

Vio, Marcela

La producción de la Ciudad Metropolitana: Reflexiones sobre el desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2008

V Jornadas de Sociología de la UNLP

10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Cita sugerida:

Vio, M. (2008). *La producción de la Ciudad Metropolitana: Reflexiones sobre el desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2008*. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En *Memoria Académica*. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6509/ev.6509.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina. Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

V Jornadas de Sociología de la UNLP

10, 11 y 12 de diciembre

Mesa J 35: Vieja y nueva cuestión urbana

Título de la Ponencia: La producción de la Ciudad Metropolitana: reflexiones sobre el desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2008.

Autora: Marcela Vio¹

1. Introducción

Las condiciones de la organización del territorio metropolitano, que se reconfiguraron en la década del noventa, más la escasez tangible de tierras para su pública disposición, son tal vez las dos condiciones de partida que definieron el escenario metropolitano para la implementación del Programa Federal de Construcción de Vivienda. Su implementación² en la Región en el año 2004 señala un nuevo período en torno al carácter de las políticas públicas, en general, y de la política urbana en particular.

En particular respecto a la política urbana, queda atrás el sesgo neoliberal que dominó la acción de gobierno, especialmente a partir de la década del noventa, que destituyó al Estado de su responsabilidad frente a la satisfacción de las necesidades sociales básicas promoviendo en su defecto la mercantilización de la producción de todos los satisfactores y su asignación social mediante los mecanismos dispuestos por el mercado. La política urbana que orientó el anterior paradigma, tuvo claras expresiones en el desarrollo de las infraestructuras básicas, en el deterioro de los equipamientos públicos, en la privatización de los servicios públicos urbanos, y en los programas habitacionales que fomentaron la regularización dominial de los asentamientos populares y el subsidio del crédito hipotecario para los sectores de ingresos medios.

Esta ponencia plantea la discusión acerca de la lógica pública en el proceso de producción de la Ciudad Metropolitana, a partir del análisis de la contribución que hace la política habitacional a dicho proceso, partiendo del estudio del Programa Federal de

¹ Investigadora CONICET, Doctoranda: Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (FLACSO); MSc in the Built Environment (DPU; UCL), Arquitecta (UBA) marcelavio@gmail.com

² La implementación del Programa Federal tiene lugar bajo el gobierno de Néstor Kirchner y su diseño fue concebido desde el Ministerio de Planificación Federal de la Nación en correspondencia con la gestión del Ministro de Planificación Julio De Vido.

Construcción de Vivienda en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Para ello caracteriza en primer lugar las relaciones que se dieron entre las características del desarrollo urbano, la política urbana y la política habitacional, durante los noventa y el modo en que dichas relaciones configuraron el escenario metropolitano que enmarca el regreso renovado de la acción pública en el proceso de producción de ciudad metropolitana, a través del Programa Federal de Construcción de Vivienda en los partidos de la RMBA. En segundo término analiza la contribución de este Programa al proceso de desarrollo urbano metropolitano y, por último, presenta algunas consideraciones a modo de conclusión.

1. Acerca del proceso de producción de ciudad

La producción de suelo urbano, opera agregando valor a la tierra –urbana-, por el desarrollo de infraestructuras básicas de servicios y el desarrollo de la red vial que soporta los flujos (personas, bienes, servicios) que involucran la vida y la actividad económica urbana. Esta operación consiste también en la inversión y fijación a la tierra de capital – principalmente público- para el desarrollo material de estas infraestructuras.

La producción del espacio construido se asocia a momentos de consumo del suelo urbano, y se materializa en dispositivos edilicios que alojan los usos privados: vivienda, comercio, servicios, industria, y públicos en la forma de equipamientos para el consumo colectivo de: educación, salud, y otros servicios sociales, los que siguiendo a Jaramillo(1982) conforman junto con las infraestructuras los valores de uso simple de la ciudad. Para que la urbanización se constituya como tal, requiere además de la aglomeración espacial de los lugares de producción y reproducción, en otras palabras, requiere de la articulación espacial de los valores de uso simple, los que no podrían verificarse de manera aislada. Cuando dicha articulación se produce se asiste a la formación de un valor de uso complejo, que es producto del trabajo social.

Siguiendo a Topalov (1977) el rol del Estado en el proceso de formación de este valor complejo, es central para la reproducción del capital. El Estado viene precisamente a organizar y garantizar su creación, mediante la fijación a la tierra del capital público para el desarrollo material de las infraestructuras, y por la articulación en el espacio de

los valores de uso simple, ambas cuestiones construyen un dilema para el capital cuya acción se orienta por la lógica privada de maximización del beneficio.

La localización intraurbana de cada uno de los bienes inmobiliarios que integran el espacio urbano, puestas en relación con la distribución en el territorio del resto de los elementos (que encierran los valores de uso urbano) definen la generación de un conjunto de rentas diferenciales³ urbanas que inducen a la mayor y o menor valorización de las partes de la ciudad, en otras palabras inciden en la formación del valor de cambio de las partes de la ciudad.

En el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, por las características de su proceso de urbanización sobre ejes difusores, convergentes en un único centro, definió una mayor concentración de usos en el área central lo que ha definido un gradiente de rentas urbanas que en términos generales ha orientado mayores valores del suelo en el área central de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, otros procesos de diferenciación del territorio metropolitano han configurado otras rentas diferenciales, que dieron lugar a procesos de valorización del suelo urbano con grandes diferencias según el área que se trate. Actualmente, el área Norte sostiene una diferencia de precios por metro cuadrado de suelo ofertado, en el mercado, que alcanza valores de hasta 500 U\$\$ (dólares) más por metro cuadrado, que el área Sur. (USIG, 2007)

Para los sectores urbanos de menores ingresos, la localización intraurbana a la que acceden sesga sus posibilidades concretas de acceder a la estructura de oportunidades para su reproducción (acceso a puestos de trabajo, servicios educativos, servicios de salud, servicios sociales en general), cuya espacialización señala un patrón territorial que tiende a densificarse en las áreas de centralidad urbana. Esto impacta directamente sus ingresos siendo que deben internalizar, privadamente, los mayores costos que involucra su distanciamiento de los lugares centrales para el consumo en la ciudad.

Estas consideraciones interpelan al Estado respecto de su rol en el proceso de producción de Ciudad y en el modo en que regula el acceso al suelo urbano y a la vivienda, de los sectores de menores ingresos impedidos de acceder a ellos por el

mercado inmobiliario. Su capacidad de incidir en la configuración de patrones de distribución, localización de la población es principalmente a través de la política urbana, de suelo y habitacional. En este sentido Ozlak (1991) sostiene, que las políticas habitacionales no sólo atienden la satisfacción de las necesidades habitacionales sino que además incluyen un conjunto de acciones y omisiones del Estado en relación a la distribución/ localización de los diferentes sectores y grupos sociales en la ciudad.

1. La producción de la Ciudad Metropolitana en los noventa: solidaridades entre el desarrollo urbano, la política urbana y la política habitacional.

La ciudad entendida como la articulación del suelo urbano y el espacio construido surge de la articulación de procesos con sustento en lógicas diferenciadas que responden a los intereses de los actores involucrados en cada uno de ellos. Así la literatura ⁴define en la producción del suelo urbano y espacio construido la participación de la lógica privada, sustentada en la obtención de ganancias con base en la apropiación de las rentas urbanas –socialmente producidas-, la lógica de la necesidad que guía la actuación de los sectores urbanos de menores ingresos, que sólo pueden satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda a través de la auto producción de su hábitat, y la lógica pública que a través de disposiciones normativas, políticas y asignación de gasto público en obras de infraestructura, transporte y vivienda, dan sustento también al despliegue de las otras lógicas.

En esa década la producción de la Ciudad Metropolitana confinó a la lógica pública en un claro avance de lógica privada, lo que condujo a un desarrollo urbano orientado por la obtención de rentas inmobiliarias extraordinarias, y menos por criterios de inversión orientados a resolver o, aliviar en su defecto, ciertas condiciones urbanas deficitarias que coincidentemente se agudizaron en el mismo período.

Las bases de los principios orientadores esa política que gobernó los destinos metropolitanos principalmente entre fines de los ochenta y fines de los noventa, deben rastrearse en el documento de Banco Mundial (1991) orientado a definir y estandarizar las acciones para el desarrollo de las áreas urbanas de los países en “desarrollo”. Se

⁴ Herzer, et. Alt.(1994)

destaca como aporte original, la exaltación de la escala urbana, y en particular la intervención en la economía urbana como véctor para incidir en la macroeconomía. Así imparte un conjunto de consideraciones diagnósticas sobre las áreas metropolitanas acompañadas de un conjunto de recomendaciones que explicitan acciones precisas en todos los campos que atañen a la política urbana.

Las recomendaciones respecto de las infraestructuras para los servicios urbanos y del desarrollo residencial en particular, promueven como en el resto de los campos, un rol *facilitador* del Estado, para permitir el libre y eficiente funcionamiento de los mercados, y el libre ingreso del capital privado en esta arena.

En lo que refiere a los partidos de la RMBA la política urbana se dirimió en grandes operaciones entre las que se cuentan: la privatización y ampliación de las autopistas metropolitanas, la privatización de los servicios públicos, y en operaciones menores en la escala local-municipal, que colocó a los gobiernos locales de la región en el centro de la escena y con márgenes muy estrechos de actuación, producto de restricciones presupuestarias y carencia de equipos técnicos con capacidad para incidir en la formulación de lineamientos de política urbana local.

En la escala local- municipal, la política urbana redundó en acciones parciales, y prescindió de aquellas orientadas a la resolución de sus problemas estructurales (escasez de conectividad intrametropolitana, insuficiencia de servicios públicos de transporte, déficit habitacional, escasa cobertura de servicios urbanos básicos). Por otro lado, perdió perspectiva regional sobre la cuestión metropolitana, la que paradójicamente sí fue recuperada por la lógica privada, que en el proceso de producción de ciudad orientó inversiones en ejes –territoriales- que resultaron estratégicos a la hora de captar las rentas urbanas extraordinarias.

El avance sobre la red urbana metropolitana de las cadenas de hipermercados de capital nacional e internacional, constituye un ejemplo contundente de cómo se dirimió la política urbana en el nivel local, da cuenta de la debilidad institucional de las gestiones locales para responder a los avances del gran capital dispuesto a captar el ingreso doméstico, y las consecuencias que esto trajo aparejado en la reorganización de los territorios metropolitanos. Así se asistió al desarrollo de nuevas áreas de centralidad, a

partir de la instalación de estos grandes equipamientos que en algunos casos orientaron la obsolescencia de los viejos centros, a la vez que actuaron produciendo situaciones de fragmentación territorial propiciadas por la interrupción de la trama urbana, como consecuencia de las grandes superficies que requirieron para su ejecución.

Como contraparte de los “supuestos beneficios” sobre las economías territoriales-locales, se asistió a la desarticulación de la red de proveedores intermedios, la desaparición de una porción importante del comercio minorista de alimentos y bebidas de la Región, lo que trajo aparejado la consecuente pérdidas puestos de trabajo y de ingresos repercutiendo severamente en las posibilidades de reproducción de la economía popular urbana⁵. A continuación se cita lo señalado por Coraggio y César (1999) en alusión a este fenómeno:

“Ante el ingreso de estos emprendimientos en una ciudad, habida cuenta de los efectos negativos no deseados, la sociedad y su gobierno pueden decidir aceptar esas inversiones pero poniendo condiciones para minimizar su impacto urbanístico negativo: exigiendo que financien obras de vialidad, drenaje, pasos bajo vía, semaforización, mantenimiento de áreas verdes, o que contribuyan a la construcción de escuelas, traslado de villas en condiciones de riesgo, incluso agregando la contribución a fondos de compensación social. Sin embargo, es importante tener presente que si esas obras son realizadas directamente por la empresa, esto le da un halo filantrópico a lo que no es más que un conjunto de obras necesarias para hacer funcionar el complejo comercial en condiciones óptimas. Se les puede alternativamente exigir la contribución al gobierno local para que realice esas obras e incluso exigir una sobretasa municipal por impactos negativos no contrarrestables por obras públicas “

Paralelamente, las respuestas desde el nivel central se fueron debilitando. Concretamente en el nivel provincial se desmanteló el Área de Planeamiento y Ordenamiento territorial, que hasta fines de los 80 formaba parte de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda en la órbita del Ministerio de Obras Públicas. La desjerarquización de sus funciones y el vaciamiento técnico profesional, exaltaron las

⁵ Ver (Coraggio, J. y César, R. ¿Qué debe hacer el gobierno local ante los grandes emprendimientos en el comercio minorista?. *EURE (Santiago)*, set. 1999, vol.25, no.75, p.121-132. ISSN 0250-7161

posibilidades de gobierno del capital en la ordenación del territorio, según sus propios criterios.

Pérez (2004) plantea que fueron las operaciones privadas las que se apropiaron de la planificación urbana, no ya como intento de orientación pública y búsqueda de objetivos generales sino en un intento de producir condiciones territoriales para satisfacer necesidades particulares.

Coincidimos con Pérez en que esta racionalidad privada disipó cualquier perspectiva pública tendiente a interpretar globalmente el proceso de desarrollo urbano metropolitano. Como señalamos en un trabajo anterior: fueron los agentes (desarrolladores) del mercado inmobiliario, los que marcaron el ritmo de la urbanización en la RMBA durante los noventa, los que definieron la forma de ocupación del suelo, su intensidad de ocupación y la configuración de nuevos bordes metropolitanos. Concomitantemente, perfilaron -con la oferta de nuevos productos inmobiliarios que ocuparon “los lugares” que hasta ese momento gozaban de soberanía popular- un nuevo patrón de localización/ distribución de la población metropolitana sustentado en el desplazamiento de las clases medias y medias altas a la periferia.

En este sentido es posible, plantear que así como se privatizaron bienes y servicios públicos, se privatizó sin mediaciones contractuales explícitas, la planificación regional metropolitana, que a nuestro juicio sí traspasó las fronteras de las urbanizaciones cerradas, maximizando los beneficios de la inversión privada sobre los bienes públicos privatizados – en particular de la red de caminos metropolitanos- lo que resultó en la multiplicación de oportunidades de negocio para el desarrollo inmobiliario metropolitano. Es en este sentido es que resulta posible identificar una lógica regional-privada, que comprendió los beneficios de concentrar inversiones sobre algunos ejes, para apropiarse luego de los incrementos de las rentas diferenciales de tierras que hasta ese entonces eran los territorios de los sectores populares. Por caso se citan los múltiples desarrollos bajo la forma de urbanizaciones cerradas que se desplegaron en el área

Norte⁶ valiéndose de las nuevas condiciones de conectividad con la ciudad central sustentada en la Ampliación de la Autopista Panamericana.

Desde una perspectiva geográfica, tuvo lugar un desarrollo urbano desparejo que generó algunos enclaves de nueva centralidad, e incorporó a la mancha urbana otras áreas consolidadas, dando lugar a una metropolización difusa como han conceptualizaron distintos autores⁷. Estos cambios se expresaron en un patrón de organización territorial diferente, condicionado por el rediseño de la red de transporte metropolitano y signado por una mayor desigualdad fragmentación del territorio. Todo esto condujo a una profundización de las situaciones de segregación territorial, ya existentes, lo que implicó el empeoramiento de las condiciones de accesibilidad a las áreas de centralidad, de los habitantes de los asentamientos populares que han sido los más afectados por esta nueva condición territorial.

Un aspecto crítico del proceso guarda relación con la continua expansión de la mancha urbana metropolitana, de muy baja densidad y con lotes dedicados al desarrollo residencial de los sectores de medios y altos ingresos. Desde la perspectiva de la distribución/ localización de la población en el territorio metropolitano, se evidencia un subsidio encubierto para el acceso al suelo de estos sectores en detrimento de los hogares populares, los que fueron limitados en sus posibilidades por las imposiciones de la Ley 8912⁸ que prohibió la producción de lotes, que no estuviesen bajos las áreas servidas por servicios urbanos.

Así mientras que la reglamentación de la 8912, operó reduciendo la oferta privada de tierra en el mercado de suelo metropolitano', que había sustentado el acceso al suelo urbano de los sectores populares responsables de la producción de la ciudad metropolitana, "autoconstruida", en las décadas anteriores; en los 90 se facilitó y subsidió a los sectores medios y altos, con la oferta de lotes en el marco de proyectos inmobiliarios que de todos modos tuvieron muy bajos montos de inversión en infraestructura.

⁶ El corredor que va desde el área Central de Buenos Aires de la Ciudad de Buenos Aires hasta Pilar y Zárate-Campana se concentran tres cuartas partes de los nuevos emprendimientos inmobiliarios y casi la totalidad de los nuevos centros empresariales y la hotelería internacional.

⁷ Fritzsche y Vio (2005)

⁸ Regula los usos del suelo para la Provincia de Buenos Aires

Paralelamente, otra ciudad, la ciudad auto urbanizada, también continuó su desarrollo en este período. De este modo, una parte importante de los hogares han continuado con su proceso de producción del hábitat, que a través del esfuerzo individual en gran parte de los casos y colectivo, bajo formas organizadas, continuaron agregando valor al suelo y materializaron fragmentos de ciudad para paliar sus necesidades de hábitat urbano. (Rodríguez, C. et. Alt 2006)

El desempeño de la política habitacional durante ese período significó para la RMBA, la desaparición de la construcción de viviendas sociales. Como señala Garay (2007) “Durante la Gobernación de Eduardo Duhalde, hay una manifestación explícita en contra la construcción de viviendas en el GBA, para evitar que las familias se instalen allí”.

En términos generales la política habitacional de este período, y siguiendo a Rodolfo (2003), experimenta un proceso de fragmentación que acompaña la descentralización de la administración de los recursos nacionales de vivienda, hacia las jurisdicciones provinciales que tomarán un rol protagónico, en la administración del Fondo Nacional de Vivienda. Así señala un regreso de la acción pública enmarcado en el principio de la subsidiaridad ejercido a partir de acciones normativas, dirigidas a la privatización de las iniciativas, la desregulación de industria de la construcción, la reactivación del crédito hipotecario de largo plazo, y en el carácter compensatorio de los nuevos programas de intervención que obran articulados con las políticas sociales de alivio a la pobreza, en consonancia con las recomendaciones del Banco Mundial.

Así el período mostró un desarrollo del sistema crediticio, que en el caso de la política habitacional se tradujo en un desplazamiento hacia arriba, de los sectores beneficiarios, pudiendo convertirse en sujetos de créditos los hogares de sectores medios que no cayeron en la pobreza como consecuencia de la política de ajuste estructural que entre otras cosas, se tradujo en la pérdidas de ingreso para un sector amplio de los hogares metropolitanos que sufrieron un drástico proceso de pauperización. Esto concomitantemente se tradujo en necesidades habitacionales nuevas, muchas de las cuales conllevaron desplazamientos de población de hogares de la Ciudad de Buenos Aires y primer cordón del Conurbano que debieron desplazarse a la periferia

metropolitana por la imposibilidad de asumir los costos de reproducción de la vida, en sus lugares de origen.

La otra expresión de la política habitacional del período analizado, está contenida en la introducción de los procesos de regularización dominial, como legalización de la propiedad de hecho que ejercían los hogares ocupantes de villas y asentamientos populares⁹. Garay (2007) coincide en que durante los 80 y sobre todo en los 90 paralelamente al vaciamiento del Area de Planeamiento y Desarrollo territorial, se produce un desplazamiento desde el planeamiento urbano a la regularización dominial, lo que se configura como respuesta a una crítica al planeamiento como política global, desde una perspectiva que entendía a los planes como máquinas de impedir lo que el mercado planificaba.

Puede concluirse que la política urbana y habitacional sostuvieron importantes solidaridades con los principios que orientaron la reconfiguración del territorio metropolitano en el proceso de desarrollo urbano que tuvo lugar desde comienzos de la década del 90. De este modo, el desarrollo de grandes superficies de suelo urbano y equipamientos, para el consumo privado, encabezaron las iniciativas privadas de desarrollo inmobiliario en la Región con el respaldo tácito de la política urbana del período referido.

Asimismo, la reducción de las áreas de planificación y ordenamiento territorial en el nivel central de la gestión provincial, dejaron en soledad a los gobiernos locales los que guiados, principalmente, por lógicas de acumulación política han tendido a la búsqueda y recepción de inversiones en sus territorios sin una certera evaluación de los costos que traían implícitas. Esto condujo, además, a la conformación de una cierta lógica de competencia intrametropolitana, que fragmentó no sólo físicamente sino conceptualmente la interpretación del territorio agravando el déficit de su gestión, habida cuenta de la falta de una instancia de gobierno metropolitano.

Por último, la política habitacional en su doble operación de regularización dominial y “subsidio a la oferta”, como plantea Sugranyes (2006), este último orientado a dotar de

vivienda propia a los sectores medios y altos; promovió la competencia por los “lugres”, por el mismo suelo –finito-, entre sectores populares, y sectores medios y altos que desembarcaron en la periferia. Lo que finalmente se tradujo en una reducción de los sitios posibles para el asentamiento de los hogares de sectores populares.

2. 2004....hacia la renovación de la lógica pública en la producción de la ciudad metropolitana: El Programa Federal de Construcción de Vivienda en la RMBA

El escenario metropolitano analizado en el apartado anterior y las relaciones entre desarrollo urbano, política urbana y política habitacional se renuevan a partir del 2004, con la gestión de Gobierno de Kirchner, colocando a la política habitacional nuevamente en el primer plano de las políticas públicas nacionales. En el ámbito regional se introducen modificaciones que afectaron los ámbitos de decisión de las políticas urbanas. En adelante caracterizaremos el modo en que se reconfiguraron las relaciones aludidas, en el ámbito de la RMBA a partir del 2004.

El Programa Federal de Construcción de Vivienda¹⁰, constituye sin dudas la expresión más tangible del regreso de la lógica pública al proceso de producción de la Ciudad Metropolitana. Así en un entorno territorial cuyas formas organizativas, geografías internas y sus paisajes se modificaron drásticamente durante los últimos veinte años, regresa la acción pública a la producción de suelo urbano y vivienda social. El objetivo del Programa explicitado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación es cubrir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables. Si bien su leiv motiv guarda relación con objetivos que hacen a la dinamización de la economía metropolitana, y a la generación de puestos de trabajo mediante la ejecución de obra pública.

En la escala regional la ejecución del Programa incide en la dinámica del proceso de desarrollo urbano, en primer lugar porque fomenta la posibilidad de incorporación de la oferta de nuevos lotes al mercado de suelo metropolitano. En segundo lugar, porque

¹⁰ El Programa Federal de Construcción de Vivienda forma parte del Programa Federal que incluye a otros Subprogramas: a) Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, b) Federal de Construcción de Viviendas con Municipios, y c) Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura.

produce una nueva espacialidad urbana introduciendo modificaciones a la geografía y al paisaje. En tercer lugar, porque desarrolla grandes superficies con niveles significativos de concentración física del parque habitacional –nuevo-, lo que implica una nueva diferenciación en el uso de suelo metropolitano. Los efectos territoriales en los ámbitos locales son distintos, y sobre ello no puede generalizarse, siendo necesario el análisis particularizado de cada caso, conforme los diferentes matices que imprime la gestión urbana territorial de los distintos gobiernos locales receptores del Programa.

Su contribución al desarrollo urbano metropolitano, es cualitativamente significativa en tanto motoriza una nueva fase de la producción de ciudad metropolitana, con la extensión de sus bordes, y/o completando intersticios no consolidados de la mancha urbana, a partir del desarrollo de espacio urbano con vivienda social. Las redes de infraestructura que financia el Programa son las básicas; agua, electricidad, cloacas, en menor medida financia pavimento urbano. Desde una perspectiva cuantitativa su incidencia en el desarrollo urbano, pierde relevancia, si se contrasta la magnitud de la mancha urbana metropolitana y su parque habitacional existente, frente a las superficies de desarrollo territorial que involucra la ejecución de este Programa.

El Programa se implementó bajo dos modalidades: a través de la coordinación del IVBA¹¹, y de la descentralización su gestión a los gobiernos municipales¹². Los cuadros que siguen dan cuenta de la distribución de las soluciones habitacionales aportadas por cada modalidad.

Cuadro 1. Viviendas en ejecución y finalizadas por el Programa Federal de Construcción de Viviendas en el Gran Buenos Aires

Programa	Porcentaje de Ejecución de las viviendas			Total general
	Entre 50% y 75%	Entre 75 y 100%	Finalizadas	
	2528	7074	2700	13621
Municipios	1162	556	1122	4418
Subtotal				18039
Villas y AP	1236	2712	1390	9537
Total general	4926	10342	5212	27576

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, agosto de 2008

¹¹ Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires

¹² A esta modalidad se la distingue como Programa Federal de Construcción de Viviendas con Municipios

Cuadro 2. Viviendas en ejecución y finalizadas por el Programa Federal de Construcción de Viviendas en resto de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Programa	Porcentaje de Ejecución de las viviendas			Total general
	Entre 50% y 75%	Entre 75 y 100%	Finalizadas	
	816	2550	62	4522
Municipios	400	807	508	2113
Subtotal				6635
Villas y AP		128	282	942
Total general	1216	3485	852	7577

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, agosto de 2008

Cuadro 3. Viviendas en ejecución y finalizadas por el Programa Federal de Construcción de Viviendas en el Gran Buenos Aires y resto de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Programa	Porcentaje de Ejecución de las viviendas			Total general
	Entre 50% y 75%	Entre 75 y 100%	Finalizadas	
	3344	9624	2762	18143
Municipios	1562	1363	1630	6531
Subtotal				24674
Villas y AP	1236	2840	1672	10479
Total general	6142	13827	6064	35153

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, agosto de 2008

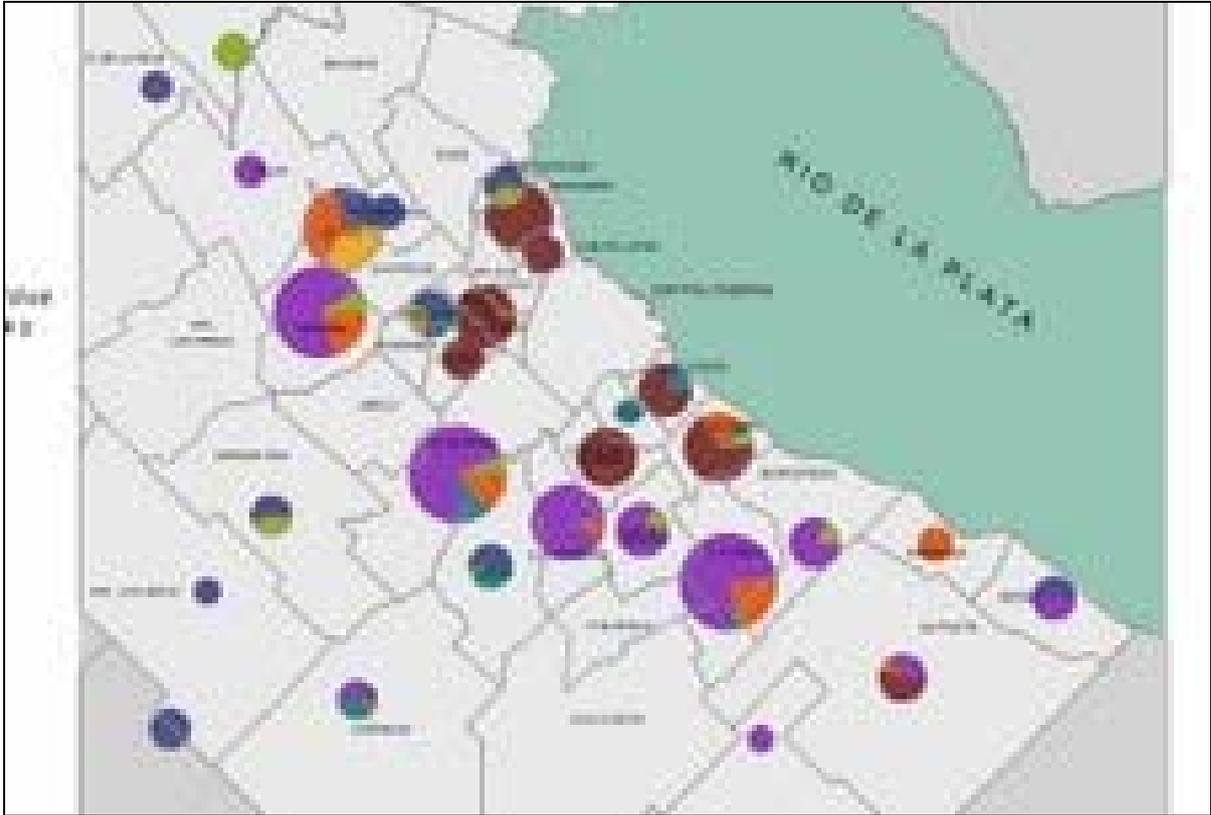
La información contenida en los cuadros (1, 2y 3) permite trazar un panorama general del Programa en la RMBA¹³. Los grandes números señalan que al mes de agosto de 2008 son 35 mil las viviendas, finalizadas, o en proceso de ejecución en el marco de este Programa, según fuentes del IVBA. La distribución territorial de las soluciones habitacionales¹⁴ en los partidos del Gran Buenos Aires, señala al segundo cordón como el gran receptor de la Operatoria, en particular a los partidos de: La Matanza, Esteban Echeverría, Moreno y Florencio Varela, distribución que a priori señala cierta

¹³ La distribución del resto de los Subprogramas que integran la Operatoria del Federal muestra una distribución geográfica con diferencias marcadas entre el primer y el segundo cordón de la Región. El Subprograma Urbanización de Villas y asentamientos, se localizan mayoritariamente en el primer cordón conforme la presencia de grandes villas en Avellaneda, Lomas de Zamora, Vicente López y Tres de Febrero, en el segundo cobra mayor intensidad en los partidos de Quilmes, San Isidro y Morón.

¹⁴ Equivale a las viviendas

correlación con los niveles del déficit habitacional que son también los más altos de la región, en estos partidos. (Ver mapa 1)

Mapa 1. Distribución de soluciones habitacionales por partido de la Región Metropolitana de Buenos Aires por tipo de Programa Público Habitacional, año 2008.



Fuente: Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial, SUyV, Provincia de Buenos Aires.



Para salvar la escasez de tierra y suelo urbano, público, para la construcción masiva de viviendas, y para movilizar suelo privado ocioso, desde el IVBA se instrumentó la operatoria TPU (Tierra y Proyecto Urbano). Dicha operatoria promueve la asociación de propietarios de tierra con empresas de la construcción, con el fin de lograr ofertas que contemplen tanto la tierra necesaria para la ejecución del proyecto, como su desarrollo ejecutivo.

En este sentido, el entonces administrador del ¹⁵ IVBA declaraba que: “....en primer lugar hay pocas tierras aptas para ser urbanizadas y en segundo lugar, existe mucha tierra urbana de baja dotación, de baja calidad, que presenta muchas dificultades con la urbanización. Diseñamos una operatoria que llamamos TPU, consistente en que los privados, aparte de la construcción de la vivienda, aportaran tierras urbanizables. La intención que se pusieran en lotes separados, se logró en pocos lugares...”¹⁶. En la misma línea el entonces Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires¹⁷, comentó¹⁸ que con la implementación del TPU, no se accedió a la compra directa de tierra urbana por parte del Estado, sino que se promovió la asociación de los propietarios de la tierra con las empresas constructoras”. Esta metodología cobró fuerza en la segunda corona del Gran Buenos Aires, en la que paradójicamente, el suelo ocioso y sujeto a la especulación inmobiliaria, formaba parte del capital de las mismas empresas constructoras, las que posteriormente presentaron sus ofertas para adjudicar en las licitaciones para la ejecución del Programa (ej: Barrio *Santa Rosa* en Florencio Varela, y Barrio *Nine* en Moreno).

La discusión acerca de la racionalidad económica de la Operatoria está vigente, a modo de ejemplo se estima para el caso del Barrio Santa Rosa, en Florencio Varela, la inversión total para el desarrollo de la primera parte (440 viviendas), fue del orden de los \$39.600.000 millones de pesos, de los cuales \$ 5.412.000 corresponden al valor de la tierra, con un costo final de \$ 45.000 por unidad de vivienda de 44 m2 cubiertos. Posteriormente, realizamos una serie de entrevistas a vecinos del Barrio, los que señalaron conocer operaciones de compra- venta de las viviendas efectuadas por algunos hogares destinatarios del Programa, por montos que oscilaron entre los \$10.000 y \$4.0000 (pesos).

¹⁵ Néstor Magariños

¹⁶ Jornadas Vivienda y Ciudad. Mesa redonda, Vivienda y Desarrollo Urbano. Revista del Colegio de Arquitectos, Distrito 2.

¹⁷ Arq. A. Garay,

¹⁸ Revista N° 87 Colegio de Arquitectos Distrito 1. “Vivienda de interés social: el estado de la cuestión, la cuestión del Estado. Pág. 6

Los resultados de la instrumentación del TPU no mejoraron el menú de posibles localizaciones –intraurbanas- para los Barrios del Federal. La tierra¹⁹ ofertada para los barrios en la segunda corona, constituyen lugares “periféricos” no sólo respecto del centro metropolitano (la Ciudad de Buenos Aires) sino incluso respecto de los territorios de los partidos de la región en la que se ubican. Los registros que se obtienen a partir de fotografías aéreas, señalan la mayoría, se ubica en lugares distantes de las áreas centrales, y de las zonas de mayor concentración de la oferta de trabajo y servicios sociales básicos. En estas circunstancias, se destaca la ejecución del Programa en el partido de General Rodríguez.

El mapa²⁰ de la distribución de la tierra afectada al Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Región, ilustra lo señalado antes. En un porcentaje significativo del total de los casos, la tierra afectada al Programa se encuentra en los bordes urbanos de los diferentes partidos receptores de la Operatoria.

En la misma línea si se superpone este mapa a otro con la distribución de población en la RMBA -según niveles socioeconómicos- se observa que las localizaciones de la tierra sujeta a la ejecución del Programa coincide con los entornos residenciales de los sectores de población con las condiciones socioeconómicas más desfavorables. De este modo, advertimos que este Programa reproduce un patrón de distribución/ localización de la población destinataria de la política habitacional, similar al que estructura la distribución de la población en la metrópolis orientado por la distribución de las rentas del suelo urbano.

Consecuentemente, el tipo de contribuciones que efectiviza este Programa al desarrollo urbano metropolitano se verifica principalmente en una operación de extensión de la mancha urbana metropolitana, en prácticamente todas sus intervenciones. Esta operación involucra para las jurisdicciones afectadas la extensión de su área urbanizada.

¹⁹ Las tierras ofrecidas para la operatoria TPU, se encontraban dominialmente saneadas, debían ser dotadas de indicadores urbanísticos y de infraestructura de servicios; sino la tuviesen, los que podían dotarse con financiamiento del Programa Federal.

²⁰ Ver Anexo

En cuanto al espacio urbano que consolida en esa operación, existen diferencias asociadas a la particularidad de cada jurisdicción, cómo señalamos antes, si bien en términos generales y en especial en la segunda corona se trata de fragmentos de ciudad que no logran realizar su valor de uso complejo.

La perspectiva sectorial con que se enfoca el desarrollo material de la urbanización²¹ desde la lógica pública, implica la constitución de nuevos fragmentos urbanos incompletos, con escasa consolidación del espacio urbano, la que se manifiesta principalmente por la precariedad del espacio público, por las dificultades de accesibilidad a los centros de consumo locales y metropolitanos, por la escasez del transporte público, por la falta de adecuación de ciertas infraestructuras básicas, principalmente en materia de pavimento urbano, y por la falta de equipamiento público.

Respecto de la política urbana para el Área Metropolitana, cabe señalar que las formas de gestión que imprime la actual estructura del Estado Provincial y Municipal han limitado las posibilidades de coordinación de las actuaciones destacándose un enfoque sectorial para dar respuesta a las coyunturas del territorio metropolitano. Si bien se destaca que en este mismo período, se realizó un esfuerzo importante de diagnóstico y proposición de lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires²², lo que constituye un aporte en si mismo, en tanto recupera una perspectiva regional para el abordaje y formulación de una política urbana de alcance metropolitano.

²¹ Respecto del resto de las intervenciones públicas que contribuyen al proceso de producción de ciudad metropolitana se destacan por la magnitud de la inversión, las obras financiadas por crédito externo en el marco de la operatoria APL 1²¹ (Adaptable Programe Loan) promovida por el Banco Mundial. Esta operatoria contempla 3 componentes: a) vialidad: que incluye proyectos de repavimentación de rutas provinciales, y de caminos de acceso a localidades, b) saneamiento: agua, cloaca, y limpieza de arroyos, y c) drenaje urbano. Los criterios de elegibilidad de estos proyectos responden a los requerimientos impuestos por el Banco Mundial, por lo que los márgenes que encuentra el Estado Provincial para la planificación urbana, son muy estrechos. La operatoria APL1 (Adaptable Program Loan) con fondos del Banco Mundial ha financiado un porcentaje significativo de las obras de infraestructura básicas realizadas en la Región desde el año 2003 al 2008. Tiene un criterio de focalización debiendo las áreas de proyecto cumplir con un Índice de Privación Material del Hogar (IPMH) igual o superior al 40% tomando como base los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001. El componente de agua y saneamiento tiene un alto grado de ejecución siendo los partidos de Florencio Varela, Luján, Berazategui, San Vicente y Berisso.

²² Ver documento: “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires” editado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en diciembre de 2007, bajo la gestión del Arq. Alfredo Garay.

Entre los aportes que revisten carácter estratégico para la Región se destacan la definición y consolidación del límite exterior de la urbanización con el ensanche de la ruta provincial N° 6²³, la construcción de la Autopista Presidente Perón que vincula el camino del Buen Ayre (que conecta la Autopista Panamericana con el Acceso Oeste) completando el corredor concéntrico del segundo anillo de la urbanización; la definición de un sistema de áreas verdes metropolitano que incorpora una superficie significativa de áreas públicas verdes -orientadas a mejorar la relación m² / habitante-; el saneamiento integral de las cuencas metropolitanas (Reconquista, Matanza- Riachuelo, Luján); la ampliación de la capacidad portuaria en el Sur de la metrópoli, y la mejora de la consolidación de la urbanización con la realización de mejoras en el parque edilicio producido por los sectores populares en villas y asentamientos más significativos.

El desarrollo de estos lineamientos es coincidente con la recreación de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, en la órbita del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires en el año 2004. Con esta reubicación dentro de la estructura administrativa, cobra valor nuevamente las posibilidades del ejercicio del planeamiento para pensar los destinos de la metrópoli. Así los lineamientos para la Región constituyen un testimonio de la renovación de la posición pública, y de la recuperación del planeamiento para la elaboración de respuestas si bien sus acciones concretas padecen las restricciones de una estructura con fuerte sesgo sectorial.

Conclusiones

Las reflexiones que surgieron en el desarrollo de este trabajo repoden en primer lugar a nuestra preocupación por el estudio de los procesos urbanos, y a la búsqueda de abordajes que logren abarcar su complejidad. En este sentido, el análisis de las relaciones entre: las características del proceso de desarrollo urbano metropolitano, la política urbana, y la política habitacional pretende aportar un marco conceptual para complejizar la interpretación de los procesos territoriales urbanos, e incluir una perspectiva poco frecuente en el campo, respecto del análisis de la política de vivienda como formadora del valor de uso complejo de la urbanización.

En este sentido advertimos sobre la necesidad de: a) analizar el tipo de contribuciones que realiza la política habitacional al valor de uso complejo de la urbanización como embajadora de la lógica pública en el proceso de producción de ciudad y en solidaridad con la política urbana más abarcadora, y b) problematizar la contribución que hace a la estructuración del desarrollo urbano metropolitano a partir de cuatro operaciones principales: i) incidiendo en la dinámica del mercado de suelo metropolitano promoviendo cambios en la oferta de suelo y tierra urbana, ii) promoviendo o revertiendo el sostenimiento de patrones de organización territorial²⁴ que se van configurando en el proceso de producción de la ciudad metropolitana, iii) incentivando o modificando los patrones de distribución y localización de los diferentes grupos, iv) revertiendo o perpetuando situaciones de inequidad frente a las condiciones de accesibilidad a los sitios de concentración de los bienes y servicios indispensables para la producción y reproducción de los hogares.

El retorno de la acción pública al proceso de producción de ciudad metropolitana, en particular por su aporte concreto en el marco del Programa Federal de Construcción de Vivienda en los partidos de la RMBA, señala precisamente déficits que operan para dicha lógica en su modo de contribuir al desarrollo urbano, y que a priori, suponemos inciden negativamente en las condiciones para la reproducción de los hogares destinatarios del Programa. De este modo, mientras se asiste a la prosecución de paliar el déficit habitacional se asiste también a la generación de un nuevo déficit que en el marco de este trabajo definimos como “déficit locacional o de localización” en referencia a la situación que padecen los hogares destinatarios de la Ciudad que construye el Estado, en referencia a su inserción residencial metropolitana más desfavorable, respecto de la distribución espacial de los equipamientos y servicios necesarios (valores de uso) para su reproducción y producción en la ciudad.

Es importante distinguir que la valoración del déficit guarda estricta relación con la escasez de medios de movilidad propia y otros recursos de los hogares “peor

²⁴ Nos referimos al tipo de distribución territorial de los usos del suelo urbano (residencial, comercial, industrial, servicios, equipamientos para el consumo colectivo, etc.), y a la forma de ocupación del suelo que hacen los mismos, ej: barrios abiertos, urbanizaciones cerradas, corredores comerciales, centros de compra, los que inciden en la configuración de los modos de articulación espacial de los usos del suelo, y valores de uso simple.

localizados” respecto de la ubicación -metropolitana- de los lugares centrales para la producción y el consumo.

Así entendemos que la lógica pública requiere recuperar los principios del buen urbanismo y de la planificación urbana, y utilizarlos en función de la creación de valor público, a través de la creación de ciudad que recupere su función social, mitigando los efectos de las lógicas privadas, que acentuaron y re-configuraron una organización del territorio metropolitano con fuertes desigualdades, a las que debe atender la política urbana y habitacional.

Bibliografía:

Banco Mundial (1990). Política urbana y desarrollo económico. Un programa para el decenio de 1990. Washington, DC: Banco Mundial.

Fritzsche, F. y Vio, M. (2005). “La huella del desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial” (con Fritzsche F.), En Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. 2005, Vol. IX, N^o 194. Departamento de Geografía Humana, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona. 15 pp. www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-113.htm

Garay, Alfredo (2007). El resultado de los 90 en términos de desarrollo del hábitat popular fue catastrófico, en Informe Digital Metropolitano N° 34, enero de 2007. Buenos Aires: Fundación Metropolitana.

Herzer, H.y otros (1994). Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina. Hábitat- ONU: Nairobi

Jaimes, C.; Pulgar, C. y Marcela Vio, (2008). “Metrópolis, Periferia y Vivienda Social: reflexiones compartidas para Buenos Aires y Santiago de Chile. Hacia el tratamiento Integral de las modalidades formativas para la inserción de problemáticas habitacionales de áreas urbanas latinoamericanas” Ponencia presentada en el Xiv Encuentro De La Red Ulacav (Red Universitaria Latinoamericana De Cátedras De Vivienda)

Jaramillo, Samuel (1982). El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes. Ponencia presentada en XIV Congreso Interamericano de Planificación de la Sociedad Interamericana de Planificación. Morelia, octubre de 1982.

Ozlak, Oscar (1991). Merecer la Ciudad. Buenos Aires:Humanitas- CEDES:

Pírez Pedro (2004). “La Configuración Metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación”.En Realidad Económica No 208, noviembre-diciembre. IADE: Buenos Aires

Rodríguez,C.; Di Virigilio,M.; Preocupez, V.; Vio,M.; Ostuni,F.; Mendoza,M. y Morales, B. (2007). Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el AMBA. Ed. Area Estudios Urbanos del IIGG-FSOC-UBA y Grupo Argentinna de Producción Social del Hábitat- HIC-AL. ISBN 978-987-05-2577-6. Con referato (Publicaciones-IIGG). Autores:

Rodulfo, M. (2003). La política habitacional

Sungrayes, A. y Rodríguez, A. (2006). Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. Ediciones Sur: Santiago de Chile.

Topalov, Ch. 1979. La urbanización capitalista. México: Edicol.

Vio, Marcela; Fritzsche, F. y Barsky, A. (2006). “El nuevo auge de lo regional: ¿un retorno académico a la cuestión regional? Ponencia presentada en el Encuentro Internacional en Regiones y Bioregionalismo, Buenos Aires, 10 y 11 de agosto de 2006. Facultad de Agronomía, UBA, CLAES; GESER, GEDES.

Vio, Marcela, (2007) “La ciudad de la economía popular: reflexiones sobre hábitat y economía urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el Cuarto Encuentro Regional de Investigación y “II Seminario Red Mercociudades: gestión urbana”, Buenos Aires: 13,14 y 15 de septiembre de 2007. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.

Vio M. y Olivares, M.(2007). “Llenos y Vacíos de la Política Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. pp318-328. En Sepúlveda Ocampo, Rubén, coord. V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y a la vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual. Compilación de exposiciones y ponencias presentadas. Santiago: Instituto de la Vivienda - INVI, 2008, 536 p.:il.ISBN: 978-956-19-0589-4.

Yuvnovsky, Oscar, 1984. Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.