas se empiezan a estancar —tal vez como resultado de cierta saturación de la oferta y una menor disponibilidad de suelo. También es posible postular que la elevación acelerada de los precios de venta en esas áreas tendió a cerrar la brecha de la renta del suelo, en consonancia con las tendencias que López Morales (2009) observa para Santiago de Chile. Esto implicaría una relación entre precios del suelo y costos de construcción en altura que se ubican por debajo del punto de edificabilidad económica.

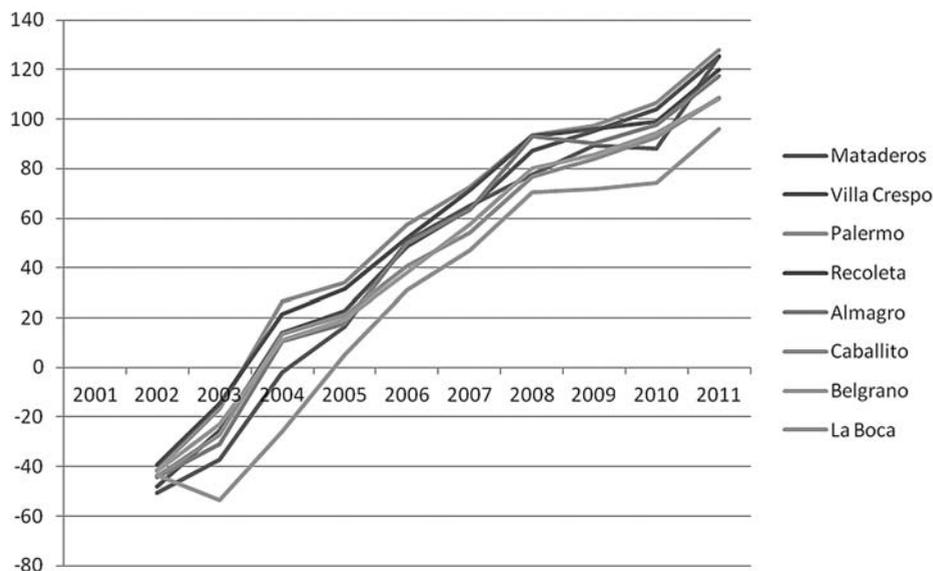
228

En este contexto, la "mirada" del sector empieza a trasladarse desde 2007 cada vez más a la zona oeste y sur, que si bien tienen todavía precios absolutos más reducidos, empiezan a liderar la dinámica relativa de precios. Este deslizamiento también puede estar expresando un relativo éxito en la política de promoción de

la renovación urbana, por ejemplo, en los barrios del sudeste, a medida que las nuevas rentas empiezan a ser expresadas en los precios.¹⁷⁷

No obstante, si se desagrega todavía más la información, hasta el nivel de los barrios seleccionados por SSPLAN, la dinámica se modifica considerablemente y arroja características interesantes. Se puede observar que, entre 2002-2011, el ranking de evolución en términos relativos está encabezado por Palermo (128%), seguido por Mataderos y Villa Crespo (con 125.6% los dos). En tercer lugar aparece Recoleta (120.1%). La Boca y Barracas, por su parte, son los últimos con 108.1% y 96% respectivamente. Contrariamente a lo que ocurre con el suelo, este ordenamiento no varía si se analizan los subperiodos 2001-2007 y 2008-2011.

Gráfica 7.15. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de departamentos según barrios, CABA, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSPLAN (2012).

177 Resta ver en futuras investigaciones qué intervenciones estatales pueden vincularse con el proceso en la zona oeste. Se puede hipotetizar que en gran medida se produce un efecto "derrame" o "expansión" desde barrios como Palermo o Belgrano, sobre barrios como Villa Urquiza, Villa Crespo, Chacarita, próximos geográficamente y con características urbanas más cercanas que los barrios del sur. Esto permitiría explicar, en el caso de Palermo, el proceso de "palermitización" de barrios aledaños (Guerschman, s.f.; González Bracco, 2009).

Se evidencia que la dinámica del precio de los departamentos presenta grandes diferencias con respecto a la dinámica de los precios del suelo analizada más arriba. Esta diferencia está indicando que existe una multiplicidad de factores que condicionan el precio de los inmuebles edificados: entre ellos, el perfil de la demanda y las decisiones de inversión de los agentes inmobiliarios. De esto se puede inferir que hay barrios, especialmente los del sudeste (La Boca y Barracas), que todavía siguen mostrando cierta resistencia en términos del perfil de la demanda, lo que explica que mantengan precios muy bajos, pese a una relativa aceleración de la evolución de los precios del suelo. De hecho, según se vio en el capítulo 3, esto puede estar indicando que todavía no se cruzó el umbral económico necesario para que se desplieguen de manera decidida los procesos de renovación urbana, es decir, la convergencia entre los precios de los inmuebles edificados y el precio de los terrenos, que hace rentable la renovación de un área delimitada. Se puede hipotetizar que en un futuro, de seguir liderando estos barrios el aumento relativo de los precios del suelo y de seguir tan retrasado en términos de la evolución de los inmuebles edificados, ese umbral finalmente se cruzará y la renovación urbana se desplegará con mayor claridad, con todos los efectos sociales y económicos señalados.

Los datos de evolución de los precios del suelo son coincidentes con el planteamiento realizado en el capítulo 6, donde se identificó una serie de iniciativas públicas que concentraron la inversión, subsidios, exenciones y otras iniciativas en los barrios del sur de la ciudad, especialmente en los del sudeste, como parte de una definición de que apuntaba a valorizar dicha área. Esta definición y las iniciativas que conllevan parecen estar expresándose paulatinamente en el reajuste de los precios del suelo, lo que permite inferir transformaciones en la estructura de rentas (diferenciales y de segregación) que generan un movimiento estructural particular en los precios del suelo. No obstante, todavía no se expresan al nivel de los departamentos, lo que requiere profundizar en estudios de mercado para indagar sobre el perfil de la demanda y la oferta, para ver en qué medida el proceso de renovación urbana no termina de desplegarse por uno u otro factor. Como se analizó en el capítulo 5, es probable que la concentración de tipologías de hábitat popular como villas, asentamientos, inquilinatos y conventillos en estos barrios sea uno de los factores que inciden en cierta resistencia por parte del mercado. De la misma manera, otros factores vinculados a la estructura urbana, como la presencia de grandes infraestructuras (hospitales, estaciones de ferrocarril), la existencia de distritos de uso industrial y la cercanía con el Riachuelo, pueden ser también relevantes para explicarla.

Lamentablemente no hay datos oficiales de evolución de los precios para Villa Urquiza y Puerto Madero para los mismos años. De todas formas, se pudo ver en el capítulo 6 algunos datos aislados sobre la valorización de algunas parcelas en el caso de Puerto Madero y sí se contó con datos sobre precios en Villa Urquiza para el año 2010, cuando se subastaron las parcelas de la traza de la Ex au3. Según la hipótesis de este trabajo, la venta de activos públicos y la consecuente transferencia de renta al sector privado fueron el punto de partida para impulsar los procesos de valorización en esas áreas.

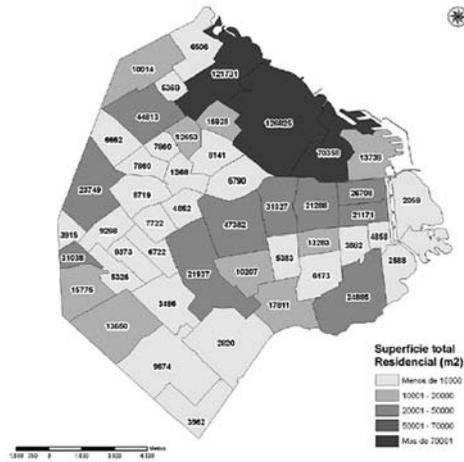
Los patrones de estructuración de la oferta y demanda en el mercado inmobiliario se expresaron también en los metros cuadrados residenciales construidos en el periodo.

Los barrios del sudeste concentran en toda la serie un porcentaje de m² residenciales construidos muy limitado. Su comportamiento fue errático, con altibajos, ubicándose el promedio en torno de 3% del total de m² residenciales construidos, con años de participación elevada (2001, 4.3%; 2003, 4.2%; 2008, 4.1%) y años de muy baja participación (2002, 1.7%; 2005, 1.9%; 2011, 1.1%).

La construcción de metros cuadrados residenciales se concentró en barrios como Palermo, Belgrano, Recoleta y Caballito, que explicaban en 2001 el 41.2% de los m² construidos. Pero se puede observar cómo a medida que transcurren los años se empieza a desplazar la construcción hacia otros barrios, lo que puede vincularse a cierta saturación de la oferta y también a las restricciones en la disponibilidad de suelo para nuevos emprendimientos. En 2011, estos cuatro barrios explicaban sólo 29.9% de los m² residenciales construidos, mostrando una importante merma en su participación.

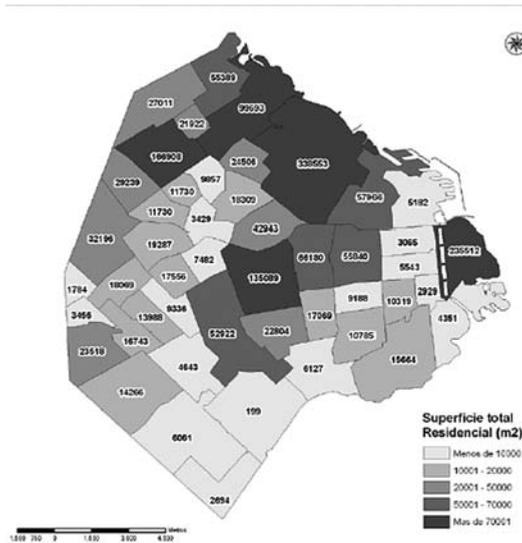
El mercado fue virando hacia otras zonas, lo que generó una dispersión mucho mayor de la construcción y el aumento sostenido en algunos barrios que antes no eran tan atractivos para el mercado: hacia el oeste, barrios como Almagro y Flores aumentaron su participación con el correr de la década hasta 2008 (pasando de explicar el 6.4% de m² residenciales construidos en 2002, al 12.1%). Hacia el noroeste, barrios como Villa Urquiza y Villa Devoto, que en 2002 sumaban apenas 4.7%, en 2010 pasaron a casi 15% del total. Un caso excepcional es Puerto Madero que entre 2001-2002 prácticamente no registró construcciones, pero que concentró una gran cantidad de metros cuadrados entre los años 2003-2008, y después prácticamente desaparece, lo que podría dar cuenta del agotamiento de las parcelas de suelo disponibles y la finalización de este ciclo de renovación de dicho barrio, al menos en lo relacionado con el uso residencial.

Mapa 7.1. Superficie total residencial construida (m²), CABA, 2001



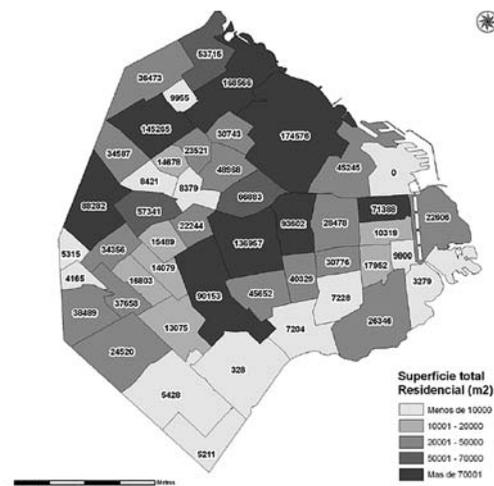
Fuente: SSPLAN (2012).

Mapa 7.2. Superficie total residencial construida (m²), CABA, 2005



Fuente: SSPLAN (2012).

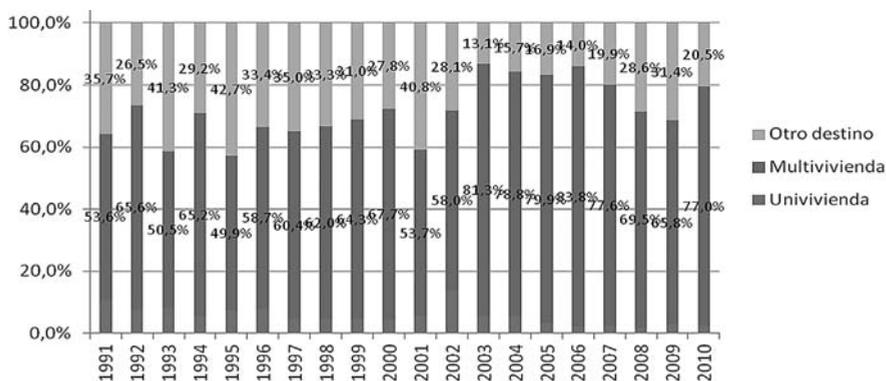
Mapa 7.3. Superficie total residencial construida (m²), CABA, 2011



Fuente: SSPLAN (2012).

Por su parte, prácticamente la totalidad de esta superficie construida en el periodo se explica por la construcción de viviendas nuevas, siendo minoritaria la superficie correspondiente a ampliaciones o refacciones. Asimismo, la casi totalidad de esta superficie se explica por vivienda multifamiliar, lo que da cuenta de una de las características salientes de la actividad en el periodo: la densificación y el reemplazo de viviendas unifamiliares por viviendas multifamiliares (gráfica 7.16). Así, mientras que para el periodo 1991-2001 el promedio de multiviviendas se ubicaba en el 59.2%, para el periodo 2002-2010 este promedio ascendió a 74.6%.

Gráfica 7.16. Superficie cubierta por destino de la obra, CABA, 1990-2010

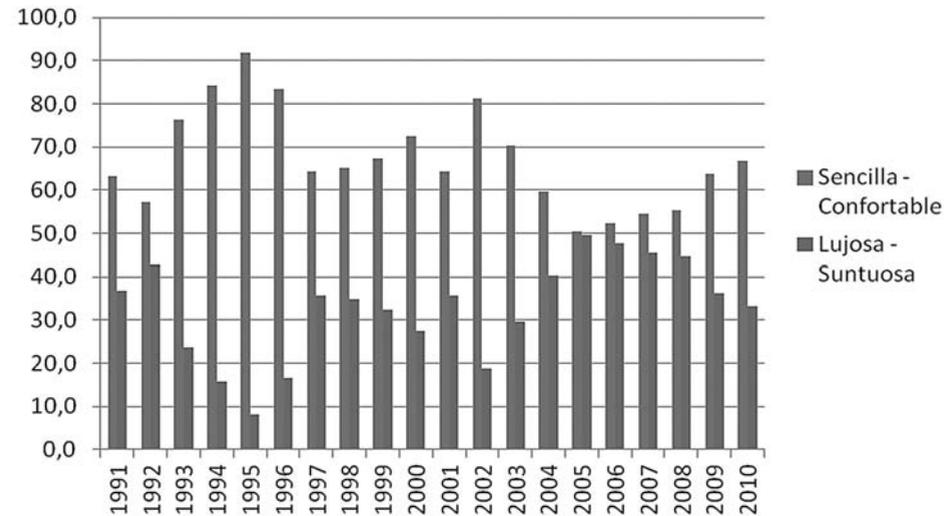


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos GCABA.

La construcción de viviendas no se distribuyó de manera homogénea entre los diferentes segmentos de la oferta, sino que estuvo motorizada fundamentalmente por las viviendas de mayor categoría, orientada a la demanda de sectores medios-altos y altos, que no suelen valerse del crédito hipotecario como mecanismos de acceso, sino de su capacidad de ahorro.

Como se puede ver en la gráfica siguiente, el aumento de la oferta de viviendas destinadas a los sectores de ingresos medios-altos y altos —las categorías lujosa y suntuosa— alcanza en la última década niveles muy elevados (42.5% promedio en el periodo 2004-2010), mientras que durante la década de 1990 el promedio era mucho menor (28.2% entre 1991-2001) (gráfica 7.17).

Gráfica 7.17. Viviendas nuevas solicitadas en los permisos de construcción por categoría de vivienda, CABA, 1991-2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos GCABA.

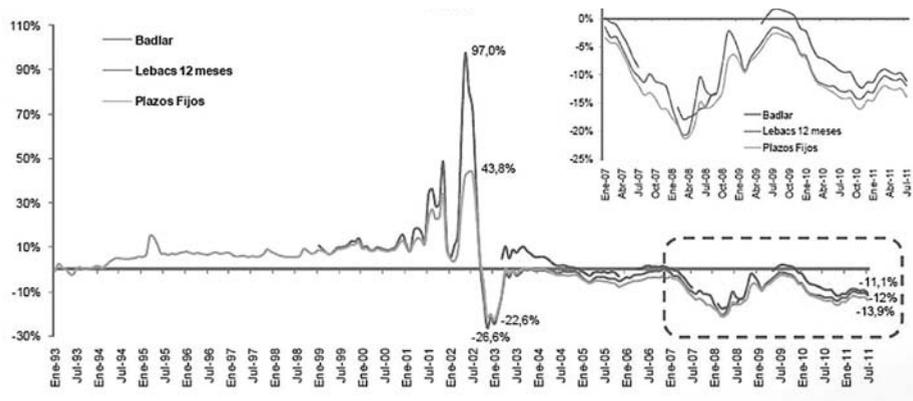
Otro de los factores fuertemente vinculados al auge de la construcción es el descalabro financiero que implicó los denominados "corralitos" y la "pesificación asimétrica" de 2002,¹⁷⁸ que paralizaron prácticamente el sector bancario a

178 El "corralito" consistió en una serie de restricciones al retiro de los depósitos bancarios que implementó el gobierno de la Alianza para intentar paliar, infructuosamente, la crisis en diciembre de 2001. Posteriormente el gobierno interino de Eduardo Duhalde, en 2002, decretó la pesificación asimétrica de los depósitos.

la salida de la convertibilidad. La desconfianza en el sector bancario coadyuvó en que gran parte de los ahorros disponibles se invirtieran en la construcción de viviendas nuevas. En un informe del *Suplemento Cash* de *Página 12*,¹⁷⁹ se marcaba que apenas en 2006 se empezaba a vislumbrar la recuperación del sector bancario. No obstante, cuando esta situación comenzó a normalizarse, la aceleración de la evolución de los precios generó nuevamente una distorsión en las expectativas de la economía. Según un informe del Banco Ciudad (2011), uno de los principales factores que explican el auge de la construcción en estos años y el elevado precio de los inmuebles es la falta de alternativas de inversión en pesos en el sistema financiero, que se encuentra desde 2007 con tasas de interés reales (contemplando la inflación) negativas (gráfica 7.18).

Todavía en 2004, Reporte Inmobiliario afirmaba que no existían precios de referencias claros para los operadores del mercado inmobiliario.¹⁸⁰ Los comportamientos “anormales” de los ahorristas que se resistían a depositar sus fondos en los bancos y los volcaban al mercado inmobiliario se postulaba como la principal explicación para la valorización del precio de los inmuebles.

Gráfica 7.18. Evolución de tasas de interés reales, 1993-2011



Fuente: Banco Ciudad (2011).

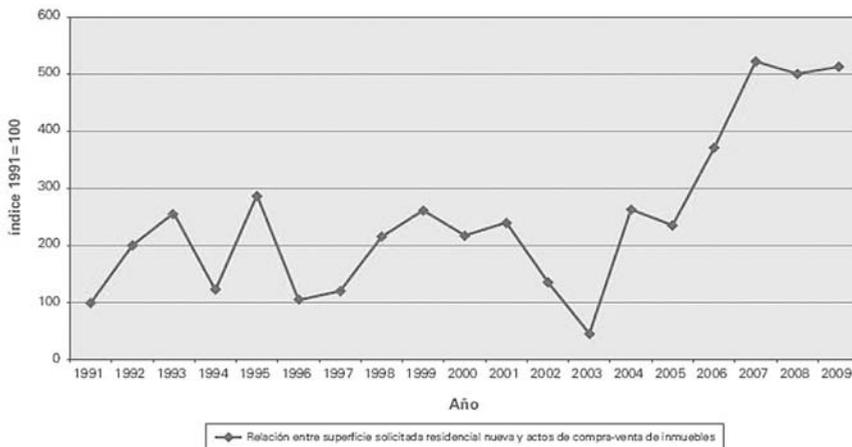
No obstante, el CEDEM (2010) señala que este auge de construcción de viviendas nuevas no se corresponde con un mayor dinamismo en el mercado, lo que se

179 *Página 12*, 8 de enero de 2006.

180 Nota publicada en *La Nación* el 16 de febrero de 2004.

observa en un relativo estancamiento de la compraventa de viviendas, según la evolución de las escrituras traslativas de dominio. En este sentido, durante toda la década, la relación entre la superficie solicitada para construcciones nuevas y la compraventa de inmuebles a través de escrituras traslativas de dominio, se mantuvo en niveles inferiores a los de la década de 1990 (gráfica 7.19). Interesa resaltar este dato a fin de poner en evidencia las particularidades de la dinámica inmobiliaria en el periodo de la postconvertibilidad. En gran medida, la inversión en la construcción de viviendas nuevas se realizaba de manera independiente de las expectativas de retorno de esa inversión, como forma de resguardar el valor de los activos (reserva de valor), invirtiendo en un sector que mostraba una dinámica de precios en acenso, como se verá a continuación. En este marco, se generaron enormes ganancias por parte de los desarrolladores que pudieron apropiarse de la valorización inmobiliaria del suelo urbano (especialmente en el periodo 2002-2007) en la zona norte y centro donde los márgenes fueron más amplios. A medida que avanzaba la década, el aumento de los costos (materiales y salarios, fundamentalmente) fue acortando este margen y el proceso de valorización se trasladó al sur y al oeste.

Gráfica 7.19. Relación entre la superficie solicitada para construcciones nuevas residenciales (univiviendas y multiviviendas) y la compraventa de inmuebles (escrituras traslativas de dominio y escrituras hipotecarias), CABA, 1991-2009 (Base 1991=100)



Ingresos

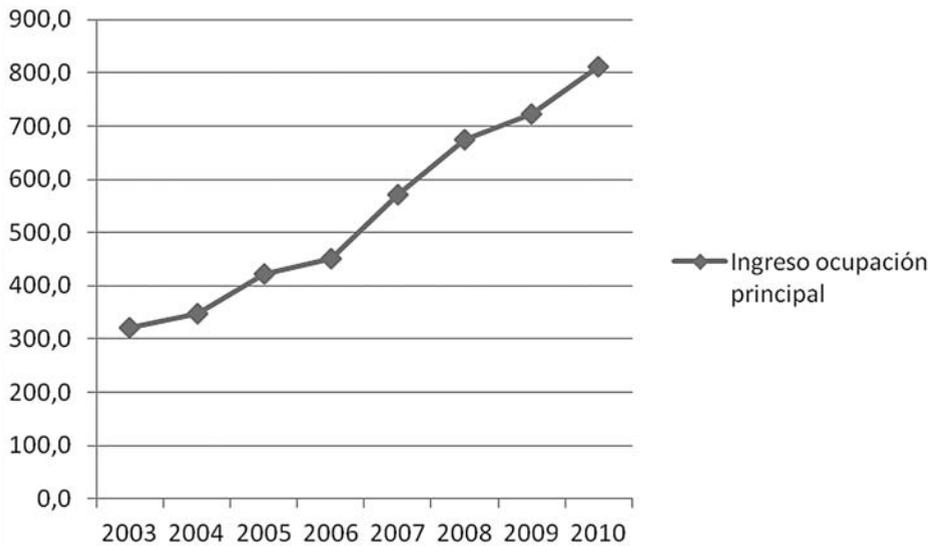
En el capítulo 3 se conceptualizaron los procesos de producción del hábitat en tres grandes conjuntos: producción capitalista, producción social y políticas urbanas. Tanto la producción capitalista como la producción social están, en parte, condicionadas por los ingresos que los hogares pueden disponer para acceder a una vivienda. La producción social del hábitat se caracteriza por una inversión progresiva de los hogares en el mejoramiento de la vivienda y el hábitat. Este proceso puede durar muchos años, hasta décadas, y está estrechamente relacionado con el ciclo vital del hogar (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011). Por su parte, la producción capitalista del hábitat también está estrechamente condicionada por los ingresos y por la capacidad de ahorro de los hogares, que son los dos principales factores que constituyen la demanda efectiva del hábitat producido, ya sea en forma de transferencia de la propiedad o para una renta periódica (alquiler). Esta demanda puede realizarse en el mercado sin intermediación pero, dado el elevado costo de la vivienda en relación con los ingresos, también puede intervenir el capital hipotecario.

En este contexto, para abordar de manera adecuada la capacidad de acceso de los hogares a la vivienda y el hábitat, se analiza el perfil ocupacional y de ingresos de los hogares. Dada la limitada acción pública en términos de política habitacional, como se analizó en el capítulo 5, la población que no cuenta con ingresos suficientes para ahorrar y, posteriormente, acceder al suelo y a la vivienda por medio de mecanismos de mercado, no tiene otra alternativa que resolver sus necesidades habitacionales por fuera del mercado formal (autoconstrucción fuera de norma, hacinamiento, ocupación de tierras y viviendas, etcétera).

Los datos de ingresos disponibles de la EAH son del año 2003 a 2010. El ingreso de la ocupación principal de la población muestra una evolución positiva durante todo el periodo, desde algo más de us\$ 300 dólares en 2003 hasta más de us\$ 800 dólares en 2010 (gráfica 7.20), lo que implica una tasa de crecimiento acumulado de 100%.¹⁸¹

181 Para convertir los datos a us\$ se utiliza el promedio de la cotización oficial de cada año del Banco Central de la República Argentina.

Gráfica 7.20. Evolución del ingreso de la ocupación principal en CABA, 2003-2010 (en dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EAH.

De esta manera, si se observa el periodo 2003-2010 para el que tenemos datos de ingresos, resulta evidente que los ingresos de la ocupación principal se actualizan en 100%, mientras que el precio de los departamentos se actualiza según la SSPLAN en 120%. Esta diferencia pone en evidencia un ensanchamiento de la brecha entre ingresos y precio de los inmuebles y, por ende, una disminución de las posibilidades de acceso. No obstante, si se analiza la evolución de la relación entre el ingreso medio de la ocupación principal anualizado y el precio promedio de un departamento de 60 m² entre diferentes fuentes de información disponibles se pueden observar tendencias contrapuestas. Mientras que según la SSPLAN la brecha aumenta ligeramente en el periodo, para la Dirección General de Estadísticas y Censos, que cuenta con datos desde 2006, se observa un ligero estrechamiento de la brecha (ver cuadro 7.1). Pese a las disparidades, todas las fuentes disponibles ponen en evidencia que se requiere acumular un equivalente aproximado a los 10 años de salario anualizado para lograr el acceso a una vivienda.

Cuadro 7.1. Ingreso medio de la ocupación principal, anualizado, precio promedio de un departamento de 60 m² y relación entre el precio promedio y el ingreso anualizado, CABA, 2003-2010

Año	Mensual	Anual (1)	Precio deptos. (us\$) Reporte inmobiliario (2)	Precio deptos. (us\$) SSPLAN (3)	Precio deptos. (us\$) CDI (4)	Precio deptos. (us\$) DGEYC (5)	2/1	3/1	4/1	5/1
2003	295.2	3,542	49,200	36,120	40,505		13.9	10.2	11.4	0.0
2004	321.7	3,861	57,000	48,780	49,032		14.8	12.6	12.7	0.0
2005	394.1	4,730	60,000	54,900	57,785		12.7	11.6	12.2	0.0
2006	430.0	5,160	73,200	67,020	63,660	64,560	14.2	13.0	12.3	12.5
2007	546.8	6,561	78,000	78,000	71,527	67,500	11.9	11.9	10.9	10.3
2008	652.8	7,834	87,000	95,940	81,343	78,600	11.1	12.2	10.4	10.0
2009	687.0	8,244	89,400	101,520	92,059	89,160	10.8	12.3	11.2	10.8
2010	793.6	9,523	93,600	107,040	103,540	90,840	9.8	11.2	10.9	9.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de EAH, SSPLAN (2012), DGEYC, Cdi Consult y Reporte Inmobiliario.

La relación ingreso/acceso a la vivienda a través del mercado está profundamente mediada por las diferencias territoriales de la oferta. De acuerdo con Reporte Inmobiliario, en 2003, se requería en CABA un promedio de 9.3 años de salario medio (\$ 864) de un trabajador para poder acceder a la compra de un departamento de 70 m², en una zona media (us\$ 475 el m²). Sin embargo, esta brecha se estiraba hasta 15.2 años cuando el inmueble se localiza en Recoleta, mientras que se achicaba a alrededor de 7 años en barrios como La Boca, Nueva Pompeya o Mataderos.

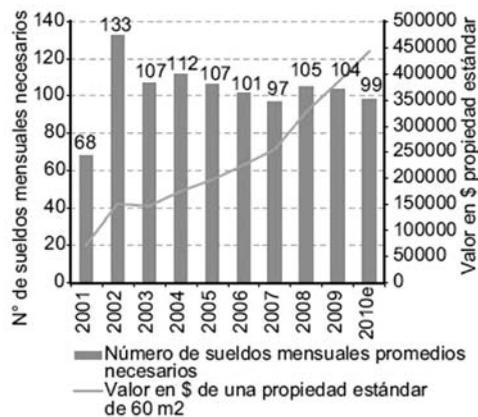
De la misma manera, según datos de la DGEYC, en 2006, se requerían 11.9 años del ingreso medio anual de la ocupación principal para adquirir un departamento usado de tres ambientes de 60 m² (cuadro 7.10.). Esta relación aumentaba a 16.7 años en Recoleta, mientras que se reducía a 7.7 años en Nueva Pompeya. En 2010, las proporciones habían bajado a 9.3 para el total, 12.6 en Recoleta y 6.2 en Nueva Pompeya.

De acuerdo con la diferenciación de zonas que propone la SSPLAN (2012), en 2003 se necesitaban 12.7 sueldos anualizados en el norte, mientras que en el sur

esa proporción caía a 7.4. En 2010, la brecha en el norte se había ensanchado a 13.7, mientras que en el sur lo había hecho también a 8.7 años de ingresos anualizados.

En términos generales, se puede postular que la relación entre el ingreso y el acceso a la vivienda se vio profundamente afectada por la megadevaluación de 2002, que produjo un desfase entre estas variables. Es por eso que todavía diez años después esta relación aparece muy por encima de la que se registraba en la década de 1990. Según los datos de la consultora inmobiliaria CDI, que elabora un índice de Nivel de Esfuerzo de Acceso a la Vivienda desde el año 1993, el promedio de años para acceder a una vivienda en el periodo 1996-2001 era de 5 años, con un ingreso medio de \$1,112 mensuales y un precio promedio de la vivienda de \$ 66,322. En el periodo 2002-2011 el promedio ascendió a 8.9 años, con un ingreso medio de \$ 2,304 y un precio promedio de la vivienda de \$ 243,010.¹⁸² De acuerdo con la serie de datos de esta consultora, el salto abrupto se da a partir de la megadevaluación, cuando se pasa de 5.2 años en el segundo semestre de 2001 a 9.1 años en el primer semestre de 2002. De forma coincidente, un informe de BBVA (2010) muestra cómo la brecha entre ingresos y precios de inmuebles se ensanchó por la crisis de 2001-2002. Sin embargo, advierte que desde entonces se encuentra en progresivo descenso, no obstante todavía se ubicó en 2010 en 46% por encima del valor de 2001 (gráfica 7.21).

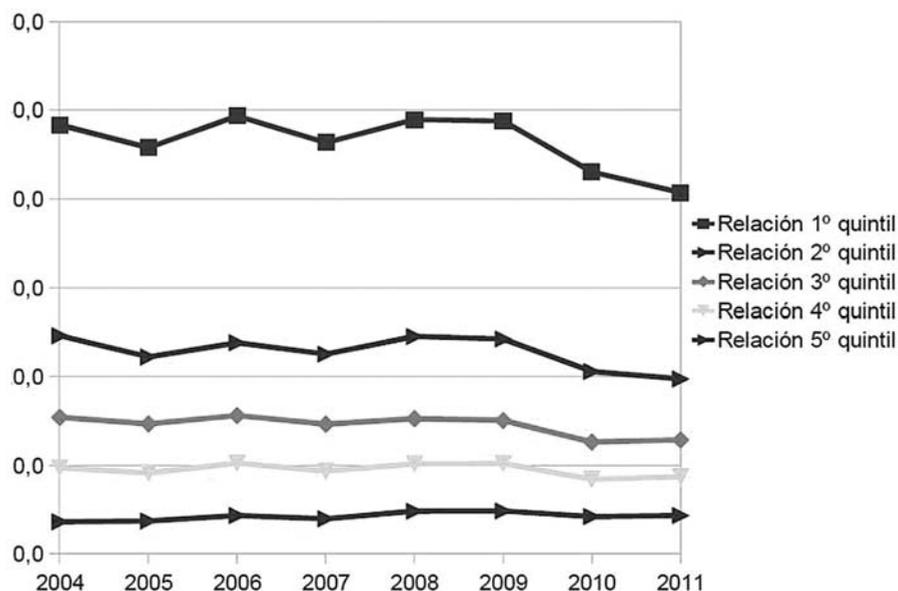
Gráfica 7.21. Accesibilidad de la vivienda, CABA, 2001-2010



Como ya fue señalado, los datos globales esconden profundas diferencias en los barrios de la CABA. Es posible aproximarse a estas disparidades a través de los datos disponibles de distribución del ingreso medio individual en quintiles de la EPH entre 2004 y 2011, y compararlos con el precio promedio de un departamento de 60 m² según la SSPLAN. Lo primero que es necesario destacar es la profunda desigualdad de ingresos, con una brecha muy profunda entre el 1° y el 5° quintil. Si bien esta brecha se va acortando levemente a lo largo del periodo, pasa de 13.3 veces en 2004 a 9.4 veces en 2011, esto es, todavía muestra una magnitud muy importante.

De manera coincidente, se puede observar un comportamiento diferencial de las brechas entre ingresos y el precio promedio de los departamentos, donde para los quintiles 1°, 2° y 3° (los de menor ingreso), la brecha se estrecha considerablemente con el correr de los años. Para el quintil 4° también se estrecha pero de forma moderada, mientras que el quintil 5° es el único que ve ensanchada su brecha en el periodo, aunque muy levemente (gráfica 7.22).

Gráfica 7.22. Relación entre el ingreso medio individual según quintiles y el precio promedio de un departamento de 60 m², CABA, 2004-2011

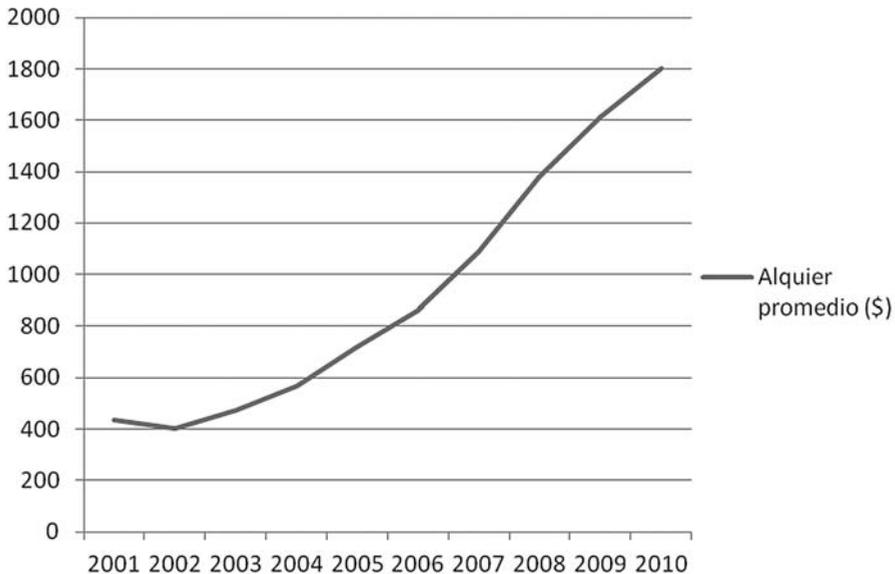


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH y SSPLAN.

Alquileres y créditos hipotecarios

Ante la imposibilidad de realizar el valor de la inversión mediante la venta de los inmuebles, como se observó, muchos propietarios optaron por poner las propiedades en alquiler. Si bien esto debería haber ayudado a moderar el precio de las locaciones urbanas por un aumento de la oferta, según datos de Reporte Inmobiliario, el precio promedio de las locaciones urbanas pasó de \$ 401 en 2002 a \$ 1,801 en 2010, lo que implica un aumento de 350% (gráfica 7.23). Si analizamos el periodo para el que se cuenta con información sobre los ingresos, se observa que entre 2003-2010 el alquiler aumentó 166%, cuando el ingreso de la ocupación principal lo hizo 100%. Estos guarismos ponen en evidencia que el aumento de los precios de las locaciones urbanas aumentó considerablemente por encima de los ingresos.

Gráfica 7.23. Evolución del precio de las locaciones urbanas, CABA, 2001-2010 (en \$)

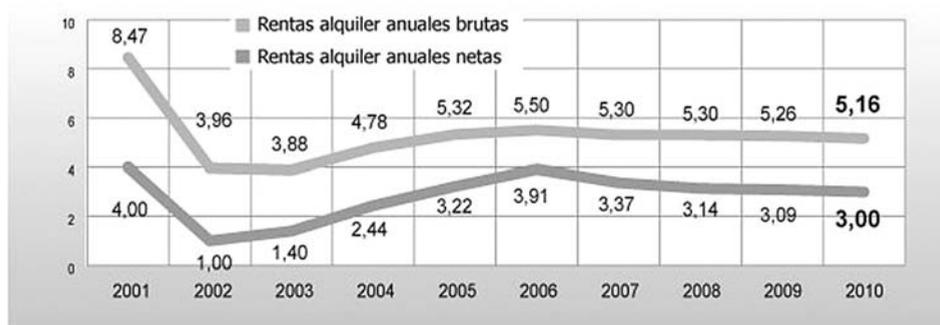


Ante el aumento abrupto de la brecha entre ingresos y precios de la vivienda que se produjo con la megadevaluación de 2002, muchos hogares se volcaron masivamente al alquiler por la insuficiencia de ingresos. Este desfase creciente

entre ingresos y alquileres ocurre paralelamente al aumento del total de inquilinos que pasa de 22% a 30% entre 2001-2010. Esto implicó una demanda sostenida de los alquileres que elevó su precio de forma considerable, contrapesando el posible aumento de una oferta que, como se vio, estaba muy sesgada en términos socioeconómicos por su concentración en las viviendas lujosas y suntuosas.¹⁸³ Como consecuencia, el alquiler promedio pasa de representar un promedio de 50.8% del ingreso medio de la ocupación principal en 2003 a 56.8% en 2010.

Lo paradójico es que, según diversas fuentes, la rentabilidad del alquiler está en los niveles más reducidos de los últimos años. Para la consultora Reporte Inmobiliario, la renta anual del mercado de alquiler se ubicó históricamente para la CABA alrededor de 10-12%, cayendo a 8-9% a partir de la recesión de 1998. A la salida de la convertibilidad, esta renta cayó a 3-4%. Si bien empezó a aumentar aceleradamente entre 2002-2006, por la rápida actualización de los alquileres, se estancó a partir de entonces en torno a algo más de 5% (gráfica 7.24).

Gráfica 7.24. Evolución de la renta anual bruta y neta de un departamento de 3 ambientes en Barrio Norte, CABA, 2001-2010



Fuente: Reporte Inmobiliario (citado en www.iprofesional.com).

Esta combinación de precios de compraventa muy elevados y rentabilidad anual del alquiler reducida se vincula con el hecho de que el alquiler se paga en moneda nacional, mientras que los precios de compraventa se fijan en moneda extranjera. La inversión en vivienda es buena como reserva de valor, incluso aumenta el capital por la valorización de los activos, pero no arroja una rentabilidad

183 A esto hay que agregar los efectos de los alquileres estacionales, que son difíciles de medir por falta de datos, pero que también aumentan los precios de los alquileres.

acorde si se dispone para la renta en alquiler. Como en muchos casos ese precio de compraventa tampoco se puede realizar en el mercado porque no existe una demanda efectiva que pueda acceder a los elevados precios, la única conclusión que se puede extraer es que los precios están sostenidos en las expectativas de los propietarios y en su capacidad de retener los inmuebles sin gravamen alguno —lo que puede explicar la alta proporción de 25% de viviendas deshabitadas registradas por el Censo de 2010.

Como se pudo observar, las variables fundamentales del mercado inmobiliario están completamente desajustadas desde la salida de la convertibilidad. Los desalojos persisten aún hoy, luego de una década de crecimiento económico y una recomposición cierta de los ingresos de la mayoría de la población. En ese contexto, la brecha entre ingresos y precios de venta o alquiler sigue siendo muy importante, casi duplicando la registrada antes de la devaluación. En consecuencia, la dinámica inmobiliaria adquiere características excluyentes, ya que existe una gran demanda insatisfecha que presiona sobre el parque habitacional existente —generando hacinamiento y mayor precariedad— y sobre el mercado informal, en franco auge en los últimos años. Para agravar este panorama, la acción pública local lejos de orientarse a regular el funcionamiento del mercado inmobiliario y tender a acortar las brechas con respecto a los ingresos, se encauzó a la valorización inmobiliaria de ciertas áreas de la ciudad.

Resta todavía observar otra de las variables fundamentales de ese mercado que es el crédito hipotecario, capital financiero que cumple la función de “cerrar” la brecha entre el ingreso y el elevado valor de cambio de la vivienda. Los créditos hipotecarios pueden ser de capital público o privado. La principal diferencia suele ser que el sector público, a veces, instrumenta subsidios de tasas bajas con la finalidad de ensanchar la demanda solvente como una forma de estimular la actividad inmobiliaria. En este caso se resigna, total o parcialmente, el margen de beneficio normal para esta actividad económica. El sector privado, al contrario, debe contemplar al menos una ganancia media del capital financiero involucrado, de ahí que su costo sea generalmente mayor. No obstante, en los últimos años, los créditos hipotecarios con tasa subsidiada del sector público han sido muy escasos y las diferencias en el costo financiero total, en relación con el sector privado, son muy reducidas.

Históricamente, hubo instituciones públicas que cumplieron un papel muy relevante en términos de financiación de la vivienda, como el Banco Hipotecario Nacional. Desde la década de 1970, el papel de este banco fue decreciente y terminó de entrar en crisis durante la década de 1980, hiperinflación mediante.

La gestión de Menem lo reestructuró durante la década de 1990 y finalmente lo privatizó en 1997. Desde entonces, no existe una entidad pública que se ocupe específicamente del crédito hipotecario y los bancos públicos existentes cumplen esta función de manera limitada, casi sin diferencias en las condiciones de acceso con respecto al resto de los bancos comerciales.

El Plan de Convertibilidad, por su estabilidad cambiaria, permitió un moderado auge de los créditos hipotecarios durante gran parte de la década de 1990. Según datos del CEDEM (2009), alrededor de 25% de los actos notariales de transferencia de dominio estuvieron mediados por hipoteca entre 1995-2001. Esta proporción se derrumbó a partir de 2001 y representó un promedio de 6.0% de los actos en el periodo 2001-2010.

Según ABECEB, una consultora inmobiliaria, en 2010 los créditos hipotecarios representaban 1% del PBI, cuando en Chile significaban 7%, en Brasil 3.6%, en España 7.6% y en Estados Unidos 25.6%.¹⁸⁴ En 2012 esta proporción asciende a 1.3%,¹⁸⁵ según un informe de la Consultora Deloitte, ubicándose muy por debajo de los créditos al consumo que ascienden a 4.2%, lo que evidencia claramente la orientación del crédito otorgado por el sistema financiero de nuestro país.

Según un informe del Banco Ciudad (2011), uno de los factores centrales para explicar el poco interés del sector bancario en la promoción del crédito hipotecario tiene que ver con la aceleración de la inflación, que hace difícil generar escenarios de financiamiento a largo plazo, cuando los depósitos de los ahorristas son a corto plazo.¹⁸⁶ De esta manera, las tasas de interés reales de los préstamos hipotecarios son negativas, lo que determinan que el monto de la cuota, en términos reales, se disminuya considerablemente en el tiempo.

Es posible advertir que, según un informe del BBVA (2010), la relación entre los préstamos hipotecarios otorgados y el PBI se encuentra en los niveles más bajos desde 1991 y muy por debajo del pico de 6.2% alcanzado en 2001 (gráfica 7.25.).

La dinámica que muestra la cartera de créditos hipotecarios, obviamente, colisiona con las necesidades de vivienda de la población. De acuerdo con un informe del CEDEM (2010), 40% de la población de la CABA necesitaba una mejora habitacional en 2010. Sin embargo, sólo 1% del total de la población estaba en condiciones de acceder a un crédito hipotecario. Asimismo, sólo 165 mil hoga-

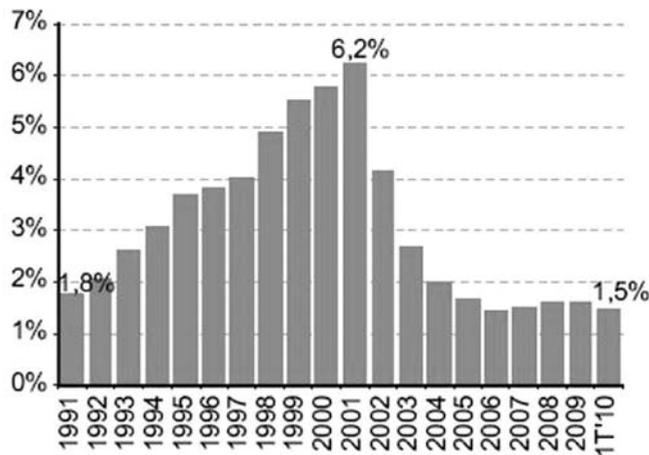
184 www.iprofesional.com del 22 de noviembre de 2010.

185 Disponible en www.deloitte.com.

186 Esto se conoce como el descalce de tasas y plazos, y es el principal obstáculo con el que deben lidiar los bancos para generar líneas de créditos hipotecarios.

res reunían las condiciones para calificar a un crédito hipotecario (13.5% de los hogares), independientemente de sus necesidades. De la misma forma, sólo 2% de los no propietarios y 31% de los propietarios en condiciones de hacinamiento estaban en condiciones de acceder al crédito hipotecario, lo que pone en evidencia las restricciones que existen para obtener un crédito hipotecario en la CABA.

Gráfica 7.25. Relación entre préstamos hipotecarios y PBI, 1991-2010



Fuente: BBVA (2010).

Según un informe del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (2010), el préstamo más conveniente de la plaza en ese año requería un ingreso mínimo de \$ 8,000 para un préstamo de \$ 200 mil, con una cuota inicial de \$ 2,600 —monto que sólo era alcanzando por 8.2% de los hogares de la CABA, que es la localidad con los mayores niveles de renta del país. En Córdoba esa proporción descendía a 2.4% y en Resistencia a 0.5%.¹⁸⁷

En el cuadro 7.11 se puede observar un análisis comparativo de los créditos hipotecarios ofrecidos por cuatro bancos en octubre de 2011. Se tomaron tres bancos públicos (Banco Nación, Banco Ciudad y Banco Provincia), porque

187 Para paliar este problema, muchos actores (Cámara de la Construcción, por ejemplo) están proponiendo hace tiempo generar mecanismos de indexación, como existen en Estados Unidos y Chile, que permiten ajustar el monto de la cuota según la variación de los precios o, en una versión más razonable, de los salarios. Esto permitiría, según afirman, tener cuotas iniciales mucho más bajas, porque la devolución de los intereses se va dando de una forma más gradual.

son los que suelen presentar las tasas de intereses más accesibles, así como un banco privado (Banco Hipotecario).¹⁸⁸

Los créditos hipotecarios son sólo accesibles para aquellos individuos u hogares que pueden comprobar de alguna manera el nivel de ingresos que perciben. Esto excluye desde el principio al conjunto de trabajadores que se desempeñan en la economía informal. Los bancos públicos tienen la definición más abarcadora en términos de beneficiarios, al incluir a los monotributistas, que son excluidos del universo de beneficiarios del banco privado. Esto es relevante en un distrito como la CABA donde alrededor de 20% de la PEA son trabajadores por cuenta propia, en su mayoría monotributistas o trabajadores informales.

No todos los bancos informan un ingreso mínimo, ya que éste en general depende del monto a solicitar y de la relación cuota/ingreso que se fije como tope. En el caso del Banco Hipotecario el ingreso mínimo es de \$ 3,200, mientras que para el Banco Nación es de \$ 4,000. El límite de edad es otro de los condicionantes que impone el mercado *vis à vis* la estructura de edad, en un distrito en donde la población tiene el mayor nivel de envejecimiento del país (más de 30% de la población tiene más de 50 años en 2010). El Banco Provincia tiene un límite de edad de 50 años, el Banco Nación y el Banco Hipotecario tienen como límite 65 años, mientras que el Banco Ciudad no informa.

Los plazos máximos del préstamo van desde los 15 años (Banco Provincia) a los 30 años (Banco Nación), según la entidad otorgante. Con respecto a la tasa de interés, todas en pesos argentinos, el Banco Nación utiliza una tasa combinada, con los tres primeros años de tasa fija y después tasa variable. Y, finalmente, el Banco Ciudad tiene tanto la modalidad de tasa fija, como variable y combinada; mientras que el Banco Hipotecario ofrece tasa fija en pesos.

El costo financiero total¹⁸⁹ va desde 15% (Banco Nación) hasta 22% (Banco Hipotecario), mientras que ninguno de los bancos financia la totalidad del inmueble. Esto significa una gran restricción porque implica que los hogares deben tener alguna capacidad de ahorro previa para acceder al crédito, lo cual difícilmente se da.

Utilizando los simuladores disponibles online en las páginas de los bancos y tomando como base un préstamo de sólo \$ 100 mil (que alcanzaría para un

188 Este banco es la versión privatizada del Banco Hipotecario Nacional. Todavía hoy, el Estado nacional es el accionista mayoritario del Banco Hipotecario, aunque no detenta el gerenciamiento de la empresa, que está en manos del grupo IRSA.

189 Incluye además de la tasa de interés, el seguro de vida, costos administrativos, etcétera.

inmueble de \$ 130 mil (alrededor de us\$ 30 mil, casi imposible de conseguir en la CABA), es posible advertir que cualesquiera de estos bancos pide a sus potenciales clientes un ingreso mínimo que va desde \$ 4,400 a \$ 5,400, para ser considerado sujeto de crédito. Si bien el promedio de ingreso total del hogar de la CABA es elevado (\$ 4,960 en 2010), los ingresos están muy segmentados según la categoría ocupacional. Los ingresos promedios de la ocupación principal de los trabajadores por cuenta propia y de los asalariados era en 2010 de \$ 2,688 y \$ 3,095, respectivamente. Estas dos categorías explican más de 90% de la población en ese año. Incluso en la categoría asalariados existe una gran dispersión: el CEDEM (2012) señala que la mediana de ingreso de los estatales en 2010 se ubicaba en \$ 4,000, pero caía a \$ 2,800 para los privados sólo con descuento, a \$ 2,500 para los privados sólo con aporte y a \$ 1,200 para los privados sin descuento ni aporte.¹⁹⁰

Cuadro 7.2. Comparación de líneas de créditos hipotecarios, CABA, octubre de 2011

	Banco Nación	Banco Ciudad	Banco Provincia	Banco Hipotecario
Beneficiarios	Relación de dependencia, contratados, independientes y monotributistas	Relación de dependencia, independientes y monotributistas	Relación de dependencia, independientes y monotributistas	Relación de dependencia e independientes
Límite de edad	65 años	No informa	50	65 años
Ingreso mínimo	\$ 4,000	No informa	No informa	\$ 3,200
% máximo relación cuota/ingreso	30%	40%	40%	35%
Plazo máximo	360 meses	240 meses	180 meses	240 meses
Sistema de tasas	Fija en pesos los primeros tres años, variable	Fija en pesos, combinada y variable	No informa	Fija en pesos
Costo financiero total (240 meses) expresado en tasa efectiva anual + IVA	15.35%	21.49%	16.26%	22.64%

190 Es necesario destacar que la mediana como estadístico descriptivo tiene la ventaja sobre la media que no es afectada por los valores extremos, lo que la hace bastante adecuada para los ingresos que presentan una gran dispersión.

inmueble de \$ 130 mil (alrededor de us\$ 30 mil, casi imposible de conseguir en la CABA), es posible advertir que cualesquiera de estos bancos pide a sus potenciales clientes un ingreso mínimo que va desde \$ 4,400 a \$ 5,400, para ser considerado sujeto de crédito. Si bien el promedio de ingreso total del hogar de la CABA es elevado (\$ 4,960 en 2010), los ingresos están muy segmentados según la categoría ocupacional. Los ingresos promedios de la ocupación principal de los trabajadores por cuenta propia y de los asalariados era en 2010 de \$ 2,688 y \$ 3,095, respectivamente. Estas dos categorías explican más de 90% de la población en ese año. Incluso en la categoría asalariados existe una gran dispersión: el CEDEM (2012) señala que la mediana de ingreso de los estatales en 2010 se ubicaba en \$ 4,000, pero caía a \$ 2,800 para los privados sólo con descuento, a \$ 2,500 para los privados sólo con aporte y a \$ 1,200 para los privados sin descuento ni aporte.¹⁹⁰

Cuadro 7.2. Comparación de líneas de créditos hipotecarios, CABA, octubre de 2011

	Banco Nación	Banco Ciudad	Banco Provincia	Banco Hipotecario
Beneficiarios	Relación de dependencia, contratados, independientes y monotributistas	Relación de dependencia, independientes y monotributistas	Relación de dependencia, independientes y monotributistas	Relación de dependencia e independientes
Límite de edad	65 años	No informa	50	65 años
Ingreso mínimo	\$ 4,000	No informa	No informa	\$ 3,200
% máximo relación cuota/ingreso	30%	40%	40%	35%
Plazo máximo	360 meses	240 meses	180 meses	240 meses
Sistema de tasas	Fija en pesos los primeros tres años, variable	Fija en pesos, combinada y variable	No informa	Fija en pesos
Costo financiero total (240 meses) expresado en tasa efectiva anual + IVA	15.35%	21.49%	16.26%	22.64%

190 Es necesario destacar que la mediana como estadístico descriptivo tiene la ventaja sobre la media que no es afectada por los valores extremos, lo que la hace bastante adecuada para los ingresos que presentan una gran dispersión.

Cuadro 7.2. continuación

	Banco Nación	Banco Ciudad	Banco Provincia	Banco Hipotecario
Monto máximo financiable	\$ 360,000	\$ 750,000	\$ 1,000,000	\$ 1,000,000
Moneda		Pesos	Pesos	Pesos
% máximo financiable	80%	75%	70%	70%
Amortización	Sistema francés	Sistema francés	Sistema francés	Sistema francés
Observaciones	6 meses de antigüedad en caso de relación de dependencia, 1 año para contratados, 1 año de inscripción en AFIP para autónomos y 2 años para monotributistas	Un año de antigüedad en caso de relación de dependencia, 1 año de inscripción en AFIP para autónomos y monotributistas	Antigüedad de 1 año en el empleo o actividad	Un año de antigüedad en caso de relación de dependencia, 2 años de inscripción en AFIP para autónomos y monotributistas.
Ejemplo	Préstamo de \$ 100,000 a 20 años CFTTEA 15.35% = cuota promedio \$ 1,326. Ingreso requerido \$ 4,422	Préstamo de \$ 100,000 a 20 años CFTTEA 25.88% = cuota promedio \$ 1,884.44. Ingreso requerido \$ 5,384,1	No tiene simulador	Préstamo de \$ 100.000 a 20 años CFTTEA 25.88% = cuota promedio \$ 1,884.44. Ingreso requerido \$ 5,384.1

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada en sitios web y consultas personales en sucursales de los bancos.

Diagnóstico habitacional

En el marco de coordenadas que definen el precio de los inmuebles, los ingresos de la población y las condiciones de acceso al crédito, interesa indagar los requerimientos de vivienda de la población de la caba.¹⁹¹

Como señalan Herzer y Di Virgilio (2011), realizar un diagnóstico acabado de las necesidades de vivienda constituye una empresa al menos engorrosa. Esto se relaciona no sólo con la complejidad de la problemática, sino también con las restricciones que presentan las fuentes y los indicadores que permiten aproximarse a su medición.

Un primer indicador relevante está vinculado a la vacancia del parque habitacional, esto es, a la proporción de viviendas que se encuentran desocupadas al momento del censo. Este indicador no puede ser analizado de manera simple y directa, pero permite un acercamiento a la subutilización del parque habitacional existente, que está vinculado a la retención de inmuebles con fines especulativos por parte de los propietarios de las viviendas. Así, la serie histórica permite observar un crecimiento importante del parque habitacional desocupado entre 1991 y 2001, que pasa de 17% a 25% (cuadro 7.3) y se mantiene prácticamente constante en 2010 con una ligera disminución (24%).

191 Cuando los datos lo permitan, se hará una comparación con los partidos del Conurbano del Gran Buenos Aires (24 partidos conurbados). Asimismo, para dar cuenta de las particularidades territoriales de la CABA se analizan aperturas por barrio o comuna, según la disponibilidad de los datos. En este trabajo nos adherimos a las definiciones recopiladas Kralich (2002), donde el Gran Buenos Aires incluye el área central y los 24 partidos conurbados, según el INDEC. Los 24 partidos los dividimos en dos coronas. La corona 1 incluye los partidos que limitan con la CABA, mientras que la corona 2 incluye los partidos que no limitan con la CABA. Para dar cuenta del periodo bajo estudio, se toman en cuenta los Censos Población y Vivienda de 1991, 2001 y 2010, así como las Encuestas Anuales de Hogares realizadas por el GCABA desde 2002. Los datos censales de 1991, 2001 y 2010 no son homogéneos en términos de su presentación. El Censo 2001 está disponible en base REDATAM, por lo que es el más flexible para la apertura de los datos. El Censo de 1991 está sólo disponible para aperturas por distrito electoral y barrio, mientras que el Censo 2010 está disponible en la actualidad para su apertura por comunas. Los datos de la Encuesta Anual de Hogares, por su parte, se presentan hasta 2005 por CGP (unidades de gestión descentralizada) y después de ese año por comuna, lo que hace difícil elaborar series históricas.

Cuadro 7.3. Viviendas ocupadas y desocupadas, CABA, 1991-2010

	1991		2001		2010	
	N	%	N	%	N	%
Viviendas habitadas	1,057,429	82.2	1,011,201	74.8	1,084,865	76.1
Viviendas deshabitadas	151,236	17.8	341,287	25.2	340,975	23.9
Total de viviendas	1,208,665	100.0	1,352,488	100.0	1,425,840	100.0

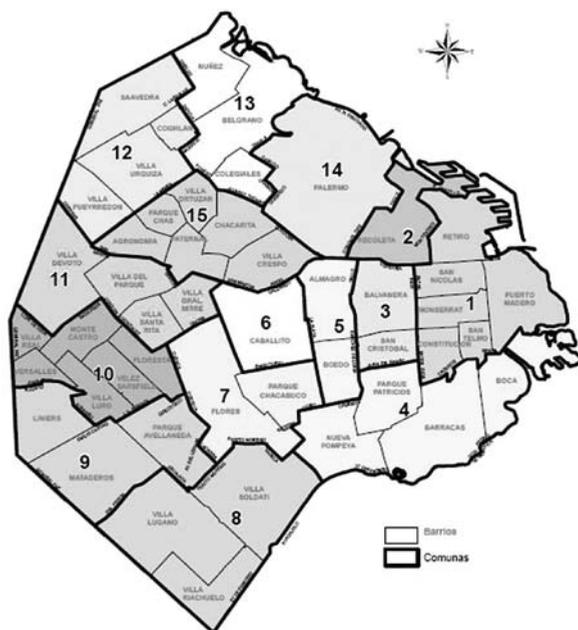
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC. Censos 1991, 2001 y 2010.

Como cualquier indicador global de la ciudad, muestra grandes disparidades territoriales. De esta manera, las comunas 1 y 2 se encuentran muy por encima de ese promedio (40% y 34%, respectivamente), mientras que las comunas 4 y 8 se encuentran muy por debajo del mismo (16% y 12%). Interesa destacar que las comunas 1 y 2 son dos de las que registran los precios del suelo más elevados y la presencia más importante del alquiler estacional vinculado al turismo.¹⁹² Por su parte, las comunas 4 y 8 son las que presentan los niveles más altos de déficit habitacional, donde se concentran las villas, asentamientos y demás tipologías del hábitat popular, como se verá.

Si se realiza un contrapunto con los partidos que conforman la conurbación de la ciudad, se observa que se ubican muy por debajo del promedio de vacancia de la CABA, con 11.9% el primer cordón y 10.8% el segundo (cuadro 7.4). Incluso en partidos que concentran población de altos ingresos y los precios inmobiliarios son más elevados, como San Isidro o Vicente López, los niveles de vacancia son leves (14.6% y 17.2%, respectivamente), situación que da cuenta de algunas particularidades de la estructura urbana de la CABA y de la dinámica de su mercado inmobiliario.

192 Asimismo, esta cifra debe estar "inflada" por la presencia de viviendas utilizadas como oficinas de manera informal en la zona del micro y macrocentro.

Mapa 7.4. Barrios y comunas de la CABA



Fuente: www.buenosaires.gob.ar.

Cuadro 7.4. Porcentaje de viviendas deshabitadas. Comunas 1, 2, 4 y 8, CABA y GBA. 2001

	Comuna 1	Comuna 2	Comuna 4	Comuna 8	CABA	Conurbano 1	Conurbano 2
Viviendas deshabitadas	39.9	34.3	16.0	12.2	23.9	11.9	10.8
Total de viviendas	131,213	108,105	82,973	55,400	1,425,840	1,805,222	1,193,645

Fuente: Elaboración propia en a datos del INDEC. Censo 2001.

El tipo de vivienda que conforma el parque habitacional de la CABA está compuesto mayormente por departamentos. Entre 1991 y 2010 no se observan mayores diferencias en los tipos de vivienda. Los departamentos representan aproximadamente de 73% del total de viviendas, mientras que las casas se ubican cerca

de 23% (cuadro 7.5). Se observa un incremento sostenido de la categoría inquilinatos, hoteles o pensiones, que pasa de 2.7% a 3.4% en 2010 y un crecimiento moderado de la Casas Tipo B¹⁹³ (deficitarias) que pasan de 1% en 2001 (no está disponible el dato para 1991) a 1.7% en 2010. En consecuencia, el conjunto de viviendas precarias muestra una tendencia creciente considerable, pasando de 5.6% en 1991 a 6.5% en 2010.

Cuadro 7.5. Hogares según tipo de vivienda, caba, 1991-2010

	1991		2001		2010	
	N	%	N	%	N	%
Departamento	747,314	73.0	719,151	71.3	818,341	75.6
Casa tipo A	218,898	21.4	232,122	23.0	261,476	24.1
Pieza(s) en inquilinato, hotel o pensión	27,220	2.7	37,886	3.8	45,906	4.2
Casa tipo B	-	-	9,951	1.0	18,838	1.7
Casilla	-	-	7,024	0.7	2,308	0.2
Local no construido para habitación	2,776	0.3	2,278	0.2	2,458	0.2
Rancho	12,181	1.2	381	0.0	708	0.1
En la calle	-	-	309	0.0	-	-
Vivienda móvil	73	0.0	74	0.0	99	0.0
Desconocido	15,002	1.5	-	-	-	-
Total	1,023,464	100.0	1,009,176	100	1,082,998	100.0
Viviendas precarias	57,252	5.6%	57,903	5.7%	41,436	6.5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC. Censos 1991, 2001 y 2010.

Cuando se analiza la relación entre el tipo de vivienda y la jurisdicción, se observa que hay tres comunas que presentan una proporción mucho más elevada de viviendas precarias: la comuna 1, 3 y 4, especialmente por la elevada presen-

193 Asimismo, esta cifra debe estar "inflada" por la presencia de viviendas utilizadas como oficinas de manera informal en la zona del micro y macrocentro.

cia de inquilinatos y hoteles-pensiones (cuadro 7.6). La comuna 4, por ejemplo, registra el mayor porcentaje de inquilinato (5.9%), ya que el barrio de La Boca históricamente es uno de los que tiene el mayor porcentaje de conventillos de la ciudad. En 2001, esa proporción ascendía a 17.6%, mientras que para 2010 no se cuenta aún con el dato desagregado a nivel de barrio. El primer cordón del conurbano presenta niveles de precariedad similares a la CABA, pero con una estructura residencial diferente: predomina la tipología de la casa unifamiliar en 80% del parque habitacional. De la misma manera, el segundo cordón del conurbano muestra una proporción todavía más importante de casas (88.6%) y un nivel de precariedad mayor, alcanzando el 5.5% de las viviendas.

Cuadro 7.6. Hogares según tipo de vivienda. Comunas 1, 3, y 4, CABA y GBA, 2010

	Comuna 1	Comuna 2	Comuna 4	CABA	Conurbano 1	Conurbano 2
Departamento	76.9	84.8	56.0	72.8	16.8	5.9
Casa	10.5	6.0	35.3	23.3	79.9	88.6
Pieza(s) en inquilinato	5.5	3.5	5.9	1.8	0.5	0.4
Pieza(s) en hotel o pensión	6.1	5.4	1.6	1.6	0.1	0.0
Casilla	0.4	0.1	0.6	0.2	1.9	4.0
Local no construido para habitación	0.4	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2
Rancho	0.1	0.0	0.1	0.1	0.6	0.9
Vivienda móvil	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Viviendas precarias	12.6	9.2	8.7	3.8	3.3	5.5

Interesa destacar que el análisis de las tipologías de vivienda existentes en la ciudad, si bien nos aproxima a la magnitud del déficit habitacional, se centra exclusivamente en la precariedad de la vivienda como unidad física. Por ello, es necesario complementar el análisis considerando otras variables que permiten aproximarse de una manera más completa y compleja al déficit habitacional en la ciudad.

El censo publica el dato de la cantidad de población que reside en villas o asentamientos que, por las características de la vivienda o del entorno (acceso a servicios básicos, calle asfaltada, etcétera), son viviendas deficitarias por definición, pero que pueden no ser captadas por la variable anterior que hace hincapié en los materiales de construcción y en la tipología de la vivienda.

Así, en 1991 había 1.8% de población que vivía en villas o asentamientos, que prácticamente se concentraba en su totalidad en las villas o NHT reconocidos por el GCABA (cuadro 7.7). Esta proporción ascendió a 3.9% en 2001, lo que implicó un crecimiento de 116% de la población que vive en villas o asentamientos. Ya en este año empiezan a aparecer nuevos asentamientos y barrios, que no siempre son reconocidos oficialmente por el GCABA, y en los que trata de diferir su intervención con políticas públicas. No obstante, gran parte del crecimiento de la población en villas de este periodo se concentra en la Villa 1-11-14 (crece casi 350%), que pasa a ser la más populosa (cuando se ubicaba en sexto lugar en términos de población en 1991). Es interesante destacar el crecimiento del componente de los "nuevos asentamientos", que pasan de representar menos de 0.5% en 1991 a casi 10% en 2010, destacándose el barrio Los Piletones, con algo menos de 2,500 habitantes.¹⁹⁴

194 El reconocimiento o no por parte del GCABA de los nuevos asentamientos ha sido motivo de conflictos y disputas, y está vinculado con la reivindicación de los derechos de estos habitantes. Progresivamente, el GCABA ha tenido que incorporar a los nuevos asentamientos en diferentes operatorias. Normalmente, el primer tipo de intervención es paliativa, vinculada a situaciones extremas o de emergencia. Posteriormente, depende de la capacidad de organización, presión y articulación con otros actores por parte de la población del barrio el poder generar un proyecto de urbanización que sea aceptado oficialmente por el GCABA.

Cuadro 7.7. Población en villas y asentamientos, CABA, 1991-2010

	1991	2001	2010
Total de población en villas o asentamientos	52,608	107,805	163,587
Total de población	2,965,403	2,776,138	2,891,082
% del total de población	1.8	3.9	5.7
% población en villas y NHT	99.7	95.6	90.3
% población en asentamientos	0.3	4.4	9.7
Villa 1-11-14	4,894	21,693	25,973
Villa 3	3,503	7,090	10,144
Villa 6	5,604	7,993	9,511
Villa 12	1,943	-	-
Villa 13-13 bis	266	621	482
Villa 15	5,167	9,776	15,568
Villa 16	110	118	162
Villa 17	554	784	471
Villa 19	2,006	3,343	4,010
Villa 20	7,460	16,323	19,195
Villa 21-24	10,822	16,108	29,782
Villa 26	220	456	636
Villa 31-31 bis-Saldías	5,668	12,204	26,974
NHT Avenida del Trabajo	1,645	1,735	1,836
NHT Zavaleta	2,572	4,814	2,906
Barrio Calaza/Calacita	174	640	499
Villa Dulce y El Pueblito	-	280	623
Barrio Piletones	-	2,328	5,218
Barrio Carrillo II	-	383	-
Asentamiento Reserva Ecológica	-	356	1,795
Asentamiento Ciudad Universitaria	-	76	-
Asentamiento Morixe	-	137	-
Asentamiento Ex AU7	-	547	-
Asentamiento Agustín Magaldi	-	-	487
Asentamiento El Triángulo/Lamadrid	-	-	923

Cuadro 7.7. continuación

	1991	2001	2010
Asentamiento Pedro Luján (Bosch)	-	-	200
Asentamiento Scapino	-	-	816
Asentamiento Hubac	-	-	402
Asentamiento Bermejo/M. Auxiliadora/B. Obrero	-	-	1,402
Asentamiento Los Pinos/Portela	-	-	1,079
Asentamiento Honduras*	-	-	45
Asentamiento Charlone	-	-	91
Asentamiento La Carbonilla/ Biarritz	-	-	570
Asentamiento Fraga	-	-	1,787

* Este asentamiento fue desalojado en 2010. Se les otorgó a los habitantes un subsidio habitacional.

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos GCABA. Censos 1991, 2001 y 2010.

En el último periodo intercensal, nuevamente, se registra un importante crecimiento de la población que reside en villas y asentamientos (52%), aunque mucho menor que en el periodo anterior, ascendiendo a 5.7% de la población total.

La inserción territorial de las villas y asentamientos es clara y complementa el dato de las viviendas precarias según el tipo de vivienda. En 2010, 80.9% de la población residente en villas y asentamientos se ubica en la zona sur, siendo la Villa 31 la única de gran tamaño ubicada por fuera de esta zona (casi 27 mil personas). Asimismo, la Comuna 8 concentra 43.4% de la población residiendo en villas, mientras que la Comuna 4 concentra 21.6% y la Comuna 7 15.9%.

Otra fuente de precariedad habitacional está dada por la situación de tenencia del inmueble, esto es, en qué condiciones se ostenta la tenencia de la vivienda. Esta variable nos permite identificar las situaciones de ocupación de hecho, que son consideradas deficitarias, aun cuando el inmueble en cuestión no lo sea en términos constructivos o de los servicios con los que cuenta. Esta variable se refiere a la seguridad del hogar en la tenencia de la vivienda que habita.

En el conjunto de la CABA se registra un importante aumento de los inquilinos entre 2001 y 2010, que pasa de 22% a 30% (cuadro 7.8), lo que implica un crecimiento de 34.7%. Este dato, que en sí mismo no indica la existencia de situaciones deficitarias, está vinculado a la dinámica inmobiliaria del periodo —tal como se analiza en la sección anterior— y es uno de los indicadores del

estrechamiento en las condiciones de acceso a la vivienda. Asimismo, se registra un importante aumento de los propietarios de la vivienda solamente, que ascienden a 6%, la gran mayoría de los cuales (94%) habita en viviendas que no son consideradas deficitarias en términos constructivos o de acceso a servicios (departamentos y casas tipo A). Esto permite identificar otro subuniverso en lo que se considera condiciones habitacionales deficitarias, ya que la categoría de propietarios de la vivienda solamente es muy usual en barrios populares como villas y asentamientos.

Cuadro 7.8. Hogares según régimen de tenencia, CABA, 1991-2010

	1991		2001		2010	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Propietario de la vivienda y terreno	686,744 ^a	66.1	691,356	67.5	648,958	56.4
Propietario de la vivienda solamente	10,235	1.0	14,339	1.4	69,785	6.1
Inquilino	219,021	21.4	227,379	22.2	343,443	29.9
Ocupante por relación de dependencia	77,783 ^b	7.6	45,066	4.4	23,793	2.1
Ocupante por préstamo	-	-	25,606	2.5	44,513	3.9
Otra situación	39,915 ^c	3.9	20,485	2.0	19,642	1.7
Total de hogares	1,023,464	100.0	1,024,231	100.0	1,150,134	100.0
Total de hogares en situaciones irregulares	127,933	12.5	105,496	10.3	157,733	13.7

a. Incluye propietario de la vivienda solamente.

b. Incluye ocupantes por préstamo, cesión o permiso.

c. Incluye ocupante de hecho.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC. Censos 1991, 2001 y 2010.

De la misma manera, la categoría ocupante permite identificar situaciones deficitarias, aun cuando la tipología, los materiales o el acceso a los servicios e

infraestructura básicos sean adecuados. El censo sólo diferencia ocupación por relación de dependencia o por préstamo, categorías que no permiten aproximarse al fenómeno de las ocupaciones de hecho, que son las que deben ser las situaciones deficitarias. De todas maneras, tanto estas dos categorías como la categoría residual "otra situación" pueden considerarse, con esta salvedad, como condiciones habitacionales deficitarias. Este subuniverso muestra una clara tendencia decreciente, pasando de 11.5% en 1991 a 7.7% en 2010.¹⁹⁵

Otro de los principales indicadores para realizar un diagnóstico habitacional adecuado es el nivel de hacinamiento de los hogares, que implica una proporción elevada de habitantes por ambientes de la vivienda, excluyendo la cocina y los baños. Se considera que más de dos personas por cuarto permiten identificar situaciones de hacinamiento moderado, mientras que más de tres personas por cuarto implican situaciones de hacinamiento crítico.

Este indicador arroja un comportamiento errático: desciende abruptamente en el periodo 1991-2001, pasando de 12.1% de hogares hacinados a 4.4% (cuadro 7.9); vuelve a aumentar considerablemente a 10.2% en 2010, ubicándose ligeramente por debajo de la proporción registrada en 1991. La composición del hacinamiento en 2010 es similar a la de 1991, con el grueso del mismo (alrededor de 85%) concentrado en la categoría moderado (entre 2 y 3 personas por cuartos).

Cuadro 7.9. Hogares según hacinamiento, CABA, 1991-2010

	1991		2001		2010	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Sin hacinamiento (hasta 2 por cuarto)	899,625	87.9	979,690	95.7	1,033,241	89.9
Hacinamiento moderado (más de 2 por cuarto)	103,370	10.1	28,426	2.8	99,254	8.6
Hacinamiento crítico (más de 3 por cuarto)	20,469	2.0	16,115	1.6	17,639	1.5

195 Si bien es esperable que la situación de tenencia muestre diferencias importantes según el barrio o la comuna, esta información no está disponible al momento de realizar este diagnóstico para el año 2010. Tampoco se encuentran disponibles los datos desagregados para la provincia de Buenos Aires.

Cuadro 7.9. continuación

	1991		2001		2010	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Total de hogares	1,023,464	100.0	1,024,231	100.0	1,150,134	100.0
Total de hogares con hacinamiento	123,839	12.1	44,541	4.3	116,893	10.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censos 1991, 2001 y 2010.

Es interesante señalar que 94% de los hogares en condiciones de hacinamiento habita en viviendas que de otra forma no serían consideradas deficitarias. Lamentablemente no se dispone de un nivel de desagregación de los datos que permita observar qué proporción de hogares en condición de hacinamiento se encuentra además en situación de tenencia irregular.

Finalmente, el conteo oficial de personas en situación de calle arrojó en 2010 un total de 1,287 personas, cifra que parece mantenerse con ciertas oscilaciones en niveles similares en el periodo de estudio: en 1997 eran 1,085, en 2006 se ubicaron en el mínimo de 793, en 2009 volvió a subir a 1,356 (Rosa, 2009, citado en Herzer y Di Virgilio, 2011). Esta cifra es cuestionada desde diversas organizaciones por la metodología implementada, de hecho Médicos del Mundo calculó esta cifra en alrededor de 15 mil.¹⁹⁶ Esta categoría está directamente vinculada a las situaciones de desalojos forzosos, administrativos o judiciales, que han estado en franco aumento en los últimos años. Según la Defensoría del Pueblo (2009), sólo en 2006 se iniciaron 4,833 causas, involucrando a no menos de 19 mil personas. Ese año, el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle atendió a 4,146 hogares, mientras que sólo en el primer semestre de 2007 esa cifra ascendía a 3,657.

Como se señaló, es complejo tener una idea acabada del déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires a partir de datos censales. En el Censo 2001 se elaboró un índice sintético que permitía aproximarnos al déficit habitacional a partir de la combinación de diferentes variables (materiales de construcción, dotación de servicios, hacinamiento, etcétera). Este índice, todavía no publicado para 2010, arrojó en 2001 una proporción de 9.6% de hogares en situación de déficit habitacional, donde la gran mayoría (6.6%) estaba explicada por la situación

de hacinamiento. Si tenemos en cuenta que sólo la categoría de población en villas aumentó más de 50%, es esperable que este índice de ser calculado arroje una cifra mucho mayor.

Herzer y Di Virgilio (2011), valiéndose de datos de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social y de los datos provisionales del Censo de 2010, calcularon el déficit en un total de 108,225 hogares (9.95%), a partir del cruce de la variable hacinamiento y tipo de vivienda. De la misma manera, señalaban que había aumentado la proporción del déficit explicado por deficiencias de la vivienda, pasando de 58% en 2001 a 74% de 2010. Esta cifra, muy similar al índice sintético de 2001, parece todavía bastante reducida.

En el cuadro 7.10 se presenta una síntesis de la información recabada a partir del Censo de 2010. Estos indicadores remiten a diferentes universos (viviendas, hogares y población, respectivamente), por lo que no pueden ser sumados o restados, pero permiten una aproximación al déficit habitacional existente. Si bien se oculta en la categoría “viviendas deshabitadas” una multiplicidad de situaciones (viviendas en venta o alquiler, viviendas temporalmente deshabitadas, viviendas permanentemente deshabitadas), que no pueden ser imputadas necesariamente a la especulación o la retención por parte de los propietarios, llama la atención la elevada proporción de subutilización del parque habitacional existente: prácticamente una cuarta parte. Independientemente de las motivaciones que puedan imputarse a esta subutilización, es razonable pensar que se hace necesaria la intervención del Estado para movilizar este stock habitacional existente —por ejemplo, impuestos progresivos a la vacancia, subsidios al alquiler para acortar la brecha entre la capacidad de pago de los potenciales demandantes y los precios de alquiler de la oferta existente, etcétera—, como forma de dinamizar la oferta y limitar los procesos de valorización.

Existe cierta superposición, debido a la desagregación de los datos disponibles, entre las diferentes categorías de déficit habitacional relevadas. Lamentablemente, sólo se encuentran disponibles algunos cruces de variables, lo que no permite una adecuada desagregación de los datos. Así, si se consideran las variables hogares según tipo de vivienda y hacinamiento, se puede observar que existe un total de 34,921 hogares que están hacinados y habitan en viviendas precarias, de forma tal que el cruce de ambas variables nos permite estimar el déficit habitacional total en 13.2% de los hogares. De forma similar, si se consideran las variables hogares según tipo de vivienda y situación de tenencia, se puede observar que existe un total de 11,482 hogares que están en situación de tenencia irregular y habitan en viviendas deficitarias, de forma tal que el cruce de ambas variables nos

permite estimar el déficit habitacional en 18,8% de los hogares. Estos datos son coincidentes con la estimación realizada en un informe de 2009 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, que calculaba que había 500,000 personas afectadas por déficit habitacional, cerca de 16% de la población.¹⁹⁷

Cuadro 7.10. Síntesis del déficit habitacional, CABA, 2010

	2010	%
Hogares en viviendas precarias	70,317	6.5
Población en villas	163,587	5.7
Hogares en situación irregular	157,733	13.7
Hogares hacinados	116,893	10.2
Personas viviendo en situación de calle*	1,287	0.04
Hogares hacinados o habitando viviendas deficitarias	152,289	13.2
Hogares en tenencia irregular o habitando viviendas deficitarias	216,568	18.8
Población en situación de déficit**	-	16.0
Viviendas deshabitadas	340,975	23.9

*Herzer y Di Virgilio (2011).

** Defensoría del Pueblo (2009).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC.

Es posible postular entonces que, pese al ciclo económico de crecimiento acelerado experimentado desde fines del año 2002, el déficit habitacional mostró

197 También se pueden utilizar datos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) para dar cuenta de las condiciones habitacionales de la población de la ciudad. Se observa que, en el año 2010, este relevamiento estimó en 5.4% el total de viviendas precarias (cuadro 7.11), con picos de 15.4% en la Comuna 3, 13.3% en la Comuna 1 y 10.8% en la Comuna 4. Por su parte, los hogares en situación irregular de tenencia ascendían a 11.3%, con picos de 17% en la Comuna 4 y de 29.5% en la Comuna 8. Finalmente, el hacinamiento ascendía a 10.2% de los hogares, con picos del 22.1% y del 19.2%, en la Comuna 8 y 4, respectivamente.

No están disponibles los cruces entre las diferentes variables, para ver en qué medida hay superposición entre la construcción precaria de las viviendas, la tenencia irregular y el hacinamiento. Pero, nuevamente, considerando que sólo la tenencia irregular supera el 11% y que sólo el hacinamiento supera el 10%, es factible considerar estos datos de forma congruente con los arrojados por el censo.

una tendencia creciente a lo largo del periodo de estudio. Existen innumerables factores para explicar esta aparente paradoja que combina crecimiento económico y recrudescimiento de la situación habitacional. La falta de una política pública adecuada en materia de suelo, vivienda y hábitat es una de las principales, según se trata de desarrollar en este trabajo, con el agravante de que se produce en un contexto marcado por la recuperación de los flujos migratorios hacia la Región Metropolitana (ver capítulo 4).

Recapitulando

En este capítulo se buscó dar cuenta de los efectos de las políticas urbanas desplegadas por el GCABA, en general, y de la política de valorización inmobiliaria, en particular, en la dinámica del mercado inmobiliario formal como forma de aproximarse a las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda de la población.

Se puso en evidencia que el sector de la construcción fue uno de los más dinámicos en el periodo 2002-2011, desempeñando un papel central en la recomposición del proceso de acumulación de capital con posterioridad a la crisis. No obstante, en términos de superficie construida, la construcción registró un aumento de tan sólo 13% con respecto al periodo 1991-2001. Dado que este auge del sector se produce en un contexto de estancamiento o crecimiento moderado de la población de la CABA, se pudo observar su desfase con respecto a las necesidades habitacionales de la población.

El proceso de valorización inmobiliaria se inició durante la década de 1990, pero se vio interrumpido por la crisis económica a partir de 1999, que desplomó todos los precios del mercado inmobiliario. Si bien el proceso se reinició rápidamente a partir de 2002, apenas a mediados de la década de 2000 se alcanzaron los niveles de precios similares a los de 1999.

En este marco, los precios del suelo más elevados se observaron en los lugares tradicionalmente elegidos por el mercado (centro y norte), mientras que en términos relativos el proceso cada vez más es liderado por la zona sur (Barracas y La Boca) y oeste (Villa Crespo y Mataderos). No obstante, no se evidencia la misma dinámica con respecto al precio del metro cuadrado de departamentos, donde el proceso aparece liderado por los barrios tradicionales (Palermo, Belgrano, Caballito), además de algunos barrios del oeste que muestran una dinámica muy acelerada de valorización (Mataderos y Villa Crespo).

En términos de superficie residencial construida, la actividad se concentró mayormente en barrios como Palermo, Belgrano y Caballito. Sin embargo, con el correr del periodo se fue desplazando a barrios menos tradicionales como Villa Urquiza y Villa Devoto, en el oeste. Puerto Madero tuvo un auge muy importante entre 2003-2008, pero después prácticamente desaparece, evidenciando tal vez un final de la etapa en el ciclo de renovación del barrio, al menos en el plano residencial. Los barrios del sudeste, por su parte, todavía ocupan un lugar menor en términos de metros cuadrados construidos dentro del total y mostraron un comportamiento errático.

Uno de los elementos centrales de la dinámica inmobiliaria observada fue el completo desfase de las principales variables que se produjo con la megadevaluación de 2002. La relación ingresos/precios de la vivienda casi se duplicó, y nunca volvió a los niveles previos. No obstante, esta brecha muestra fuertes disparidades territoriales entre el norte y el sur, y se estrecha moderadamente para los quintiles de menores ingresos.

Este desfase entre los ingresos y el precio de las viviendas generó un aumento de la proporción de inquilinos entre 2001 y 2010, que produjo un aumento sostenido del precio de los alquileres y de su participación en el total del ingreso de los hogares, pese al aumento de la oferta de viviendas en alquiler. Paradójicamente, este aumento de los alquileres se dio en un periodo de muy baja rentabilidad del alquiler en relación con el valor total del inmueble, que se derrumbó a partir de 2002 y nunca volvió a niveles previos.

En este contexto de funcionamiento defectuoso del mercado inmobiliario, el déficit habitacional muestra una tendencia creciente entre 1991-2010, aun en un contexto de gran crecimiento económico desde 2002. Si bien no existe un indicador sintético de déficit habitacional (en 2001 este indicador estaba en 9.6%), una estimación de la Defensoría del Pueblo lo ubica alrededor de 16%. El nivel de desagregación de los datos disponibles del Censo 2010 permite estimar el déficit al menos entre 13.2% y 18.8%. En este crecimiento se destaca particularmente el componente de población en villas y asentamientos (5.7% de la población total de la CABA) y se multiplicaron los nuevos asentamientos que representan 10% del total de la población residente en villas y asentamientos.



capítulo

ocho

Políticas urbanas, producción del hábitat y conflictos urbanos: pujas entre modelos alternativos de ciudad

Este capítulo tiene por objeto analizar, a partir de algunos conflictos urbanos puntuales, las pujas entre diferentes modelos y visiones de ciudad. Para ello se da cuenta de los posicionamientos públicos de los diferentes actores involucrados en cada conflicto, a partir de fuentes periodísticas, revistas, boletines o documentos elaborados por los propios actores y dirigentes políticos y sociales involucrados.

El desarrollo de los conflictos urbanos, como se vio en el capítulo 3, permite aprehender en un proceso de investigación los posicionamientos de los diferentes actores involucrados, sus intereses y estrategias. En un contexto que fue definido como de vigencia de un régimen urbano de desarrollo, el resultado de estos conflictos puede generar reformulaciones en el seno de la coalición gobernante o incluso la disolución de la misma, llegado el caso. De la misma manera, el resultado de estos conflictos puede generar cambios y reacomodamientos en la orientación de las políticas urbanas formuladas e implementadas desde el Estado y el reconocimiento de nuevos derechos por parte de diferentes sectores sociales, en el marco de disputa por la orientación de la acción estatal que caracteriza a las sociedades capitalistas contemporáneas. De forma similar a como se vio en el capítulo 5, esta puja entre diferentes modelos de ciudad se expresa, por ejemplo, en la dinámica de apertura y cierre por parte de las instancias de decisión del Estado a las demandas vinculadas al hábitat popular. Pero, como se verá, no son sólo los sectores populares quienes pugnan por condicionar la orientación de las

políticas públicas: con sus repertorios de acción y marcos cognitivos propios (Tarrow, 2008), los diferentes sectores sociales luchan por legitimar sus demandas y por conseguir el cumplimiento de sus reivindicaciones específicas.

En este marco, el desarrollo de conflictos urbanos nos permite aprehender en un proceso de investigación el entramado de actores sociales que intervienen, sus diferentes intereses, estrategias y posicionamientos (Chiara y Di Virgilio, 2007). Estos posicionamientos se nutren de perspectivas y concepciones políticas e ideológicas, configurando un determinado modelo de ciudad. Es la interacción entre estos diferentes actores sociales lo que permite estructurar una serie de relaciones institucionales o informales que terminan condensándose en un determinado régimen urbano, según se vio en el capítulo 6. Es decir, para que podamos identificar la vigencia de un régimen urbano de desarrollo en la Ciudad de Buenos Aires, que pugna por la valorización inmobiliaria, no alcanza con el impulso de estas políticas desde los ámbitos gubernamentales específicos. Al contrario, esos arreglos institucionales son, en gran medida, el resultado de relaciones sociales previas que se condensan en determinados arreglos institucionales. Estas relaciones sociales se ponen en juego y son especialmente perceptibles en coyunturas conflictivas como las que se desarrollan en este capítulo.

Por modelo de ciudad entendemos una abstracción que combina una determinada configuración de patrones de apropiación del espacio urbano por parte de los diferentes sectores sociales. En lo que concierne a este trabajo, nos vamos a centrar fundamentalmente en dos dimensiones para determinar un modelo. Por un lado, los procesos de producción del hábitat, donde básicamente reconocemos dos polos: 1. aquellos modelos que enfatizan el valor de uso del espacio urbano, es decir, su capacidad para responder a las necesidades de vivienda, hábitat y medio ambiente adecuado para la población en su conjunto; 2. aquellos modelos que enfatizan el valor de cambio del espacio urbano, es decir, su capacidad para funcionar como base de la acumulación de capital. Por otro lado, vamos a hacer hincapié en el carácter inclusivo o no de los diferentes modelos de ciudad, es decir, en qué medida contemplan los derechos y necesidades de los sectores populares en su configuración y son permeables a sus reivindicaciones.

268 El resultado del cruce de estas dos dimensiones nos permite conformar una tipología de modelos de ciudad. Como toda tipología, es una simplificación y una abstracción de la realidad. En ninguno de los conflictos analizados puede encontrarse una formulación acabada de estos modelos; de esta manera, coexisten en los posicionamientos de los mismos actores elementos propios de diferentes modelos. De todas formas, es una abstracción útil para abordar la dinámica de

los conflictos urbanos que se desarrollan en torno a los procesos de producción del hábitat en las ciudades contemporáneas.

Cuadro 8.1. Tipología de modelos de ciudad

	Incluyente	Excluyente
Valor de uso	Derecho a la ciudad.	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades.
Valor de cambio	Acción reparadora/subsidio a la demanda.	Ciudad objeto de negocios.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, quedan conformados cuatro tipos de modelo de ciudad. En primer lugar, el modelo del derecho a la ciudad, que enfatiza el acceso a la vivienda, hábitat y medio ambiente adecuado para todos los sectores sociales. Apunta a garantizar el acceso a los bienes y servicios que están asociados al espacio urbano: educación, salud, cultura, transporte, etcétera. No es meramente el acceso a la vivienda como unidad física, sino que propone una mirada más integral de la cuestión urbana. Esta perspectiva combina una mirada incluyente con respecto a los sectores populares y pone énfasis en la ciudad como valor de uso.

En segundo lugar, la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades.¹⁹⁸ Los elementos de este modelo han aparecido en el debate público de manera recurrente en los últimos años, a partir de la densificación de algunos barrios que transformó profundamente su perfil tradicional residencial de baja densidad. En consecuencia, los procesos de densificación generaron conflictos por el mantenimiento del patrimonio arquitectónico, así como por la disponibilidad de espacios verdes suficientes para asegurar un medio ambiente adecuado y el acceso a la recreación y por la dotación suficiente de infraestructura. Esta perspectiva, propia de sectores medios urbanos, combina el énfasis en el valor de uso de la ciudad y la defensa de cierto estilo de vida tradicional, el estilo de vida barrial, con una mirada elitista que implícita o explícitamente es excluyente con respecto a los sectores populares. En algún sentido, es la defensa del estilo de vida

198 Esta formulación fue tomada de múltiples charlas y conversaciones con el arquitecto Eduardo Faierman. La formulación original propuesta irónicamente por el entrevistado era "viejo, verde y bajito", en alusión al patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades residenciales respectivamente.

de aquellos sectores medios urbanos que ya han logrado acceder a la ciudad en plenitud, en detrimento de aquellos sectores sociales que todavía están bregando por una integración urbana más acabada. Este tipo sintetiza posiciones similares a la caracterización que hace Stone (1993) acerca del régimen urbano progresivo de clase media, o a las posiciones "nimby" de la literatura estadounidense.¹⁹⁹

En tercer lugar, el modelo de la ciudad objeto de negocios, que enfatiza la ciudad no sólo como soporte y ámbito de la actividad económica, sino como fuente de acumulación de capital en sí misma. De ahí que postule a la actividad inmobiliaria como una de las más importantes para impulsar el desarrollo económico. Este modelo de ciudad es el soporte ideológico del régimen urbano de desarrollo que impulsa la valorización inmobiliaria, como se analizó en el capítulo 6. Es excluyente con respecto a los sectores populares, ya que postula que es el mercado el único mecanismo de asignación de recursos y quien determina la localización de los diferentes sectores en el espacio urbano. Por ende, termina condenando a los sectores populares a la precariedad habitacional y/o a la periferización.

En cuarto y último lugar, el modelo de la acción reparadora y el subsidio a la demanda, que, de manera similar al anterior, enfatiza a la ciudad como objeto de negocios, pero implica un esfuerzo por ampliar la franja de la demanda solvente que puede resolver sus necesidades habitacionales a través del mercado, hasta abarcar en términos ideales al conjunto de la población. De este modo, postula una acción reparadora para paliar las condiciones de aquella población que no puede acceder a los mecanismos de mercado. En este sentido, además del mercado como asignador de recursos y criterio de localización de los sectores sociales, se reconoce la necesidad y la obligación de bregar por el cumplimiento de ciertos derechos básicos, como el acceso a la vivienda.

En las secciones que siguen se desarrolla una serie de conflictos urbanos recientes que permiten dar cuenta cómo se ponen en juego estos modelos y perspectivas diferentes de la ciudad. Se analizan el conflicto por la construcción de un conjunto habitacional en Casa Amarilla; el conflicto por la urbanización de Solares de Santa María; el conflicto por la toma del Parque Indoamericano y los conflictos vinculados a los proyectos alternativos para los inmuebles fiscales nacionales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

199 Acrónimo derivado de la frase en inglés "Not in my backyard", que quiere decir "No en mi patio", en referencia a la negativa a cualquier modificación del estilo de vida de estos sectores.

Casa Amarilla: historia de una frustración²⁰⁰

En el capítulo 5 se dio cuenta de la formulación e implementación de diferentes programas habitacionales para el barrio de La Boca, empezando por el RECUP-Boca a mediados de la década de 1980. En Guevara (2010), se identifica la tensión entre al menos dos proyectos alternativos para el barrio, uno vinculado a la extensión del área central, que reservaba para el barrio una función asociada al turismo y los servicios afines. Otro, que apuntaba a rehabilitar el hábitat y consolidar a los sectores populares y medios que lo habitaban. No obstante, también coexistían otros intereses y miradas sobre la orientación de la acción pública en La Boca.

Uno de los aspectos más interesantes de los diferentes programas está relacionado con el conflicto por el proyecto de Casa Amarilla, un predio de terrenos de aproximadamente 12 hectáreas comprados por la Municipalidad en 1981 que constituye una de las principales reservas de suelo fiscal de la ciudad.²⁰¹ Ubicados en un lugar estratégico, a menos de 30 cuadras del microcentro de la ciudad, estos predios siempre fueron objeto de disputa por parte de diferentes intereses, tanto privados como públicos. Urbanizados por el Club Atlético Boca Juniors —que recibió parte del predio en forma de pago—, son actualmente utilizados de hecho como espacios verdes, pero mantienen su codificación de terrenos aptos para uso residencial.

Desde hace años existe el proyecto de construir viviendas con fondos públicos en Casa Amarilla. Incluso, la formulación original del programa RECUP-Boca incorporaba parte de los terrenos de este predio a fin de utilizarlo como “pivote” para relocalizar a las familias a medida que se producía la rehabilitación de los conventillos. Sin embargo, el proyecto como tal no se hizo tangible hasta que la gestión de Ibarra anunció intempestivamente su licitación en 2004, sin consulta previa con los vecinos. Este proyecto incluía la construcción de 1,231 viviendas, además de una escuela de recuperación, una escuela secundaria y una escuela

200 Esta sección se basa en la tesis de maestría del autor (Guevara, 2010).

201 Recientemente, una parte de las tierras ferroviarias, otra de las grandes reservas del barrio, fue destinada a la construcción del Parque Irala, inaugurado en 2006, impulsado por un proceso de participación de los vecinos de la zona —que implementaron el mecanismo de “consulta popular”, siendo los primeros en traspasar la barrera de las 4,000 firmas, que habilita a la promoción oficial de la iniciativa— y sancionado finalmente por una ley que incluyó rezonificación de los terrenos y apertura de calles laterales, que permiten la mayor interconexión entre las Avenidas Almirante Brown y Regimiento Patricios.

especial.²⁰² Ascendía a un total de más de \$ 90 millones de inversión. Se lanzó con el nombre “Viví en tu casa” y contaba con financiamiento del gobierno nacional a través del “Programa Federal de Construcción de Viviendas” (Ostuni, 2009). Este proyecto mostraba fuertes continuidades con las políticas habitacionales tradicionales implementadas en la ciudad y el país, que promueven la construcción de grandes conjuntos de viviendas, pese a que intentaba salvar algunos de los problemas más importantes del diseño de esos conjuntos y que su localización era ciertamente privilegiada.²⁰³

El anuncio del proyecto generó conmoción y movilizó a importantes sectores del barrio. Este proceso fue tributario, en parte, de la efervescencia social emergente de la postcrisis en 2002-2003, pero adquirió características muy puntuales en La Boca. Las posiciones en torno al proyecto fueron diversas y su entrecruzamiento complejo.

Por un lado, la gestión local avanzó rápidamente en la preadjudicación de las viviendas por sorteo. La inscripción ascendió a más de 4,500 familias²⁰⁴ procedentes de toda la ciudad. Esto generó un primer problema, ya que las organizaciones sociales del barrio vinculadas a la problemática querían que se designara la mayor parte de las viviendas para la población del barrio. Sin embargo, desde el gobierno argumentaban que esto no podía hacerse de acuerdo con el marco normativo vigente del *IVC*. No había posibilidad de privilegiar territorialmente a un sector de la ciudad en la adjudicación de vivienda social.²⁰⁵ En la actualidad, el colectivo de los preadjudicatarios ha demandado al gobierno de la ciudad por la paralización de las obras y se constituyó, para ello, como asociación civil. Este colectivo representa un nuevo actor en la trama organizativa del barrio, con la particularidad de que su base social no reside necesariamente en La Boca. La definición del problema que hace la asociación coincide con el diagnóstico de los equipos técnicos del *IVC*. Sintéticamente, afirman que una obra de la envergadura del proyecto de Casa Amarilla tendrá un efecto “multiplicador” sobre el conjunto

202 La escuela secundaria ya está en funcionamiento. La Boca no contaba con escuelas públicas de nivel secundario hasta entonces.

203 Según un miembro del equipo técnico, el diseño del proyecto resignaba espacio construible en pos de hacerlo más armónico con el resto de la trama urbana del barrio.

204 Originalmente eran más de 20,000 familias, y quedaron 4,500 después de la aplicación de los criterios mínimos para inscribirse.

205 A pesar de esto, el proceso de preadjudicación fue objeto de manejos espurios por parte de ciertos dirigentes, que buscaron cooptar a organizaciones prometiéndoles un cupo de viviendas, cuando en la práctica era casi imposible de llevar a cabo.

del barrio, al dinamizar el comercio y los servicios e impulsar la valorización de las propiedades. Se le propone como el puntapié de la recuperación definitiva del área. Al no haberse concluido el proceso de preadjudicación, este colectivo posee una fuerza relativa, porque de los 4,500 que integran el total del universo una parte importante de ellos no serán finalmente adjudicatarios, es decir, puede darse la situación paradójica de que finalmente las familias organizadas y movilizadas no sean beneficiarias de las viviendas, con lo que puede originarse allí un nuevo conflicto. Distinta sería su capacidad de presión y de organización si se hubiera llegado a sortear los adjudicatarios finales, constituyéndose así en un colectivo mucho más consolidado.

Sin embargo, el proyecto no reúne todos los consensos porque un sector importante de la población quería que los terrenos fueran parquizados y rezonificados como Urbanización Parque (UP). Numerosas organizaciones vecinales pugnan desde entonces para que se recodifique el predio.²⁰⁶ Estas organizaciones confluyen en el Movimiento por el Resurgimiento del Barrio de La Boca que está impulsando, sin éxito hasta el momento, una iniciativa popular para rezonificar los terrenos. Este espacio elaboró, en colaboración con la Universidad de Morón y el CGP N° 3, un proyecto alternativo para la construcción de viviendas que, recuperando los lineamientos históricos del RECUP-Boca, proponía una renovación de la trama urbana del barrio, con intervenciones de una escala más pequeña y diseminadas por el territorio. Para ello, se elaboró un listado de 100 terrenos vacantes, con deudas o que podían ser adquiridos, depurado posteriormente por personal técnico, que tendría un potencial constructivo suficiente para absorber las 1,231 viviendas planificadas. La Universidad de Morón incluso elaboró, a través de una cátedra propia, un proyecto urbano para el conjunto del barrio.²⁰⁷ Los preadjudicatarios, si bien técnicamente no desacreditan el proyecto alternativo, no lo consideraban viable por las dificultades operativas y el tiempo de ejecución que implica la realización de tal cantidad de intervenciones. Asimismo, para este grupo una condición mínima de realización de dicho proyecto alternativo es que se respete su condición de preadjudicatarios de las viviendas a construir.

Si bien contaron con el apoyo fugaz de un comedor muy importante de la zona y algunas otras organizaciones de corte más popular, el Movimiento por el

206 Es necesario destacar, para tener una real dimensión del conflicto, que a pocos metros del predio se encuentra el Parque Lezama, un espacio verde de relativa importancia, si bien es cierto que se encuentra por fuera de los límites del barrio en cuestión.

207 Este proyecto fue objeto de un encuentro de exposición durante el mes de octubre de 2009.

Resurgimiento tiene su base social entre los sectores medios del barrio, donde abundan los pequeños comerciantes y pequeños rentistas, que están objetivamente interesados en una recuperación de la trama promovida por el Estado como forma de retomar el proceso de renovación coartado por la crisis de 2001-2002.²⁰⁸ Desde su perspectiva, la degradación urbanística de la zona y la marginalidad e inseguridad, a las que la asocian, consisten en el principal obstáculo al desarrollo económico. De esta manera, argumentos de tipo ambiental, social y económico se entrelazaban en la definición de la problemática de este sector social que mostró una mayor capacidad de articulación y eficacia organizativa que los sectores que buscaban priorizar las necesidades habitacionales de la población local —fragmentados y divididos desde la disolución de la Asamblea Permanente de Desalojados.

El Movimiento por el Resurgimiento del Barrio de La Boca llegó a aglutinar hasta 80 organizaciones vecinales de muy dispar importancia y características, algunas de las cuales no pasaban de ser "sellos". Esto no obstó para que en esa coyuntura contaran con acceso a redes sociales que activaron y recursos organizativos que movilizaron eficazmente. Las acciones judiciales fueron uno de los activos más importantes para impedir la ejecución del proyecto.²⁰⁹ Por otro lado, impulsaron la elaboración y sanción en 2006 de la Ley N° 2.240, de doble lectura, que declara la Emergencia Urbanística y Ambiental de La Boca y crea el Programa de Recuperación Urbanística y Ambiental en la órbita del Ministerio de Desarrollo Urbano. Este programa cuenta con una Unidad Ejecutora propia que está conformada por representantes de diferentes áreas del GCABA.²¹⁰ El objetivo fundamental es la articulación de las diferentes intervenciones que se realizan en el barrio para potenciar su efecto transformador. Para ello, se delimitaron algunos sectores específicos donde ha de concentrarse la inversión —como la Plaza

208 Es interesante, en este sentido, ver en el listado de inmuebles del llamado proyecto alternativo los nombres de inmobiliarias del barrio.

209 Si bien no puede ser desarrollado en este trabajo, el proyecto de Casa Amarilla es un objeto interesante, por la cantidad de acciones legales involucradas, para analizar los alcances y las limitaciones de la judicialización de las políticas públicas y los conflictos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

210 Según reza la Ley, la UE-PRUA debe estar conformada por: un representante del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, el cual se desempeñará como Coordinador General de la Unidad Ejecutora; un representante del Ministerio de Espacio Público; un representante del Ministerio de Hacienda; un representante del Instituto de Vivienda de la Ciudad; un representante de la Junta Comunal de la Comuna 4 o, hasta que se constituya la misma, del Centro de Gestión y Participación Comunal N° 4; un representante del Consejo Consultivo Comunal.

Solís, ubicada en una de las zonas más deprimidas del barrio. En la actualidad, este programa se encuentra paralizado por la gestión macrista que no le asignó financiamiento en los presupuestos de 2009 ni de 2010.

De esta manera, en la definición del conflicto por parte del Movimiento por el Resurgimiento no se hacía mención explícita a la inclusión de la población vulnerable del barrio, sino que se priorizaban los elementos ambientales y económicos fundamentalmente. Como consecuencia, las organizaciones sociales vinculadas a los sectores populares del barrio, aquellos que más sufren el déficit habitacional, se mostraron prescindentes sobre el conflicto por entender que respondía a otros intereses y que el proyecto de Casa Amarilla no tenía por destinatarios a su base social. Desde algunos espacios de gestión se esperaba que las organizaciones populares fueran un punto de apoyo para el proyecto. Sin embargo, al no poder privilegiar a la población local en el "reparto" de las viviendas, no se mostraron demasiado interesadas. Además, la gran mayoría de estas organizaciones para este momento, como veremos, estaba tratando de gestionar obras a través del Programa de Autogestión de la Vivienda, orientado a sectores de bajos ingresos y que se adecua mejor al sector social que nuclea, es decir, apuntaban a canalizar sus demandas por otra vía institucional y a lo sumo les interesaba el impacto económico indirecto del proyecto de Casa Amarilla.

Cuadro 8.2. Esquema de actores. Conflicto Casa Amarilla

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
IVC (ex CMV)-GCABA	Local	Compra del predio. Formulación del proyecto	Apoyaba la construcción del conjunto habitacional	Acción reparadora/ subsidio a la demanda
CGP N° 4-UE-PRUA	Local	Formulación del PRUA (Ley 2.240)	Apoyaba el proyecto alternativo del PRUA	Acción reparadora/ subsidio a la demanda/ patrimonio, espacios verdes y bajas densidades
SSDUYV	Nacional	Financiamiento del proyecto	Apoyaba la construcción del conjunto habitacional	Acción reparadora/ subsidio a la demanda

Cuadro 8.2. Continuación

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Organizaciones sociales (Asamblea Permanente de Desalojados y otras)	Barrial	Proyectos comunitarios con sectores populares del barrio	Prescindente, su población no estaba incorporada como destinatario. Postulaba la necesidad de políticas habitacionales para los sectores más postergados	Derecho a la ciudad
Asociación Civil Casa Amarilla	Local	Aglutinan a un sector de los 4,500 preadjudicatarios	Apoyaba la construcción del conjunto habitacional	Subsidio a la demanda
Organizaciones vecinales (Movimiento por el Resurgimiento de La Boca)	Barrial	Sociedades de fomento, mutuales, asociaciones de vecinos	Postulaban la necesidad de mantener el predio como espacio verde. Apoyaban el proyecto alternativo del PRUA	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades
Inmobiliarias	Barrial	Participaron en la formulación del proyecto alternativo	Apoyaba el proyecto alternativo del PRUA porque permitía reactivar el mercado inmobiliario	Ciudad como objeto de negocios

Fuente: Elaboración propia.

En términos sintéticos, en este conflicto se contrapusieron fundamentalmente dos de los modelos señalados: por un lado, la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades, encarnadas en las asociaciones vecinales que se oponían a la construcción del conjunto habitacional; por otro lado, la ciudad de la acción reparadora y el subsidio a la demanda, encarnada en el proyecto original de Casa Amarilla, que era apoyado por el IVC y la asociación civil del mismo nombre. La ciudad del derecho a la ciudad, encarnada en las organizaciones sociales barriales, se mostró prescindente en el conflicto y se limitó —ante la negativa de priorizar a la población del barrio en el proyecto— a postular la necesidad de formular polí-

ticas habitacionales que respondieran a las demandas de los sectores populares del barrio que atravesaban una situación creciente de emergencia habitacional.

Es interesante destacar el papel ambivalente desempeñado por el Estado, que permite dar cuenta de los conflictos intraburocráticos y de las diferentes miradas y perspectivas que pueden coexistir en el aparato del Estado. Por un lado, el ivc formuló el proyecto original que respondía a una visión reparadora, orientada a subsidiar a los sectores que no podían acceder a una vivienda a través del mercado inmobiliario. Por otro lado, ante la negativa de las asociaciones vecinales, también fue receptivo a este posicionamiento, y coelaboró el proyecto alternativo que concluyó en la sanción de la Ley 2.240, que contó con la participación de CGP N° 4. Este proyecto, a su vez, tuvo el apoyo de los actores vinculados al mercado inmobiliario, porque generaba una reactivación, en áreas poco apetecidas por el mercado hasta el momento. Finalmente, en la actualidad el Estado de la ciudad optó por un compromiso entre las dos perspectivas enfrentadas, con un proyecto más acotado de alrededor de 450 viviendas que mantiene una porción del predio destinada a espacio verde y otros usos públicos, y que se encuentra en fase de licitación y de ejecución de obras preliminares, aun cuando no está claro cómo han de jugar los amparos y causas judiciales en curso. El proyecto alternativo, por su parte, fue dejado de lado hasta el momento y no es tenido en cuenta en los sucesivos presupuestos sancionados. De cualquier manera, ya son más de tres décadas de frustración de un proyecto habitacional integral para el barrio de La Boca.

Solares de Santa María: la cara más explícita del régimen urbano

En esta sección se retoma el caso del proyecto de Solares de Santa María, analizado en el capítulo 6, donde se identificó en el planteamiento del proyecto el intento de sancionar una transferencia masiva de renta urbana al sector privado, de la que el Estado no se apropiaría prácticamente nada. Además, se reseñó la polémica historia del predio conocido como la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors, donde se puede reconocer una transferencia espuria de un activo público a una entidad privada y su progresiva valorización por la mera expectativa de un cambio en los indicadores urbanísticos. Adicionalmente, dado lo inaccesible del predio, las tierras de cesión obligatoria para espacios públicos quedan prácticamente privatizadas de hecho, al servicio de usos recreativos privados, como es el caso de las marinas.

En esta sección interesa retomar este conflicto porque expresa de alguna manera la cara más explícita del régimen urbano de la Ciudad de Buenos Aires, conformado por una coalición entre el sector político —en casi todo el espectro, dado que es un proyecto que nace bajo gestión radical, avanza bajo la gestión “progresista” de Ibarra y Telerman, y actualmente es impulsado por la gestión neoconservadora de Macri— y el sector económico —en este caso encarnado en una empresa multinacional paradigmática de la actividad inmobiliaria en Buenos Aires como IRSA. Asimismo, el conflicto urbano, que podría ser caracterizado de baja intensidad, en torno del proyecto pone en tensión los diferentes modelos de ciudad que hemos delineado anteriormente en la tipología.

Como se señaló, el proyecto de Solares de Santa María puede ser inscrito claramente en la matriz de acciones y omisiones estatales que configuran la política pública urbana de valorización inmobiliaria. De esta manera, es claro que cualquier actor social que se posicione a favor de la aprobación del proyecto se inscribe a grandes rasgos en una perspectiva de modelo de ciudad como objeto de negocios. Esto vale tanto para la empresa IRSA como para las sucesivas gestiones ejecutivas y bloques oficialistas que impulsaron el proyecto.

En el Ejecutivo, se pueden diferenciar algunos momentos de contradicción en el accionar estatal. El organismo encargado de atender la emergencia habitacional —actualmente denominado Dirección General de Atención Inmediata proveía materiales para paliar la situación precaria de los habitantes del asentamiento —un accionar que podría cuadrar en el modelo de ciudad de la acción reparadora y el subsidio a la demanda. Asimismo, otros organismos estatales impulsaban, en 2005, el desalojo parcial del barrio, en el marco del Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur (Rodríguez, 2009b).

Por su parte, como se señaló, también el proyecto está fuertemente cuestionado por algunos sectores vinculados a asociaciones ambientalistas por las supuestas implicancias ambientales que tendría. Éstas tienen que ver tanto con la cercanía del emprendimiento a factores de riesgo ambiental (como la Central Termoeléctrica Costanera y el Polo Petroquímico Dock Sud) como el impacto de la urbanización en la sustentabilidad ambiental de la Reserva Ecológica Costanera Sur, así como el impacto social en el asentamiento Rodrigo Bueno. Asimismo, también se le imputan efectos negativos al sistema hídrico circundante, por la elevación del nivel del agua que requiere la infraestructura marítima incorporada en el diseño.²¹¹ Nada, o poco, dicen desde este sector de las implicancias para

211 El proyecto incluye un club náutico y una marina propia.

las condiciones de vida de los pobladores del barrio Rodrigo Bueno, ya que, en gran medida, estos actores se oponen a la radicación del barrio y promueven su relocalización, por considerar que se encuentra ubicado en tierras de la reserva ecológica y en ese sentido afecta a su sustentabilidad. Esta perspectiva excluyente con respecto a las demandas de los sectores populares, y su énfasis en la dimensión ambiental vinculada a los espacios verdes, es lo que nos permite inscribirlo en una perspectiva que abona el modelo de ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades residenciales.

Cuadro 8.3. Esquema de actores. Conflicto Solares de Santa María

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Poder Ejecutivo-GCABA	Local	Intento de desalojo en 2005. Firma del convenio con IRSA 2010	Apoya el proyecto de manera definida	Ciudad objeto de negocios
Desarrollo Social-GCABA	Local	Provisión de materiales a los habitantes del asentamiento	No interviene en el conflicto, se limitó a proveer materiales para paliar la situación	Acción reparadora/ subsidio a la demanda
IRSA	Internacional	Dueños del predio en 90%. Firma del convenio con el PE	Apoya la aprobación del proyecto	Ciudad objeto de negocios
Habitantes y referentes del asentamiento Rodrigo Bueno	Barrial	Movilizaciones y manifestaciones públicas de oposición al proyecto. Reclamo por la urbanización del barrio	Se oponen a la aprobación del convenio por la amenaza ambiental y social que supone para su barrio. Algunos postulan que, de aprobarse, debería contemplar la urbanización	Derecho a la ciudad

Cuadro 8.3. Continuación

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Asociaciones ambientalistas	Local	Intervienen en los debates legislativos y en el debate público general, argumentando contra la aprobación del proyecto	Se oponen a la aprobación del proyecto por los riesgos ambientales que supone para la Reserva Ecológica, y además por el riesgo ambiental que implica al encontrarse próxima a la central termoeléctrica Costanera y al polo petroquímico de Dock Sud. También se oponen a la urbanización del barrio, porque afirman que se encuentra en tierras de la Reserva Ecológica	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades
Bloque oficialista-PRO	Local	Defensa del convenio para su aprobación	Apoyan el proyecto	Ciudad objeto de negocios
Bloques opositores mayoritarios	Local		Buscan modificar el convenio, para hacerlo más "votable", tratando de resguardar la integralidad ambiental de la zona	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades

Cuadro 8.3. Continuación

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Bloques opositores minoritarios	Local		Se oponen a la aprobación del convenio, por considerarlo fruto de la especulación inmobiliaria y de negocios espurios. Señalan el riesgo ambiental y el riesgo social para los habitantes de Rodrigo Bueno y plantean que se contemple la urbanización definitiva del barrio	Derecho a la ciudad

Fuente: Elaboración propia.

La población y los referentes del barrio Rodrigo Bueno es otro de los actores sociales involucrados. Como reconstruye Rodríguez (2010), el asentamiento surge a partir de dos poblaciones que se encontraban en la zona en la década de 1980: una de ellas, ubicada en lo que hoy se conoce como Reserva Ecológica y la otra, a pocos metros, próxima a los galpones que posee la Prefectura sobre la Avenida España. Es una zona de relleno, producto de la disposición de materiales de demolición y escombros generados por la construcción de la AU 25 de mayo. Se rellenaron 350 hectáreas. El proyecto original de la dictadura, la construcción de una Ciudad Judicial, fue abandonado en 1984. El surgimiento espontáneo de flora y fauna dio origen a la Reserva Ecológica, creada en 1986, considerada "Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica". Con motivo de reclamos de ambientalistas, en 2001 la Secretaría de Desarrollo Social relocalizó a la población ubicada en la Reserva en lo que hoy es la manzana cuarta del asentamiento denominada Rodrigo Bueno. El crecimiento demográfico fue explosivo desde 2001. Ya en 2005 vivían 400 familias según el IVC. En la actualidad se calculan alrededor de 700 familias, pero no hay datos oficiales. La mayoría de la población realiza trabajos informales. La recolección de residuos es una actividad de supervivencia para muchos. Las viviendas presentan un nivel de consolidación material importante, cuentan con agua de pozo y conexión a la red de electricidad. El GCABA, por su parte, presta servicio de camiones atmosféricos.

A diferencia de otras villas y asentamientos de la ciudad, Rodrigo Bueno no tuvo representación oficial ante el Estado local hasta que se realizaron las elecciones de delegados.²¹² Esto no quita que a lo largo del conflicto no hayan existido representaciones legítimas de referentes barriales que expresaban al menos a un sector de la población. De la misma manera, algunos legisladores y dirigentes políticos se convirtieron también en voceros de los intereses del barrio. La intervención judicial mencionada añade otro elemento más al análisis, en un contexto de judicialización creciente de las políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires.

En términos generales, se puede postular que los habitantes del asentamiento y sus referentes hacen hincapié en el derecho a la ciudad, amparados en el derecho de radicación incorporado en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad y la Ley 148 de atención prioritaria a las villas. Este posicionamiento no es necesariamente incompatible con el apoyo al proyecto de Solares de Santa María, en la medida en que a lo largo del conflicto algunas voces se pronunciaron por incorporar la urbanización del barrio como una de las cargas impuestas al desarrollador del emprendimiento inmobiliario. Este debate no prosperó, por lo que al no ser incorporados sus intereses en el convenio urbanístico, la gran mayoría de los habitantes se opone al proyecto de IRSA.

En lo que hace al tratamiento legislativo, se pueden reconocer dos posturas, además del apoyo irrestricto del actual bloque oficialista. Por un lado, un sector mayoritario de la oposición que está interesado en la aprobación del proyecto, en tanto y en cuanto se modere el impacto ambiental y social del mismo. Este sector está conformado en gran medida por fuerzas políticas que formaron parte de alguna de las gestiones previas que impulsaron y viabilizaron la formulación del proyecto. Por otro lado, un sector minoritario que se opone terminantemente al proyecto por los motivos ambientales y por aquellos vinculados al impacto del emprendimiento sobre las condiciones de vida de la población del barrio Rodrigo Bueno.

En definitiva, en la actualidad tal vez no existe otro proyecto en discusión que exprese tan claramente la continuidad de lo que caracterizamos como un régimen urbano orientado a la valorización inmobiliaria selectiva y que se encarna en una coalición de gobierno que incluye a un amplio espectro de la dirigencia

212 Situación que ocurrió en el marco de la intervención judicial dictaminada por la Secretaría Especial creada en 2009 por el Juzgado N° 2 en lo Contencioso y Administrativo, para las causas en las que están implicadas las villas y asentamientos.

política local y al sector económico, tanto local como internacional, vinculado al mercado inmobiliario.

La toma del Parque Indoamericano: cuando los sectores populares dicen basta²¹³

El martes 7 de diciembre de 2010 se produjo la toma del Parque Indoamericano, ubicado en el extremo sudoeste de la ciudad, en una zona que presenta la mayor concentración de villas y asentamientos. Como reconstruyen Cravino, Quintar y Palombi (2011), inicialmente el conflicto se originó en la ocupación de una parcela próxima al barrio Los Piletones que enfrentó a dos grupos de vecinos, uno de los cuales terminó ingresando al predio del Parque. Inicialmente se trató de 500 familias, pero la toma, que duró hasta el sábado 11 de diciembre, involucró a alrededor de 5,800 personas que representaban a más de 13 mil, según el censo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Ese mismo día, la Corporación Buenos Aires Sur, que tiene a su cargo el parque, realizó una denuncia que fue a dar al Juzgado de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas N° 26 de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de la doctora Nazar, que ordena el desalojo de las familias.

El conflicto se desarrolló en pocos días pero tuvo una gran intensidad y terminó con un saldo de tres muertos y decenas de heridos. El grueso de la población, según datos del mismo censo, eran habitantes de la ciudad, mayoritariamente de las villas y asentamientos aledaños, que alquilaban una vivienda precaria o una pieza. La categoría de inquilinos informales es relativamente reciente en nuestro país, producto de la densificación creciente de las villas y asentamientos y de la emergencia de un dinámico mercado inmobiliario informal. La hipótesis más plausible indica que la toma se desató porque, en los días previos, una iniciativa legislativa del bloque del PRO generó el rumor de que se iban a otorgar títulos de propiedad en villas y asentamientos.²¹⁴ Esto generó la inmediata reacción de los inquilinos informales, punteros territoriales y pequeños especuladores inmobiliarios por hacerse de algún pedazo de tierra. Esto permite explicar el origen

213 Gran parte de la recopilación de información periodística sobre el conflicto está tomada del informe "Breve resumen del conflicto del Parque Indoamericano desde la mirada de los medios", elaborado por Colectivo por la Igualdad en diciembre de 2011. Sólo cuando se remite a información periodística adicional a este informe se consigna la fuente.

214 "Macri hará propietarios a los vecinos de las villas", *Diario Perfil*, sábado 4 de diciembre de 2010.

de la ocupación, más que las malas condiciones de mantenimiento del Parque Indoamericano que, en todo caso, eran de larga data. Canelo (2011) señala que el parque era utilizado desde hacía tiempo para diversas prácticas sociales y comunitarias por inmigrantes que habitan la zona²¹⁵ y que de hecho funcionaba como una suerte de barrera o contención para la expansión de la villa.

En el inicio del conflicto, como fue su costumbre durante toda su gestión, el gobierno encabezado por Macri encaró el conflicto como un problema de seguridad y no como un problema social vinculado a la falta de acceso al suelo y a la vivienda digna.

A lo largo de su desarrollo confluyó el accionar de diversos organismos gubernamentales de diferentes niveles, lo que puso de manifiesto una de las contradicciones más flagrantes del proceso de autonomización: la falta de control policial sobre su propio territorio por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que está en manos de la Policía Federal. El reclamo del traspaso de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana, que tiene bajo su órbita las 53 comisarías porteñas, es un viejo anhelo por parte de diversas fuerzas políticas de la ciudad. Durante su campaña, Mauricio Macri hizo gran hincapié en este reclamo y, ante la negativa de la nación en acceder al mismo, decretó la creación de la Policía Metropolitana, una fuerza de seguridad propia de la ciudad pero que tiene jurisdicción limitada y que se plantea como una policía de "proximidad". La creación de esta fuerza implica que en un mismo territorio confluyen al menos cuatro fuerzas de seguridad: la policía federal, la policía metropolitana, la gendarmería y la prefectura, situación que parece bastante irracional desde el punto de vista de una política pública.

Las limitaciones y falencias de la recientemente creada fuerza determinaron la intervención conjunta de la Policía Federal. Como resultado de este accionar conjunto, altamente desaconsejable y que se realizaba por primera vez, fueron asesinadas dos personas el mismo día martes 7 de diciembre.

Como consecuencia, el gobierno nacional decretó el retiro de la Policía Federal y dejó el conflicto en manos del jefe de Gobierno de la Ciudad y la Policía Metropolitana. Mientras tanto, la toma seguía creciendo y la orden de desalojo judicial continuaba en pie. En los dos días sucesivos se produjo un ida y vuelta entre el gobierno nacional y el de la ciudad, donde ninguno de los accedía a

215 Por ejemplo, se utilizaba para la realización un campeonato de fútbol de la comunidad boliviana. También se utilizaba para ferias y como lugar de celebración de algunas festividades propias de cada cultura.

hacerse cargo de la situación. En este contexto, vecinos de barrios y conjuntos habitacionales aledaños presionaban y protestaban para que se terminara de desalojar a las familias del Parque. Algunas bandas intervinieron portando armas de fuego, "privatizando" de hecho la seguridad y rompiendo con el monopolio de la violencia legítima por parte del Estado. Hubo intimidaciones y enfrentamientos que terminaron con el tercer muerto del conflicto.

La posición oficial del jefe de Gobierno y sus funcionarios fue no negociar con los ocupantes y se limitó a diagnosticar que el problema consistía en la "inmigración descontrolada" [sic], a la que vincula con la delincuencia y el narcotráfico.

El día viernes 10 de diciembre, después de dos días de "zona liberada", el juez de turno, doctor Andrés Gallardo, declara judicialmente el estado de emergencia y solicita al gobierno nacional la asistencia de las fuerzas de seguridad para realizar un Operativo de Pacificación. El gobierno nacional se negó a cumplimentar esta orden durante todo el viernes. Por la noche de ese día se realizó una reunión entre representantes de la toma, tanto de parte de la asamblea de delegados como de organizaciones con cierta inserción territorial, que intentaban sin mayores logros encauzar organizativamente una toma que se había caracterizado por un alto grado de espontaneidad (Groisman, 2011).²¹⁶ Pero no se llegó a ningún acuerdo. En una nueva reunión realizada el día sábado 11 de diciembre, se acordó el envío de la Gendarmería para custodiar el lugar, hecho que se produjo por la tarde de ese día. Asimismo, se remitieron baños químicos, agua y asistencia social básica.

El domingo 12 de diciembre se realizó el censo por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Los resultados arrojaron más de 13 mil personas involucradas, 5,800 presentes en la toma. Sólo se pudieron cruzar los datos de 6 mil personas por la falta de DNI del resto de los involucrados. El 95% de los registros cruzados correspondían a habitantes de la ciudad de villas y asentamientos aledaños. Sólo una minoría tenía algún tipo de plan social, y prácticamente ninguno tenía una propiedad a su nombre.²¹⁷

216 Estas falencias de las organizaciones explica, en parte, la emergencia de liderazgos carismáticos sin demasiados antecedentes previos, como el caso de "Pitu" Salvatierra, que tenía su accionar territorial circunscrito a la Villa 15

217 Portal IProfesional, <http://www.iprofesional.com>, 14 de diciembre de 2010.

Cuadro 8.4. Esquema de actores. Toma del Parque Indoamericano

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Poder Ejecutivo-GCABA	Local	Abordaje del conflicto como un problema de seguridad y ocupación del espacio público. Firma del acuerdo el día martes 14	Oposición a la toma, demanda al gobierno nacional para que desaloje forzosamente	Ciudad objeto de negocios
Poder Ejecutivo-Nación	Nacional	Retiro de la Policía Federal el día miércoles que "liberó la zona". Envío de la Gendarmería el día sábado 11. Censo el día domingo 12. Firma del acuerdo el día martes 14	Oposición a la toma, demanda al gobierno de la ciudad para que intervenga concertando el desalojo	Acción reparadora/ subsidio a la demanda
Poder Legislativo-Bloque oficialista	Local	Proyecto de regularización de tenencia en las villas		
Gendarmería Nacional	Nacional	Cerco perimetral desde el día sábado 11 al martes 14 en que se firma el acuerdo		
Policía Federal	Nacional	Represión el día martes 7, con un saldo de dos muertos		
Policía Metropolitana	Local	Represión el día martes 7, con un saldo de dos muertos		

Cuadro 8.4. Continuación

Actor	Nivel	Principales acciones	Posición	Modelo
Organizaciones sociales (CCC, FPDS, MTD-Aníbal Verón, etcétera)	Local-barrial	Representación ante funcionarios locales y nacionales. Intentaban encauzar organizativamente una toma espontánea y sus demandas	Apoyo a la toma, organización y contención	Derecho a la ciudad
Inquilinos y habitantes de villas y asentamientos	Barrial	Protagonistas de la toma	Demanda de soluciones habitacionales urgentes	Derecho a la ciudad
Sectores medios bajos de conjuntos habitacionales y casas linderos	Barrial	Presiones y enfrentamientos con los ocupantes	Oposición a la toma, demanda de desalojo	Patrimonio, espacios verdes y bajas densidades residenciales

Fuente: Elaboración propia.

La Gendarmería realizó un control estricto del predio, instalando un vallado que no dejaba entrar ni salir a nadie, lo que generó una situación casi de “campo de concentración” y un desgaste importante de los ocupantes que se fueron retirando progresivamente.

Finalmente, el día martes 14 de diciembre nación y ciudad firmaron un acuerdo para liberar el predio e implementar en conjunto un plan de vivienda social, lo cual aceleró la desocupación del Parque. Asimismo, funcionarios nacionales amenazaron con la exclusión de planes sociales para aquellos que continuaran con la ocupación del predio.²¹⁸ El acuerdo implicaba que nación y ciudad financiarían en partes iguales el plan cuya formulación quedaría en manos de ciudad.

Durante todo el tiempo que duró la toma, se produjeron tomas en otros lugares de la ciudad y del conurbano, lo que daba cuenta de que, más allá de la denunciada manipulación política de parte de punteros políticos y especuladores, el fondo de la cuestión estaba determinado por un problema habitacional

218 La Nación, <http://www.lanacion.com.ar>, 15 de diciembre de 2010.

estructural, que no era sólo propio de la ciudad y que afectaba al conjunto de la metrópoli.

Hasta el momento de escribir esta investigación no se había puesto en marcha el mencionado plan. La ciudad elevó un borrador del mismo para construir 8,000 viviendas por alrededor de \$ 800 millones que fue desestimado por imprecisiones por el gobierno nacional. Lo único que siguió avanzando fue la causa judicial donde se acusa a algunos de los líderes y referentes sociales involucrados por la usurpación del predio, mientras que no hay responsables procesados por la represión y muerte de tres personas.²¹⁹

Parece bastante evidente el choque que se dio en el desarrollo de este breve conflicto urbano de gran intensidad entre los diferentes modelos de ciudad que se pusieron en juego. Básicamente, el derecho a la ciudad demandado por los habitantes de las villas y asentamientos aledaños que construyeron la toma como un proceso legítimo de acceso al suelo urbano (Perelman, 2011). Esta lectura confrontaba con las miradas excluyentes del gobierno nacional, del gobierno de la ciudad y de los sectores medios bajos de los barrios y conjuntos habitacionales aledaños. La nación promovía una instancia de negociación y consenso que diera lugar a una acción reparadora que desactivara el conflicto, como pueden ser subsidios habitacionales. El gobierno de la ciudad promovía el desalojo forzoso del predio dejando en claro que su posicionamiento reconoce como único criterio de asignación de recursos en materia de suelo y vivienda al mercado y la capacidad adquisitiva de la población. Finalmente, los sectores medios bajos que se opusieron y enfrentaron a la toma, lo hacían desde una mirada excluyente que privilegiaba la utilización del predio como espacio verde recreativo y su legalidad como vecinos que residían "legítimamente" y que pueden afrontar los costos económicos de vivir en esa zona.

Los inmuebles fiscales nacionales en la Ciudad de Buenos Aires: proyectos alternativos en disputa

288

En esta última sección se analiza la situación de las tierras fiscales nacionales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Interesa especialmente destacar que el gobierno nacional es uno de sus principales terratenientes. Los principales activos de su propiedad son los inmuebles desafectados del uso ferroviario (playas

219 Agencia Télam, <http://www.telam.com.ar>, 14 de septiembre de 2011 y 6 de febrero de 2012.

ferroviarias de Retiro, Palermo, Caballito, Chacarita, Liniers, estación Buenos Aires, etcétera), así como bienes desafectados de usos portuarios, entre otros.

La historia de los inmuebles fiscales nacionales en la Ciudad de Buenos Aires es compleja, profusa en normativa y en operaciones irregulares y poco transparentes. La historia reciente se inicia con el proceso de reforma del Estado iniciado por la gestión de Menem. La Ley de Emergencia Económica N° 23.697 de 1989 dio el marco para las privatizaciones masivas de empresas y servicios públicos y para la desafectación y transferencia de inmuebles fiscales —previa declaración de su innecesariedad para los objetivos de la gestión. Esta normativa implica tanto a la administración central como a los organismos autárquicos y empresas estatales. La misma se completa con las leyes 24.146 de 1992 y 24.768 de 1997 (Scattolini, s.f). La reglamentación de esta política de transferencia de tierras se da a partir de una serie de decretos, como el 1.001 de 1990 que autoriza la venta de tierras localizadas en la Ciudad de Buenos Aires (Villa 15, Villa 20, Villa 21-24, Villa 31 y Barrio Mitre) a sus ocupantes o a formas asociativas legalmente constituidas que los representen y el 2.441/90 que autorizó la venta de tierras localizadas en la Provincia de Buenos Aires. En 1991, el Decreto 846 crea la Comisión de Tierras Fiscales-Programa Arraigo con la finalidad de relevar y transferir las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares, diseñar programas de reordenamiento urbano y de vivienda, promover la participación de las organizaciones sociales involucradas. También, los decretos 407 y 809 de 1991 regulan la venta de tierras para otros fines distintos al hábitat social. Asimismo, el Decreto 2.137 de 1991 crea la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales, encargada de dichas transferencias, que reemplazó a la Administración General de Inmuebles Fiscales. De la misma manera, la Ley N° 23.967 faculta al Poder Ejecutivo nacional para la transferencia de tierras a provincias y municipios para su posterior venta a sus actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes. En 1992, la Ley N° 24.146 también dispone la transferencia a título gratuito de tierras declaradas innecesarias a provincias y municipios para su posterior transferencia a sus ocupantes o incorporación a planes de vivienda social.

En muchas ocasiones, el marco normativo de la emergencia económica fue utilizado para operaciones polémicas y poco transparentes, como fue la venta de un predio en el partido de Tres de Febrero al Golf Club General San Martín (Decreto 861/95), la venta del predio en Costanera Norte denominado Balneario Parque Norte al Sindicato de Empleados de Comercio o la venta del predio de Palermo a la Sociedad Rural Argentina. Asimismo, sirvió de marco para la

transferencia de tierras a sectores de bajos recursos, que en muchos casos ya ocupaban de hecho dichas tierras y desarrollaban procesos de autoproducción del hábitat. Esta transferencia garantizó la ocupación por parte de las familias de escasos recursos y desactivó en muchos casos la posibilidad de un desalojo. Sin embargo, la transferencia del dominio legal avanzó muy lentamente y sólo en contadas excepciones.

En este contexto, en 2004 el Decreto 835 creó el Banco Social de Tierras en el ámbito de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales Nacionales-Programa Arraigo que incorpora al mismo a los inmuebles de dominio privado del Estado nacional que puedan ser afectados a fines sociales.

Posteriormente, en 2006 el Decreto 158 creó la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social en la órbita de la Presidencia de la Nación, que absorbió a la Comisión Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo. En 2008, el Decreto 341 la transfirió al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, modificándole su denominación por la de Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Carlos Mugica".

No obstante, este proceso de transferencia de tierras fue muy limitado en la Ciudad de Buenos Aires. En los hechos, prácticamente no hubo transferencia de tierras. Se puede mencionar entre otras excepciones el predio de la Villa 21-24 que fue transferido a la Asociación Mutual Flor de Ceibo Villa 21 (1992) o la transferencia incompleta del predio de la Villa 15 a la Comisión Vecinal Barrio General Belgrano. Tampoco se avanzó en la transferencia de dominio de los predios de jurisdicción nacional hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde entonces, los terrenos fiscales nacionales en la Ciudad de Buenos Aires han sido objeto de diversos proyectos, conflictos, ocupaciones, etcétera. El Código de Planeamiento de la Ciudad los considera distritos de Urbanización Futura, es decir, que todavía no tienen asignados indicadores urbanísticos, de ahí la disputa por su afectación a uno u otro uso. El cálculo realizado en ocasión de la formulación del Plan Urbano Ambiental ascendía a casi 100 hectáreas de suelo liberables para otros usos (cuadro 8.5), una superficie equivalente a casi 2/3 de lo que fue la operación de Puerto Madero.

Cada uno de los predios tiene un largo derrotero y múltiples aristas para ser analizadas, entre otras, su inserción en la estructura urbana de la ciudad. No interesa aquí entrar en demasiado detalle sobre los posibles usos o proyectos de cada predio, pero sí reseñar sintéticamente algunos de los casos más polémicos que desnudan los modelos de ciudad que están en la base de las disputas. Si bien, la transferencia de dominio de estos predios no ha sido, en general, motivo de

conflictos urbanos de gran intensidad, periódicamente la cuestión ingresa en la agenda pública de discusión sobre las políticas públicas. Esta disputa, en definitiva, se enmarca de manera más general en el desacuerdo por la apropiación del espacio urbano por parte de los diferentes sectores sociales y del papel estatal en materia de planificación y gestión urbana.

Cuadro 8.5. Superficie liberable de las playas ferroviarias, según el Plan Urbano Ambiental, 2008

Playa Ferroviaria	Hectáreas liberables
Buenos Aires	16.5
Caballito	15.2
Casa Amarilla	4.1
Federico Lacroze	9.1
Colegiales	4.9
Liniers	2.2
Palermo	12.0
Paternal	8.7
Dr. Sáenz	5.1
Solá	20.2
Pueyrredón	1.8
TOTAL	99.8

Fuente: Documento Final Plan Urbano Ambiental (2000).

El playón ferroviario de Chacarita, ubicado en la estación Lacroze del Ferrocarril Urquiza, fue progresivamente ocupado por hogares de bajos recursos que fueron construyendo sus viviendas y conformando un barrio que actualmente supera los 2 mil habitantes, y es conocido como "El Playón". Si bien el asentamiento data de varias décadas, su crecimiento se dio a partir de la crisis de 2001; ha multiplicado su población en los últimos años y actualmente cuenta con viviendas de hasta cuatro pisos. A diferencia de otros asentamientos, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no reconoció su existencia hasta que recientemente por medio de una acción judicial se vio obligado a intervenir y garantizar la provisión de agua potable y la conexión eléctrica. También, el asen-

tamiento fue enmarcado en la causa sobre representaciones políticas para las villas que llevaba el juez Gallardo y que actualmente lleva la jueza Liberatori, por lo que fue intervenido judicialmente y se realizaron recientemente elecciones de delegados por manzana.²²⁰

En el caso del Playón, la disputa más importante sobre su destino está vinculada, por un lado, al proyecto de refuncionalización del uso ferroviario. Por el otro, a la regularización dominial y urbanística del barrio, apoyada por organizaciones como la Corriente Clasista y Combativa, la CTA, el Movimiento Popular La Dignidad, el Colectivo × la Igualdad, y ahora los delegados electos en noviembre de 2011. Existen organizaciones vecinales y de comerciantes que se oponen a la regularización del asentamiento y se quejan porque consideran que genera inseguridad y desvaloriza las propiedades de la zona. Algunas de estas organizaciones buscan impulsar un viejo proyecto de prolongación de la Avenida Triunvirato, que pasaría exactamente por en medio del asentamiento.

Mapa 8.1. Playa ferroviaria de Chacarita y asentamiento Playón



Este predio, además, se inserta en un nodo urbano particular que es definido como uno de los ejes del Plan Urbano Ambiental para la intervención pública en materia de Desarrollo Urbano (Programa 3.6 Ordenamiento del Sector Noroeste, Subprograma 3.6.2 Ordenamiento del Área Chacarita, Agronomía y La Paternal-CHAP).

El playón ferroviario de Palermo, ubicado en uno de los epicentros de la renovación urbana en Buenos Aires, es también objeto de los más diversos proyectos de uso. En la actualidad, el gobierno nacional está desarrollando el Polo Científico y Tecnológico en una porción del predio. El mismo albergará diversas instituciones vinculadas al desarrollo científico y tecnológico, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con un total de 45 mil metros cuadrados cubiertos.²²¹

Mapa 8.2. Playa ferroviaria de Palermo y recorte del Polo Científico y Tecnológico de la ex Bodegas Giol

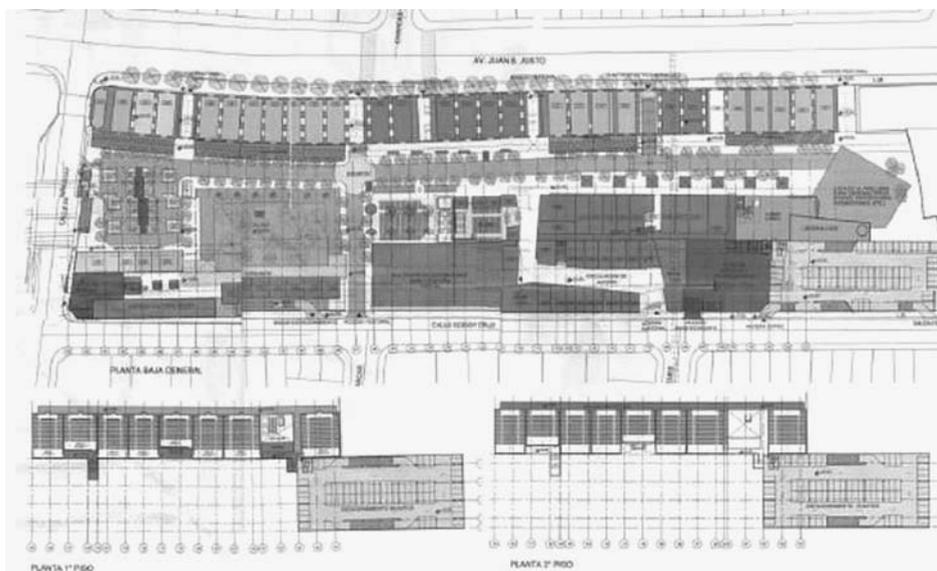


Fuente: <http://www.bicentenario.argentina.ar>.

221 En octubre de 2008 se firmó un convenio urbanístico entre la ciudad y la nación para la constitución de dicho polo, que prevé una inversión de \$ 250 millones. Este convenio fue aprobado por la Legislatura a través de la Ley N° 3.146 de 2009.

De la misma manera, el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) impulsa un proyecto de centro comercial a cielo abierto denominado Arcos del Gourmet, ubicado en los predios bajo las vías del ferrocarril San Martín, entre las calles Avenida Juan B. Justo, Avenida Santa Fe, Paraguay y Godoy Cruz. Este proyecto está pendiente de aprobación en la actualidad e implica la concesión a una empresa privada que lleva el mismo nombre que el emprendimiento, vinculada a la empresa IRSA.

Mapa 8.3. Proyecto Arcos del Gourmet



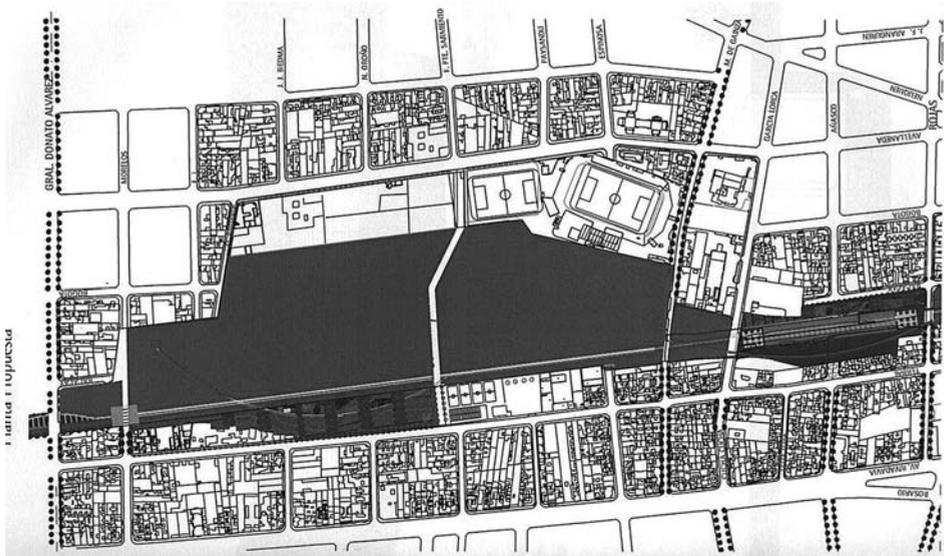
Fuente: Informe ONABE Desarrolla en Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Gestión 2003-2008. <http://www.onabe.gob.ar>

Asimismo, desde hace años, la asociación civil Amigos del Lago de Palermo tiene un proyecto para conformar en el predio un espacio verde y un lago regulador que permita paliar las recurrentes inundaciones de esta zona, ubicada en la Cuenca del Arroyo Maldonado.²²² Por su parte, este predio fue históricamente objeto de ocupaciones y disputado por parte de sectores populares carentes de vivienda,

222 Esta iniciativa nunca prosperó y, de hecho, el gobierno de la ciudad viene ejecutando en los últimos años una obra para construir dos túneles aliviadores que desagotarán en el Río de la Plata. Ésta es una de las principales obras de infraestructura que realiza el GCABA en los últimos años, ya que implica un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto de us\$ 130 millones (7289-AR), aprobado por la Ley N° 1.660 de 2005. Si bien la obra se inició bajo la gestión del

se presente en la Legislatura en 2010, pero sin que haya sido aprobado todavía. Entre sus fundamentaciones se encuentra la escasa cantidad de metros cuadrados de espacios verdes por habitante del barrio, desconociendo la cercanía de parques de cierta escala como el Parque Centenario y el Parque Chacabuco. Como la mayoría de estas playas ferroviarias, la de Caballito alberga un número reducido de familias (estimado en alrededor de 42) en lo que se conoce como el asentamiento Morixe, por el nombre de una fábrica que se localizaba en el predio. Ante una denuncia judicial por parte de vecinos y organizaciones del barrio, molestos por la acumulación de basura y la ocupación ilegal del espacio público, el asentamiento fue desalojado en 2009, otorgándose un subsidio habitacional a las familias que lo habitaban.

Mapa 8.5. Proyecto Parque del Bicentenario



Fuente: <http://www.protocomuna.blogspot.com>.

De manera coincidente, el ONABE tiene formulado un máster plan para este predio, que incluye, además del parque, viviendas en torres de entre 5 y 8 pisos, y la apertura de calles para mejorar la conectividad.

Mapa 8.6. Máster Plan Playa Ferroviaria Caballito



Fuente: <http://www.onabe.gob.ar>

El playón ferroviario de Villa Pueyrredón fue uno de los pocos que avanzó en su transferencia al GCABA. En 2002 se firmó un convenio entre el ONABE y el GCABA, refrendado por la Ley N° 1.154 que habilitó la transferencia de 15 mil m² al GCABA para construir equipamiento urbano. Allí se levantó un parque y un polideportivo inaugurados en 2008, mientras quedan aún 5 mil m² remanentes zonificados para la construcción de viviendas, a cargo del gobierno nacional.

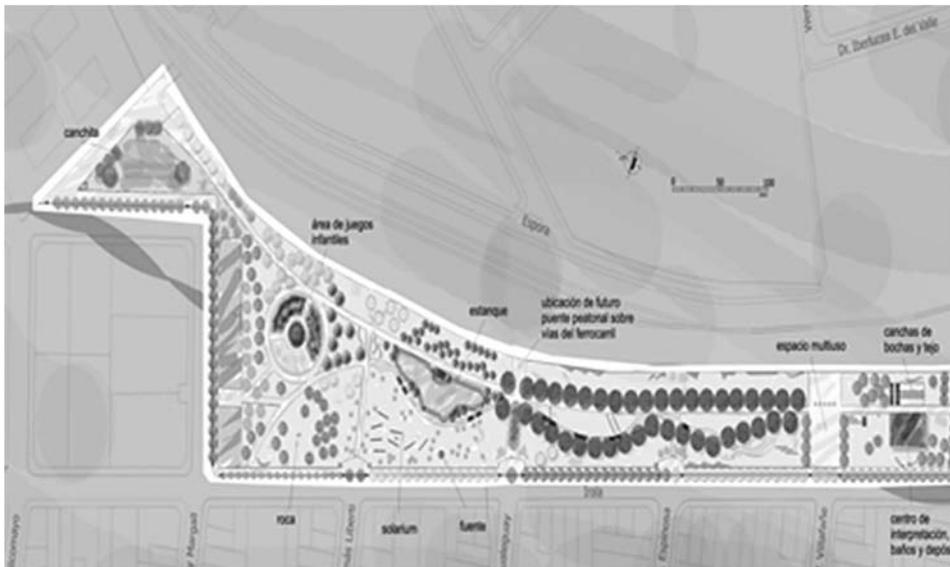
Otro caso fue el del predio de Irala y Pi y Margal, en el barrio de La Boca, que también fue destinado a un espacio verde. El Parque de Flora Nativa Benito Quinquela Martín, de 33,500 m², fue inaugurado en 2006 después de un fuerte reclamo vecinal que incluyó la sanción de la primera ley originada en una consulta popular (Ley N° 1.464 de 2004), impulsada entre otras por la Comisión de Vecinos de la Calle Irala y Adyacencias. En este caso, no se transfirió el dominio por parte de ONABE, sino el uso, a través de un permiso de uso precario y gratuito, por un convenio en 2003.

Mapa 8.7. Proyecto Parque Villa Pueyrredón



Fuente: Informe ONABE Desarrolla en Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Gestión 2003-2008, <http://www.onabe.gov.ar>.

Mapa 8.8. Parque de Flora Nativa Benito Quinquela Martín



Fuente: <http://jardineriadeguerrilla.blogspot.com.ar>.

Como se puede observar, en términos generales, los sectores vinculados al activismo ambiental tienen el proyecto de destinar los predios fiscales nacionales a espacios verdes. El argumento, sencillo pero efectivo, es que son las únicas reservas de tierras de suficiente envergadura como para garantizar que la Ciudad de Buenos Aires aumente la proporción de espacio verde por habitante, ya muy bajos

de acuerdo con parámetros internacionales. El problema con este posicionamiento es que suele excluir otros usos, incluso los complementarios como el equipamiento deportivo, educativo, sanitario o cultural, y se opone terminantemente a la utilización de los predios para el desarrollo de proyectos habitacionales, de carácter social o no. En este sentido se inscriben claramente en lo que denominamos el modelo de ciudad patrimonial, de los espacios verdes y las bajas densidades. Esta posición fue acompañada en reiteradas ocasiones por las definiciones estatales del gobierno nacional, como en el caso de Villa Pueyrredón y La Boca, ya concretados, y el Máster Plan de Caballito, pendiente de ejecución.

Por su parte, son numerosas las ocupaciones que se han dado sobre los terrenos fiscales. Las villas más emblemáticas y más viejas de la ciudad están localizadas, al menos parcialmente, sobre tierras fiscales nacionales. Pero también, en los últimos años, muchos otros predios fueron ocupados, como los casos reseñados de Chacarita, Palermo y Caballito, con diferentes modalidades e intensidades. Estas ocupaciones responden, entre otros factores, a la vacancia de estos predios que se mantienen a lo largo de los años sin una afectación específica, sumada a la falta de mecanismos claros de acceso al suelo urbano y a la vivienda por parte del Estado. Es por ello que se inscriben dentro de lo que podemos denominar el modelo del derecho a la ciudad, ya que apuntan a garantizar este acceso para sectores de bajos recursos por medio de procesos de producción social del hábitat.

En los casos de las ocupaciones informales, al no estar transferido el dominio, la Ciudad de Buenos Aires carece de jurisdicción para llevar adelante un proceso de urbanización. Pese a ello, en reiteradas ocasiones se vio obligado por el Poder Judicial a intervenir con fines paliativos, para garantizar el acceso a los servicios básicos a la población de los asentamientos informales. El gobierno nacional, a través del ONABE, suele manifestarse de manera prescindente en estas ocupaciones, sin impulsar la radicación de los asentamientos, pero tampoco los desalojos —con excepción de casos como el de la Estación Buenos Aires, intrusado y desalojado en 2007. Partes de ese predio están otorgados a la Universidad Tecnológica Nacional y la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, para localizar instalaciones educativas. También, en una decisión muy polémica, se cedió la mayor parte del predio a la Unión Industrial Argentina para la realización de un predio ferial de exposiciones y un centro de convenciones y un auditorio.

Mapa 8.9. Estación Buenos Aires



Fuente: <http://www.onabe.gob.ar>.

Finalmente, también existen intereses económicos vinculados a algunos predios fiscales que están mejor localizados y que podrían ser objeto de desarrollos inmobiliarios de gran envergadura, como puede ser el reseñado proyecto Arcos del Gourmet. En esta tensión entre transferencia de activos públicos nacionales para hábitat social, espacios verdes o desarrollos inmobiliarios, el caso más paradigmático es tal vez el del Proyecto Retiro 2000 que reconstruye Cravino (2009), y que generó durante muchos años una puja con la Villa 31 y una amenaza de desalojo permanente para el barrio. Incluso, todavía en 2007, antes de asumir como jefe de Gobierno, Mauricio Macri había hecho campaña con la erradicación total o parcial del barrio, posicionamiento que cambió rápidamente al iniciar su gestión por ser de escasa factibilidad y por la resistencia que generó.

Recapitulando

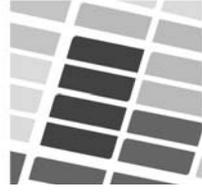
300 En este capítulo se reconstruyeron esquemáticamente algunos conflictos urbanos puntuales que emergieron durante el periodo de estudio, con la finalidad de caracterizar a los diferentes actores involucrados —sus posicionamientos públicos sobre la temática en cuestión, sus estrategias e intereses desplegados—, para dar cuenta cómo se van estructurando modelos o visiones sobre la ciudad que se ponen en juego en dichas situaciones de conflicto.

Para ello, se elaboró una tipología de modelos de ciudad a partir de la combinación de dos variables: 1. carácter de valor de uso o valor de cambio de la vivienda y el hábitat; 2. carácter inclusivo o exclusivo con respecto a los sectores

populares. Esto permitió delinear cuatro modelos de ciudad, que sirven como herramienta heurística para la interpretación de la dinámica de los conflictos urbanos y la interacción entre los diferentes actores sociales involucrados: el modelo del derecho a la ciudad; la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades; la ciudad objeto de negocios; y la ciudad de la acción reparadora y el subsidio a la demanda.

De esta forma, en el caso de Casa Amarilla, se contrapuso la concepción de la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades, que se expresaba en el proyecto de Parque, con la concepción de la ciudad del subsidio a la demanda y acción reparadora, que se expresaba en el proyecto de conjunto habitacional para sectores medios bajos. Solares de Santa María mostró la cara más explícita del régimen urbano, con un proyecto que encarna cabalmente la ciudad de los negocios, que pone la rentabilidad del capital por delante de la sustentabilidad ambiental y del acceso al suelo urbano. Por su parte, el conflicto por la toma del Parque Indoamericano expresó de forma visceral las consecuencias negativas del régimen urbano conformado en la CABA, al tiempo que planteaba la problemática del derecho a la ciudad. Finalmente, los conflictos latentes y de baja intensidad por el destino de las tierras fiscales nacionales en la CABA, planteaban la puja latente entre estos diferentes modelos de ciudad y sus posibles formas de resolución.²²³

223 Mientras se escribía esta investigación hubo novedades importantes con respecto a estas tierras, que no pudieron ser incorporadas en el análisis. En el marco del recientemente lanzado programa PROCREAR, que prevé la construcción de conjuntos habitacionales en tierras fiscales, se anunció la utilización de las tierras fiscales nacionales en la CABA. Así, se dispuso a través del Decreto 1723/2012 la desafectación de algunos de estos predios y su afectación a proyectos integrales de urbanización y/o inmobiliarios. Pero sólo aquellos predios en barrios menos cotizados se destinarán al programa habitacional. Los predios en barrios más cotizados, como Palermo, Liniers y Caballito, se destinarán a emprendimientos inmobiliarios comerciales. Para ello, se crea un Comité de Evaluación de Proyectos. Los fondos recaudados se destinarán probablemente a las obras de refacción de la Línea Sarmiento del ferrocarril, aunque no está concretamente determinado según la normativa (LPP, 2012).



capítulo

nueve

Principales hallazgos, interrogantes para futuras investigaciones y algunas propuestas de políticas urbanas

En este último capítulo se recuperan sintéticamente algunos de los principales hallazgos, aportes y conclusiones que se fueron desarrollando a lo largo de la tesis; se dejan planteadas algunas interrogantes para su abordaje y profundización en futuras investigaciones y se plantean algunas propuestas de políticas urbanas que, con experiencia en otras ciudades de la región, pueden ser consideradas para el caso Buenos Aires.

Principales hallazgos

Esta investigación se planteó como objetivo general analizar la vinculación entre tres dimensiones centrales de los procesos sociales y espaciales: las transformaciones territoriales, los procesos de producción del hábitat y las políticas urbanas. Para ello, se tomó como caso de estudio la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, área central de la RMBA, entre los años 1996 y 2011.

Cada una de las tres dimensiones identificadas permite alumbrar algunos aspectos de los procesos sociales y espaciales, por lo que desde el mismo planteamiento de la investigación no fueron pensadas como excluyentes o ajenas, sino más bien como abordajes complementarios de una misma problemática referida a la producción y a la gestión de las ciudades contemporáneas. En la delimitación

del objeto de estudio se priorizaron aquellas cuestiones relativas a las dimensiones seleccionadas que tuvieran efectos directos en las condiciones de acceso al suelo urbano, a la vivienda y al hábitat. Así, se excluyó de la indagación dimensiones co-constitutivas de los procesos sociales y espaciales como lo productivo o lo cultural. Este esfuerzo metodológico de combinar diferentes dimensiones en el análisis es una de las principales fortalezas del trabajo e implicó un esfuerzo denodado para reflejar en la exposición final el alto grado de complejidad —en términos de multicausalidad, pero también de multiescalaridad— que tienen los procesos sociales y espaciales.

Las transformaciones territoriales fueron conceptualizadas como aquellas modificaciones en la estructura de un territorio delimitado que pueden ser imputadas a algunas de las lógicas de producción del espacio en el sistema capitalista. En este marco, se reconstruyó una diversidad de abordajes disciplinares sobre las transformaciones territoriales. Algunos, como la perspectiva de la globalización y la emergencia de las ciudades globales, hacen hincapié en procesos de escala global a los que erigen en determinantes de las transformaciones territoriales en las ciudades y de la reformulación de su papel en la economía global. Otros, en cambio, en un contexto de globalización económica, hacen hincapié en las lógicas de crecimiento y extensión urbana donde identifican procesos de gentrificación, difusión urbana y segregación social.

Pese a esta diversidad, se postuló una perspectiva de análisis que busca integrar estos abordajes en un marco más general caracterizado por la reestructuración territorial del sistema capitalista que ha entrado en una nueva etapa del proceso de mundialización. Esta reestructuración implica, entre otros elementos, la relocalización del aparato productivo, la reformulación del papel desempeñado por las grandes ciudades, una transformación profunda del espacio residencial. En este marco, las transformaciones territoriales reseñadas fueron comprendidas como parte de los mecanismos de ajuste espacio-temporal que genera el sistema para sobrellevar las recurrentes crisis de sobreacumulación y como una forma de reanudar el ciclo de acumulación de capital.

Ahora bien, ¿qué implicancias tienen las transformaciones territoriales recientes en las ciudades contemporáneas para la población que habita en ellas?

304 La distinción desarrollada entre diferentes modalidades de producción del hábitat fue central para recuperar las transformaciones territoriales desde la dimensión del habitar en las ciudades, entendiéndolo no sólo como mera condición de la reproducción social, sino también como una dimensión constitutiva de los sujetos sociales en las ciudades. Por producción del hábitat se delimitó un universo

heterogéneo de prácticas que producen y reproducen las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad, incluyendo no sólo la vivienda como unidad física, sino también un conjunto amplio de bienes y servicios. Asimismo, permitió identificar actores sociales que interactúan en el marco de dichos procesos de producción del hábitat, con sus intereses, estrategias y tomas de posición. En la interacción conflictiva entre estos diferentes actores emergen recurrentemente conflictos urbanos que ponen en tensión el entramado de actores sociales involucrados y que se constituyen en objetos de estudio privilegiados.

¿Cómo se expresaron las transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires? Una vez delimitados teórica y conceptualmente el campo y las dimensiones de análisis, el trabajo se contextualizó en la RMBA, para lo cual se analizaron las transformaciones territoriales protagonizadas *vis à vis* las reformulaciones del régimen de acumulación vigente. De esta manera, se dio cuenta de la conformación de un régimen de acumulación de valorización financiera a mediados de la década de 1970. En el marco de este régimen se sentaron las bases para algunas de las transformaciones territoriales más importantes de las últimas décadas. Por un lado, el proceso de suburbanización y periurbanización de las elites, que implicó la extensión de las urbanizaciones cerradas periféricas y la emergencia de subcentros especializados. Por el otro, la renovación de áreas centrales y la densificación de barrios residenciales. En estas transformaciones territoriales tuvieron un papel preponderante las inversiones extranjeras directas en el marco de la nueva fase de globalización económica neoliberal.

Este análisis de nivel socioeconómico macro y escala geográfica regional permitió dar cuenta de procesos que son comunes a toda la RMBA, independientemente de la orientación de las políticas urbanas desplegadas por los diferentes Estados locales. Pese a esto, también se pudo constatar que el Estado, en sus diferentes niveles, desempeñó un papel de promoción de dichas transformaciones generando la normativa y las obras de infraestructura necesarias. El caso más cabal de esto es la extensión de la red de autopistas, en detrimento de los transportes guiados, como el ferrocarril, que se encuentran en franca degradación. También se puso a disposición activos públicos, como las tierras de Puerto Madero, que fueron transferidos al sector privado, sancionando procesos de apropiación privada de renta urbana como una forma de promover los procesos de renovación urbana.

De la misma manera, este abordaje macro sirvió para identificar continuidades en el desarrollo territorial de la región en un contexto de una profunda reformulación del régimen de acumulación de valorización financiera a partir de 1999. El régimen resultante de la megadevaluación de 2002 tenía en el mercado

y la demanda interna un componente más relevante para apuntalar la actividad económica. No obstante, el eje fundamental estaba puesto en la exportación de commodities y algunos pocos productos industrializados. El crecimiento acelerado en sectores exportadores que hacen uso intensivo de la tierra, como la soya y algunos cereales, generó un deslizamiento acelerado de la frontera agropecuaria que presionó sobre los ejidos urbanos de muchas ciudades, virtualmente cercándolas y dificultando su expansión por el aumento de la competencia entre usos rurales y urbanos. Asimismo, se produjo una concentración progresiva de la propiedad de la tierra rural e implicó la desaparición de miles de pequeños y medianos productores rurales y agricultores familiares. En este contexto, se reiniciaron los flujos migratorios a los principales centros urbanos, especialmente la RMBA, que implicaron una presión demográfica adicional sobre las condiciones habitacionales, ya de por sí deficitarias. Por otra parte, una porción considerable, pero imposible de medir, de la renta originada en las actividades agropecuarias y extractivas se volcó a la actividad inmobiliaria, alimentando un importante ciclo de valorización del suelo.

En este sentido, el análisis de la reestructuración territorial de la RMBA permitió observar una notable continuidad con independencia de las reformulaciones en el régimen de acumulación, lo que permite dar cuenta de la persistencia de una lógica de desarrollo territorial. Por ello, se postuló que las transformaciones territoriales experimentadas por la RMBA pueden ser aprehendidas como parte de un ajuste espacio-temporal que absorbe parte del excedente acumulado para mantener o reiniciar la vigencia del ciclo de acumulación. Este papel, lejos de agotarse con la megadevaluación, se profundizó, lo que quedó evidenciado en la importancia del sector de la construcción como componente del crecimiento y de la inversión desde la recuperación económica.

Pero entonces, en este marco de determinaciones macroeconómicas tan profundas, ¿qué papel desempeñaron las políticas urbanas desplegadas por la CABA en el periodo de estudio? Éste es uno de los nudos centrales del trabajo presentado y uno de los principales aportes en función de desentrañar en qué medida la acción del Estado local promovió las transformaciones territoriales en curso como mecanismo de recomposición del ciclo de acumulación.

306

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, área central de una extensa metrópoli, adquirió con la autonomización una relativa independencia en la formulación e implementación de las políticas urbanas. En este trabajo se argumentó que la orientación de las políticas públicas es objeto de disputa entre los diferentes sectores sociales que buscan mejorar sus condiciones de vida. Esta perspectiva

permitió rehistorizar el proceso de implementación de las políticas urbanas en el periodo.

En el caso de las políticas habitacionales, se identificaron momentos de apertura y cierre por parte del Estado a las demandas sociales vinculadas al hábitat popular, lo que también aparece como un aporte a la interpretación de las políticas públicas. Es necesario tener en cuenta que esta disputa por la orientación de la acción pública se inscribe en el marco más general de lucha por la apropiación del espacio urbano en las ciudades. Después de una fugaz apertura durante la recuperación democrática, el estancamiento económico, la creciente conflictividad y la crisis política del gobierno radical obturó el avance de algunas experiencias interesantes desarrolladas durante la década de 1980, como la política de radicación de villas y de rehabilitación de conventillos. Estas y otras experiencias fueron retomadas e impulsadas en el periodo 1989-1992 que determinó una cierta permeabilidad de parte del Estado hacia las demandas vinculadas al hábitat popular. No obstante, la conformación del régimen urbano de desarrollo limitó el despliegue de estas políticas, al tiempo que las políticas urbanas se orientaban de manera decidida hacia la valorización inmobiliaria.

La autonomización de la ciudad generó una nueva ventana de oportunidades que habilitó la incorporación en la constitución local de un capítulo específico vinculado al hábitat, así como la sanción de leyes, creación de normativa urbana y operatorias específicas que recogían algunas de las demandas populares previas, como la radicación de villas, la rehabilitación de la Ex AU3, la autogestión del hábitat, etcétera. Nuevamente, este proceso se encontró rápidamente con varios obstáculos. Primero, económicos, por la creciente crisis del régimen de acumulación a partir de 1998 y después, políticos, por la crisis político-institucional desatada por la tragedia de Cromañón. La asunción de la gestión del PRO implicó un nuevo cierre en términos de reconocimiento y permeabilidad de las demandas populares asociadas al hábitat y el despliegue de políticas de maquillaje urbano y control social en los barrios populares de la ciudad. Implicó, a su vez, la proliferación de políticas de valorización selectiva, como el Barrio Donado-Holmberg y el impulso a los distritos y polos especializados en la zona sur.

Por su parte, las políticas urbanas durante el periodo de estudio se orientaron decididamente hacia la promoción de los procesos de valorización inmobiliaria como parte de una matriz de políticas públicas que buscaban "apalancar" el crecimiento económico y la creación del empleo. Esta matriz de políticas públicas fue la expresión de la conformación de un régimen urbano de desarrollo que articuló las políticas urbanas con los intereses del capital privado vinculado al

sector inmobiliario. Es por ello que las políticas urbanas desplegadas fueron un vector fundamental, a escala del área central, de las transformaciones territoriales reseñadas.

En este marco, uno de los principales hallazgos a los que se arribó en el proceso de investigación fue la reconstrucción de cómo el régimen urbano promovió reacomodamientos en la estructura de rentas del suelo, la apropiación privada de estas rentas y el desarrollo de procesos de renovación urbana. El derrotero de modificaciones al Código de Planeamiento Urbano permitió ilustrar cabalmente la consagración de la valorización inmobiliaria como política urbana en la CABA, mientras que las operatorias de Puerto Madero y Barrio Parque Donado-Holmberg ilustraron el mecanismo de transferencia de renta urbana al sector privado como forma de promover dicha valorización. Por su parte, a partir de un conjunto de iniciativas públicas evidenciadas en la creciente concentración del gasto público se reconstruyó el impulso a la renovación urbana en los barrios del sudeste de la CABA como otra de las modalidades vigentes de promoción de la valorización inmobiliaria.

¿Cómo impactó la conformación de un régimen urbano de desarrollo en términos de acceso al suelo y a la vivienda? Si bien la dinámica inmobiliaria estuvo afectada profundamente por las cambiantes condiciones macroeconómicas, las políticas urbanas desplegadas no hicieron más que consolidar estos efectos y profundizarlos. Éste fue el aporte fundamental de las políticas urbanas de la CABA a las transformaciones territoriales en curso. Como consecuencia, la investigación pudo identificar altamente la vigencia de una dinámica inmobiliaria.

En este contexto, el sector de la construcción fue el más dinámico en la posconvertibilidad, pese a lo cual la superficie total construida entre 2002-2010 estuvo apenas 13% por encima que entre 1991-2001. No obstante, el tipo de construcción fue muy diferente: alrededor de 45% de la oferta se concentró en las viviendas lujosas y suntuosas destinadas a sectores con ingresos medios-altos y altos.

308 El mayor punto de inflexión en la dinámica inmobiliaria estuvo dado por la megadevaluación de 2002. Si bien fue posible rastrear los efectos del proceso de valorización inmobiliaria desde mediados de la década de 1990, con la crisis se produjo un desfasaje completo entre las principales variables del mercado. La relación ingresos/precios de la vivienda casi se duplicó con respecto a la década anterior. Este desfase generó un aumento de la proporción de inquilinos entre 2001 y 2010 y un aumento sostenido del precio de los alquileres y de su participación en el total del ingreso de los hogares. Los créditos hipotecarios, que

tuvieron un módico auge en la segunda mitad de la década de 1990 y llegaron a expresar alrededor de 25% de las operaciones, prácticamente desaparecieron en la década siguiente.

Como contracara, los efectos de la conformación del régimen urbano de desarrollo se sintieron fuertemente en términos de déficit habitacional y acceso al suelo urbano y a la vivienda. Dicho déficit no ha dejado de profundizarse en el periodo de estudio y ha llegado a afectar en la actualidad a una importante proporción de la población, pese a la dificultad encontrada en la investigación para arribar a un indicador sintético del mismo. Un componente central de este creciente déficit está determinado por el crecimiento de las villas y asentamientos que representan casi 6% de la población total y donde los nuevos asentamientos ya alcanzan 10% de ese universo.

En el marco de esta dinámica inmobiliaria excluyente se produjeron recurrentes conflictos urbanos vinculados al acceso al suelo, a la vivienda y al hábitat por parte de diferentes sectores sociales, tanto populares y medios como los vinculados al negocio inmobiliario. Estos conflictos y los posicionamientos públicos de los actores involucrados permitieron esclarecer cómo se ponen en juego diferentes modelos de ciudad y cómo se ponen en tensión las diferentes lógicas que subyacen a las modalidades de producción del hábitat.

Para ello, se elaboró una tipología de modelos de ciudad a partir de la combinación de dos variables: 1. carácter de valor de uso o valor de cambio de la vivienda y el hábitat; 2. carácter inclusivo o exclusivo con respecto a los sectores populares. Esta tipología sirvió para delinear cuatro modelos de ciudad que sirvió como herramienta heurística para la interpretación de la dinámica de los conflictos urbanos: el modelo del derecho a la ciudad; la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades; la ciudad objeto de negocios; y la ciudad de la acción reparadora y el subsidio a la demanda.

Utilizando esta tipología se interpretaron algunos conflictos urbanos puntuales en función de las concepciones y los modelos de ciudad que ponían en juego los actores involucrados. En el caso de Casa Amarilla, se estableció que el proyecto de parque y espacio verde responde a la concepción de la ciudad del patrimonio, los espacios verdes y las bajas densidades; y se contrapuso con la concepción de la ciudad del subsidio a la demanda y acción reparadora que se encarnaba en el proyecto de conjunto habitacional para sectores medios-bajos. En cambio, Solares de Santa María mostró la cara más explícita del régimen urbano, con un proyecto que encarna cabalmente la ciudad de los negocios y que pone la rentabilidad del capital por delante de la sustentabilidad ambiental y del acceso al

suelo urbano de los sectores populares. Por su parte, el conflicto por la toma del Parque Indoamericano expresó de forma visceral las consecuencias negativas del régimen urbano conformado en la CABA y de la dinámica inmobiliaria excluyente, al tiempo que planteaba en la agenda pública la problemática del derecho a la ciudad. Finalmente, los conflictos latentes y de baja intensidad por el destino de las tierras fiscales nacionales en la CABA plantearon la puja entre estos diferentes modelos de ciudad y sus posibles formas de resolución.

Interrogantes para futuras investigaciones

A lo largo del trabajo se fueron abordando algunas interrogantes de una manera más acabada que otras, al tiempo que fueron surgiendo nuevas interrogantes no contempladas originalmente. Es por ello que se requiere su abordaje en futuros procesos de investigación. Metodológicamente, la investigación sobre precios de suelo y precio de los inmuebles adolece de una sistemática falta de información disponible. Sólo recientemente se han empezado a hacer relevamientos oficiales en la CABA, pero la información para el resto del país es muy escasa con excepción de algunas consultoras privadas. Esto requiere plantearse el abordaje sistemático en proyectos de investigación de información sobre el mercado inmobiliario para ir generando bases de datos comparables sobre estas variables.²²⁴ Los relevamientos existentes son en general de precios de oferta que pueden mostrar diferencias importantes con respecto al precio efectivamente transado. Lo que parece impostergable es la actualización por parte de los gobiernos de diferentes niveles de los catastros y valores fiscales y su puesta a disposición para contar con la información necesaria, no sólo para procesos de investigación, sino fundamentalmente para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas adecuadas.

No son muchas las investigaciones que vinculen la dinámica inmobiliaria con las modalidades de producción del hábitat popular para indagar cómo se interrelacionan estas dimensiones estructurantes del espacio urbano en las ciudades contemporáneas. Esta relación es compleja y presenta múltiples mediaciones, por lo que puede ser analizada desde diversas perspectivas y requiere futuros abordajes. En este trabajo, se eligió el Estado y la orientación de las políticas urbanas

224 A este respecto puede mencionarse la interesante experiencia del *Boletín del Mercado de Suelo* que dirige el doctor Pablo Trivelli en Chile, que ya lleva más de 25 años de investigación sistemática.

como una de las principales mediaciones. Éstas definen en qué medida se apuntalan unas u otras modalidades de producción del hábitat y qué efectos tienen en términos de acceso al suelo urbano y a la vivienda para los diferentes sectores sociales. De alguna forma, la orientación de dichas políticas es lo que expresa la conformación de un tipo u otro de régimen urbano y es lo que determina el nivel de permeabilidad a las demandas sociales vinculadas al hábitat popular. En este sentido, las modificaciones recientes al régimen de recaudación de ABL en la CABA requieren futuros abordajes en proceso de investigación para ver a qué grado modifican o afectan la dinámica inmobiliaria. Asimismo, parece necesario indagar en qué medida la reducción progresiva de la carga fiscal inmobiliaria, desde 1991 a la actualidad, puede haber reforzado el proceso de valorización inmobiliaria.

Cuando se analizó la vigencia del régimen urbano de desarrollo en la CABA uno de los principales elementos identificados fue el mecanismo de transferencia de renta urbana al sector privado, ya sea a través de la privatización de activos públicos —como en Puerto Madero o en Barrio Parque Donado Holmberg— o por medio de cambios en la normativa urbana e inversiones sin apropiación del plusvalor generado —como en el caso de los barrios del sudeste. Estos mecanismos de transferencia y apropiación de renta urbana requieren una mayor profundización en futuras investigaciones. Prácticamente cualquier intervención estatal que se exprese en el territorio afecta de alguna manera la estructura de rentas del suelo urbano. No hay intervenciones “neutrales” en este sentido. Esto no implica impugnar la acción pública, todo lo contrario, sino que debieran generarse los mecanismos para poder evaluar adecuadamente los impactos territoriales de estas intervenciones. Mucho se ha avanzado en la evaluación y el seguimiento socioeconómico de las políticas públicas; parece necesario también generar dispositivos de evaluación y seguimiento del impacto territorial de las mismas. Esto no es sólo importante para el caso de la CABA, sino también, y cada vez más, para los municipios del resto de la RMBA y de otras localidades del país, donde se puede verificar el crecimiento urbano en extensión a partir de procesos de suburbanización ampliada y periurbanización e incluso procesos de renovación urbana en áreas centrales.

Asimismo, parece necesario abordar en la investigación de manera más integral el sector de la construcción para dar cuenta de cómo interviene el suelo en tanto componente fundamental de los costos de producción. También cómo interviene dicho componente en el cálculo de la rentabilidad de los desarrolladores inmobiliarios en función de su capacidad de apropiarse de los diferenciales de renta, es decir, en qué medida la magnitud de renta del suelo de la que pue-

da apropiarse una desarrollador interviene en el cálculo de rentabilidad y hace o no viable un determinado emprendimiento inmobiliario. Vinculado a esto, es necesario profundizar en la investigación los patrones de estructuración de la demanda y la oferta en el mercado inmobiliario para indagar cómo se construyen las decisiones de localización y de inversión en cada caso.

De la misma forma, se requiere profundizar en la investigación el conocimiento del papel que representan las transformaciones territoriales como mecanismos de absorción del excedente generado en el resto de la economía. Para ello, resulta interesante indagar sobre las transferencias de excedentes y rentas desde otros sectores económicos a la construcción y el papel de las políticas públicas en la promoción o facilitación de esta transferencia. Este dato es imposible de reconstruir a partir de las informaciones y estadísticas oficiales sobre inversión y renta que se elaboran en la actualidad, por lo que requieren relevamientos específicos en el marco de procesos de investigación.

Un aporte valioso de este trabajo, como herramienta heurística, es la tipología de modelos de ciudad. Es necesario tal vez profundizar el abordaje sobre la construcción simbólica, política y mediática de estos modelos en la escena pública. Cabe también desarrollar estudios de caso sobre conflictos urbanos particulares para indagar en profundidad cómo se ponen en juego las diferentes lógicas y modelos de ciudad en toda su complejidad, cómo se expresan en posicionamientos públicos por parte de los actores y qué saldo resultante se puede reconocer en términos de la orientación de políticas urbanas implementadas desde el Estado.

Por último, a lo largo de todo el trabajo se evidenció una cierta separación entre dimensiones co-constitutivas de la intervención pública en el espacio urbano. Por un lado, aquellas intervenciones públicas vinculadas a los procesos de producción social del hábitat (villas, asentamientos, hoteles-pensión, etcétera) usualmente abordados mediante las políticas habitacionales en su sentido más restringido. Por el otro, aquellas intervenciones públicas vinculadas con lo que se entiende generalmente como desarrollo urbano, asociado a las intervenciones públicas sobre el espacio urbano más en general y las regulaciones sobre el mercado inmobiliario formal. Esta separación está vigente tanto en los abordajes académicos de investigación que suelen acotarse a uno u otro como en los diseños de las políticas urbanas y en los mismos organigramas. Así, mientras que las políticas habitacionales suelen estar en cabeza de organismos como instituto de vivienda u organismos de desarrollo social, las intervenciones vinculadas al desarrollo urbano están en cabeza de áreas de planeamiento, obras públicas y otras. Esta separación no sólo está referida a especificidades disciplinares y tra-

diciones al interior del aparato burocrático, sino que responden a concepciones determinadas sobre la ciudad y a intereses concretos. Si bien en esta investigación se intentó integrar ambas dimensiones, sería interesante indagar en mayor profundidad en qué medida esa especialización intraburocrática y los conflictos que conlleva son funcionales o condicionan los procesos de valorización inmobiliaria desarrollados.

Algunas propuestas de políticas urbanas

Para finalizar, parece necesario reseñar sintéticamente algunas de las propuestas de políticas urbanas que se han venido implementando en otras ciudades de la región para abordar algunas de las problemáticas planteadas a lo largo del trabajo. En términos generales, todas las propuestas de políticas urbanas apuntan a un abordaje integral y ex ante que garantice el acceso al suelo urbano y a la vivienda para todos los sectores sociales y evite la extensión de las formas degradadas y precarizadas de acceso.

Uno de los argumentos centrales que se desarrolló en esta tesis tiene que ver con la identificación de un proceso de valorización inmobiliaria sostenida como resultado de la matriz de políticas urbanas impulsadas por el régimen urbano de desarrollo vigente en la CABA. Existen diferentes experiencias en la región, en ciudades de países tan disímiles como Colombia y Brasil, de creación de instrumentos para regular el funcionamiento del mercado de suelo para evitar o moderar los impactos negativos de dichos procesos de valorización inmobiliaria y, a su vez, generar recursos genuinos que puedan financiar las políticas públicas.

El primero de ellos está vinculado a la tributación inmobiliaria, que tiene una larga tradición. En términos generales, los impuestos son computados como un costo adicional en la producción de cualquier mercancía y, en ese sentido, son trasladados de una manera u otra al consumidor final. Por ello, los impuestos suelen tener como consecuencia un encarecimiento de las mercancías. No obstante, este postulado general no se aplica en el caso de la tierra, sencillamente porque ésta no es producida, sino que es el resultado de circunstancias naturales y sociales ajenas al propietario (Smolka, 2003). Al no ser producida, no tiene un costo de producción que es uno de los principales factores para determinar el precio de las mercancías en cualquier otro sector. Al ser un bien escaso y monopolizable en sus efectos, el precio de la tierra se determina básicamente por lo que se denomina el "tirón de la demanda". Esto implica que, en términos conceptuales, siempre

se paga por la tierra lo máximo que el demandante está en posibilidad de pagar. El corolario de esta afirmación es que el gravar a la propiedad inmobiliaria no puede tener como efecto un aumento de los precios porque no existiría demanda capaz de pagarla. Como consecuencia, en términos estrictamente teóricos, el impuesto a la propiedad inmobiliaria genera una moderación de los precios y además permite la apropiación por parte del Estado de una parte de la renta del suelo urbano (Smolka y De Cesare, 2010). Para que esto suceda, el impuesto debe ser lo suficientemente elevado como para "pulverizar" la renta, restando incentivos a la especulación inmobiliaria.

Una variante adicional del impuesto inmobiliario es aquella contemplada por el Estatuto de las Ciudades de Brasil, que aumenta progresivamente para los inmuebles baldíos como una forma de gravar la retención y la especulación inmobiliaria (Santos Carvalho y Rossbach, 2010) y atenta contra la función social inherente a la propiedad privada (Maldonado Copello et al., 2010). En el Estatuto, incluso, se plantea una expropiación-sanción para aquellos casos en que no se registra un cambio en la situación de ociosidad transcurrido un cierto plazo. Si bien el principio de la función social de la propiedad no está incluido explícitamente en nuestra Constitución, como lo estuvo en la versión de 1949, sí lo está en tratados internacionales a los que adscribe nuestro país, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tienen rango constitucional.

De la misma manera, existen instrumentos que apuntan a captar los diferenciales de renta del suelo urbano que puedan generarse como resultado de la acción estatal. De esta manera, el principio de recuperación de plusvalías urbanas permite que el Estado se apropie total o parcialmente de los diferenciales generados por su accionar que se expresan en las operatorias de compraventa (Smolka y Ambroski, 2003), es decir, el Estado se apropia de una parte del plusvalor generado por la acción pública y que se expresa en los diferenciales de precio de las operaciones de compraventa de inmuebles. Se requiere para ello información catastral actualizada y un seguimiento y control exhaustivo de las operaciones inmobiliarias. Este principio está bastante extendido en la región y empieza a ser aplicado también en nuestro país en localidades como San Carlos de Bariloche (Río Negro), Trenque Lauquen (Buenos Aires), Venado Tuerto (Santa Fe), etcétera.

314

Uno de los factores fundamentales en la generación de rentas urbanas está dado por la diferencia entre las rentas potenciales y las rentas actuales de un inmueble. Las rentas potenciales están vinculadas a un determinado uso potencial de un inmueble que se diferencia del uso actual. Para atacar este problema, en algunos casos se plantea la separación jurídica del derecho de propiedad

del derecho de construir. Esto quiere decir que el derecho de propiedad incluye sólo un núcleo básico de utilización del suelo, por encima del cual se requiere la adquisición de los derechos de construcción de forma onerosa. De esta forma, las expectativas en torno a un determinado inmueble no se expresan automáticamente en su precio porque el propietario sólo lo es del núcleo básico y no del total del uso potencial del mismo. Para acceder al cual debe adquirir ese valor por parte del Estado, lo que implica la apropiación de la renta del suelo urbano por parte del Estado y la posibilidad de redistribuirla en un sentido más equitativo. Estas políticas suelen englobarse dentro del concepto de "suelo creado" en referencia a la intervención estatal en suelo ya urbanizado (Lungo y Rolnik, 1998).

Existen también otras políticas que apuntan a delimitar zonas de interés social, o de desarrollo prioritario, en donde han de localizarse de manera prioritaria los loteos sociales. Como cualquier zonificación, al reprimir algunos usos del suelo más rentables, lo que resulta es que el precio tiende a bajar porque se expresan sólo los usos menos rentables, lo cual puede permitir una mayor acceso al suelo urbano para los sectores de menores recursos (Santos Carvalho y Roszbach, 2010). No obstante, este tipo de mecanismos genera interrogantes sobre sus efectos, en términos de segregación social, al promover una cierta homogeneización social de áreas de la ciudad y atender contra una deseable mixtura social. Otras propuestas incluyen formas alternativas de propiedad, como la regularización dominial y la propiedad colectiva, que dificultan o impiden la especulación inmobiliaria.

Todas estas herramientas, así como muchas otras (condonación de deudas a cambio de tierras, formas alternativas de tenencia, alquiler social, etcétera), apuntan a movilizar la oferta como un modo de regular el mercado de suelo y también tienen como objetivo incorporar suelo urbano para asegurar la disponibilidad del mismo para obras de infraestructura, equipamiento comunitario, políticas habitacionales, etcétera. Esta función es desempeñada por organismos como los Bancos de Tierras o Inmuebles, que son los encargados de intervenir en el mercado de suelo urbano y de administrar los inmuebles fiscales para disponerlos para el desarrollo de políticas urbanas.

De la misma manera, a medida que la regulación del mercado de suelo permite asegurar una oferta de suelo adecuado y que se limitan los procesos de apropiación de renta, es deseable promover políticas de financiamiento y crédito que apunten a aumentar la demanda efectiva. Desarticuladas de las políticas de regulación del mercado de suelo, las políticas de financiamiento, como los subsidios a las tasas de interés para créditos hipotecarios, a la larga terminan produciendo un mero aumento de la capacidad de pago que es incorporada a

los precios y apropiado en forma de renta. Esta desarticulación es muy frecuente en las políticas urbanas implementadas y es uno de los principales factores que inciden en su fracaso o éxito acotado. Este error se basa en un desconocimiento de las especificidades del mercado de suelo urbano y de la estructura de rentas.

Para finalizar, también resulta interesante fomentar políticas que impulsen y promuevan el desarrollo de procesos de autogestión del hábitat. Estas políticas, para que no sean distorsionadas en su concepción y en sus efectos, no deben articularse con procesos de producción capitalista del hábitat (por ejemplo, ejecución a través de empresas constructoras privadas), sino que deberían promover la articulación con experiencias de economía social, como cooperativas de trabajo u otras formas de empresas autogestionadas. De lo contrario, la autogestión termina siendo una forma de subsidio al capital y una transferencia a las empresas constructoras (Rodríguez y Di Virgilio, 2007). Bien delimitadas de los procesos de acumulación de capital, las políticas de autogestión del hábitat permiten romper con la lógica capitalista en la producción del hábitat y generan mejores condiciones para el acceso al suelo urbano y a la vivienda, especialmente para los sectores de menores recursos.

Bibliografía

- Aalbers, Manuel. 2010. "The Revanchist Renewal of Yesterday's City of Tomorrow", *Antipode*, núm. 42.
- Abba, Artemio. 2010. "La fascinación por los márgenes de la Buenos Aires Metropolitana. La sobre-rentabilidad de los espacios anómicos de la interfase rural-urbana", en *Revista Digital Café de las Ciudades*, año 9, núm. 94, agosto.
- *et al.* 2011. "Buenos Aires, una ciudad central que se periferiza y se fragmenta pero que mantiene su estabilidad poblacional", Buenos Aires, Observatorio Urbano Local-Buenos Aires Metropolitana/FADU-UBA.
- Acosta Reveles, Irma Lorena. 2009. "Capitalismo agrario y sojización en la pampa argentina. Las razones del desalojo laboral", en *Revista Laboratorio*, núm. 22, CEYDS, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ainstein, Luis. 2000. "Dinámica demográfica metropolitana, características socioeconómicas de la población y condiciones de prestación y acceso a servicios de saneamiento", *Primer Seminario de Investigación sobre Servicios Urbanos en el área, cea/UBA*, noviembre.
- . 2008. "A Systemic Approach to Urban Sprawl: Distinguishing Traits, Underlying Factors, Emerging Consequences and Demanded Public Policies", 44th Congress of the International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP): "Urban Growth Without Sprawl. A Way Towards Sustainable Urbanization", Dalian, China, publicado en CD, septiembre.

- Ainstein, Luis, y Rómulo Pérez. 2012. "Dinámicas de urbanización difusa de la Aglomeración Buenos Aires: escenarios poblacionales y residenciales; factores subyacentes y consecuencias emergentes", ponencia presentada en el 9º Coloquio de Transformaciones Territoriales del Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, agosto.
- Ainstein, Luis, Susana Kralich, José Villadeamigo y Tomás Guevara. 2012. "Una modelización comparada relativa a grandes aglomerados compactos y grandes aglomeraciones difusas", en Luis Ainstein, 2012. *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas de Buenos Aires/Londres/Los Ángeles/París/Tokio/Toronto*, Buenos Aires, eudeba.
- Arizaga, Cecilia. 2003. "Nuevas urbanizaciones cerradas en los noventa: imaginarios del suburbio en sectores medios", documento de trabajo núm. 4, IIGG-FCS-UBA, Buenos Aires.
- Aronskind, Ricardo, 2001. *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Libros el Rojas, Buenos Aires.
- Auyero, Javier. 2001. *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Azcárate Luxán, María Victoria, David Cocero Matesanz, Antonio Fernández Fernández, Francisco Javier García Lázaro, Carmen Muguruza Cañas y José Miguel Santos Preciado. 2008. "Rasgos fundamentales del reciente proceso de difusión urbana. Algunas reflexiones sobre la realidad de la ciudad dispersa en las aglomeraciones urbanas españolas", XI *Coloquio Ibérico de Geografía*, Alcalá de Henares-Pastrana, del 1 al 4 de octubre.
- Basualdo, Eduardo. 2010. *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo xx a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Bezchinsky, Gabriel, Marcelo Dinenzon, Luis Giussani, Omar Caino, Beatriz López y Silvia Amiel. 2008. "Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad", en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, cepal, documentos de proyectos, núm. 20.
- Bonnet, Alberto. 2008. *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Borja, Jordi, y Manuel Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Editorial Taurus.

- Borja, Jordi. 2007. "Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades", *Revista EURE*, vol. xxxiii, núm. 100, pp. 35-50, diciembre.
- Borbón, Alejandro Florián. 2003. "Vivienda: ¿derecho o mercancía? ¿Proceso o producto?", ponencia presentada en la Universidad Nacional de Tucumán, noviembre.
- Bridge, Gary. 1995. "The Space for Class? On Class Analysis in the Study of Gentrification" en *Transactions of the Institute of British Geographers*, nueva serie, vol. 20, núm. 2, pp. 236-247.
- . 2001. "Bourdieu, Rational Action and the Time-Space Strategy of Gentrification" en *Transactions of the Institute of British Geographers*, nueva serie, vol. 26, núm. 2, pp. 205-216.
- Brueckner, Jan, y David Fansler. 1983. "The Economics of Sprawl: Theory and Evidence on the Spatial Sizes of Cities" en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 65, núm. 3, agosto, pp. 479-482.
- Burgess, Rod. 1982. "Self-Help Housing Advocacy: A Curious Form of Radicalism. A Critique of the Work of John F. C. Turner", en Peter Ward (ed.), *Self-help Housing. A Critique*, Londres, Mansell Publishing.
- Canelo, Brenda. 2011, "El Parque Indoamericano antes de su 'ocupación'", en *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, núm. 1, junio, pp. 13-25.
- Carman, María, y María Paula Yacovino, 2007. "Transgrediendo el derecho de los que nos vulneran: espacios ocupados y recuperados en la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista Argentina de Sociología*, año 5, núm. 8, pp. 26-48.
- Casellas, Antonia. 2005. "Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana. Urban Regime Analysis en el contexto europeo", en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 46, pp. 139-147.
- Castells, Manuel. 1974. *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI Editores.
- . 1995. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*, Madrid, Alianza Editorial.
- . 1999. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. vol. 1: *La Sociedad Red*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- , y John Mollenkopf. 1992. *Dual City: The Restructuring New York*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Catenazzi, Andrea. 2001. "Instrumentos urbanos y exclusión urbana. La aplicación de la normativa urbanística en la aglomeración del Gran Buenos Aires, 1977-2000", versión preliminar.

- Cebrián Abellán, Francisco. 2007. "Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha", en *Boletín de la AGE*, vol. 43, pp. 221-240.
- Cerruti, Marcela, y Alejandro Grimson. 2005. "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares", en Portes, Roberts y Grimson (eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo.
- Chiara, Magdalena, y María Mercedes Di Virgilio (org.). 2009. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ciccolella, Pablo. 1999. "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", en *Revista EURE*, Santiago de Chile.
- , e Iliana Mignaqui. 2006. "Metropolis in transition", ISoCaRP Congress 2006 [ref. de 1 de julio de 2012], disponible en: <http://www.isocarp.net>.
- , e Iliana Mignaqui. 2009. "Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires", en *Revista Centro-hi*, núm. 3, abril de 2009, pp. 91-101.
- Clichevsky, Nora. 1975. "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)", Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR, Instituto Torcuato Di Tella.
- . 1996. *Política social urbana: normativa y configuración de la ciudad*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- . 2003. "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina", en *Documentos cepal. Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, núm. 75. Santiago de Chile.
- Cravino, María Cristina. 1998. "Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo", en NayA, Primer Congreso Virtual de Antropología y Arqueología, Ciudad Arqueológica.
- . 2006. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Los Polvorines*, San Miguel, Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- . 2009. *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la Ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana. Los Polvorines*, San Miguel, Instituto del Conurbano/Universidad Nacional del General Sarmiento.
- 320** ———, Juan Pablo del Río y Juan Ignacio Duarte. 2008. "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años" [ref. de 12 de enero de 2011], disponible en: <http://ww.fadu.uba.ar>.
- , Aída Quintar y Ariel Palombi. 2011. "Sociabilidades y conflictos urbanos en tiempos de exclusión: el caso del Parque Indoamericano", ponencia presentada en las

- Jornadas Internacionales "Sociedad, Estado y Universidad", 1 y 2 de diciembre, Mar del Plata.
- Cuenya, Beatriz. 2000. "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo xx", mimeo.
- . 2004. "Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires", en Beatriz Cuenya, Carlos Fidel e Hilda Herzer, *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- . 2009. "Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina", ponencia presentada en el xxviii Congreso de la Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio.
- , y Manuela Corral. 2011. "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires", en *Revista EURE*, vol. 37, núm. 111, mayo, pp. 25-45.
- Cuervo González, Mauricio Luis. 2003. "Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución", documento núm. 40, Santiago de Chile, Serie Gestión Pública, ILPES-CEPAL.
- Danani, Claudia. 1996. "La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto", en S. Hintze (org.), *Políticas sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, EUDEBA-CEA.
- Dear, Michael, y Steven Flusty. 1998. "Postmodern Urbanism", en *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 88, núm. 1, marzo, pp. 50-72.
- Di Virgilio, María Mercedes. 1999. "El proceso de renovación del barrio de La Boca", en *Revista Carta Económica Regional*, núm. 67, Zapopan, Instituto de Estudios Económicos y Regionales, Universidad de Guadalajara, julio-agosto.
- . 2007. "Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires", tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- . 2011. "Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires", en Jorge Arzate Salgado, Alicia B. Gutiérrez y Josefina Huamán (coords.), *Reproducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*, Buenos Aires, CLACSO-CROP.
- , Soledad Arquerros y Tomás Guevara. 2011. "Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropoli-

- tana de Buenos Aires", en *Revista Ciudad y Territorio*, vol. 167, Madrid, Ministerio de Vivienda de España, pp. 109-129.
- , Soledad Arqueros y Tomás Guevara. 2012. "Reflexiones en torno a la integralidad de las intervenciones públicas en el territorio", Seminario Nuevos Enfoques y Desafíos sobre Planeamiento Estratégico en el Sector Público, Victoria, Provincia de Buenos Aires, Universidad de San Andrés, 16 y 17 de julio.
- y María Carla Rodríguez. 2009 "Principales tendencias en la política habitacional argentina (1976-2006)", mimeo.
- Engels, Friedrich. 1965. *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Buenos Aires, Editorial Futuro.
- Fernandes, Edesio y Martim Smolka. 2004. "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones", en *Land Lines*, vol. 16, núm. 3, julio.
- Fritzsche, Federico, y Marcela Vio. 2000 "Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires", *Revista EURE*, vol. 26, núm. 79, diciembre, Santiago.
- Garreau, Joel. 1991. *Edge City. Life on the New Frontier*, Nueva York. Anchor Books.
- Giarraca, Norma. 2008. "La Argentina y la democratización de la tierra", en *Revista Laboratorio*, núm. 22, Buenos Aires, CEYDS.
- Giddens, Anthony. 2001. *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Gómez Schettini, Mariana, y Luján Menazzi. 2011. "Miradas sobre las políticas actuales para el sur de la ciudad: Los casos de Mataderos y La Boca", en María Mercedes Di Virgilio, Hilda Herzer, Gabriela Merlinsky y María Carla Rodríguez (comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades.
- González Bracco, Mercedes. 2009. "La extinción del terroir: en defensa del patrimonio barrial", V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigación Gino Germani. Buenos Aires, 4, 5 y 6 de noviembre.
- Gorelik, Adrián. 2004. *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Grillo, Oscar Jorge. 1988. *Articulación entre sectores urbanos populares y el Estado local (el caso del barrio de La Boca)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- 322 ———. 1995. "Notas sobre las formas de asentamiento de los sectores populares en relación con los impactos de las políticas de ajuste", en Oscar Grillo, Mónica Lacarrieu y Liliana Raggio, *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

- Groisman, Lucía Vera. 2011. "Reconfiguraciones del espacio político para la negociación", en *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, núm. 1, junio, pp. 13-25.
- Guerschman, Bárbara. s.f. "La marca comercial y el diseño: una reflexión antropológica sobre la producción, el consumo y el espacio", en *Revista Kula. Antropólogos del Atlántico Sur*, núm. 3, pp. 67-81.
- Guevara, Tomás. 2010. "Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca", tesis de maestría en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- , Marcela Imori y Matías Ronis. 2011. "Parque de los Patricios", en Natalia Cosacov *et al.*, *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*, documento de trabajo núm. 56, Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, abril.
- , Tomás Raspal y Cecilia Zapata. 2011. "Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley N° 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda", en M. M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky, M. C. Rodríguez (comps.). *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones El Café de las Ciudades.
- . 2011. "¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación urbana en La Boca", en *Revista Cuaderno Urbano*, núm. 11, NOBUKU/Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste, octubre.
- . 2012. "The Real Estate Valorization Process as a Public Policy in the Autonomous City of Buenos Aires", en *Rethinking Development and Inequality*, núm. 1.
- Hamnett, Chris. 1991. "The Blind Men and the Elephant: The Explanation of Gentrification", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, vol. 16, núm. 2, pp. 173-189.
- Harvey, David. 1998. *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu Ediciones.
- . 2001. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Ediciones Akal.
- . 2003. *Espacios de esperanza*, Madrid, Ediciones Akal.
- . 2004. "El 'Nuevo' Imperialismo: acumulación por desposesión", en *Socialist Register*, pp. 99-129.
- Harms, Hans. 1982. "Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing", en Peter Ward (ed.), *Self-Help Housing. A Critique*, Londres, Mansell Publishing.
- Heinrichs, Dirk, Henning Nuissl y Claudia Rodríguez Seeger. 2009. "Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile", en *Revista EURE*, vol. xxxv, núm. 104, abril, pp. 29-46.

- Herzer, Hilda y Pedro Pérez. 1993. *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*, Nairobi, Hábitat-ONU.
- , María Mercedes Di Virgilio, Máximo Lanzetta, Adriana Redondo y Carla Rodríguez. 2000. "La Boca en proceso de renovación. ¿Quiénes pierden en este contexto?", en *Revista Carta Económica Regional*, núm. 72, Zapopan, Instituto de Estudios Económicos y Regionales, Universidad de Guadalajara.
- . 2004. "Riesgo y renovación: el papel de las organizaciones sociales", en Beatriz Cuenya, Carlos Fidel e Hilda Herzer (coords.), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- , Mercedes Di Virgilio, Carla Rodríguez y Adriana Redondo. 2008. "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas", en Hilda Herzer et al. (orgs.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- , Carla Rodríguez, Adriana Redondo, Mercedes Di Virgilio, Fernando Ostuni. 2008. "Organizaciones sociales en el barrio de La Boca: cambios y permanencias en un contexto de crisis", en Hilda Herzer et al. (orgs.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- . 2008. "Acerca de la gentrificación", en Hilda Herzer et al. (orgs.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- . María Mercedes Di Virgilio y Carla Rodríguez. 2011 "Gentrification in Buenos Aires City: A Drip Strategy", RGS-IBG 2011 Conference: The Geographical Imagination, Londres, 31 de agosto-2 de septiembre.
- , María Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara, Julia Ramos y Pablo Vitale. 2011. "Unos llegan y otros se van: cambios y permanencias en el barrio de La Boca", en *Revista Población de Buenos Aires*, año 8, núm. 14, octubre.
- y María Mercedes Di Virgilio. 2011. "Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: quiénes, cómo y por qué", en *La problemática habitacional en la ciudad de Buenos Aires. Revista Sociales en Debate*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ibarra Cofré, Ricardo. 2007. "Segregación socio-espacial en ciudades turísticas. El caso de Canela (RS), Brasil", en *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 16, pp. 195-215.
- 324** Inzulza-Contardo, Jorge. 2011. "'Latino-Gentrification'? Focusing on Physical and Socioeconomic Patterns of Change in Latin American Inner Cities", en *Urban Stud.*
- Jajamovich, Guillermo. 2012. "La ciudad en cuestión. Pugnas y reconfiguraciones de redes de técnicos y profesionales que intervienen sobre la Ciudad de Buenos Aires (1983-1992)", tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- . 2012. "Apuntes para una crítica al Modelo Territorial del GCBA", Laboratorio de Políticas Públicas [ref. de 13 de agosto de 2012], disponible en: <http://www.lpp-buenosaires.net>.
- Jaramillo, Samuel. 1982. "Las formas de producción del espacio construido en Bogotá", en Emilio Pradilla Cobos (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 150-212.
- . 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de Los Andes.
- . s.f. "Construcción en altura y distribución de cargas y beneficios" [ref. de 4 de junio de 2012], disponible en: <http://www.territorioysuelo.org>.
- Jeifetz, Néstor. 2002. "Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat: desarrollo organizacional, interacción con el Estado y producción normativa", en E. Ortiz Flores y L. Zárate (comps.), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Kaztman, Rubén. 1999. "El vecindario importa", en R. Kaztman (coord.), *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, cepal.
- . 2001. "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana", en *Documentos de la cepal*, núm. 59.
- Kralich, Susana. 2002. "Aptitud de la red de transporte urbano para la delimitación de metrópolis en expansión", V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Universidad Autónoma del Estado de México, 22, 23 y 24 de septiembre.
- Lanzetta, Máximo. 2011. "Christian Topalov: la emergencia de la línea de la pobreza y la cartografía social", en *Revista Apuntes de investigación del cecyp*.
- Lefebvre, Henry. 1974. "La producción del espacio", en *Revista Papers. Revista de Sociología*, núm. 3, pp. 219-229.
- . 1976. *La revolución urbana*, Madrid, Editorial Alianza.
- . 1978. *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Editorial Península.
- Ley, David. 1986. "Alternative Explanations for Inner-City Gentrification: A Canadian Assessment", en *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 76, núm. 4, pp. 521-535.
- Logan, John. 1976. "Logan on Molotch and Molotch on Logan: Notes on the Growth Machine-Toward a Political Economy of Place", en *The American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 2, septiembre, pp. 349-352.
- López Morales, Ernesto. 2008. "Destrucción creativa y explotación de la brecha de la renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005", en *Revista Scripta Nova*, vol. XII, núm. 270 (100), 1 de agosto.

- Lungo, Mario y Raquel Rolnik. 1998. "Gestión estratégica de la tierra urbana". Fundación Prisma [ref. de 10 de junio de 2012], disponible en: <http://www.bvsde.paho.org>.
- Macleod, Gordon. 2002. "From Urban Entrepreneurialism to a "Revanchist City"? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance", en *Antipode*, vol. 34, pp. 602-624.
- Maldonado Copello, María Mercedes, y Edesio Fernández. 2010. "El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción", en *Forum de Direito Urbano e Ambiental*, núm. 54.
- Mariñez Navarro, Freddy. 2010. "La política como política pública. Una mirada desde la acción pública", II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México, 2010.
- Martínez, Clarisa. 2004. "Juegos de reconocimiento del espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas", en *Revista Laboratorio Online*, año IV, núm. 16, verano.
- Marx, Karl, y Frederic Engels. 1848. *Manifiesto comunista*, edición electrónica [ref. de 2 de enero de 2011], disponible en: <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Marx/ManifiestoComunista.html>.
- Mattos, Carlos de. 2002. "Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana", Comunicación al VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Camagüey, Cuba, noviembre de 2002.
- . 2007. "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 212, noviembre-diciembre.
- Maxwell, Joseph. 1996. *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Merklen, Denis. 1991. *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*, Buenos Aires, Catálogos.
- Merton, Robert K. 1964. *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mignaqui, Iliana. 1998. "Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los años noventa. Una aproximación a la geografía de la riqueza", en Silvia Goresstein y Roberto Bustos Cara, *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización*, Bahía Blanca, Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- 326** Molotch, Harvey. 1976. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", en *The American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 2, septiembre, pp. 309-332.
- Monclús, Francisco Javier. 1998. "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas", en Francisco Javier Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona .

- Morales Schechinger, Carlos. s.f. "Variaciones del impuesto predial y su potencial en la recuperación de plusvalías", Curso de Desarrollo Profesional sobre recuperación de plusvalías en América Latina [ref. de 3 de marzo de 2010], disponible en: <http://www.territorioysuelo.org>.
- . 2007. "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano", documento preparado para el Lincoln Institute of Land Policy.
- Mossberger, Karen, y Gerry Stoker. 2001. "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization", en *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 6, julio.
- Murillo, Fernando. 2004. "Nuevos enfoques público-privado de intervención urbana en la era de la globalización. Buenos Aires sur: ¿hacia más fragmentación?", en *Documento de Trabajo Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio*, núm. 5, Buenos Aires, FADU-UBA.
- Nechyba, Thomas, y Randall Walsh. 2004. "Urban Sprawl", en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, núm. 4, otoño, pp. 177-200.
- O'Donnell, Guillermo. 1977 "Apuntes para una teoría del Estado", en *Documento Cedes*, núm. 9.
- Offe, Claus, y Volker Ronge. 1976. "Theses on the Theory of State", en *New German Critique*, núm. 6, otoño, pp. 137-147.
- Ortiz Flores, E. 2004. *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización*, México, Casa y Ciudad.
- Ostuni, Fernando. 2009. "Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires", tesis de maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar. 1991. *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES/HVmanitas.
- , y Guillermo O'Donnell. 1976. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Documento cedes-g.e. clasco* núm. 4, Buenos Aires.
- Pelli, S. 1994. "Autoconstrucción, el camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat", en *Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina*, Madrid, Red cyted.
- Perelman, Mariano. 2011. "Sobre los modos legítimos de acceso al suelo urbano: el caso de la toma del Parque Indoamericano", ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 24, 25 y 26 de agosto.
- Pérez, Pedro. 2008. "Buenos Aires. La compleja gobernabilidad metropolitana", en *Revista Urbanística PVS*, número especial, 2008-2009.

- Poulantzas, Nicos. 2007. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, XXI Editores.
- Pradilla Cobos, Emilio. 2009. *Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Pujadas Rúbies, Isabel. 2005. "De la ciudad compacta a la ciudad dispersa: movilidad residencial en la Región Metropolitana de Barcelona, 1982-2000", en xxV Conferencia Internacional de Población, Tours, 18-23 de julio.
- Rodríguez, María Carla. 2005. *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones El Cielo por Asalto.
- . 2006. "Tiempo de caracoles... Autogestión, políticas de hábitat y transformación social", tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- , María Mercedes Di Virgilio et al. 2007. *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Área de Estudios Urbanos/Instituto de Investigación Gino Germani.
- , Carla Bañuelos y Gabriela Mera. 2008. "Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires", en Hilda Herzer et al. (orgs.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- . 2009. *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- . 2009b. "Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires", en *Centro-h. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, núm. 3, abril, pp. 27-36.
- . 2010. "La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio", en *La ciudad latinoamericana: nuevas lecturas*, Quito, flacso/Fundación Carolina.
- y Vanesa Ciolli. 2010. "Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión. El papel de las políticas públicas en este recorrido", en II Encuentro Internacional. Teoría y práctica política en América Latina. Nuevas Derechas e Izquierdas en el escenario regional. Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- , Soledad Arqueros Mejica, María Florencia Rodríguez, María Cecilia Zapata y Mariana Gómez Schettini. 2011. "La política urbana 'pro': continuidades y cambios en contextos de renovación en la ciudad de Buenos Aires", en *Revista Cuaderno Urbano*, núm. 11, octubre.

- Rodríguez, María Florencia. 2009a. "Notas sobre los conceptos de los 'Nuevos Asentamientos Urbanos' (NAU's) en la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista Pampa*, Año 5, núm. 5, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral /Universidad de la República.
- . 2009b. "La política de erradicación en el asentamiento Rodrigo Bueno Costanera Sur. Un análisis de la dimensión espacial", en *Revista Mundo Urbano*, núm. 34, abril.
- . 2010. "Espacio público vs. asentamiento", en *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 4, núm. 1, pp. 187-200 [ref. de 25 de octubre de 2011], disponible en: <http://www.intersticios.es>.
- Rodríguez Merkel, Gonzalo Martín. 2011. "Desigualdades socioeconómicas y segregación residencial en la Argentina, 1991-2001. Niveles, tendencias y aportes teórico-metodológicos para su estudio", tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez Vignoli, Jorge. 2001. "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?", en *Población y Desarrollo*. vol. 16.
- , y Camilo Arriagada. 2003. "Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política", en *cepal-Serie Población y Desarrollo*, núm. 47, Santiago de Chile.
- Rufi, Joan Vicente. 2003. "¿Nuevas palabras, nuevas ciudades?", en *Revista de Geografía*, núm. 2, pp. 79-103.
- Sabatini, Francisco. 1999. "Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile", en *Documentos del Instituto de Estudios Urbanos*, Serie Azul, núm. 29.
- , Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda. 2001. "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las últimas tres décadas y posibles cursos de acción", en *Revista EURE*, vol. xxvii, núm. 82, diciembre, Santiago de Chile.
- Sánchez, Fernanda, y Rosa Moura. 2005. "Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional", en *Revista EURE*, vol. xxxi, núm. 93, pp. 21-34.
- Santos Carvalho, Celso, y Anaclaudia Rossbach. 2010. *El estatuto de la ciudad: un comentario*, São Paulo, Ministerio de las Ciudad/Alianza de las Ciudades.
- Sassen, Saskia. s.f. "Ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera", versión electrónica <http://www.macba.cat/controller.php>, consultado el 3 de enero de 2012.
- . 1997. "Las ciudades en la economía global", en Simposio La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo, Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2007. *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Editorial Katz.
- . 2010. *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires, Editorial Katz.

- Scattolini, Juan Luciano. s.f. "Bienes inmuebles del Estado. Su fin social" [ref. de 10 de mayo de 2012], disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar>.
- Schorr, Martín, y Andrés Wainer. 2006. "Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del 'modelo de los noventa' al del 'dólar alto'", en *Revista Realidad Económica*, núm. 211.
- Sehtman y Calvo, Claudio Alejandro. 2009. "La reproducción política de la precariedad urbana. El caso de la Villa 31 (1996-2007)", tesis de maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad Nacional de San Martín/Georgetown University.
- Slater, Tom. 2011. "Gentrification of the City", en Gary Bridge y Sophie Watson, *The New Blackwell Companion to the City*, Hoboken, Wiley-Blackwell.
- . s.f. "Revanchist City" [ref. de 13 de enero de 2012], disponible en: <http://www.geos.ed.ac.uk>.
- Smith, Neil. 1982. "Gentrification and Uneven Development", en *Economic Geography*, vol. 58, núm. 2, pp. 139-155.
- . 1986 "Gentrification and the Rent Gap", en *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 77, núm. 3, pp. 462-465.
- . 2002. "New Globalism, New Urbanism. Gentrification as Global Urban Strategy", en *Antipode*, vol. 34, pp. 428-450.
- Smolka, Martim. 2003. "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra", en *Land Lines*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy.
- , y David Amborski. 2003 "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana", en *Revista EURE*, vol. XXIX, núm. 88, diciembre, pp. 55-77.
- , y Claudia de Cesare. 2010. "El impuesto predial y la propiedad formal: el desafío de las ciudades del Tercer Mundo", documento de trabajo, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy.
- Soja, Edward. 2008. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics?* Lawrence, University Press of Kansas.
- . 1993. "Urban and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, núm. 1, pp. 1-28.
- 330** ———. 2001. "The Atlanta Experience Re-Examined: The Link between Agenda and Regime Change", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, núm. 1, pp. 20-34.
- . 2005. "Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis", en *Urban Affairs Review*, vol. 40, núm. 3, enero, pp. 309-341.

- Suárez, Ana Lourdes, y Fernando Grosiman. 2005. "Segregación residencial en la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista Población*, año 3, núm. 4, octubre.
- . 2005. "Segregación residencial y pobreza. Consecuencias del aislamiento social de residentes en asentamientos precarios", ponencia presentada en el xxv Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Porto Alegre, 22-26 agosto.
- Swanson, Kate. 2007. "Revanchist Urbanism Heads South: The Regulation of Indigenous Beggars and Street Vendors in Ecuador", en *Antipode. A Journal of Radical Geography*, vol. 39, pp. 708-728.
- Szajnberg, Daniela, y Christian Cordara. 2005. "La transformación de Palermo Nuevo, Pacífico y el eje de Juan B. Justo-Int. Bullrich. Desarrollo inmobiliario selectivo en la ciudad de Buenos Aires", en *Café de las Ciudades*, año 4, núm. 35, septiembre.
- , y Christian Cordera. 2007. "El Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires o la quimera de la planificación: la densificación vertical de la Avenida Pedro Goyena, en Caballito y Flores", en *Café de las Ciudades*, año 6, núm. 54, septiembre.
- Tarrow, Sidney. 1996. "The People's Two Rhythms: Charles Tilly and the Study of Contentious Politics. A Review Article", en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 38, núm. 3, pp. 586-600.
- . 2008. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tercco, Mario. 2005. "La génesis de las Torres Country", en *Café de las Ciudades*, año 4, núm. 34, agosto.
- Teubal, Miguel. 2008. "Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo", en *Revista Laboratorio*, núm. 22, CEyds, Buenos Aires.
- . 2009. "Expansión de la soja transgénica en la Argentina", en Mamerto Pérez (comp.), *Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola. Lecciones desde América Latina*, La Paz, AIGE/GDAE, pp. 73-90.
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, núm. 64, octubre, pp. 416-424.
- Topalov, Christian. 1982. *La urbanización capitalista*, México, Edicel.
- Torres, Horacio. 1993. "El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)", Buenos Aires, fadu-uba, serie Difusión 3.
- . 2001. "Cambios socioterritoriales recientes en Buenos Aires durante la década de 1990", en *Revista EURE. Revista de Estudios Urbano y Regionales*, vol. 2, núm. 8, Santiago de Chile.
- Trivelli, Pablo. 2007. "25 años de mercados de suelo en Santiago. Desarrollo Urbano, valorización inmobiliaria y equidad territorial en la capital chilena", en *Revista Digital Café de las Ciudades*, año 6, núm. 59, septiembre.

- Turner, John F. C. 1982. "Issues in Self-Help and Self-Managed Housing", en Peter Ward (ed.), *Self-Help Housing. A Critique*, Londres, Mansell Publishing.
- Uitermark, Justus, y Jan Willem Duyvendank. 2008. "Civilizing the City: Populism and Revanchist Urbanism in Rotterdam", en *Urban Stud*, vol. 45.
- Usach, Natalia y Rubén Garrido Yserte. 2009. "Globalización y ciudades en América Latina. ¿Es el turno de las ciudades intermedias en la Argentina?", documento de trabajo 10/2008, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá.
- Valocchi, Steve. 1989. "The Relative Autonomy of the State and Origins of British Welfare Policy", en *Sociological Forum*, vol. 4, núm. 3, septiembre, pp. 349-365.
- Vásquez Cárdenas, Ana Victoria. 2010. "Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía. Una aproximación a América Latina", IX Congreso de Ciencia Política de la Asociación Española de Ciencia Política.
- Vitale, Pablo. 2009. *Villas, política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes. Trabajo de Integración Final de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Wacquant, Loic. 2007. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- . 2008. "Relocating Gentrification: The Working Class, Science and the State in Recent Turban Research", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, núm. 1, marzo, pp. 198-205.
- . 2010. *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Ward, Peter. 2001. "Squaring the circle: Whither or Wither Segregation in Latin American Cities?", mimeo.
- Yujnovsky, Oscar. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Zapata, María Cecilia. 2012. "Programa de autogestión para la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad?", tesis de maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires.
- 332** Documentos e informes de organismos gubernamentales, instituciones, organizaciones no gubernamentales
- Administración Nacional de Seguridad Social. 2010. "Asignación universal por hijo para protección social: una política de inclusión para los más vulnerables" [ref. de 29 de febrero 2012], disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/>

- Banco Ciudad. 2011. "La perspectiva del crédito hipotecario en Argentina", Expo Real State 2011.
- Banco Francés. 2010. "Situación inmobiliaria. Argentina", informe anual 2010 [ref. de 30 de mayo de 2012], disponible en: <http://ww.bbva.com.ar>.
- Centro de Estudios Metropolitanos. 2009. "Informe de coyuntura económica de la Ciudad de Buenos Aires", núm. 27, agosto.
- . 2010. "Informe de Mercado Inmobiliario".
- . 2011. "Mercado inmobiliario, situación habitacional y demanda potencial de créditos hipotecarios en la Ciudad de Buenos Aires", informe de resultados núm. 432.
- . 2012. "La otra cara del boom de la construcción y el consumo: dificultades para el acceso al crédito hipotecario para la compra de viviendas en la Ciudad de Buenos Aires", en *Cuaderno de Trabajo*, núm. 13, abril.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino. 2010. "La macroeconomía después de la convertibilidad", en *Notas de la Economía Argentina*, núm. 7, noviembre [ref. de 3 de mayo de 2012], disponible en: <http://www.cenda.org.ar>.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. 2009. "La crisis mundial y sus consecuencias en América Latina", documento de trabajo núm. 3, Central de Trabajadores de la Argentina.
- . 2011. "El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la estructura distributiva". documento de trabajo núm. 9, Central de Trabajadores de la Argentina.
- Cohre. 2007. "El ivc frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad" [ref. de 3 de mayo de 2011], disponible en: <http://www.cafedelasciudades.com.ar>.
- Consultora Equis. 2006. "Estudio sobre distribución funcional del ingreso, brecha y coeficiente de Gini" [ref. de 29 de febrero de 2012], versión disponible en: <http://www.consultoraequis.com>.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. 2007. "Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires".
- . 2009. *El derecho a la vivienda*, colección Diagnósticos, núm. 3. Buenos Aires.
- . 2010. "La Unidad de Gestión de Intervención Social y el mapa organizativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vivienda" [ref. de 13 de diciembre de 2010], disponible en: <http://www.defensoria.org.ar>.
- Di Filippo, Facundo. 2008. "Breve diagnóstico de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires", noviembre de 2008 [ref. de 1 de marzo de 2011], disponible en: <http://www.cxigualdad.blogspot.com>.
- Dirección de General de Estadísticas y Censos. 2008. "Producto Bruto Geográfico de la Ciudad de Buenos Aires. Datos 2007", Informe de Resultados núm. 373, 30 de julio, Buenos Aires.

- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2012. "Distrito Tecnológico de la Ciudad de Buenos Aires, 2008-2011" [ref. de 1 de agosto de 2012], disponible en: <http://www.cai.mdebuenosaires.gob.ar>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2003a. "Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos. Octubre de 2002", informe de prensa, Buenos Aires.
- . 2003b. "El estudio de la pobreza con datos censales: Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH). Algunos resultados desde la perspectiva de género".
- Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. 2011a. "Toma de Villa Soldati y emergencia habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Crónica de un conflicto anunciado" [ref. de 2 de marzo de 2012], disponible en: <http://www.buenosairespt.org.ar>.
- . 2011b. "Sintonía fina, sopapos o cambios estructural: los dilemas de la etapa" [ref. de 7 de julio de 2012], disponible en: <http://www.buenosairespt.org.ar>.
- . 2012a. "Salarios, mínimo no imponible, inflación y crecimiento: un cuarteto que cambió de sintonía" [ref. de 7 de julio de 2012], disponible en: <http://www.buenosairespt.org.ar>.
- . 2012b. "Boletín estadístico del mercado laboral. Junio 2012" [ref. de 1 de julio de 2012], disponible en: <http://www.buenosairespt.org.ar>.
- Laboratorio de Políticas Públicas. 2012a. "Políticas públicas, rentas privadas. Política habitacional y mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires" [ref. de 1 de junio de 2012], disponible en: <http://www.lpp-buenosaires.net>.
- . 2012b. "El Gobierno Nacional y sus intervenciones urbanas sobre la ciudad de Buenos Aires: interrogantes a partir del Decreto 1723/2012" [ref. de 9 de octubre de 2012], disponible en: <http://www.lpp-buenosaires.net>.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2010. "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina", disponible en www.trabajo.gov.ar.
- Plan Urbano Ambiental. 2000. "Documento final", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Prosur Barracas. 1990. "Documento oficial", Municipalidad de Buenos Aires.
- Ramos, L. J. Brokers Inmobiliarios. 2009. "La segunda globalización de Buenos Aires. Informe sobre Puerto Madero, el barrio más joven de la ciudad", en *Informe del Mercado Inmobiliario*.
- Subsecretaría de Planeamiento. 2011. "Distribución territorial del precio de oferta de terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Subsecretaría de Planeamiento. 2011. "Distribución territorial del precio de oferta de terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires".

- . 2012. "2001-2012. Relevamiento de mercado inmobiliario de Buenos Aires", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- . 2012. "2001-2011. Construcción en la Ciudad de Buenos Aires", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Unidad de Sistemas de Información Geográfica. 2007. "Precios de la Ciudad de Buenos Aires. Oferta de terrenos en venta", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Índice de siglas

ABL: Alumbrado, Barrido y Limpieza
AEU-IIGG: Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani
AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
AGCBA: Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires
AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires
ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH: Asignación Universal por Hijo
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BRIC: Grupo de países conformado por Brasil, Rusia, India y China
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAPMSA: Corporación Antiguo Puerto Madero, S.A.
CBAS: Corporación Buenos Aires Sur S.E.
CCC: Corriente Clasista y Combativa
CCP: Comisión Coordinadora Participativa
CEDEM: Centro de Estudios Metropolitanos
CENDA: Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino
CEPAL: Comisión Económica para América Latina, Organización de Naciones Unidas
CGP: Centro de Gestión y Participación
CGT: Confederación General del Trabajo
CIFRA: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina
CMV: Comisión Municipal de la Vivienda
CPU: Código de Planeamiento Urbano
CTA: Central de Trabajadores de la Argentina
DGEYC: Dirección General de Estadísticas y Censos de la CABA
EAH: Encuesta Anual de Hogares
ETOSS: Entre Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
EX AU3: Ex Autopista Número 3
FMI: Fondo Monetario Internacional
FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda
FOS: Factor de Ocupación del Suelo
FOT: Factor de Ocupación Total
FPDS: Frente Popular Darío Santillán
FREPASO: Frente por un país Solidario
FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
GCABA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
GPU: Grandes Proyectos Urbanos
HIC-AL: Habitat International Coalition, América Latina

- IBIF: Inversión Bruta Interna Fija
IED: Inversión Extranjera Directa
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPC: Índice de Precios al Consumidor
IPYPP: Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas
ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones
IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad
MCBA: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires
MTA: Movimientos de Trabajadores Argentinos
MOI: Movimiento de Ocupantes e Inquilinos
MTD: Movimiento de Trabajadores Desocupados
NHT: Núcleo Habitacional Transitorio
ONABE: Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado
PAV: Programa de Autogestión de la Vivienda
PBG: Producto Bruto Geográfico
PFCV: Programa Federal de Construcción de Vivienda
PH: Producción del Hábitat
PCH: Producción Capitalista del Hábitat
PJ: Partido Justicialista
PMV: Programa Federal de Mejoramiento de la Vivienda
PNR: Prestaciones No Reintegrables del Programa de Recuperación del Sector 5 de la
Traza de la Ex AU3 (Ley 3.396)
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPI: Plan Plurianual de Inversión
PRHBLB: Programa de Rehabilitación del Hábitat del Barrio de la Boca
PRIT: Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos
Habitacionales Transitorios
PRUA: Programa de Recuperación Urbanística y Ambiental
PSH: Producción Social del Hábitat
PUA: Plan Urbano Ambiental
RECUP-BOCA: Programa de Recuperación del Hábitat de la Boca
RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires
SSDUYV: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación
SSPLAN: Subsecretaría de Planeamiento Urbano de la Ciudad
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación
UCEP: Unidad de Control del Espacio Público
UCR: Unión Cívica Radical
UGIS: Unidad de Gestión de Intervención Social
UP: Urbanización Parque
YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Índice de cuadros, gráficas, mapas e ilustraciones

CUADROS

- Cuadro 3.1. Tipos de renta urbana
- Cuadro 4.1. Población, variación absoluta y relativa de la población, 2001-2010
- Cuadro 5.1. Evolución de la ejecución presupuestaria PRIT, 2001-2010
- Cuadro 5.2. Evolución de la ejecución presupuestaria del PRHBLB, 2005-2010
- Cuadro 5.3. Evolución de la ejecución presupuestaria Ley núm. 341, 2000-2010
- Cuadro 5.4. Evolución de la ejecución presupuestaria en urbanización de villas, 2008-2010
- Cuadro 5.5. Viviendas terminadas y en ejecución por el PRIT, según barrio, 2001-2011
- Cuadro 6.1. Transferencia de tierras por parte de la CAPMSA al sector privado, 1991-1999
- Cuadro 6.2. Subastas de parcelas de Sector 5, 2010
- Cuadro 6.3. Precios de oferta relevados por SSPLAN y valores de subasta de parcelas de Ex AU3, 2010
- Cuadro 6.4. Inversión prevista en los PPI según comuna, 2003-2011
- Cuadro 7.1. Ingreso medio de la ocupación principal, anualizado, precio promedio de un departamento de 60 m² y relación entre el precio promedio y el ingreso anualizado, CABA, 2003-2010
- Cuadro 7.2. Comparación de líneas de créditos hipotecarios, CABA, octubre de 2011
- Cuadro 7.3. Viviendas ocupadas y desocupadas, CABA, 1991-2010
- Cuadro 7.4. Porcentaje de viviendas deshabitadas, Comunas 1, 2, 4 y 8, CABA y GBA, 2001
- Cuadro 7.5. Tipo de Vivienda, CABA, 1991-2010
- Cuadro 7.6. Tipo de Vivienda. Comunas 1, 3, y 4, CABA y GBA, 2010
- Cuadro 7.7. Población en villas y asentamientos, CABA, 1991-2010
- Cuadro 7.8. Hogares según régimen de Tenencia, CABA, 1991-2010
- Cuadro 7.9. Hogares según Hacinamiento, CABA, 1991-2010
- Cuadro 7.10. Síntesis déficit habitacional, CABA, 2010
- Cuadro 8.1. Tipología de modelos de ciudad
- Cuadro 8.2. Esquema de actores. Conflicto Casa Amarilla
- Cuadro 8.3. Esquema de actores. Conflicto Solares de Santa María

Cuadro 8.4. Esquema de actores. Toma del Parque Indoamericano

Cuadro 8.5. Superficie liberable de las playas ferroviarias, según el Plan Urbano Ambiental, 2008

GRÁFICAS

Gráfica 3.1. Dinámica de la brecha de la renta del suelo

Gráfica 4.1. Tasa de crecimiento anual del Producto Bruto Interno (a precios constantes), 1960-2010 (Número Índice Base 1960=100)

Gráfica 4.2. Evolución del salario real de los trabajadores registrados, 2001-2011 (Número índice base 4º Trim 2001=100)

Gráfica 4.3. Evolución del índice de salarios, trim. IV-2001-III-2011

Gráfica 4.4. Evolución del coeficiente de Gini del ingreso de la ocupación principal de los ocupados en el Gran Buenos Aires y total de aglomerados urbanos, 1974-2010

Gráfica 4.5. Evolución de las tasas de desocupación y subempleo, 1991-2010

Gráfica 4.6. Evolución de las exportaciones, importaciones y el saldo comercial de bienes y servicios, 1992-2010 (en millones de dólares)

Gráfica 4.7. Inversión Bruta Interna Fija. Total y sector construcción, trim, 1993-2011

Gráfica 5.1. Cantidad de inmuebles comprados a través de la Ley 341/946 en su modalidad colectiva durante el periodo 2001-2008

Gráfica 5.2. Porcentaje del gasto en vivienda sobre el total del gasto ejecutado

Gráfica 6.1. Precio promedio de venta del m² en departamentos nuevos, 1999-2009

Gráfica 7.1. Indicador sintético de la actividad de la construcción. Total tendencia ciclo y componente de construcción de viviendas, serie cuatrimestral, 1993-2011

Gráfica 7.2. Evolución del precio promedio del m² de suelo, RMBA, 2004-2010

Gráfica 7.3. Tasa de crecimiento acumulada del precio promedio del m² de suelo según corredor geográfico, RMBA, 2004-2010

Gráfica 7.4. Tasa de crecimiento acumulada del Producto Bruto Geográfico y del Sector Construcción, CABA, 1993-2009 (Base 1993)

Gráfica 7.5. Evolución de la superficie permitida para vivienda nuevas, CABA, 1991-2010 (Base 1991=100)

Gráfica 7.6. Evolución de la superficie (m²) construida con destino residencial, por Comuna, CABA, 2001-2010

Gráfica 7.7. Evolución del precio del m² de suelo según zonas, CABA, en dólares, 2001-2011

Gráfica 7.8. Tasa de crecimiento acumulada del precio del m² de suelo según zonas, CABA, 2001-2011

- Gráfica 7.9. Tasa de crecimiento total del precio de m² según zonas, CABA, 2001-2011
- Gráfica 7.10. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de suelo según barrios seleccionados, CABA, 2001-2011
- Gráfica 7.11. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de suelo por barrios seleccionados según subperiodos, CABA, 2001-2011
- Gráfica 7.12. Evolución del precio promedio de oferta de m² de departamentos de 2/3 ambientes usados, CABA, 1977-2010
- Gráfica 7.13. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de departamentos según áreas, CABA, 2001-2011
- Gráfica 7.14. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de departamentos según zona y subperiodo. CABA, 2001-2011 (en dólares)
- Gráfica 7.15. Tasa acumulada de crecimiento del precio del m² de departamentos según barrios, CABA, 2001-2011
- Gráfica 7.16. Superficie cubierta por destino de la obra, CABA, 1990-2010
- Gráfica 7.17. Viviendas nuevas solicitadas en los permisos de construcción por categoría de vivienda, CABA, 1991-2010
- Gráfica 7.18. Evolución de tasas de interés reales, 1993-2011
- Gráfica 7.19. Relación entre la superficie solicitada para construcciones nuevas residenciales (univiviendas y multiviviendas) y la compra venta de inmuebles (escrituras traslativas de dominio y escrituras hipotecarias), CABA, 1991-2009 (Base 1991 = 100)
- Gráfica 7.20. Evolución del ingreso de la ocupación principal en CABA, 2003-2010 (en dólares)
- Gráfica 7.21. Accesibilidad de la vivienda, CABA, 2001-2010
- Gráfica 7.22. Relación entre el ingreso medio individual según quintiles y el precio promedio de un departamento de 60 m², CABA, 2004-2011
- Gráfica 7.23. Evolución del precio de las locaciones urbanas, CABA, 2001-2010 (en pesos)
- Gráfica 7.24. Evolución de la renta anual bruta y neta de un departamento de 3 ambientes en Barrio Norte, CABA, 2001-2010
- Gráfica 7.25. Relación entre préstamos hipotecarios y PBI, 1991-2010

MAPAS

- Mapa 5.1. Los conventillos del RECUP-Boca
- Mapa 5.2. Los inmuebles de la Resolución 525/97
- Mapa 5.3. Las propiedades del PRHBLB
- Mapa 5.4. Los terrenos y obras del PAV
- Mapa 6.1. Plano definitivo del Proyecto Puerto Madero
- Mapa 6.2. Plano de zonificación del Proyecto Solares de Santa María, 2010

- Mapa 6.3. Plano de mensura particular con fraccionamiento, cesión de calle y espacios de usos y utilidad pública. Convenio GCABA-IRSA, 2010
- Mapa 6.4. Puerto Madero y ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors
- Mapa 6.5. Sector 5 de la Traza de la Ex AU3 y área de Intervención del proyecto urbanístico, 2010
- Mapa 7.1. Superficie total residencial construida (m²), CABA, 2001
- Mapa 7.2. Superficie total residencial construida (m²), CABA, 2005
- Mapa 7.3. Superficie total residencial construida (m²), CABA, 2011
- Mapa 7.4. Barrios y comunas de la CABA
- Mapa 8.1. Playa ferroviaria de Chacarita y asentamiento Playón
- Mapa 8.2. Playa ferroviaria de Palermo y recorte del Polo Científico y Tecnológico de la ex Bodegas Giol
- Mapa 8.3. Proyecto Arcos del Gourmet
- Mapa 8.4. Proyecto Lago Regulador Pacífico
- Mapa 8.5. Proyecto Parque del Bicentenario
- Mapa 8.6. Máster Plan Playa Ferroviaria Caballito
- Mapa 8.7. Proyecto Parque Villa Pueyrredón
- Mapa 8.8. Parque de Flora Nativa Benito Quinquela Martín
- Mapa 8.9. Estación Buenos Aires

ILUSTRACIONES

- Ilustración 6.1. Diseño implícito de la valorización inmobiliaria como política urbana
- Ilustración 6.2. Impacto de la valorización inmobiliaria

La edición de
*¿La ciudad para quien? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos
de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*,
editado por el Departamento de Publicaciones del
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Coordinación
de Humanidades, UNAM,
se terminó de imprimir el 7 de febrero de 2015
en los talleres Artes Gráficas Panorama S.A. de C.V., avena 629, col.
Granjas México, 084000, México, D.F.
El tiro consta de 500 ejemplares impresos en offset
sobre papel bond blanco de 90 grs. con forros en couché de 300 grs.
Para su composición tipográfica se emplearon las familias Novarese Bk
Bt, Frutiguer y Univers en sus diferentes modalidades.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Hilda Jiménez Reséndiz,
Adriana Cataño, Miguel Ángel Arroyo Rosales y Asdriel Téllez Ordaz.



Este trabajo tiene como objetivo general analizar las relaciones entre las transformaciones territoriales, las políticas urbanas formuladas e implementadas desde el Estado local y los procesos de producción del hábitat en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en el periodo 1996-2011. En este sentido, se vinculan tres dimensiones de los procesos sociales y espaciales: las transformaciones territoriales guardan estrecha relación con las modalidades de producción (y reproducción) de las condiciones necesarias para habitar en la ciudad, y las políticas urbanas son uno de los principales factores que dan sustento a dichas condiciones.

La hipótesis que guía esta tesis puede ser formulada de la siguiente manera: las transformaciones territoriales que caracterizaron a la CABA desde 1996 tendieron a delimitar un modelo de ciudad cada vez más excluyente, donde amplios sectores de la población ven dificultado su acceso al suelo y a la vivienda adecuados. Las políticas urbanas implementadas por el Estado de la CABA fueron un factor central en la promoción de estas transformaciones, orientando su accionar hacia la valorización inmobiliaria, como expresión de la conformación de un régimen urbano local de desarrollo. Asimismo, el accionar público tendiente a garantizar la vivienda y el hábitat digno para los sectores populares fue errático y sujeto a la capacidad de estos sectores de generar niveles adecuados de organización y movilización que les permitieran presionar y negociar una solución puntual, muchas veces paliativa, para la problemática que los afectaba.



ISBN: 978-607-02-6386-6



9 786070 263866