

Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano  
Juan Pablo del Río  
Geograficando, 2014 10(2). ISSN 2346-898X  
<http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/>

## ARTÍCULOS/ARTICLES

### Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano

Juan Pablo del Río\*

\*Becario Posdoctoral del CONICET del Instituto del Conurbano / UNGS. Centro de Investigaciones Geográficas / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.  
Argentina  
E-mail: [geodelry@gmail.com](mailto:geodelry@gmail.com)

**Cita sugerida:** del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. Geograficando, 2014, 10 (2). Recuperado de: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a10>

#### Resumen

La recuperación de la economía argentina luego de la crisis del 2001/02 implicó una importante mejora de múltiples indicadores sociales y económicos, dada entre otros factores, la orientación de políticas públicas tendiente a recuperar el tejido productivo y el empleo. En este contexto, el tándem construcción-obra pública se transformó en un tema central de la agenda y la expansión inmobiliaria fue bien recibida desde la mirada macroeconómica. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de contradicciones, y se observan en la región metropolitana un conjunto de tendencias concurrentes producto de la hibridación entre el neoliberalismo urbano aún vigente y la difusión del neodesarrollismo urbano. De allí que la ampliación de acciones de desmercantilización estatal del consumo de bienes y servicios orientados a la reproducción social coexiste con la persistencia del proceso de desmercantilización social regresivo de la producción del espacio habitacional, junto a la intensa mercantilización del espacio construido asociada a la creciente financierización de los ladrillos.

**Palabras clave:** Urbanización; Desmercantilización; Hábitat; Neodesarrollismo; Región metropolitana.

#### Housing transformations Buenos Aires Metropolitan Area. The passage from Neo-liberalism to Urban Neo-development

#### Abstract

Universidad Nacional de La Plata.  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía

Esta obra está bajo licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/argentina/)



The economic recovery that followed the 2001/02 crisis in Argentina came with a relevant improvement in a number of social and economic indicators, related among other reasons to the design of public policies aimed at recuperating employment levels and the productive matrix. In this context, the “construction – public works” tandem became a central topic in the agenda, and Real Estate expansion was widely assessed as a positive outcome by macro-economic standards. However, this process was not exempt of contradictions, as can be seen in the metropolitan area of Buenos Aires, where it is possible to observe a set of concurring tendencies resulting from the hybridization of the urban neo-liberalization still present and the recent expansion of urban neo-developmentalism. As a result, the expansion of State-led de-commodification of goods and services aimed at social reproduction, coexists with a persisting process of socially regressive housing space production, together with an intense commodification of existing housing, associated with a growing financialization of “bricks”.

**Keywords:** Urbanization; De/commodification; Habitat; Neo-developmentalism; Metropolitan area.

## Introducción

Luego de la crisis del 2001/02 la Argentina sufrió un importante reacomodamiento en diversos ámbitos de la vida social, económica y política. La salida del régimen de convertibilidad cambiaria, una balanza comercial positiva y la restitución de la figura de las retenciones a las exportaciones permitieron redireccionar los recursos provenientes de los sectores económicos beneficiados con el nuevo tipo de cambio hacia otros sectores. A partir de la consolidación de este escenario, más la quita y reestructuración de la deuda con los tenedores de bonos argentinos, se ordenó la balanza de pago y perdió participación la determinación del endeudamiento externo.

El superávit fiscal del Estado habilitó un cambio en la matriz de la inversión pública y el establecimiento de un “dólar alto” creó las condiciones para una recuperación de los sectores productivos orientados al mercado interno y mejoras de competitividad para los exportadores. Al mismo tiempo, la política económica procuró acumular reservas, evitar la apreciación del tipo de cambio real, mantener bajas las tasas de interés del sistema bancario y controlar las tarifas de los servicios públicos. Se inició así una etapa de fuerte crecimiento en la actividad económica, el empleo, la recaudación impositiva, el consumo y el comercio exterior, proceso que tuvo un fuerte impacto en la disminución de la desocupación y la pobreza (Del Río, Langard, Arturi, 2014). Este nuevo arreglo macroeconómico se combina con una política salarial cuyo incremento no es mayor al crecimiento de la productividad laboral, y además, el horizonte de acción del Estado se encuentra fuertemente mediado por el alto componente extranjero en la economía nacional, el cual ha ido en aumento y es convergente con un fuerte proceso de concentración (Félez y López, 2012).

En este contexto, el sector de la construcción se transformó en una herramienta estratégica para “apalancar” el crecimiento del PBI (dado el impacto del sector en la ampliación de la

producción, el empleo y el mercado interno), y creció al doble que el conjunto de la economía y más que ninguna otra actividad económica (DNPM, 2010). Esta apuesta al “poder de los ladrillos” se explica por el efecto multiplicador de la actividad de la construcción sobre la economía en su conjunto, producto de su capacidad de tracción de cadenas productivas de proveedores de bienes y servicios directos e indirectos, en su mayoría, nacionales. Otro de los argumentos expuestos que refuerzan el impulso sectorial es que la inversión pública en capital fijo desvalorizado (infraestructura) tiene efectos positivos sobre la productividad general del sector privado. De allí que el tándem construcción-obra pública se transformó en un tema central de la agenda pública y el “boom inmobiliario” fue bien recibido desde la mirada macroeconómica preocupada por recuperar y luego mantener el empleo.

Por otra parte, diversos trabajos dan cuenta de que el proceso de fuerte crecimiento económico que experimentaron la Argentina en general y la Región Metropolitana de Buenos Aires en particular se desarrolló sobre una estructura metropolitana profundamente desigual, sin llegar a avizorarse el retroceso de los patrones de crecimiento previos que caracterizaron a la región. Cicolella, por ejemplo, habla de la *metrópolis postsocial* para dar cuenta de una ciudad fragmentada y dual donde coexisten, por un lado, los restos del espacio forjado bajo la lógica de la industrialización sustitutiva que se basó en un esquema de mano de obra intensivo y, por otro lado, los nuevos espacios centrales y periféricos que responden a una lógica capital intensiva que tiende a independizarse de la demanda de la fuerza de trabajo y los consumos masivos. La metrópolis postsocial también es entendida como la ciudad del individualismo como filosofía, que posee severas dificultades para ser gestionada social y territorialmente en la agenda de las necesidades más básica, y donde el modelo territorial asociado en el consumo y los servicios avanza sobre el modelo territorial basado en la producción (Cicolella, 2009).

En paralelo, si se acuerda con Narodowski en que el fordismo nunca se realizó en la Argentina, la idea de Buenos Aires como ciudad “integrada” resulta difícil de sostener, dado que además la seguridad social no se extendió plenamente, el consumo se expandió con timidez y la planificación urbana fue históricamente débil. Por otro lado, en el contexto reciente del discurso de la ciudad global es difícil encontrar -incluso en las áreas más dinámicas de la economía- estrategias innovadoras activas en la producción de bienes y servicios posfordistas. De allí que para este autor no hay dualización (como fenómeno nuevo) sino pobreza en sentido clásico y continuidad de una estructura económica rentista-

dependiente, y las funciones de comando o dirección que se asientan en nuestras metrópolis son pasivas, receptivas y de apoyo a una producción poco compleja. En este sentido, la recuperación del empleo y del producto de la región han tendido a repetir el perfil productivo anterior: actividades tecnológicamente maduras, baja complejidad y escasos y sin signos innovativos (Narodowski, 2007).

En este contexto de época, interesa indagar qué traducción tuvieron los cambios macroeconómicos recientes en la producción, la circulación y el consumo del espacio habitacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)[1]. Dicho de otro modo, se busca indagar qué transformaciones se produjeron en torno a las condiciones de acceso al espacio urbano a partir del pasaje del *urbanismo neoliberal* al *neodesarrollismo urbano*, y cómo se vinculan estas transformaciones con los múltiples procesos urbanos de *mercantilización*, *desmercantilización estatal* o *desmercantilización social* del hábitat metropolitano.

### **La urbanización entre el neoliberalismo y el neodesarrollismo**

En esta línea conceptual, Pirez (2014) plantea que en el desarrollo clásico del capitalismo, la contradicción asociada a la reproducción de la fuerza de trabajo y su mercantilización fue procesada a través de la configuración del Estado de Bienestar por medio de procesos de desmercantilización[2], vía la exclusión de determinadas actividades de las relaciones de acumulación capitalista, la disminución de la tasa de ganancia en algunas actividades, o bien la desmercantilización de la producción y/o consumo de ciertos bienes básicos. En el plano urbano, la centralidad que adquiere la capacidad monetaria para acceder a las condiciones de urbanización es una constante en toda sociedad capitalista y el derecho de la población a contar con determinadas condiciones de calidad urbana está subordinado a su disposición de pago. Por este motivo, la universalización del acceso a los bienes y servicios urbanos se transforma en un verdadero problema político.

En los países centrales, el desarrollo de la urbanización en el siglo XX supuso un intenso proceso de *desmercantilización estatal* de la mano de la capacidad político-administrativa del Estado para regular las relaciones privadas de intercambio, o directamente a través de su control. Este proceso integró la *producción no mercantil*, en la cual el consumo del producto no se encuentra mediado por el intercambio vía el mercado o es producido por

fuera de las relaciones de acumulación del capital, y el *consumo no mercantil*, en el cual el acceso al bien consumido en razón de la necesidad no requiere de la contribución directa de recursos monetarios. Sin embargo, para este autor, en la ciudad latinoamericana no se produjo este predominio del proceso de desmercantilización estatal, y en contraposición se observó -en un contexto de fuerte desigualdad- una *desmercantilización social* de la producción y el consumo de la ciudad, también conocido como proceso de urbanización popular o autourbanización. En otras palabras, lejos de estar en presencia de un proceso de redistribución económica, fueron los propios habitantes o consumidores no solventes excluidos del consumo mercantil del espacio urbano quienes se vieron obligados a producir los bienes urbanos básicos a efectos de satisfacer sus necesidades. Por otra parte, más allá de la mejora de otros indicadores sociales o económicos, en su opinión, en las metrópolis latinoamericanas se observa una coexistencia altamente persistente de ambas modalidades de urbanización que se han desarrollado en forma simultánea e interrelacionada (Pirez, 2014).

Cabe preguntarse, entonces, qué reconfiguraciones o nuevos arreglos se produjeron entre estos tres grandes procesos -mercantilización urbana, desmercantilización estatal y/o desmercantilización social de la ciudad- en el pasaje del *neoliberalismo urbano* al *neodesarrollismo urbano*, el cual (se propondrá luego) podría ser considerado el proyecto urbano preponderante en la Argentina post convertibilidad. Claro está que -siguiendo la advertencia de Theodore, Peck y Brenner (2009)- más que prestar atención a la ideología neoliberal o al nuevo proyecto económico y político -que se opone a esta ideología en el contexto nacional- resulta necesario considerar cómo se han realizado o territorializado los programas de reestructuración urbana en ambos proyectos políticos, o qué trayectoria concreta han tenido en función de los marcos regulatorios o los escenarios institucionales heredados y de las particularidades de nuestro contexto metropolitano. Si bien este propósito excede el alcance de este trabajo y aquí sólo se presentará un esbozo del mismo, se considera que constituye un horizonte de investigación a tener en cuenta, al igual que las configuraciones particulares que adquieren los marcos institucionales municipales o las "alianzas" localizadas de actores público-privados que intervienen en la producción de la ciudad, las cuales definen en buena medida el modo en el cual se procesan a nivel local estos grandes procesos macroeconómicos en el ámbito urbano.

En esta línea, los autores antes citados plantean que la noción de *neoliberalismo realmente existente* surge en contraposición a la ejecución "pura" de los programas de reestructuración

capitalista y tiene por objetivo dar cuenta de las formas complejas y del carácter abierto del proceso de neoliberalización frente a los contextos espaciales, las configuraciones institucionales y los entramados del poder sociopolítico preexistente. Ya que todos estos aspectos configuran el alcance real y la trayectoria de las reformas, debido a que no es posible instalar nuevas esquemas orientadas a la mercantilización de bienes y servicios urbanos o un nuevo dispositivo normativo centrado en las necesidades del capital sin la destrucción, al menos parcial, de las instituciones y acuerdos políticos vigentes.

De allí que el neoliberalismo realmente existente debe ser comprendido como un proceso de *destrucción institucional creativa* que supone una hibridación permanente con los propios dispositivos heredados del período fordista-keynesiano. Y en este marco las ciudades se han convertido en un campo privilegiado de las estrategias neoliberales de desmantelamiento de arreglos previos, producto de la centralidad que las mismas han tenido en la lógica de producción y reproducción social precedente, por ser blanco de las políticas de austeridad fiscal con severos efectos sobre las formas de consumo colectivo, por su posición estratégica como lugar de innovación y crecimiento, por su carácter de faro difusor de la experimentación institucional neoliberal, amén de la restructuración que han sufrido a causa de la interiorización en las políticas urbanas de los programas de reforma neoliberal (Theodore, Peck y Brenner; 2009).

Desde una perspectiva regulacionista, Abramo plantea que es posible identificar distintas fases históricas de la acumulación urbana a partir del análisis de los mecanismos institucionalizados de la regulación urbana que inciden en la configuración de la renta del suelo. Un régimen de acumulación y un determinado modo de regulación inscriben marcas en las diferentes funcionalidades que adquiere la ciudad en cada momento histórico. Pero esas funcionalidades generales sólo se manifiestan a través de criterios locales urbanos específicos. De allí que el concepto de *régimen urbano* da cuenta de las formas particulares que asumen los procesos de producción y de apropiación del espacio urbano construido, y es el mercado inmobiliario o el mercado de suelo una institución central del régimen urbano. En otras palabras, dado que los rasgos y la funcionalidad del mercado de suelo cambian en cada una de las fases del capitalismo, las formas institucionales que asume dicho mercado sirven como uno de los principales mecanismos reguladores del patrón de acumulación urbana (Abramo, 2011).

En este sentido, cabría preguntar si el pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo supone

un cambio o una continuidad de régimen urbano, en particular si se considera que la mejora de múltiples indicadores socioeconómicos no se tradujo plenamente en mejoras en términos del acceso al espacio urbano-habitacional. Por otra parte, la intervención del Estado en algunos ámbitos de la *desmercantilización del consumo urbano* presentó algunas variaciones a tener en cuenta y en la Argentina post-convertibilidad se han comenzado a difundir algunos debates en torno a la necesidad de políticas urbanas que castiguen la especulación inmobiliaria. No obstante, el funcionamiento del mercado inmobiliario y de suelo urbano aún no muestra cambios sustantivos, aspecto que permite dejar abierto el interrogante planteado.

Podría afirmarse entonces -a modo de hipótesis- que para el *neodesarrollismo urbano* el crecimiento de la industria de la construcción y la capacidad del Estado de planificar obra pública son sinónimos de desarrollo urbano. Desde esta perspectiva, la inversión pública es un elemento imprescindible del desarrollo económico y social en tanto demanda que estructura su oferta. Además, el Estado juega un rol central en la orientación de la política crediticia y la programación de la inversión en capital fijo desvalorizado mejora la productividad general de la economía. Todo ello incide en la expansión de la demanda agregada interna y potencia el desarrollo de la industria de la construcción, la cual tiene un fuerte "arraigo" nacional y un efecto multiplicador sobre el resto de la economía que impacta en la inversión y el consumo vía el apuntalamiento del empleo y el mercado interno.

Otro de los supuestos primarios de este esquema sería que los altos niveles de subsidio estatal a la demanda y a la oferta de diversos bienes y servicios públicos urbanos son necesarios en tanto constituyen derechos universales, pero deben ser parcialmente sustituidos en la medida que se generen los recursos corrientes genuinos provenientes de la generación de trabajo y riqueza, en tanto la disponibilidad de estos recursos mejoran las oportunidades de acceso a formas mercantilizadas del consumo urbano.

Por último, probablemente producto del sesgo productivista de este esquema de pensamiento o por la incapacidad de la cuestión urbana de imponerse en la agenda pública, la intervención estatal en el mercado de suelo urbano es limitada o ha tendido a la inercia de la tradición liberal. En otras palabras, se continuaría propiciando un modo de regulación del mercado inmobiliario sobre la base de visiones patrimonialistas y la idea de propiedad absoluta, que invisibiliza los mecanismos a través de los cuales se distribuye a nivel territorial el excedente, niega la existencia de monopolios espaciales en los términos del

intercambio intra-urbano y no cuestiona la transferencia de valor desde el trabajo a los sectores rentistas.

Ahora bien, qué tendencias concretas es posible observar en algunas de las condiciones de acceso al espacio urbano en el marco de este proceso de hibridación metropolitana, en el cual el *neodesarrollismo urbano* coexiste con la herencia de la *neoliberalización* de un espacio que nunca llegó a ser fordista y donde los procesos de *desmercantilización estatal* del Estado de Bienestar no tuvieron expansión significativa. Por el contrario, la urbanización fue en gran medida producto de formas de *desmercantilización social* de la producción y el consumo del espacio urbano construido, dado que, como sostiene Jaramillo (2008), el carácter dependiente de la urbanización latinoamericana incidió en un proceso de acumulación tardía que consolidó una estructura del mercado de trabajo que excluye a parte de la población y/o condiciona que un sector de los asalariados no logre reproducirse plenamente a través del salario.

### **Grandes tendencias en la producción del espacio habitacional metropolitano**

A continuación, se presenta una revisión sobre la evolución reciente de algunos tópicos clásicos de la agenda urbana, con el objetivo de realizar una aproximación exploratoria a la hibridación de los proyectos urbanos antes señalados. De allí que en una primera parte de esta sección se presta atención al protagonismo que adquirió la inversión en materia de obra pública, a la re-estatización de los servicios de agua y saneamiento tras el proceso de privatización y a la expansión de los subsidios en materia de servicios públicos. En una segunda instancia, se trabaja la irrupción de la cuestión de la tierra y la vivienda en la agenda metropolitana de las últimas décadas y su vínculo con la reducción (o no) del déficit habitacional. En tercer lugar, se relaciona el agotamiento del proceso de producción del suelo urbano metropolitano con la expansión de dos formas residenciales altamente contradictorias: las urbanizaciones populares informales y las urbanizaciones cerradas. Por último, se sugiere que la fenomenal valorización inmobiliaria que se observó en la última década en la región debe interpretarse en clave de la tesis de la “ciudad banco”, aspecto que explica el inédito proceso de inquilinización a nivel nacional y metropolitano.

En línea con el planteo de la sección anterior, uno de los rasgos predominantes del período analizado fue el protagonismo que adquirió la obra pública en la estructuración del espacio



metropolitano. Prácticamente todas las agendas urbanas municipales fueron trastocadas y recibieron inversiones de la esfera provincial y principalmente nacional, como hace décadas no registraban. Según la CEPAL, luego de la crisis del 2002, la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) de la economía argentina experimentó un rápido aumento y en el período 2003-2010, la IBIF en la construcción estuvo entre uno y dos puntos del PBI por encima del promedio de la IBIF en la construcción en el período 1993-2001. Para el mismo período, la tasa de IBIF Pública osciló entre el 1,2% y el 3,6% del PBI, y duplicó la tasa promedio de la década del noventa, que varió entre el 1,0% y el 1,8% (CEPAL, 2010). En el año 2006 la inversión pública en la construcción llegó a representar el 20,2% sobre el total de la inversión privada y pública en el sector, cuando el mejor porcentaje de participación de la inversión pública en la década del noventa había sido del 12,5% (Ruggirello, 2011).

Estas inversiones se canalizaron a través de una variada cartera de proyectos metropolitanos de infraestructura, pero aquí se centrará la atención en la prestación de los servicios urbanos básicos y en la inversión en materia habitacional. En relación con el primer punto, vale señalar que la expansión de la cobertura de la red de agua y cloacas sumó en el AMBA a 450 mil y 250 mil hogares en el período 1991-2001, mientras que entre 2001-2010 se conectaron casi 800 mil y 450 mil hogares a las respectivas redes[3]. Como señala Catenazzi (2009), el proceso de privatización de la empresa Obras Sanitarias de la Nación se desarrolló en el último ciclo de privatizaciones (1992-1993), cuando el objetivo de estabilizar la macroeconomía se había logrado, motivo por el cual la concesión del servicio público mantuvo un diseño basado en la provisión universal, privilegiando la cobertura por sobre la obtención de recursos. Esto significó que el Estado resignó la percepción de un canon y concesionó gratuitamente los servicios a cambio de lograr la prestación universal del servicio. Aunque dicho objetivo estuvo lejos de cumplirse, la implementación de esta política supuso diversas estrategias empresariales y estatales que generaron mayor segmentación urbana del servicio, contribuyeron al asilamiento de las demandas, o bien favorecieron su generalización a partir de las movilizaciones ligadas al derecho o la cuestión ambiental (Catenazzi, 2009).

Tras el fracaso del “Plan de Mejora y Expansión del Servicio” del proyecto privatizador, y en un contexto en el cual el Estado decide pesificar y congelar las tarifas, la prestataria conformada por capitales del grupo francés Suez, Aguas de Barcelona y Banco Galicia se declaró en suspensión de pagos e intentó la renegociación del contrato alegando falta de rentabilidad. A pesar que la intención original del Estado era transferir la titularidad a un

nuevo grupo empresario, la falta de actualización tarifaria inviabilizó dicho proceso. Y, en el año 2006, se produjo la reestatización de la prestación de los servicios, la cual requirió de cierto tiempo para que los ingresos y egresos de recursos contables garantizaran la cobertura del costo de operación de las redes (no así la expansión de la cobertura). A partir de entonces se desarrolló un ambicioso Plan Director que depende de fondos nacionales (del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y que tiene como propósito nuevamente la universalización del servicio; la construcción de la Planta Potabilizadora Juan Manuel de Rosas (Tigre) y la Planta Depuradora de Líquidos Cloacales del Bicentenario (Berazategui) son las obras emblemáticas del nuevo período.

En este sentido, y con mayor o menor intensidad, en la ampliación de las redes domiciliarias se ha venido consolidando una política en la cual el sector inmobiliario externalizó sistemáticamente los costos del proceso de urbanización y el Estado asumió con dilación la expansión de las redes de infraestructura básica, transfiriéndose recursos públicos a sectores rentistas. Esta escisión histórica entre el proceso de urbanización y la política de expansión de los servicios -o su relación diacrónica- ha generado un elevado costo social que hasta la actualidad perdura en el AMBA. Por otra parte, el plan de absorción de los servicios desvinculados a la red metropolitana (entre los cuales, por ejemplo, se encuentran numerosas urbanizaciones cerradas), muestra las limitaciones que tuvo un esquema de expansión fuertemente fragmentado, o bien da cuenta de un esquema de gestión que apuesta a la centralización del servicios y a la optimización de los recursos vía la economía de escala.

Al mismo tiempo, y en el marco de una política de control inflacionario y competitividad, la mayoría de las tarifas de servicios públicos tuvieron un esquema de actualización controlado o directamente se mantuvieron fijas. Por este motivo, por el cual los cambios en la estructura de costos de las prestatarias de servicios son progresivamente subsidiados por el Estado. Así, los subsidios a los servicios públicos alcanzaron en 2013 un monto estimado de 40 mil millones de pesos en el AMBA<sup>[4]</sup>. Este último aspecto incidió en asimetrías tarifarias y recién en 2012 los subsidios a los sectores de medios-altos y altos ingresos fueron puestos en debate.

El caso del transporte constituye un ejemplo paradigmático en este sentido: el sector del transporte representa el 30% del monto de subsidios del Estado nacional y se destina en un 70% al transporte metropolitano. En 2002, este subsidio representaba alrededor del 5% de

los ingresos de las empresas de transporte urbano y suburbano de pasajeros en el AMBA, mientras que en 2012 el mismo ascendió al 75-80[5]. Si bien debe reconocerse que esta política incide en la composición del salario indirecto, también es cierto que el esquema de subsidio a la oferta no garantiza su progresividad y la transferencia de recursos a las empresas transportistas por compensación tarifaria no necesariamente repercute en una mejora del servicio. Por otra parte, hasta la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), que incorporó un mecanismo de control satelital de los kilómetros recorridos por las unidades de transporte, parte de la composición del subsidio se basaba en declaraciones juradas que generaron rentas extraordinarias para el sector del transporte metropolitano.

Otro de los grandes temas que irrumpió en la agenda pública en el ámbito metropolitano fue la reaparición de la cuestión de la vivienda, primero con el Programa Techo y Trabajo (2002/2003), orientado a reconvertir los planes sociales en cooperativas de trabajo que construyeran viviendas para paliar la emergencia habitacional, luego de manera más categórica a través del anuncio del “Plan Federal de Viviendas” (2004), con un esquema diversificado de programas. Esta medida supuso la decisión de canalizar los recursos destinados a la vivienda por fuera del Fondo Nacional de Viviendas (FONAVI). A su vez, dio continuidad a la línea de trabajo con cooperativas a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional, al cual se sumaron el Programa Federal de Construcción de Viviendas (con un esquema de licitación provincial o municipal vía empresas constructoras), el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (orientado a la construcción de vivienda nueva con toda la complejidad de la intervención en este tipo de urbanizaciones) y el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional (orientado a intervenir en viviendas recuperables), el cual, al igual que el Programa Federal de Emergencia Habitacional fue prácticamente marginal en el AMBA.

Por otra parte, este conjunto de acciones públicas implicaron la orientación de una significativa masa de recursos al Conurbano Bonaerense, dado que el esquema de convenios firmados entre la Nación y las provincias, la Nación y los municipios, la Nación y las organizaciones sociales generó un nuevo armado en la distribución territorial de los recursos. Aspecto que impactó en la orientación que había tenido la política de la provincia de Buenos Aires en la década del noventa, asociada a destinar mayor proporción de los recursos del FONAVI al interior de la provincia, con la intención de desincentivar el crecimiento demográfico metropolitano[6] y consolidar dicho territorio a través del Fondo de

Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB)[7]. El desarrollo que tuvo el “Plan Federal de Vivienda” fue más significativo en algunos partidos como San Isidro, Florencio Varela, Tres de Febrero, Vicente López, Esteban Echeverría, José C. Paz o Moreno.

En esta línea, luego de un período caracterizado por el proyecto ideológico de reinstaurar el principio liberal de la responsabilidad individual en el acceso a la vivienda -que implicó el abandono de los principios de solidaridad social y la responsabilidad compartida que habían caracterizado el diseño del sistema nacional de vivienda de antaño -(Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002)-, la reaparición del tema de la vivienda en la agenda pública se planteó enfáticamente como un derecho y una herramienta estratégica para la generación de empleo y la reactivación del tejido productivo. Cabe destacar que, a pesar de que en los noventa la política habitacional estuvo atravesada por la filosofía de la financierización del parque de vivienda social, la focalización de los recursos y la facilitación de las relaciones de mercado que redefinieron parte de los programas de intervención pública[8], en la práctica se observó una fuerte continuidad de la producción “llave en mano”, aunque con descentralización de la gestión a nivel provincial-municipal y la difusión novedosa de programas alternativos con intervenciones de carácter más integral, pero extremadamente focalizadas desde el punto de vista territorial[9].

A su vez, se consolidó la política de la recuperación democrática, de radicación -o mejor dicho de no penalización- de asentamientos precarios, motivo por el cual cobró mayor relevancia la cuestión de la tierra en la agenda pública, y consecuentemente, las acciones en materia de regularización dominial. La creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, el “Programa Arraigo” y la sanción de la Ley 24.374/94 constituyen algunos ejemplos de la cristalización de esta política. Ella no sólo tiene continuidad hasta la actualidad sino que también preserva un fuerte sesgo en la titulación de los inmuebles. En una mirada de largo plazo, estas acciones han incidido en las condiciones de la seguridad en la tenencia y han contribuido a reducir en términos relativos los niveles de irregularidad en el dominio, pero frecuentemente operaron en forma aislada, sin alterar las condiciones objetivas o la calidad urbana de los barrios en donde se implementaron.

En la tabla 1 (ver anexo), se observa que la proporción de hogares con situación de tenencia irregular en el AMBA se redujo levemente al considerar los dos últimos períodos intercensales (1991-2010). Esta tendencia hacia la reducción relativa de la tenencia irregular fue más clara en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense que en la CABA. Esto último se

debe probablemente al impacto del “Plan Federal de Viviendas”, que incidió de modo directo en la re-urbanización de villas y asentamientos, e indirectamente en la descompresión de algunas de estas urbanizaciones. Y, al mismo tiempo, tuvo una implementación muy disímil a uno y otro lado de la avenida General Paz.

Si bien al interior de cada subperíodo los datos pueden estar parcialmente alterados por las dificultades del relevamiento del Censo 2001 (el cual tuvo mayores niveles de no respuesta y diferencias entre el conteo de viviendas precensal y las viviendas efectivamente relevadas en CABA que en el Coburbano Bonaerense)[10], cabe destacar que en términos absolutos la informalidad urbana continuó creciendo en el período 2001-2010. Esto se expresó en una tasa de crecimiento intercensal de los hogares con tenencia irregular 4 puntos superior a la tasa de crecimiento general de los hogares del AMBA y en un aumento de 100 mil hogares en situación de tenencia irregular. A su vez, la relativa estabilización del crecimiento absoluto de la tenencia irregular observada en los datos censales de la CABA podría estar encubierta por la creciente inquilinización de las villas. Son casos como la toma de tierra de Campo Tongui en Lomas de Zamora (2008) o el conflicto del Parque Indoamericano en Villa Soldati (2010), por citar sólo dos ejemplos de relevancia nacional, que pusieron de manifiesto la presión por descomprimir situaciones de hogares que comparten la vivienda, o bien fueron expresión de la “rebelión de los inquilinos” de las villas tras el agotamiento del ciclo de densificación de las mismas (ver Cravino, 2011)[11].

A su vez, la dinámica de la informalidad urbana debe ser entendida en el contexto mayor del problema habitacional, la orientación que adquiere la política urbana y las propias características del desarrollo inmobiliario. El estudio particularizado del crecimiento de las villas o asentamientos en la CABA que realizan Di Virgilio y Rodríguez (2013) da cuenta del carácter excluyente del principal mercado inmobiliario del país y su relación intrínseca con el problema habitacional. Si bien este proceso trasciende la orientación de las políticas de la actual gestión macrista, sin lugar a dudas dicha gestión ha contribuido a su agravamiento. Por otra parte, es clave una lectura metropolitana más amplia: las tensiones que muestra la CABA como área central del AMBA pueden ser útiles para repensar los efectos de la mercantilización urbana exacerbada en el marco de mercados inmobiliarios desregulados.

En relación con la evolución de algunos indicadores asociados al déficit habitacional, en las tablas 2 y 3 puede observarse el escenario resultante de la configuración de la acción pública de impronta neodesarrollista, la cual tuvo un claro impacto en la reducción del déficit

de los hogares que habitan viviendas irrecuperables,[\[12\]](#) un menor efecto en el déficit de los hogares que residen en viviendas recuperables[\[13\]](#) y un significativo aumento de los hogares que residen en viviendas sin déficit material pero con hacinamiento crítico[\[14\]](#) o de los hogares que comparten vivienda con otro hogar en el período 2001-2010.

A diferencia del nivel nacional, en el AMBA se observó una reducción de la proporción de los hogares con situación deficitaria (con un pasaje del 17,1 al 15,7% de los hogares en el período 2001-2010) pero una tasa de crecimiento positiva de los hogares con situación deficitaria (9,6%), aunque menor que la tasa de crecimiento del total de hogares (19,8%). Mientras los hogares deficitarios residentes en viviendas irrecuperables se redujeron (en un -15,6%), los hogares en viviendas recuperables aumentaron (15,0%) al igual que los hogares residentes en viviendas sin déficit pero con hacinamiento crítico (50,8%) y los hogares que comparten la vivienda con otro hogar (144,2%), todos los cuales tuvieron en el período 2001-2010 una tasa de crecimiento siete veces superior al crecimiento del conjunto de los hogares del AMBA.

Cabe aclarar que, en línea con las observaciones realizadas anteriormente, esta tendencia tuvo claros contrastes entre los 24 partidos del Conurbano Bonaerense y la CABA, donde el déficit no sólo no se redujo en términos relativos sino que además mostró un claro aumento en términos del crecimiento absoluto por encima de la tasa de crecimiento intercensal del conjunto de los hogares (a diferencia de los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, donde la tasa de crecimiento de los hogares con situación deficitaria se mantuvo neutra).

Ahora bien, cómo interpretar la disminución del porcentaje de hogares cuyo déficit habitacional se explica por las características materiales de las viviendas y el brusco aumento del déficit de los hogares que comparten la vivienda, incluso en el Conurbano Bonaerense, donde el efecto del "Plan Federal de Viviendas" fue más significativo. Por un lado, debe tenerse en cuenta que el Censo del año 2001 presentó ciertos cambios en la metodología de captación de los tipos de vivienda y la vivienda no fue una unidad de empadronamiento censal sino que fue una entidad estadística reconstruida *a posteriori*, aspecto que podría afectar el comportamiento de la tendencia observada[\[15\]](#). Por otro lado, una posible respuesta al aumento del déficit de los hogares que comparten la vivienda es que a pesar de que la política habitacional se orientó más a la construcción de la vivienda nueva que a las políticas de mejoramiento del parque construido, la cantidad de viviendas construidas estuvo muy por debajo de la cantidad de viviendas nuevas necesaria. Esto, a su

vez, debe ser inscripto en el contexto del nuevo protagonismo del crecimiento demográfico del AMBA sobre otros aglomerados urbanos del país y en el marco de otras dos tendencias demográficas: la primera, continúa la reducción del tamaño medio de los hogares; la segunda, se acelera la tasa de formación de hogares en comparación con el período intercensal precedente[16].

No se deben soslayar, además, las características de la política habitacional orientada en su mayoría a la construcción de una vivienda unifamiliar en lote individual, la cual es concebida como vivienda mínima con posibilidad de ampliación[17]. Esto significa que la construcción de las viviendas sociales incidió en la reducción de déficit material del parque habitacional construido; sin embargo, una vez adjudicadas las viviendas, se reprodujeron en su interior situaciones de hacinamiento crítico o cohabitación; de allí, en parte, las tendencias de los indicadores observados en las tablas 2 y 3. Comportamiento semejante pudo observarse en la identificación de hogares que lograron salir de situaciones de tenencia precaria a través del ingreso a un régimen de arriendo vía la *mercantilización del consumo* habitacional[18].

Si bien determinadas formas del déficit habitacional y la dinámica de la informalidad urbana son persistentes y complejas, al momento de interpretar los procesos de *desmercantilización estatal* o *desmercantilización social* del hábitat en el período actual en contraposición con los noventa también hay que considerar que la recuperación del mercado de trabajo, las mejoras en las condiciones de empleo y la disponibilidad de recursos corrientes son factores clave para explicar las transformaciones de las estrategias defensivas de los sectores populares.

En otras palabras, los cambios de las condiciones macroeconómicas no sólo incidieron en la potenciación de un mercado inmobiliario altamente segmentado y excluyente sino que también habilitaron en parte el pasaje de las estrategias de subsistencia previas (por ejemplo, orientadas a garantizar la alimentación en un contexto de alto desempleo y pobreza) hacia la configuración de nuevos horizontes de satisfacción de necesidades o de reivindicación social (por ejemplo, las luchas por el acceso a la tierra en un contexto de disponibilidad de recursos para afrontar procesos de autoconstrucción y autourbanización, o bien la posibilidad de acceder al consumo habitacional a través del mercado de alquiler de quienes antes se encontraban excluidos).

Esta es una clave de lectura complementaria para entender los contrastes en la evolución

de la informalidad urbana en el AMBA en los dos últimos períodos censales y, también, sirve para interpretar la reducción absoluta y relativa de los hogares con tenencia irregular de la vivienda entre 1991-2001 (ver tabla 1). Además, hay que tener en cuenta las interpretaciones ya desarrolladas por Rodríguez y otros (2007), referidas a: el efecto de las políticas de regularización dominial *ex post* que se propagaron en los noventa; el impacto de los desalojos o la expulsión continua de población ocupante de inmuebles públicos o privados; el proceso de valorización en el mediano y largo plazo que sufren las villas o asentamientos informales consolidados, con eventual sustitución de la población e incremento de la proporción de alquiler en el submercado inmobiliario informal (visto por Cravino, 2006) a lo que deberíamos sumar la incipiente difusión de “loteos piratas” o formas mercantilizadas de acceso al suelo mediadas por redes locales, que difieren de las tomas de tierra clásicas de los años ochenta con un contenido de organización social más próximo a los procesos de *desmercantilización social del hábitat* inicialmente descritos[19].

En relación con lo anterior, otra de las grandes continuidades del período fue la escasa (o más bien nula) producción de suelo urbano formal para sectores de ingresos medios-bajos y bajos. Salvo algunas excepciones municipales donde fue posible observar políticas de suelo urbano[20], en la gran mayoría de los distritos la producción de suelo ha sido mínima y normalmente orientada a sectores de ingresos medios-altos o altos. Mientras tanto, se observó un agotamiento del stock de suelo urbano subdividido con anterioridad a la sanción de la Ley 8.912/77 y la creciente dificultad para adquirir suelo a efectos de garantizar la implementación de distintos tipos de políticas públicas, entre ellas la propia construcción de viviendas sociales.

El estudio realizado por Pugliese observó la desestructuración del mercado formal de loteos populares que explicaron en gran medida la expansión metropolitana hasta los años setenta, e identificó que -en relación con la demanda potencial proyectada al 2011- el AMBA mostraba, a diferencia del resto de la provincia, un déficit fuerte de suelo urbano, y que se proyectaba, dicha tendencia incluso sobre la tercera corona metropolitana (Pugliese, 2004). Aunque de modo indirecto el “Plan Federal de Viviendas” contrarrestó este proceso, la producción de suelo urbano formal ha sido prácticamente nula y buena parte de la expansión metropolitana se explicó por formas de auto-urbanización popular, o bien por el fenómeno de expansión de *countries*, barrios privados y otras formas de urbanizaciones cerradas destinados a segmentos minoritarios de población.



A su vez, esta nueva modalidad de urbanización cerrada que se difundió fuertemente en los noventa sobre los espacios de la suburbanización popular inconclusa[21] dio lugar a las “suburbanizaciones de las elites” (Torres, 2001) sin el abandono clásico del área central. En este encuentro entre los pasivos del urbanismo fordista inacabado y la perforación normativa generada por el urbanismo neoliberal, se puso de manifiesto de manera obscena la desigualdad urbana estructural latente. Si bien la intensa difusión de estas formas de urbanismo privado en la década del noventa no es casual -dada la radicalización en el contexto nacional del proceso de reestructuración económica y reforma del Estado-, su continuidad y profundización[22] en la actualidad habla de la incapacidad pública y colectiva de generar modelos alternativos de gestión urbana. Sólo cabe recorrer los paisajes que se difundieron en los partidos de Pilar, Tigre, Escobar, Exaltación de la Cruz, Luján, Berazategui, Ezeiza, Esteban Echeverría, San Vicente, por citar algunos ejemplos, para verificar la insustentabilidad de estas formas de urbanización.

Al mismo tiempo, la persistencia del fenómeno de las urbanizaciones cerradas debe ser entendida como la modalidad de producción de suelo urbano “formal” que protagonizó casi exclusivamente la expansión urbana residencial del RMBA, con un crecimiento del 207% en la generación de lotes en la región entre 1989-2004[23], contra un crecimiento menor al 1% en el incremento de la cantidad de parcelas urbanas generadas en la provincia de Buenos Aires entre 1976-2004 (ver Pugliese, 2004). Este proceso ha generado un fuerte impacto ambiental por la dispersión urbana que generan las bajas densidades, el despilfarro de suelo productivo, la alteración de servicios ecológicos estratégicos y su efecto sobre el escurrimiento natural. Y, como señalan investigaciones recientes, sus implicancias son aún mayores, en tanto estas periferias pasivas del posfordismo urbano subdesarrollado se han transformado en receptoras de una demanda extensiva de suelo para usos estandarizados no productivos o espacios importadores de excedentes, los cuales son posibles debido a la generalización de un modelo especulativo rentista y a las estrategias de innovación de un sector inmobiliario capaz de producir nuevos sentidos urbanos vía la industria de la simulación (Pintos y Nardowski, 2012).

Pero la fuerte valorización inmobiliaria no sólo se restringió a las áreas asociadas a la expansión residencial de las urbanizaciones cerradas. Por el contrario, en un contexto de fuerte reactivación económica, diversificación de los productos inmobiliarios e inyección de inversión pública en diversos puntos del territorio, se generaron las condiciones para que la totalidad del espacio metropolitano se vuelva objeto de especulación u opere como una

forma de *capital ficticio*[24]. La evolución reciente que experimentó el precio del suelo urbano en dólares en el AMBA es alarmante, entre 2004 y 2013, la CABA experimentó un incremento 286%, mientras que en el Primer Cordón fue de 305% y en el Segundo Cordón ascendió al 386%[25]. Si se considera el incremento de los ingresos familiares totales en dólares según datos del tercer trimestre de la Encuesta Permanente de Hogares para el mismo período (2004-2013), es posible observar que la variación de los ingresos promedio en la CABA fue del 128% y en los 24 partidos del GBA fue del 180%[26].

Se observa, entonces, que la escasez física de suelo urbano se combina con las prácticas inmobiliarias especulativas acentuadas por la creciente valorización del suelo urbano. Esto, a su vez, se traduce en restricciones concretas en las oportunidades de acceso al hábitat de vastos sectores de la población, la generación de un sinnúmero de conflictos por desalojos e incluso la obstaculización de políticas públicas que subestimaron el papel del mercado de suelo[27]. Paradójicamente, entre 2001 y 2010 el esquema impositivo en la provincia de Buenos Aires profundizó su regresividad y aumentó la participación del 50% al 74% en la estructura impositiva de los ingresos brutos (tributo que se aplica a los bienes y servicios). Por otra parte, hasta el período 2009-2012, cuando se producen ciertas actualizaciones del impuesto inmobiliario, según el propio Ministerio de Economía de la provincia (2010: 24-25) “el impuesto inmobiliario urbano registró una fuerte caída directamente relacionada con el hecho de que, si bien se llevaron a cabo revaluaciones de los inmuebles, en general las mismas continuaron estando muy rezagadas respecto a los valores de mercado y, además, no fueron generalizadas sino que afectaron sólo a algunos inmuebles. Teniendo en cuenta que en muchos casos las revaluaciones modifican drásticamente el monto a pagar por cada contribuyente, con el fin de suavizar estas subas se disminuyó, por un lado, la relación base imponible valuación fiscal y, por el otro, directamente se establecieron topes a los incrementos”.

Finalmente, el “boom inmobiliario” se tradujo también en la densificación de los cascos urbanos tradicionales y en la construcción en altura en las áreas servidas (son ejemplo de ello los fenómenos de Palermo, Caballito, Villa Urquiza, Belgrano, Ramos Mejía, Haedo, Morón, Olivos, Martínez, Acassuso, San Isidro, Beccar, Avellaneda, Lomas de Zamora, Quilmes, La Plata, entre otros). Este impulso del mercado inmobiliario generó un alza en el precio de los inmuebles urbanos, que se explicó más por las expectativas de valorización futura que por la capacidad adquisitiva del salario o por la propia dinámica inflacionaria generada por el incremento de la actividad de la construcción. Ello puso en evidencia la

capacidad extraordinaria que tuvo el sector inmobiliario, luego de la crisis del 2001/02, para captar en forma de renta parte del excedente económico bajo el período analizado. En otras palabras, la tesis de la ciudad banco vía la intensificación de la función financiera que tuvieron los inmuebles urbanos, es el elemento central que operó detrás de este proceso. Este se vio reforzado por la generalización en el uso del “fideicomiso inmobiliario” como nuevo dispositivo jurídico-financiero que contribuyó a acelerar la rotación del capital inmobiliario[28] en un contexto de ausencia del crédito hipotecario accesible[29], la desconfianza del sistema bancario post 2001 y las bajas o negativas tasas de interés frente al contexto inflacionario (Del Río, Langard y Arturi, 2014).

Como corolario de este proceso se verificó un claro aumento de los hogares inquilinos en el período analizado (ver anexo, tabla 1). En el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) se observó por primera vez desde 1947 un quiebre en la reducción de la tasa de inquilinos a nivel nacional, con un pasaje del 11,1% al 15,7% de los hogares inquilinos de la vivienda en el período intercensal 2001-2010. En el caso de CABA, como se trata de un mercado inmobiliario consolidado, el incremento relativo del mercado de alquileres (con un pasaje del 21,1% al 29,9% de los hogares entre 2001-2010) fue menor que en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, donde este mercado experimentó un incremento relativo mayor (del 8,4% al 13,5% entre 2001-2010). Esto significó que la tasa de crecimiento de los hogares inquilinos triplicó la tasa de crecimiento de los hogares en el Conurbano Bonaerense[30]. Este proceso hacia la inquilinización de los hogares se explicó por una expansión de la oferta inmobiliaria traccionada por una demanda solvente orientada a la inversión y no vinculada a la satisfacción de una necesidad habitacional. En este punto, resulta interesante discutir las interpretaciones liberales que sostienen que hay más inquilinos porque la magnitud del alquiler es baja en relación con el precio de los inmuebles. En contraposición a esta mirada, el aumento del número de arrendamientos no se explica por la supuesta pericia del “cálculo racional” de los inquilinos sino por la imposibilidad de acceder a la vivienda propia, debido a la valorización financiera que ha sufrido la propiedad de los inmuebles urbanos.

### **Entre la ausencia de reparación histórica y una nueva agenda metropolitana**

A modo de síntesis, las tendencias metropolitanas observadas muestran las tensiones propias del encuentro entre el *neoliberalismo urbano* y el *neodesarrollismo urbano*, sobre la

base de los “pasivos urbanísticos” preexistentes, dado que, como se mencionó al inicio de este trabajo, la metrópolis de Buenos Aires estuvo lejos de ser una ciudad “integrada”. De allí que el cuadro actual de la región metropolitana expone un conjunto de tendencias combinadas y contradictorias. Por un lado, se verificó que la ampliación del proceso de *desmercantilización estatal* del consumo de bienes y servicios urbanos coexiste con las modalidades de *desmercantilización social* regresiva de la producción/consumo del espacio habitacional -tradicionalmente asociada a estrategias residenciales de subsistencia o autourbanización de los sectores populares latinoamericanos-. Por otro lado, se observó una creciente expansión del mercado inmobiliario y la *mercantilización del espacio habitacional*, producto de la intensificación de la función financiera del suelo urbano.

En este contexto, aun reconociendo los esfuerzos realizados en materia de políticas públicas, la reparación histórica de la satisfacción de necesidades urbano-habitacionales básicas en espacio metropolitano resulta cuanto menos lejana. Por otra parte, es difícil que su abordaje devenga de la mirada *neodesarrollista*, en tanto perspectiva macro de carácter productivista que subestima el rol distributivo de la política urbana, el papel que juega la renta del suelo y los mecanismos a través de los cuales se fija el excedente a nivel intra-urbano. Dicho en otros términos, para alterar la ecuación metropolitana históricamente regresiva no alcanza con potenciar la construcción de la obra pública o ampliar el mercado inmobiliario para fortalecer los circuitos de integración social vía el trabajo, o llevar adelante políticas de inclusión social por medio de subsidios o asistencia estatal. Para modificar dicha matriz urbana se vuelve imprescindible discutir los mecanismos de la acumulación urbana; es decir, implementar nuevos dispositivos públicos de re-regulación del mercado de suelo que contribuyan a generar nuevas formas de solidaridad urbana.

En este sentido, producto de los debates sobre las condiciones de urbanización y en el contexto de las propias contradicciones del neodesarrollismo urbano, en el año 2012 se sancionó la Ley 14.449[31]. Aun cuando sea incierto el sentido real que esta norma adquirirá al ser apropiada por los actores que participan de su implementación, constituye un nuevo horizonte para repensar el paradigma urbanístico hegemónico. En otras palabras, en el debate metropolitano actual está en disputa el horizonte de una nueva política urbana capaz de: i) generar encuadres de gestión urbana fundados en la función social de la propiedad y en el derecho de las mayorías urbanas al acceso a la tierra, la vivienda y la ciudad, concibiendo que la regulación urbanística es una herramienta esencial en la delimitación del uso, goce y disfrute de la propiedad inmobiliaria; ii) reconocer los asentamientos populares y

toda otra forma de urbanización “subestandar” como parte estructural del proceso de urbanización para situarlos en el centro de la escena de las intervenciones estatales, las cuales requieren mudar de respuestas paliativas-sectoriales a respuestas preventivas e integrales; iii) potenciar las formas de producción social del hábitat e incorporar nuevos actores a/en la gestión urbana, como una forma de contrabalancear mediante la participación de organizaciones sociales la lógica de la promoción inmobiliaria o la racionalidad burocrática, y generar esquemas más democráticos en la toma de decisiones sobre los procesos urbanos y las formas de crecimiento de la ciudad; iv) instrumentar mecanismos de captación del excedente que se fija en el proceso de urbanización por medio de mecanismos especulativos, con el objeto de financiar el desarrollo de la urbanización a través de financiamientos cruzados al interior del espacio urbano. Esto implica financiar el desarrollo de elementos y áreas urbanas “no rentables” (equipamiento colectivo, espacios públicos, usos ecológicos, vivienda de interés social, etc.) a partir de la captación de recursos genuinos por medio de políticas de absorción de la valorización inmobiliaria ajena al esfuerzo de los propietarios de los inmuebles[32].

Por último, a riesgo de descentrar el eje de este trabajo, una verdadera agenda metropolitana no podrá nutrirse exclusivamente de la problemática inherente a la cuestión urbana. Esto implica que la agenda metropolitana no debe eludir el problema de la distribución fragmentada de competencias en múltiples actores que toman decisiones parcializadas sobre una misma entidad territorial, las cuales, a pesar de los límites político-administrativos, mantienen intensas relaciones de interdependencia. Tampoco podrá negar las tensiones que se reproducen, tanto desde el punto de vista material como político, entre la Capital Federal y el Conurbano Bonaerense. Además, es necesario considerar, como señala Pirez (2008), el problema de la rigidez de la organización federal en tanto la región metropolitana representa el 45% de la población nacional y el 50% del producto, y queda fuera del “juego político” en tanto no tiene representación política como tal. Es decir, con excepción de la CABA, la RMBA es un archipiélago de gobiernos locales débiles con una estructura financiera limitada y subordinada a los Estados provincial y nacional, en el que priman las relaciones de competencia por sobre las relaciones de cooperación.

En este sentido, para atender las problemáticas de la superposición de las competencias jurisdiccionales, las limitaciones estructurales de la gestión municipal frente a la escala metropolitana, la deuda en materia de equipamientos, cobertura de servicios, calidad habitacional, el carácter residual del espacio público, la cuestión de la disposición de

residuos, el tema de transporte público metropolitano, la demanda energética, los flujos logísticos o la coordinación de políticas productivas, entre otros problemas que dan cuenta de los desafíos que impone el proceso de urbanización de la RMBA, será ineludible pensar nuevas formas de organización estatal capaces de procesar la cuestión de la escala metropolitana, con recursos e instrumentos concretos de gestión acordes a las exigencias que impone su complejidad.

## Notas

[1] La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se encuentra constituida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) más 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires, los cuales pueden representarse en tres grandes cordones de crecimiento según el desarrollo histórico de la conurbación alrededor de la ciudad central. La Primera Corona metropolitana incluye los partidos de [Avellaneda](#), [General San Martín](#), [Hurlingham](#), [Ituzaingó](#), [José C. Paz](#), [Lanús](#), [Lomas de Zamora](#), [Malvinas Argentinas](#), [Morón](#), [Quilmes](#), [San Isidro](#), [San Miguel](#), [Tres de Febrero](#), [Vicente López](#) y parte de La Matanza. La Segunda Corona alcanza a los partidos de [Almirante Brown](#), [Berazategui](#), [Esteban Echeverría](#), [Ezeiza](#), [Florencio Varela](#), [Merlo](#), [Moreno](#), [San Fernando](#), [Tigre](#) y parte de [La Matanza](#). La Tercera Corona incluye los distritos de [Escobar](#), [General Rodríguez](#), [Marcos Paz](#), [Pilar](#), [Presidente Perón](#), [San Vicente](#), [Cañuelas](#), [Berisso](#), [Ensenada](#) y [La Plata](#). La Primera y la Segunda Corona, representadas por los 24 partidos del Gran Buenos Aires (24PGBA), también conocidos como Conurbano Bonaerense, sumadas a la CABA consituyen el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Por último, vale destacar que, si bien las tendencias identificadas en este trabajo pretenden alcanzar al conjunto de la región metropolitana, en algunas ocasiones la disponibilidad de la información obligará a hacer referencia exclusivamente al AMBA.

[2] “No debe confundirse los procesos de desmercantilización del consumo con el debilitamiento de la acumulación capitalista. En el primer caso, se trata de la aplicación de recursos captados de manera fiscal, y cuyo uso contribuirá a disminuir el valor de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, podrá favorecer la acumulación de capital en términos generales. De todas formas, su verdadera significación será difícil de precisar si no se conoce el origen de esos recursos (desde la ganancia, la renta o el salario)” (Pirez, 2014:7).

[3] Según datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda, 1991-2001-2010 (INDEC).

[4] Diario *Ámbito Financiero* (11/03/2014) “Cuánto aumentarían los servicios sí se eliminasen los subsidios”.

[5] Diario *Página 12* (27/07/2012) “El mapa de los subsidios”.

[6] En el marco de una visión técnica y política que creía que las intervenciones habitacionales en el interior de la provincia apuntalarían un proceso de desconcentración urbana, en la Constitución Provincial del año 1994 se sostiene, en el artículo 36 inciso 7, que: “La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”.

[7] La creación del “Ente del Conurbano Bonaerense” (decreto 1279/92) implicó importantes inversiones de infraestructura destinada al saneamiento cloacal y de agua potable, junto con la

consolidación de la red vial y obras complementarias que apuntaron a consolidar la ciudad existente.

[8] La idea rectora de esta redefinición era generar un desplazamiento del subsidio a la oferta (asociada a la producción estatal) hacia el financiamiento de la demanda individual y, a su vez, recurrir a la emisión de títulos de hipotecas sobre el parque de vivienda social para generar nuevos recursos. Conjuntamente, la facilitación constituía la estrategia del Estado, bajo el supuesto de que la disponibilidad de crédito reduciría las limitaciones de la demanda y la desregulación del mercado anularía los obstáculos por el lado de la oferta. Una vez exploradas al máximo las posibilidades brindadas por el mercado como mecanismo de asignación de bienes y servicios, las agencias multilaterales de crédito aceptarían la atención de los pobres de forma explícita (esto es, mediante subsidios estatales). Sin embargo, estas políticas paliativas son focalizadas y se concentran únicamente en la “población objetivo”.

[9] El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) es el ejemplo más emblemático.

[10] Dadas la particularidades que presentó el relevamiento del Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (2001), asociadas a las dificultades de la contratación de los censistas por el paro docente que estuvo a punto de paralizar el operativo censal, para este trabajo se consideró el “Estudio de Cobertura del Censo 2001” (INDEC) Boletín de Análisis Demográfico nº 32 y se realizó un análisis particularizado del nivel de no respuesta del formulario censal en aquellos partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires que presentaron problemas de cobertura (especialmente Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en menor medida Avellaneda, General San Martín, Morón, San Isidro, Tigre y Vicente López) a efectos de analizar si los niveles de no respuesta podrían haber incidido en el registro de las variables “régimen de tenencia” o “tipo de vivienda”, dada la baja predisposición de los censistas en ingresar a villas o asentamientos precarios. Del análisis espacial a nivel de radio censal de la variable “tipo de unidad de entrevista” (no realizada) y la base georreferenciada de villas y asentamientos precarios de Infohábitat (UNGS) surge que no existe ningún tipo de asociación entre los niveles de no respuesta y la presencia de villas y asentamientos precarios. Por ello, el subregistro que puede persistir del fenómeno de la informalidad urbana no puede asociarse a un hecho particular del Censo 2001, sino que por el contrario se encuentra presente en todos los Censos (incluso en 1991 y 2010).

[11] Ver Revista Digital *Café de las Ciudades* (Año 10, Nº 99, Enero 2011) Nota de María Cristina Cravino: “La rebelión de los inquilinos” en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_99.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_99.htm)

[12] Las viviendas precarias irrecuperables son aquellas que por sus materiales de construcción o por su naturaleza deberían ser reemplazadas por nuevas viviendas (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales y las viviendas móviles).

[13] Las viviendas recuperables son aquellas que mediante obras de refacción pueden mejorar sus condiciones de habitabilidad; en ellas se incluyen inquilinato, hotel-pensión y casa Tipo B. Según el INDEC, se define como casa a la vivienda con salida directa al exterior. La casa Tipo B es aquella que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. El resto de las casas es considerado como casas de Tipo A.

[14] Los hogares residentes en viviendas sin déficit con hacinamiento crítico corresponden a los hogares residentes en casas Tipo A o Departamento con 3 o más personas por cuarto.

[15] La variación de la tipología de viviendas registradas en parte puede haber alterado, por ejemplo, el porcentaje de cohabitación, dado que en el Censo 1991 las Casas de Inquilinato y los Hoteles-Pensión eran considerados una única vivienda mientras que en el Censo de 2001 y 2010 cada pieza en Inquilinato u Hotel-Pensión es considerado una vivienda, aspecto que incide levemente en la lectura de la cantidad de hogares que comparten la vivienda entre 1991 y 2001 (con mayor impacto

en la CABA que en los 24 partidos del GBA). Por otra parte, debe considerarse que en el Censo de 2001, las viviendas no fueron relevadas sino que fueron estimadas *a posteriori* por el INDEC, aspecto que también puede incidir en el comportamiento del índice de cohabitación entre 2001 y 2010 (ver "Metodología para la Reconstrucción de las viviendas" Documento de trabajo N° 14 Serie Hábitat y Vivienda. INDEC DNESyP/DEP/P5/PID. Buenos Aires, 2004).

[16] En relación con la tasa de crecimiento demográfico del período 1991-2001, tanto la CABA como los 24 partidos del GBA mostraron en el período 2001-2010 una aceleración de la tasa de crecimiento demográfico intercensal. Mientras que en 2001 el tamaño medio de los hogares del AMBA era 3,36 habitantes, en 2010 el tamaño medio se redujo a 3,14 habitantes por hogar. El pasaje de la tasa de crecimiento poblacional fue del 4,9% en 2001 al 6,8% en 2010 y la tasa de crecimiento de los hogares, del 11,7% al 19,8%, respectivamente.

[17] A efectos de que los adjudicatarios en el futuro puedan progresivamente ampliar la vivienda en caso de disponer de los recursos necesarios para ello.

[18] En los 24 partidos del Conurbano Boanerense se observó un incremento de los hogares inquilinos con hacinamiento crítico del 3,8% en 2001 al 4,4% en 2010.

[19] Cabe desatacar que, si bien el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda tiene dificultades para captar las formas irregulares de tenencia de la vivienda, las dos últimas tendencias observadas pueden haber incidido en un pasaje de formas de tenencia irregular a categorías que tienden a asociarse a formas de tenencia formales. En el primer caso, podría existir un pasaje de la categoría de "propietario de la vivienda y no del terreno" u otras formas de tenencia irregular a "inquilino" y, en el segundo caso, podría darse un pasaje de otras categorías de tenencia a la categoría "propietario de la vivienda y del terreno", dado que, al haber mediado una operación de compra-venta, el poseedor se asume propietario (aunque dicha operación haya sido informal).

[20] Se hace referencia a la producción de suelo servido, la negociación de deuda para movilizar el suelo ocioso, la penalización de la especulación, la implementación de impuestos inmobiliarios progresivos, la creación de bancos de tierra, la recuperación de plusvalías, entre otros tipos de acciones.

[21] Dado su vínculo con los procesos de "explotación urbana" (descriptos por Kowarik, 1979).

[22] Al fenómeno de los clubes de campo y barrios privados, y al régimen urbanístico de urbanizaciones cerradas con entidad normativa en la provincia de Buenos Aires (decreto 9404/86 y decreto 9404/86, respectivamente), se han sumado otras estrategias inmobiliarias tendientes a reproducir estas tipologías urbanísticas perforando o entroncando fisuras en los dispositivos jurídico-urbanísticos, vía la subdivisión de la tierra a través de la figura de la propiedad horizontal en áreas periféricas que eximen a los emprendimientos de cesiones públicas, o bien a través de ventas de propiedad indivisa.

[23] DPOUT (2007) "Lineamientos Estratégicos para la RMBA" Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Provincia de Buenos Aires.

[24] Harvey (2013) propone que la ciudad es un medio para la absorción del excedente, motivo por el cual es clave estudiar la conexión que existe entre el mercado de suelo y la propiedad inmobiliaria con el capital ficticio, dado que el suelo urbano es una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de capitalización de rentas futuras.

[25] Según Informe "Distribución Territorial del Precio de Oferta de Terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires" Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, diciembre 2013.



[26] A efectos de realizar la conversión para el año 2013, se consideró la cotización de un dólar inmobiliario (equivalente a pesos 8,45) como un promedio entre el dólar oficial y el dólar paralelo. Si para ambos cortes (2004-2013) se tomase la cotización del dólar oficial la variación de los ingresos familiares totales de la EPH arrojaría una variación de 237% para CABA y 313% para los 24PGBA.

[27] Las dificultades de implementación de las líneas de “construcción” o “compra de terreno y construcción” del PRO.CRE.AR (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario) en el AMBA constituyen un ejemplo en este sentido.

[28] Aproximadamente el 85% de los emprendimientos de vivienda multifamiliar en el AMBA fueron financiados por medio de la figura del fideicomiso (Ley 24.441 sancionada en 1995), la cual supuso una política de *blindaje de inversión inmobiliaria*, en tanto: i) minimiza el riesgo del inversor por cambios potenciales y/o grado de cumplimiento del proyecto de negocio; ii) separa la propiedad fiduciaria del patrimonio individual de los inversores (fiduciantes) y del fiduciario; iii) a diferencia de una sociedad anónima, el fideicomiso no tiene personería jurídica; por lo tanto, los proyectos inmobiliarios no se exponen a las deudas de las empresas constructoras; iv) por último, los fideicomisos gozan de un conjunto de exenciones impositivas (Del Río, Langard y Arturi, 2014).

[29] El PRO.CRE.AR se lanzó a finales de 2012. Hasta entonces, la escasez del crédito hipotecario y su orientación hacia los sectores de alto y medio-alto ingreso fueron los rasgos predominantes. Según el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, entre 2002 y 2012 el 14% de las escrituras estuvieron sujetas a hipotecas: menos de un tercio del volumen de la década anterior.

[30] Mientras que la tasa de crecimiento del conjunto de los hogares fue del 23,1%, los hogares inquilinos crecieron en el último periodo intercensal un 74,4%.

[31] Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.

[32] Interesa señalar aquí que, frente a la escasez de recursos que ha caracterizado históricamente a los Estados municipales -en los cuales recae la mayoría de las competencias en materia de gestión urbana-, y en función de las debilidades en el manejo presupuestario directo de planificación territorial tradicional, surge una cuestión central en el debate de la política urbana: qué recursos económicos controla y qué capacidad de generar recursos propios tiene esta política. Dado que el suelo no es una mercancía normal y no posee valor intrínseco, son las decisiones de política pública (a través de la normativa urbana, los instrumentos urbanísticos, la carga impositiva o las intervenciones en materia de obra pública) las que dotan al suelo urbano de un “valor jurídico potencial”. De aquí se deriva que toda decisión de gestión urbana puede ser vista como una forma de distribución de rentas, cargas y beneficios cuya magnitud depende de la capacidad estatal de administrar el suelo urbano como “moneda teórica”.

## **Bibliografía**

ABRAMO, Pedro (2011) *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: OLACCHI.

CATENAZZI, Andrea (2009) “Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En PIREZ, Pedro (Editor)

*Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACHI, pp. 219-238.

CEPAL (2010) "Perfil reciente de la inversión y el crecimiento y desafíos futuros de inversión en la economía argentina". Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en [www.cepal.org/](http://www.cepal.org/)

CICCOLLELA, Pablo (2009) "Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global". En PIREZ, Pedro (Editor) *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACHI, pp. 35-62.

CRAVINO, María Cristina (2006) *Las villas de la ciudad*. Los Polvorines: UNGS.

CRAVINO, María Cristina; FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl y VARELA, Omar (2002) "Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90". Instituto del Conurbano, Los Polvorines: UNGS.

DEL RÍO, Juan Pablo; LANGARD, Federico y ARTURI, Diego (2014) "La impronta del mercado inmobiliario neodesarrollista". Revista *Realidad Económica* N° 283, IADE, pp. 77-101.

DI VIRGILIO, María Mercedes y RODRÍGUEZ, María Carla (2013) "Buenos Aires, una ciudad sin techo". En *Voces en el Fenix* N° 23. Disponible en [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com)

DNCFP (2013) "Política tributaria provincial: avances en el impuesto inmobiliario". Documento elaborado por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

DNPM (2010) "Argentina: indicadores económicos" Presentación de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en [www.mecom.gov.ar](http://www.mecom.gov.ar)

HARVEY, David (2013) *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: AKAL.

KOWARIK, Lúcio (1979) *A Espoliacao Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FÉLIZ, Mariano y LÓPEZ, Emiliano (2012) *Proyecto neodesarrollista en la Argentina ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa del desarrollo capitalista?*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo y Ediciones Herramienta.

JARAMILLO, Samuel (2008) "Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina". En Revista *Territorios* 18-19, pp. 11-53.

MEPBA (2010) "Evaluación de las finanzas públicas de la Provincia de Buenos Aires 1991-2008" *Cuadernos de Economía* N° 76, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

NARODOWSKI, Patricio (2007) *La Argentina pasiva: desarrollo, subjetividad, instituciones*,

*más allá de la modernidad: el desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente.* Buenos Aires: Prometeo

PINTOS, Patricia y NARDOWSKI, Patricio (2012) *La privatopía sacrílega. Los efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján.* Buenos Aires: Imago Mundi.

PIREZ, Pedro (2008), "El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina". En BADIA, Gustavo y CARMONA, Rodrigo (comps.) *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas.* Los Polvorines: UNGS.

PIREZ, Pedro (2014) "Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latino-americanas" en Revista *América Latina en Movimiento* n 267. Dossier La cuestión urbana hoy. Disponible en: [www.alainet.org](http://www.alainet.org)

PUGLIESE, Luciano (2004) "Programa de gestión del suelo urbano". UGEIF, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, María Carla et al (2007) *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires.* AEU-IIGG / FSOC-UBA. Buenos Aires.

RUGGIERELLO, Hernán (2011) *El sector de la construcción en perspectiva.* Fundación UOCRA, Buenos Aires: Aula y Andamios Editora.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie y BRENNER, Neil (2009) "Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados". En *Revista Temas Sociales*, N° 66. Sur Corporación, pp. 1-11.

TORRES, Horacio (2001) "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". Revista *EURE* N° 80, Santiago de Chile, pp. 33-56.

## **Anexo tablas**

**Tabla 1: Distribución de hogares según régimen de tenencia y tasa crecimiento intercensal. Área Metropolitana de Buenos Aires y Total País. 1991-2001-2010**

	1991	2001	2010	91-01	01-10	91-10
<b>Total Hogares AMBA</b>	3.196.180 (100,0 %)	3.408.913 (100,0 %)	4.084.507 (100,0 %)	6,7%	19,8%	27,8%
Propietario de la viv. y el terreno	2.175.639 (68,1 %)	2.485.671 (72,9 %)	2.746.724 (67,2 %)	14,3%	10,5%	26,2%
Inquilinos	441.901 (13,8 %)	428.731 (12,6 %)	740.697 (18,1 %)	-3,0%	72,8%	67,6%
Tenencia irregular *	520.350 (16,3 %)	454.509 (13,3 %)	558.850 (13,7 %)	-12,7%	23,0%	7,4%
Ocup. por trabajo **	58.290 (1,8 %)	40.002 (1,2 %)	38.236 (0,9 %)	-6,1%	-5,7%	-11,5%
<b>Total Hogares CABA</b>	1.023.464 (100,0 %)	1.024.231 (100,0 %)	1.050.134 (100,0 %)	0,1%	2,5%	2,6%
Propietario de la viv. y el terreno	637.875 (62,3 %)	692.210 (67,6 %)	648.958 (56,4 %)	8,5%	-6,2%	1,7%
Inquilino	226.308 (22,1 %)	227.545 (22,2 %)	343.443 (29,9 %)	0,5%	50,9%	51,8%
Tenencia irregular *	132.408 (12,9 %)	79.248 (7,8 %)	133.940 (11,6 %)	-40,1%	69,0%	1,2%
Ocup. por trabajo **	26.873 (2,6 %)	25.228 (2,5 %)	23.793 (2,1 %)	-6,1%	-5,7%	-11,5%

<b>Total Hogares 24PGBA</b>	2.172.716 (100,0 %)	2.384.682 (100,0 %)	2.934.373 (100,0 %)	9,8%	23,1%	35,1%
Propietario de la viv. y el terreno	1.537.764 (70,8 %)	1.793.461 (75,2 %)	2.097.766 (71,5 %)	16,6%	17,0%	36,4%
Inquilino	215.593 (9,9 %)	201.186 (8,4 %)	387.254 (13,2 %)	-6,7%	92,5%	79,6%
Tenencia irregular *	387.942 (17,9 %)	375.261 (15,8 %)	424.910 (14,5 %)	-3,3%	13,2%	9,5%
Ocup. por trabajo **	31.417 (1,4 %)	14.774 (0,6 %)	14.443 (0,5 %)	-53,0%	-2,2%	-54,0%
<b>Total Hogares País</b>	8.927.289 (100,0 %)	10.073.625 (100,0 %)	12.171.675 (100,0 %)	12,8%	20,8%	36,3%
Propietario de la viv. y el terreno	5.839.608 (65,4 %)	7.115.508 (70,6 %)	8.240.293 (67,7 %)	21,8%	15,8%	41,1%
Inquilino	1.169.803 (13,1 %)	1.122.208 (11,1 %)	1.960.676 (16,1 %)	-4,1%	74,7%	67,6%
Tenencia irregular *	1.572.377 (18,0 %)	1.582.230 (16,0 %)	1.728.219 (14,2 %)	0,6%	9,2%	9,9%
Ocup. por trabajo **	345.502 (3,9 %)	253.679 (2,5 %)	242.487 (2,0 %)	-26,6%	-4,4%	-29,8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los *Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda, 2001-2010*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y datos del Censo 1991 tomados de Rodríguez, M.C y otros (2007) *Políticas de hábitat, desigualdades y segregación socioespacial en el AMBA*. FSCO-UBA, Bs As.

\* Se consideran de manera agregada las siguientes categorías: “propietario de la vivienda y no del terreno”, “ocupante de hecho”, “ocupante por préstamos” y “otra situación”. \*\* Incluye “ocupante por relación de dependencia” dada la variación de la categoría censal entre 1991 y 2001.

**Tabla 2: Distribución de hogares según situación habitacional y tasa crecimiento intercensal. Área Metropolitana de Buenos Aires y Total País. 1991-2001-2010**

	1991	2001	2010	91-01	01-10	91-10
<b>Total Hogares AMBA</b>	3.196.180 (100,0 %)	3.408.913 (100,0 %)	4.084.507 (100,0 %)	6,7%	19,8%	27,8%
Hogares con situación deficitaria	SD	583.525 (17,1 %)	639.679 (15,7 %)	SD	9,6%	SD
en viv. precarias irre recuperables	229.471 (7,2 %)	142.644 (4,2 %)	120.418 (2,9 %)	-37,8%	-15,6%	-47,5%
en viv. recuperables	341.971 (10,7 %)	406.907 (11,9 %)	468.029 (11,5 %)	19,0%	15,0%	36,9%
en viv. sin déficit c/ hac. crítico	SD	33.974 (1,0 %)	51.232 (1,3 %)	SD	50,8%	SD
<b>Total Hogares CABA</b>	1.023.464 (100,0 %)	1.024.231 (100,0 %)	1.050.134 (100,0 %)	0,1%	2,5%	2,6%
Hogares con situación deficitaria	67.247 (6,6 %)	49.309 (4,8 %)	77.161 (7,3 %)	-26,7%	56,5%	14,7%
en viv. precarias irre recuperables	15.030 (1,5 %)	10.761 (1,1 %)	5.573 (0,5 %)	-28,4%	-48,2%	-62,9%
en viv. recuperables	33.007 (3,2 %)	31.925 (3,1 %)	62.582 (6,0 %)	-3,3%	96,0%	89,6%

en viv. sin déficit c/ hac. crítico	19.210 (1,9 %)	6.623 (0,6 %)	9.006 (0,9 %)	-65,5%	36,0%	-53,1%
<b>Total Hogares 24PGBA</b>	2.172.716 (100,0 %)	2.384.682 (100,0 %)	2.934.373 (100,0 %)	9,8%	23,1%	35,1%
Hogares con situación deficitaria	SD	562.027 (23,6 %)	562.518 (19,2 %)	SD	-0,1%	SD
en viv. precarias irrecuperables	196.464 (9,9 %)	138.530 (5,8 %)	114.845 (3,9 %)	-29,5%	-17,1%	-41,5%
en viv. recuperables	326.941 (15,0 %)	396.146 (16,6 %)	405.447 (13,8 %)	21,2%	2,3%	24,0%
en viv. sin déficit c/ hac. crítico	SD	27.351 (1,1 %)	42.226 (1,4 %)	SD	54,4%	SD
<b>Total Hogares País</b>	8.927.289 (100,0 %)	10.073.625 (100,0 %)	12.171.675 (100,0 %)	12,8%	20,8%	36,3%
Hogares con situación deficitaria	SD	2.315.249 (23,0 %)	2.109.234 (17,3 %)	SD	-8,9%	SD
en viv. precarias irrecuperables	651.766 (7,3 %)	543.037 (5,4 %)	447.431 (3,7 %)	-16,7%	-17,6%	-31,4%
en viv. recuperables	1.573.804 (17,6 %)	1.646.965 (16,3 %)	1.482.307 (12,2 %)	4,6%	-10,0%	-5,8%
en viv. sin déficit c/ hac. crítico	SD	125.238 (1,2 %)	179.496 (1,5 %)	SD	43,3%	SD

Fuente: Elaboración propia sobre la base del *Censo Nacional de Población, Hogares y*

*Vivienda, 2001-2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y datos del Censo 1991 tomados de Rodríguez, M.C y otros (2007) Políticas de hábitat, desigualdades y segregación socioespacial en el AMBA. FSCO-UBA, Bs As.*

**Tabla 3: Distribución de viviendas ocupadas y hogares particulares en situación de cohabitación, viviendas desocupadas y tasa crecimiento intercensal. Área Metropolitana de Buenos Aires y Total País. 1991-2001-2010**

	1991	2001	2010	91-01	01-10	91-10
<b>Total Hogares AMBA</b>	3.196.180	3.408.913	4.084.507	6,7%	19,8%	27,8%
<b>Total Viviendas AMBA</b>	3.023.384	3.282.001	3.408.913	8,6%	3,9%	11,3%
Hogares que comparten la viv.	232.548 (7,2 %)	238.623 (7,0 %)	582.699 (14,3 %)	2,6%	144,2%	60,1%
Viviendas con más de un hogar	99.034 (3,3 %)	110.245 (3,4 %)	234.478 (6,9 %)	11,3%	112,7%	57,8%
Viviendas desocupadas	436.749 (12,4 %)	708.271 (17,8 %)	684.981 (15,5 %)	62,2%	-3,3%	57,8%
<b>Total Hogares CABA</b>	1.023.464	1.024.231	1.050.134	0,1%	2,5%	2,6%
<b>Total Viviendas CABA</b>	978.330	1.009.176	1.024.231	3,2%	1,5%	4,5%
Hogares que comparten la viv.	69.595 (6,8 %)	27.654 (2,7 %)	109.917 (10,5 %)	-60,3%	297,5%	36,7%
Viviendas con más de un hogar	24.193 (2,5 %)	12.248 (1,2 %)	42.781 (4,0 %)	-49,4%	249,3%	43,4%
Viviendas desocupadas	215.142	341.589	340.975	58,8%	-0,2%	36,2%



	(17,8 %)	(25,3 %)	(24,0 %)			
<b>Total Hogares 24PGBA</b>	2.172.716	2.384.682	2.934.373	9,8%	23,1%	35,1%
<b>Total Viviendas 24PGBA</b>	2.045.054	2.272.825	2.384.682	11,1%	4,9%	14,2%
Hogares que comparten la viv.	162.953 (7,5 %)	209.852 (8,8 %)	472.782 (16,1 %)	28,8%	125,3%	65,5%
Viviendas con más de un hogar	74.841 (3,0 %)	97.997 (4,3 %)	191.697 (8,0 %)	30,9%	95,6%	61,0%
Viviendas desocupadas	221.606 (9,6 %)	366.682 (13,9 %)	344.006 (12,5 %)	65,5%	-6,2%	56,3%
<b>Total Hogares País</b>	8.927.289	10.073.625	12.171.675	12,8%	20,8%	36,3%
<b>Total Viviendas País</b>	8.515.441	9.735.279	10.073.625	14,3%	3,5%	15,5%
Hogares que comparten la viv.	732.037 (8,2 %)	664.859 (6,6 %)	1.478.885 (12,1 %)	-9,2%	112,4%	50,5%
Viviendas con más de un hogar	SD	302.124 (3,1 %)	624.717 (5,5 %)	SD	106,8%	SD
Viviendas desocupadas	1.090.084 (15,3 %)	1.546.781 (19,4 %)	2.494.618 (19,1 %)	41,9%	61,3%	56,6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los *Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda, 1991-2001-2010*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y "Metodología para la Reconstrucción de las viviendas" Documento de trabajo nº 14 Serie Hábitat y Vivienda. INDEC DNESyP/DEP/P5/PID. Buenos Aires, 2004.

**Recepción:** 18 de junio de 2014

**Aceptación:** 19 de agosto de 2014

**Publicado:** 10 de diciembre de 2014