

La problemática habitacional y el ordenamiento territorial en el ámbito municipal. Estudio de casos

The habitacional problematic and territorial planning at the municipal field. Case studies

Marcelo Rios, Miguel Seimandi

riosarq@gmail.com - miguelseimandi@yahoo.com.ar

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT), Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional de La Plata.

Resumen

En la Provincia de Buenos Aires no todos los sectores tienen el mismo acceso a la ciudad. A consecuencia de la lucha social y como fruto del juego dialéctico de las clases sociales, el Estado pone en práctica la política habitacional como parte del sistema de políticas sociales con los objetivos de abarcar y resolver las necesidades de vivienda. Sin embargo, las transformaciones globales acontecidas en años recientes, modificaron de modo sustancial el rol del Estado –entre otros- en nuestro país, generándose procesos de desconcentración, de delegación de responsabilidades anteriormente a cargo de los niveles superiores del Estado provincial y nacional.

En este contexto, se presentan resultados de una investigación realizada en el marco de una Beca de Iniciación (de Tipo A, UNLP). El proyecto procura avanzar en el conocimiento de los cambios producidos en los últimos treinta años en la Provincia de Buenos Aires, en la concepción de la problemática habitacional y en las modalidades implementadas para su resolución. Se parte de la hipótesis que dicha problemática y las gestiones que se abordan desde el Estado para su resolución, traslucen la forma que adopta la producción social del espacio en economías capitalistas dependientes.

Palabras Claves: Ordenamiento Territorial, Vivienda, Municipio, Políticas habitacionales

Abstract

In the Buenos Aires Province is not all sectors have equal access to the city. As a result of social struggle and as a result of the dialectical interplay of social classes, the state implements housing policy as part of social policy system with the objectives to encompass and address housing needs. However, global changes occurred in recent years, substantially amended the state's role in our country, among others, generating deconcentration, delegation of responsibilities previously carried out by the higher levels of Provincial and National State.

In this context, results of research conducted under a grant type A (UNLP) are presented. The project seeks to advance knowledge of changes in the last thirty years in the Province of Buenos Aires, in the design of housing problems and the procedures implemented to resolve. It starts from the assumption that the problem and the steps that are covered by the State for resolution, foreshadow the shaping of the social production of space dependent capitalist economies.

Keywords: Territorial Planning, Housing, Municipality, Habitacional Policies

Introducción

El presente artículo muestra resultados de una investigación realizada en el marco de una Beca de Iniciación (de Tipo A, UNLP). El proyecto denominado “La problemática habitacional y el ordenamiento territorial en el ámbito municipal”, tiene como propósito conocer los cambios producidos en los últimos años, en la concepción e implementación de las políticas públicas aplicadas en la Provincia de Buenos Aires, destinadas a resolver el problema del déficit habitacional; entendiendo por tal, a la carencia e insuficiencia de la vivienda, pero también a las dificultades de acceso al suelo urbano, a los equipamientos e infraestructuras que le dan sustento, y a las dificultades de integración armónica al sistema urbano. Se parte de la hipótesis de que dicha problemática y las gestiones para su resolución, están en función de la forma que adopta la producción social del espacio en economías capitalistas dependientes.

De tal manera se pretende reconocer el modo en que desde la instancia municipal, se ha abordado la problemática, y su vinculación con estrategias e instrumentos referidos al ordenamiento territorial, que fueran implementadas en el marco del Decreto Ley 8912/77. Teniendo en cuenta los distintos niveles operativos, los principales actores intervinientes, los marcos jurídicos, los mecanismos de la gestión y los aspectos vinculados con su planificación.¹

Objetivos

- Colaborar en la generación del conocimiento sobre la producción del hábitat aportando al proceso de mejora de calidad de vida.
- Producir aportes conceptuales sobre transformaciones territoriales asociadas a los procesos de integración social y espacial.
- Identificar y analizar políticas y modalidades de gestión para las soluciones habitacionales emprendidas por el Estado identificando sectores sociales a quienes están dirigidas y criterios de localización.

¹ Las acciones a encarar, reconocen como marco general y antecedente, al proyecto de investigación “Políticas territoriales, enfoques conceptuales e instrumentos. Caso Provincia de Buenos Aires” actualmente en curso en el (CIUT) Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales de la FAU- UNLP (Código U094)

Metodología

Se trabajó en la formulación de un marco teórico, a partir de la conceptualización en lo que se refiere a lo habitacional, el derecho a la ciudad y el rol del Estado. Complementariamente se abordó un relevamiento de antecedentes de políticas específicas implementadas a fin de pre visualizar e interpretar los cambios en los paradigmas conceptuales y en las políticas aplicadas en municipios bonaerenses para la gestión de las soluciones habitacionales.

Actualmente se aborda una instancia empírica que apunta a detectar el modo en las políticas habitacionales son receptadas y contenidas desde el ámbito municipal, a partir de la selección de casos, indagando sobre la existencia de lógicas de selección de modalidades y criterios de localización, vinculación con el ordenamiento urbano, mercado de suelo y parámetros de integración socio-espacial de los beneficiarios.

Materiales y métodos

El diseño de la investigación, adopta un esquema de tipo exploratorio como estrategia general, que está especialmente orientada a conseguir una familiarización con hechos aun no comprendidos y a generar nuevas ideas que permitan nuevas preguntas y nuevas hipótesis.

Inicialmente se ha establecido como material la bibliografía adjunta en el plan de trabajo y como fuente primaria al Decreto Ley 8912/77. De tal manera, esta primera instancia tiene como objetivo la comprensión de los conceptos fundamentales que definen el problema, a partir de la recopilación, relevamiento y selección de antecedentes e información

Llegado a la instancia de completamiento de esta etapa, la estrategia metodológica se basará en la identificación y el estudio de casos, y consecuentemente en la elaboración de las conclusiones finales.

Marco teórico

Se concibe al territorio como sistema complejo en que se producen interacciones entre sociedad y espacio, en correspondencia con una particular dinámica ambiental y un momento histórico concreto (Reboratti, 2004). En tal sentido, abordar la emergencia de la problemática habitacional contemporánea en países insertos en economías capitalistas dependientes –tal el caso de nuestro país–, supone la necesidad de enmarcarla en la comprensión del sistema de dominación vigente y de producción social del espacio. Por lo tanto, se procura comprender las estructurales necesidades insatisfechas en materia de vivienda, para cada vez más amplios sectores poblacionales; la irresolución histórica de las mismas; y el cambiante rol del estado como de los diversos actores sociales

involucrados en los sistemas decisionales. También implica reconocer y delimitar el alcance de *lo habitacional* que no refiere exclusivamente a la obtención de un *techo* sino que comprende también sus componentes *sociales* (provisión y acceso a equipamientos comunitarios para la integración físico-social); *fisiológicos* (conexión a las redes públicas de servicios básicos), y *urbano-ambientales* (aptitud y calidad ambiental del entorno).

Por otra parte, y dado que el contexto actual de la temática no puede soslayar el mandato de la última reforma constitucional que establece el derecho a la vivienda para todos, y atento a que el suelo urbano resulta uno de sus componentes relevantes; resulta pertinente revisar conceptos referidos al funcionamiento del mismo y a su consideración por parte de las actuales propuestas de modificación de los marcos legales y en la implementación de experiencias recientes –nacionales e internacionales–, tanto en operatorias con intervención estatal en el mercado de tierras, concertadas con organizaciones sociales, de regularización dominial y de urbanización en asentamientos *irregulares*.

El concepto de vivienda: Los servicios habitacionales

Diversos autores definen a la vivienda como una configuración de servicios, los servicios habitacionales. Estos incluyen la satisfacción de diversas necesidades (protección ambiental, seguridad, cultura, etc.) y dependen de la accesibilidad relativa a otras viviendas, a los empleos, a los servicios comerciales, de salud, de educación, transporte, es decir a lo que se denomina infraestructura urbana. Este conjunto de exigencias sociales es denominado como necesidades sociales.

Los servicios habitacionales deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico. La producción de los servicios habitacionales, así como la política de vivienda, tienen lugar en una sociedad determinada, con una cierta organización habitacional y relaciones de poder. Por lo tanto, las condiciones de vivienda y la política habitacional solo pueden analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y del Estado (Yujnovsky, 1984, p. 17).

Sin embargo el concepto mismo de la vivienda está determinado por una posición y condiciona los enfoques de investigación, sus resultados, las propuestas de políticas y las acciones emprendidas por los sectores privados o por el Estado respecto al problema habitacional.

Aun cuando existe el reconocimiento social de la vivienda como necesidad, y el acceso a la misma constituye un derecho incluido en aquellos que conforman la categoría de

ciudadanía, la vivienda es una mercancía que reúne además en su valor, el relativo al de la renta de la tierra urbana. La rentabilidad del capital privado en esta área, que conforma con los propietarios de la tierra y el sector privado de la construcción el mercado inmobiliario, resulta el mayor impedimento para que se produzca vivienda de interés social y por lo tanto deviene inaccesible para la mayoría de la población, constituye así una mercancía a diferencia de la salud o la educación (Raggio, 1995, p. 25).

El suelo

Los servicios habitacionales se venden por un precio de mercado. La tierra, que es el recurso natural necesario para que se materialicen los distintos usos del suelo, tiene un costo condicionado por sus características naturales tales como la resistencia y su aptitud para fundaciones, la topografía, etc. Sin embargo en el caso del suelo urbano, a diferencia del agrícola su valor se ve incrementado por la localización dentro de la configuración urbana, ya sea por la accesibilidad (que permite el ahorro en costos de transporte) como por estar ubicados en sectores jerarquizados socialmente o por estar dotados de la mayor cantidad posible de servicios e infraestructura.

La tierra, elemento vital para la urbanización, como consecuencia del régimen de tenencia vigente y de las enormes valorizaciones determinadas por acciones del estado – las cuales son aprovechadas exclusivamente por los propietarios- ha llegado a convertirse a través de la especulación en un fabulosa negocio y en un obstáculo para *algunos* planes de desarrollo urbano. La tierra urbana solo se encuentra al alcance de los grupos de ingresos altos y medios.

En el proceso de valorización de la tierra intervienen los siguientes factores:

- zonificación
- cambios de zonificación;
- instalación de servicios;
- realización de vías u obras;
- demanda (Sánchez, 1974, p. 148)

Es en el sistema capitalista la propiedad privada del suelo les permite a los propietarios obtener el pago de esas características diferenciales, donde el propietario puede así vender la tierra como mercancía en un mercado de tierras, aunque en realidad lo que vende es la renta que la tierra puede proporcionar, debido al poder jurídico de la propiedad privada y que paradójicamente es el propio gobierno que genera el valor por decreto mismo del poder público.

El derecho a la ciudad

La distribución de los usos y los grupos sociales en el espacio en todas las urbanizaciones no responde una lógica social integral sino que deriva de las relaciones de fuerzas entre las diferentes clases sociales y se estructura en función de sus intereses respectivos. La interacción de los distintos actores sociales dependerá del poder diferencial que los agentes ponen en juego para decidir su localización residencial. De esta manera, se produce lo urbano, tanto lo planificado (mediante zonificación y/o planes de ordenamiento) como lo no planificado (invasión, construcción de asentamientos ilegales, etc.).

“El espacio urbano está estructurado, o sea, no se organiza al azar y los procesos sociales que se refieren a él expresan especificándolos los determinismos de cada tipo y de cada período de la organización social.” (Castells, 1974, p. 143)

La propiedad o la accesibilidad al espacio urbano, en una economía que se rige por las leyes del mercado, donde dicho espacio se compra y se vende como cualquier otra mercancía, depende del precio y del poder adquisitivo de cada individuo o fracción social. Las dispares condiciones materiales de vida de los distintos actores, el desequilibrio entre una demanda de vivienda que emerge de necesidades impostergables y una oferta que solo atiende a la rentabilidad individual de la inversión conlleva a la marginación y expulsión de los grupos sociales menos pudientes. De esta manera el mercado se constituye como un distribuidor espacial de las diferentes clases sociales determinando así diversas configuraciones, modelos y formas de vida que se reflejan en hábitat diferenciados en la ciudad.

En el sistema capitalista, las posibilidades que tiene una familia para el ingreso a los distintos niveles de cuantía y calidad de servicios habitacionales están condicionadas por la clase social a la que pertenece, la cual está determinada por el ingreso y el poder de ahorro de ellas. Al ser una mercancía la vivienda, los inversores no se interesan en invertir para una demanda con escaso poder de compra que no da ganancias ni en el corto ni en el largo plazo. Por lo tanto, a diferencia de otras mercancías, por su costo, la oferta de vivienda es escasa, la producción privada no satisface a todos los estratos sociales y deja fuera de su clientela a los sectores populares.

Déficit habitacional

Frente a las necesidades de vivienda, se erige la realidad de una determinada situación en el acceso a los servicios habitacionales por parte de amplios sectores de la población que refleja condiciones de carencia. Este contraste funda el concepto del *Derecho a la Vivienda*, un objetivo social y político pero también ético de justicia social y político, que persiguen las sociedades realmente democráticas (Yujnovsky, 1984, p. 18). El derecho a la vivienda, igual que a la alimentación, el vestido y la salud, es uno de los derechos fundamentales del ser humano y del ciudadano. La necesidad que el hombre tiene de una casa no es únicamente de orden material: entra de lleno en el aspecto social y moral de la vida.

Cuando se habla de un déficit de vivienda, se adoptan implícita o explícitamente determinados criterios con referencia al nivel de servicios habitacionales que se provee a una cierta población. Estos criterios normativos permiten distinguir del conjunto total de servicios, aquellos que se consideran aceptables y separar el subconjunto constituido por los servicios inaceptables o insuficientes: el déficit de vivienda. Una reducción del déficit implica mejorar estos servicios hasta sobrepasar el límite de aceptabilidad. Y esto puede lograrse de muchos modos entre los cuales uno es la construcción de nuevas viviendas. Pero también es posible rehabilitar el parque existente, mejorar los transportes para aumentar la accesibilidad, instalar o mejorar servicios de equipamiento, etc. Claramente el déficit no puede reducirse en forma simplista a un número de unidades de vivienda o de cuartos faltantes.

Al analizar el déficit habitacional desde el punto de vista de la demanda se puede observar la distribución de la riqueza en el seno de la sociedad y qué sectores quedan dentro del mercado y fuera de él a la hora de satisfacer sus necesidades habitacionales. Mientras que para la demanda solvente, existe un sinnúmero de posibilidades en la compra o alquiler, los sectores insolventes -en términos capitalistas-deben recurrir a diferentes estrategias para satisfacer sus necesidades de vivienda, tanto dentro del mercado como fuera de él, lo cual, en la sociedad en la que vivimos, equivale a decir dentro o fuera de la legalidad. Ya en 1887 Friedrich Engels se refería a la penuria de la vivienda como la “agravación de las malas condiciones de habitación de los obreros a consecuencia de la afluencia repentina de la población hacia las grandes ciudades; es el alza formidable de los alquileres, una mayor aglomeración de inquilinos en cada casa y, para algunos, la imposibilidad total de encontrar albergue. La penuria de la vivienda para los obreros y para una parte de la pequeña burguesía de nuestras grandes ciudades modernas no es más que uno de los innumerables males menores y secundarios originados por el actual modo de producción capitalista.”

Estrategias habitacionales

El concepto de estrategias es utilizado para explicar la lógica que organiza los diversos comportamientos que las unidades familiares pertenecientes a los sectores subalternos de la sociedad implementan con el fin de lograr la satisfacción de sus necesidades (Raggio, 1995, p. 25). Alude a las decisiones que toman las familias y los objetivos que ellas persiguen en materia de hábitat.

Cuando el conjunto de necesidades no pueden ser satisfechas a través de su salario ni por la compensación estatal, las unidades familiares deben hacerse cargo de buscar los medios para su satisfacción. Algunas de las estrategias más comunes que pueden nombrarse son las siguientes:

Las políticas públicas / el rol del estado.

La ciudad capitalista puede entenderse como "la forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas, el valor de su uso reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista" (Topalov, 1979, p. 9). Al adecuarla a las necesidades de la reproducción del capital, el Estado acentúa la segregación social del hábitat. Al surgir esta contradicción entre capital y trabajo, aparece la política pública con una doble función: la de crear y mantener a las condiciones económicas, jurídico-políticas e ideológicas necesarias para el proceso de acumulación del capital. Y por otro lado la de garante de la cohesión social, a partir de mitigar el efecto del "desorden urbano" mediante la creación de "condiciones generales de la producción" que permitan al capital en su conjunto beneficiarse a través de los efectos útiles que ofrece la aglomeración urbana.

El estado puede emprender acciones que conlleven un contenido de verdadera reforma social para mejorar la situación habitacional de los sectores populares. Pero también puede parcializar tales acciones para solo tratar de disminuir los conflictos sociales y políticos.

Como representante de las clases dominantes, el Estado entra en escena para atenuar las consecuencias de la exclusión y evitar (o paliar) conflictos sociales, pero sin modificar sustancialmente las relaciones de producción reinantes. Interviene directa e indirectamente el sistema económico para reducir el déficit habitacional de los grupos excluidos y complacer las demandas de los sectores empresariales, manteniendo incuestionables las bases del sistema que da origen al problema habitacional, en particular, y a la inequidad en la distribución de la riqueza, en general. Por un lado, afecta recursos públicos para crear instituciones que implementan planes y programas de intervención en el campo de los servicios habitacionales y, por otro lado, actúa en el

sistema económico mediante la aprobación de medidas de diferente tipo: políticas de tierras, de comercio exterior, de precios, etc. “La intervención en lo económico se dirige al cumplimiento de objetivos no económicos, en el marco de un sistema político donde distintos sectores sociales actúan en relación al poder” (Yujnovsky; 1984, p. 23).

Antecedentes de la problemática habitacional

Lo ocurrido durante la dictadura en materia de vivienda, suelo urbano y acceso a la ciudad refleja como pocas cosas el cambio profundo que se inicia en la sociedad argentina. Primero se termina con la intervención estatal en el mercado de alquileres mediante la Ley 21.342 con el fin de “devolver rentabilidad a la inversión inmobiliaria y un aliento para la industria de la construcción”, fue la llamada “ley desalojista” para los inquilinos. En el año 1977 se promulga el Decreto Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires (vigente en la actualidad). Este instrumento, incorporó cambios estructurales en los procesos de creación de suelo urbano, subdivisión y ocupación del territorio, además de haber trasladado a la gestión municipal la responsabilidad técnico-política de su organización. Con el advenimiento de la ley se terminaron los llamados “loteos populares”, los cuales había constituido la modalidad de ingresar formalmente al mercado de suelos, con valores accesibles a las clases trabajadoras.

A partir de entonces, la población de bajos recursos comienza a ocupar terrenos fiscales y privados. Este paquete de políticas urbanas trae como consecuencia la elitización de la ciudad, y la dispersión, en los partidos del conurbano, de la población expulsada de la Capital, por los desalojos producidos por la ley de alquileres, la erradicación forzosa de las villas miseria y la construcción de obras de infraestructura como la autopista de Buenos Aires y el Camino del Buen Ayre. (CLICHEVSKY, 1990)

La recuperación de la democracia y los aires de renovación trajeron grandes esperanzas de una real democratización de la toma de decisiones sobre los procesos en el territorio. Sin embargo, lo que al principio pareció algo posible de revertir con el tiempo se evidenció la aquella realidad como el principio de un recorrido que llegará a la crisis del 2001, una realidad que todavía nos condiciona.

Los 90 significaron un tiempo de grandes transformaciones para las ciudades y las condiciones de vida urbana en Argentina. El Estado deja de liderar el desarrollo para pasar a ser facilitador del mercado. Se abrieron grandes oportunidades de negocios inmobiliarios para grandes empresas nacionales y extranjeras. Se privatizan gran cantidad de tierras públicas, en particular de las de los ferrocarriles, a partir del abrupto cierre de ramales de la extensa red ferroviaria del país. Ocurren cambios en las

tradiciones socioculturales de la vida urbana que favorece un avance de ciudades más injustas y fragmentadas. A finales de esta década, el modelo neoliberal entra en crisis y el país entra en una debacle que tiene su punto culminante en el año 2001 cuyos efectos impactan en el sector habitacional a través de la inflación, la desinversión, la crisis y virtual quiebra del sistema financiero, la dilución y la fragmentación institucional pública y privada con paralización de las iniciativas y emprendimientos y una atmósfera social en la que reinó el desempleo.

Pasados los críticos años 2002 y 2003 se pone en marcha un importante impulso a la obra pública, estructurado principalmente por los programas federales de construcción de viviendas. Finalmente, a mediados de 2012 se lanza un plan de créditos para la construcción de viviendas en el marco del programa Pro.Cre.Ar Bicentenario, el cual ya superó la cantidad de viviendas entregadas por el plan Eva Perón (de la década del 50) y que se dirigió a un sector de la demanda aún no contemplado en las políticas habitacionales.

Balance de la lógica de la política habitacional actual

Si durante los años 90, el Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVBA) había desatendido en forma deliberada las soluciones habitacionales de construcción de viviendas en el Gran Buenos Aires, se debió a que el criterio perseguido fue el de promover el crecimiento de las ciudades medianas y pequeñas de la provincia y así desalentar el crecimiento en el área metropolitana. Por entonces, el Instituto de la Vivienda se ajustó a la lógica de habitacional del país transfiriendo parte de sus funciones de productor de viviendas al papel de facilitador (Baer, 2012: 54), es por ello que buena parte de las iniciativas en materia de vivienda estuvo destinada preferentemente a sectores medios con ingresos suficientes para calificar como sujetos de crédito hipotecario.

Hoy la obra pública se constituye como una de las prioridades de la gestión del gobierno actual. El Ministerio de Planificación Federal Infraestructura y Vivienda, tiene en el conjunto de la realización de obras a la construcción de viviendas como uno de sus estandartes principales. Esto se organiza tras la crisis a partir de una reactivación económica por medio del sector de la construcción.

La clave para desencadenar un proceso de construcción de tal magnitud, se basa en la recentralización de la política. En esta nueva fase de la política pública es el poder ejecutivo quien centra la toma de decisiones en materia habitacional. Esta política de construcción de viviendas se trata de una política de gobierno (no de Estado) ya que no está encuadrada en una legislación, con participación de otros poderes constitucionales, que estipule los modos de ejecución y fuentes presupuestarias de los recursos, su

gestión, su distribución territorial y asignación social de los mismos (Wagner, 2006, 7). Por lo tanto su distribución territorial no está regulada por ley, como era el FONAVI, sino que se ejerce mediante *cupos* en el Ministerio de Planificación Federal directamente con cada intendente. El otro pilar de la política habitacional apuntó al mejoramiento de las viviendas y los barrios precarios. Desde fines de 2003 las soluciones habitacionales propuestas por el Estado apuntaron a la construcción directa de vivienda nueva y el mejoramiento de vivienda preexistente con obra complementaria para equipamiento comunitario y servicios urbanos.

Respecto a la asignación de viviendas, muchas veces no existe un destinatario de la vivienda claramente establecido. El municipio se encarga de confeccionar las listas de beneficiarios y en muchos casos se resuelve mediante intermediarios y/o punteros políticos. En este sentido, en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires se han creado distintas agencias con el objetivo de lograr una más adecuada asignación de los distintos planes de viviendas, tal es el caso del Programa de Adjudicación Transparente de Viviendas Sociales, del municipio de Esteban Echeverría.

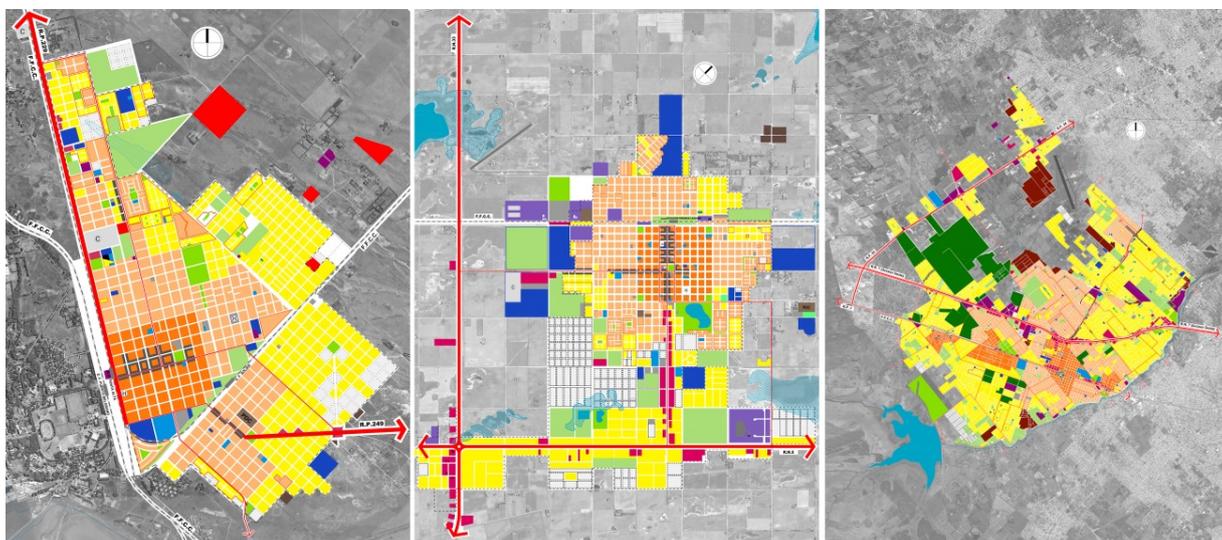
Por último, respecto al tema de tierra ha sido creciente el trabajo, por parte de cada vez más municipios, de regularización dominial, buscando garantizar la tenencia del suelo mediante las diversas herramientas jurídico administrativas disponibles. La Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda trabaja en la difusión de las herramientas de regularización para que las familias con menores recursos puedan acceder a la seguridad jurídica que les otorga una escritura, realizando así intervenciones in situ a distintos barrios para asesorar sobre las leyes de escrituración y regularización dominial en los que la Subsecretaría tiene competencia. Dentro de estas líneas de acción es que se han desarrollado estrategias tendientes a involucrar en los procesos de regularización social a los distintos actores de los procesos de transferencia de inmuebles, ofreciéndoles capacitaciones y acciones conjuntas.

Selección de unidades de análisis

Por tratarse de un estudio de tipo exploratorio y de la implementación de una metodología de análisis que requiere de ajustes sucesivos, se optó por la realización de una muestra acotada, representativa de casos que, según los datos disponibles, pueden resultar emblemáticos. Las unidades para la fase de valoración empírica se enmarcaron en los siguientes criterios de análisis: Variación en la realidad contextual entre caso y caso; características geográfico-territoriales diversas; innovación en las modalidades de intervención en el problema habitacional; Accesibilidad a fuentes primarias y secundarias.

Para tal caso, se construyeron las Estructuras Físicas de las Localidades de Punta Alta, Trenque Lauquen, y Moreno (Fig. N° 1)

Fig. N°1: Estructura Física de los casos. Punta Alta, Trenque Lauquen, Moreno



Fuente: Elaboración Propia

Unidad de análisis 1: Punta Alta

Punta alta es ciudad cabecera y principal distrito del Partido de Coronel de Marina Leonardo Rosales, ubicado al sur de la Provincia de Buenos Aires.

La localidad está ubicada subparalelamente a la línea costera. Hacia el interior del partido se extiende un campo de dunas, cuyo origen está vinculado a la acción del viento y la proximidad del mar. Por la cantidad de habitantes, ocupa el segundo lugar dentro del suroeste bonaerense; por lo tanto, cumple una gestión local muy importante.

Si bien desde que el partido adquiere la autonomía (1945) se han implementado diversas políticas con el fin de solucionar las necesidades de vivienda, la construcción de grandes conjuntos comenzó a producirse a principios de 1970, con emprendimientos ejecutados desde el ámbito municipal (Barrio Primeros Pobladores), seguido de operatorias derivadas de los programas Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua, mediante la formación de consorcios y financiadas con los fondos de Rentas Generales de la Provincia y créditos otorgado al Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVBA). ATEPAM 1, ATEPAM 2 y ATEPAM 3 son las primeras muestras de operatorias habitacionales que desde entonces han ido formando y transformando la morfología de la ciudad.

En la década del 70, en el contexto de la dictadura militar, además de las actuaciones habitacionales operadas desde el (IVBA), cobra real importancia la implementación de planes de viviendas para el personal militar de la Armada y Prefectura, el cual crecía de forma progresiva debido a la localización de la Base Naval Puerto Belgrano (B.N.P.B.), lindante con la ciudad cabecera, Puerto Rosales, a 5 km, y la Base Comandante Espora,

en Bahía Blanca. Todos ellos se ejecutaban mediante la empresa del estado COVIARA (Construcción de Viviendas para la Armada) perteneciente al Ministerio de Defensa.

Salvo la primera operatoria, para los demás casos la localización fue desarrollándose a lo largo de un eje que articula el casco de la ciudad con la ruta 229 que conecta con Bahía Blanca. A lo largo de tres décadas, representaron el paradigma del crecimiento urbano de la ciudad de Punta alta, de manera adyacente a la Avenida Paso, la cual de a poco (en conjunto con otras operatorias) fue consolidando su ocupación, pero que durante muchos años representó una expansión urbana desarrollada a través de grandes vacíos urbanos.

Desde la década del 90, las operatorias son diversas, adquiriéndose un importante volumen habitacional por parte del ente de ejecución COVIARA, del municipio en asociación con cooperativas, pero llegando a impactar con mayor grado sobre la configuración urbana con las operatorias ejecutadas desde los sindicatos (municipales, de empleados de comercio, de Luz y Fuerza) articuladas con el Instituto de la Vivienda. Éstas, al igual que las mencionadas anteriormente se localizaron principalmente sobre el nuevo eje de crecimiento de la ciudad, consolidando una modalidad de expansión tendiente a direccionarse hacia la ciudad de Bahía Blanca (principal centro regional). Actualmente la implantación de las nuevas operatorias de viviendas está comenzando a darse en el sentido *Este* de la ciudad, sobre un barrio denominado “Nueva Bahía”. Un área residencial con grandes deficiencias en lo que respecta al hábitat, y que se ha expandido gracias a la autoconstrucción y que carece de los principales servicios.

Sobre este nuevo eje de crecimiento los barrios que se están ejecutando son de un ente en particular: los llamados ATE (Asociación Trabajadores del Estado). Dichas operatorias se localizan bajo nuevos patrones de expansión de la ciudad, pasando de localizarse en dirección a la ciudad bahía Blanca a ocupar áreas rurales, donde hay mayor disponibilidad de tierras y menor valor de suelo.

Respecto al cumplimiento con lo atinente a la Ley 8912 de Usos de suelo, la ciudad cuenta con una delimitación de áreas semiurbanizadas con servicios Ordenanza 1116 de 1979. En 2007 a través del código de zonificación, Ordenanza 3059/07, se determinaron áreas de Urbanización Especial, las que permitieron una expansión del área urbana en concordancia con el crecimiento urbano en el sentido norte de la ciudad, lindante al eje de la avenida Paso. En estos nuevos terrenos se ubican los más recientes conjuntos habitacionales, ejecutados desde el Programa Federal de Viviendas y el IVBA desarrollados en la última década. A partir de los mismos, se han -llenado- grandes vacíos urbanos existentes sobre este eje representando una mejora en el continuo de la expansión urbana de la ciudad, sin embargo, se reitera la modalidad de conjuntos que

responden de manera diferenciada a la trama del área circundante, generando situaciones diversificadas hacia el centro de dichos barrios e impidiendo la integración con el resto de la ciudad.

Unidad de análisis 2: Trenque Lauquen

Trenque Lauquen es cabecera del partido homónimo. Es un municipio del interior de la provincia de Buenos Aires. Fue fundada en 1876, habiéndose creado el Distrito por Ley N° 1.827 del 28 de Julio de 1886. El partido se halla localizado en la denominada Pampa Arenosa, presentando un paisaje constituido por lomas, planicies y cordones medanosos cubiertos por sedimentos de origen eólicos. Además se inserta económicamente en una zona de la provincia en que la base económica está constituida por la producción agrícola ganaderos.

Trenque Lauquen es un caso particular respecto a las políticas de tierra y vivienda, ya que históricamente es uno de los pocos municipios que han regulado el uso de suelo, mediante planificación, facilitando así el acceso a la vivienda. En la década del 90, fue uno de los distritos que más creció en el interior bonaerense, el incremento de la población y la expansión geográfica de la ciudad generó una demanda de inmuebles y tierra que causó el ascenso de los valores inmobiliarios, convirtiéndolos en inaccesibles para los sectores medios y bajos. Con ese escenario, en 2007 se estimó que unas 2 mil familias no tenían vivienda propia y no reunían requisitos para el acceso al crédito bancario.

A partir de entonces se desarrollaron políticas de tierras que permitieron depreciar el valor de los lotes privados en el mercado inmobiliario fue la prioridad. Para ello se incorporaron nuevas herramientas y mecanismos que permitieran la regulación del suelo. Se adopta la idea de la Función Social de la Tierra a partir de la recuperación de plusvalías urbanas (Ordenanzas de Trenque Lauquen N° 3184 y 3185/09). De esta manera, el Estado genera oferta de terrenos y dispone de otros para la construcción de viviendas.

Para el caso de Trenque Lauquen el concepto de plusvalía es aplicado como complemento de la Contribución por Mejoras, aprobada por el Concejo Deliberante a fines de 2008 y, en pocas palabras, implica que los propietarios de quintas aledañas a la ciudad que pretendan subdividirlas y venderlas como terrenos privados deberán tributar a la Comuna un porcentaje de esos terrenos, sobre la base de que: "Es contrario a la justicia social y a los mínimos principios éticos y jurídicos que el propietario de la tierra recupere para sí la totalidad de aquellas rentas que no se derivan de su esfuerzo y trabajo propio, sino del esfuerzo de la colectividad", según se lee en la ordenanza

aprobada, en referencia a las obras de infraestructura que lleva adelante el Municipio y que automáticamente generan un incremento en el valor de la tierra del lugar.

La mayor parte de las operatorias llevadas a cabo por la entidad municipal en articulación con el Instituto de la Vivienda tiene lugar en la década del 90, recuperando dicho ritmo a partir del 2006. El volumen habitacional es en la mayoría de los casos moderado, siendo las de mayor envergadura las encaradas desde el FONAVI, FOPROVI y el BHN, en la década del 80.

La localización de los conjuntos de viviendas ha seguido el mismo criterio desde las diferentes operatorias públicas (nacionales, provinciales o municipales) o de entidades gremiales, cooperativas, etc. Que se han realizado desde la década del 1970. La distribución territorial de dichos emprendimientos, se disponen de modo periférico al trazado original de la ciudad respetando en la mayor parte de los casos, el trazado original de la cuadrícula así como el criterio dimensional de las ramblas y avenidas. Se visibilizar el notable crecimiento de la ciudad y extensión de la mancha urbana a partir de la ejecución de conjuntos habitacionales construidos desde dichas modalidades.

Unidad de análisis 3: Moreno

El partido de Moreno forma parte del aglomerado de Gran Buenos Aires y se ubica al oeste del mismo. Forma parte de un aglomerado urbano, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), por lo tanto su configuración urbana responde a patrones propios del proceso de expansión de la expansión y conurbación del AMBA. Tiene origen y expansión vinculado al ferrocarril, cuya estación, Moreno –su primer asentamiento– constituyó el punto de partida de la expansión que el Distrito tendrá entre los años 60 y 90, desarrollándose las seis localidades que lo componen: Moreno, Trujuy, Cuartel V, Francisco Álvarez, Paso del Rey y La Reja, todas ellas desarrolladas a partir de una sola vía férrea, correspondiente al ex Ferrocarril Domingo F. Sarmiento.

Se encuentra, desde el punto de vista geomorfológico, en la Llanura Pampeana, una llanura de escasa pendiente y 93 % del partido se asienta en la cuenca hidrográfica del río de la Reconquista.

Entre las décadas de 1960 y 80, al igual que en el resto del Conurbano, Moreno registró altas tasas de incremento poblacional. Este crecimiento fue inducido en su mayoría por el arribo de población rural que se vio atraída por el crecimiento industrial en el Conurbano. En Moreno esto significó una demanda habitacional muy alta que el municipio no estaba en condiciones de resolver.

Así surgieron los loteos populares promovidos por agentes privados. La localización de los loteos quedó exclusivamente en manos de los operadores privados, dando como resultado una urbanización en islas inconexas que dificulta enormemente la provisión y el acceso a los servicios. Los movimientos migratorios siguen marcando a Moreno como lugar de destino. El crecimiento demográfico y la escasa inversión en infraestructura pública, hicieron de Moreno uno de los partidos con mayor déficit en servicios sanitarios de la Provincia de Buenos Aires.

Moreno cuenta con una cantidad relativamente reducida de operatorias pública de vivienda realizadas en el municipio, sin embargo algunas de ellas son de carácter masivo, contando con una importante cantidad de unidades habitacionales, e incorporando en los mismos equipamientos (escuelas, clubes), todos los servicios básicos, y espacios recreativos. Las operatorias más importantes respecto al número de viviendas son: el ya mencionado Complejo Habitacional las Catonas (1600 unidades, FONAVI 1978), el barrio Cascallares (800 unidades, PFV, 2005-actualidad), y el barrio La Perla (1000 unidades, PFV, 2006-actualidad) y el barrio Villanueva (874 unidades, PFV 2006-actualidad). Estas dos últimas operatorias fueron localizadas en áreas dominadas por grandes vacíos urbanos, aprovechando las infraestructuras existentes y mejorando su integración respecto al conjunto urbano.

También sobre el municipio opera la Organización de Promoción y Desarrollo Madre Tierra, dedicada a la problemática del hábitat popular, que busca respuestas al drama habitacional en la zona oeste del Gran Buenos Aires. La operatoria más importante la constituye el barrio El Milenio, ubicado en la localidad de Cuartel V, caracterizada por las grandes ocupaciones, constituyendo casi un 50% del total del área residencial ocupada.

La localización de las operatorias de vivienda representa dos situaciones de implantación bien diversas. Podemos identificar un primer conjunto localizado dentro del casco fundacional y en los límites de la ciudad consolidada. El segundo se encuentra en un área de fuerte expansión urbana: la periferia noroeste de la ciudad. Cada una de estas localizaciones ilustra diversos escenarios de entorno y, por lo tanto, distintas situaciones espaciales.

Moreno representa un caso especial respecto a las políticas públicas de acceso al hábitat para los sectores de menores ingresos, siendo un municipio donde la política de suelo se halló por encima de la política de vivienda. Si bien el municipio de Moreno tradicionalmente otorgó gran importancia a la planificación y en la gestión del territorio fue a principios de la década de 2000, el Gobierno Municipal consideró la necesidad de intervenir activamente en el mercado local de tierras, a través de una dependencia específicamente dedicada a la gestión del territorio: el IDUAR, un Organismo

Descentralizado que recibió la misión de impulsar un programa de movilización de suelo urbano, consistente en la recuperación de tierras ociosas para su aplicación en distintos emprendimientos municipales. Se crea a fin de procurar abordar la nueva relación Estado-Sociedad, en pos de lograr un mayor grado de participación e integración territorial y tiene como principal objetivo “proponer acciones tendientes a formular y gestionar el plan urbano y así lograr mejores niveles de calidad ambiental para toda la ciudad”.

La creación de un Registro Único de Tierras fue un tema clave para para la construcción de la ciudad, dado que la recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la misma, son factores que determinan la integración social y territorial de la población. Permitió aportar a la sociedad espacios verdes públicos, equipamiento comunitario y la promoción del desarrollo. Y reafirmó su compromiso a buscar una adecuada articulación del tejido urbano, que permita la prestación de servicios públicos y el cumplimiento de las cargas que recaen sobre los inmuebles, dando cumplimiento a la función social de la propiedad, facilitando el acceso a la vivienda.

Conclusiones

El estudio del período que siguió al DL 8912/77, en sus distintos cortes históricos, dio cuenta de un progresivo empeoramiento de las condiciones de hábitat de los sectores más vulnerables, pero también el fortalecimiento de la lucha de clase, en pos de reivindicar su derecho a la ciudad. Los estudios y análisis realizados dieron cuenta de la creciente tensión que existe por la falta de acceso a la vivienda y de suelo servido para los sectores populares, cuestión no resuelta por el mercado. Los planes estatales en torno a la ejecución de vivienda social y las grandes obras de infraestructura que se han llevado adelante durante los últimos años si bien son una respuesta necesaria hacia los sectores sociales más carenciados no implican la presencia de una política integral e integrada en la que con base normativa nos encaminemos hacia formas más justas de distribución de las riquezas generadas por el desarrollo urbano.

El estudio de las diferentes unidades de análisis permitió hacer un primer abordaje en la comprensión de las lógicas operadas con el fin de atender al problema de la vivienda. Fue a partir de la selección de casos de estudio emblemáticos que se lograron comprender las distintas concepciones y, por lo tanto, prioridades que la gestión municipal ha tenido en las modalidades de intervención en el problema habitacional (Fig. N° 2)

Fig. N° 2: Operatorias de Vivienda Pública de los casos. Punta Alta, Trenque Lauquen y Moreno.



Fuente: Elaboración Propia con información del Instituto de Vivienda y actualizada mediante trabajo de campo.

En el caso de Punta Alta se hace un claro hincapié en la entrega de viviendas llave en mano, desde una concepción asistencialista. Se destaca el hecho de que el municipio haya previsto áreas para la localización de operatorias de vivienda pública, sin embargo en la actualidad las mismas se han ocupado casi en su totalidad y es posible anticipar que, al no desarrollar una política de captación de tierras, el municipio tendrá grandes dificultades para la concreción de nuevos planes habitacionales.

En el caso de Trenque Lauquen la construcción de viviendas y una paralela política de tierras han permitido depreciar el valor de los lotes privados en el mercado inmobiliario, un objetivo que se ha ido cumpliendo en gran medida. Y esto debido también a la incorporación de herramientas de recuperación de las plusvalías públicas, que ha hecho del caso de Trenque Lauquen un paradigma en la construcción social de la ciudad, logrando anticiparse al problema de la localización de operatorias de vivienda pública y posibilitando mayor integración entre las mismas y el resto de ejido urbano.

Similar es el caso de Moreno, que con un rol activo en cuanto al diseño e implementación de políticas de suelo, permitió aportar a la sociedad espacios verdes públicos, equipamiento comunitario y la promoción del desarrollo. A partir de identificar y captar la tierra urbana o urbanizable disponible, para poder planificar adecuadamente su crecimiento, llevando los servicios básicos, la infraestructura social necesaria. Procurando incorporar inmuebles al fondo municipal para la Tierra y la Vivienda de Interés Social.

En cuanto al impacto que tienen las operatorias de vivienda pública sobre el ejido urbano podemos observar claramente que en los casos de Punta Alta y Trenque Lauquen las

mismas traccionan y tensionan el crecimiento de la mancha urbana. Sin embargo mientras en el caso de punta alta este crecimiento es mayormente lineal, en Trenque Lauquen se desarrolla de manera concéntrica conformando una periferia mucho más convencional, constituyéndose en el caso de Punta Alta, una particularidad, ya que son los barrios de vivienda de interés social los que tienden a crecer hacia la ciudad más prominente (Bahía Blanca) generándose así, mejores condiciones en cuanto infraestructuras, conectividad e inclusión social. Esto último puede deberse a que en su gran mayoría, los barrios pertenecen a un sector social de mayor nivel social (personal de la Armada Argentina) que el que normalmente es destinataria de este tipo de operatorias.

El caso de Moreno es particular, por q al encontrarse en un contexto metropolitano, las operatorias de viviendas no inciden en el desarrollo de la expansión urbana. Y más aún cuando en este municipio son contadas las operatorias realizadas (aunque de importante envergadura). Quizás el caso del Complejo Habitacional las Catonas pueda significar un referente en los procesos de consolidación del área donde se encuentra (intersección entre la importante Avda. Libertador y el Arroyo Las Catonas). Cuya ubicación, en un principio desarticulado, ha dado el puntapié para la ocupación y densificación de su contexto inmediato, direccionando relativamente el crecimiento de la mancha urbana hacia este sector. Las actuales operatorias de la década del 2000 se ubicaron, algunos sobre vacíos urbanos, y otros de forma adyacente al límite amanzanado, en tierras que el municipio había logrado generar.

Cuantitativamente hablando, y en relación a los momentos en los que se ha efectuado mayor cantidad de unidades habitacionales en cada caso analizado (Fig. N° 3) se pudo observar que para el en la UA1 (Punta Alta) un decrecimiento progresivo a través de los períodos 1976-89 (2552u.h.), 1990-99 (1388u.h.), 2000-10 (947unid.hab.); 4887 unidades habitacionales en total.

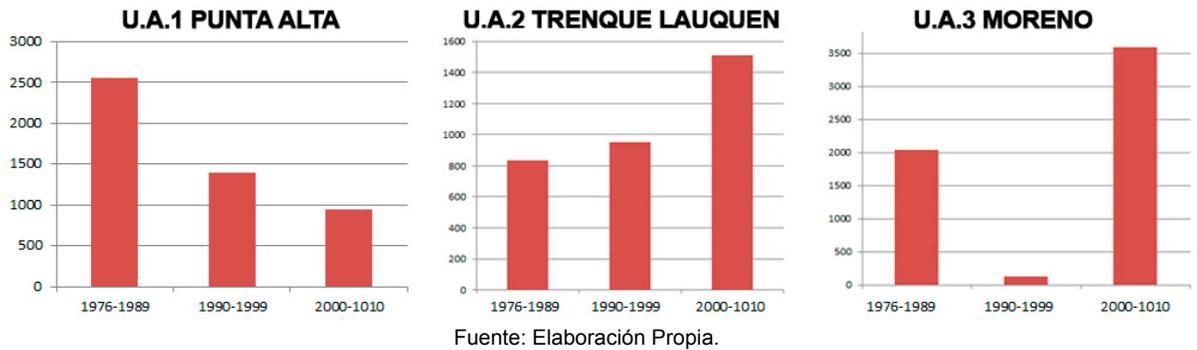
En la UA2 (Trenque Lauquen) la lectura es inversa. La cantidad de viviendas ha ido aumentando progresivamente a medida que nos acercamos al período 00-10, contabilizando unas 950 viviendas en el primer recorte histórico (76-89), unas 1060 para el segundo (90-99) y unas 10341 para el último período analizado (00-10). En total unas 3351 unidades habitacionales, un número en porcentaje mayor que la UA1, si tenemos en cuenta que el municipio de Trenque Lauquen tiene poco más de la mitad de habitantes que Punta Alta.

La UA3 (Moreno) tiene una lectura distinta, en el período 76-89 se realizan grandes operatorias de vivienda con un total, las cuales contrastan por el número respecto a las operatorias habitacionales realizadas en el período consignado en la década de 1990. Sin embargo el período donde se retoma la ejecución de vivienda masiva es en el último

recorte histórico, en el cual se llevan a cabo casi 3500 viviendas en tierras que el municipio había incorporado, y sumándose a estas otras operatorias como las de Madre Tierra.

El siguiente grafico esquematiza de forma cuantitativa las operatorias de vivienda pública ejecutadas en los tres recortes históricos mencionados en casa Unidad de Análisis:

Fig. N° 3: Cantidad de Viviendas ejecutadas por período.

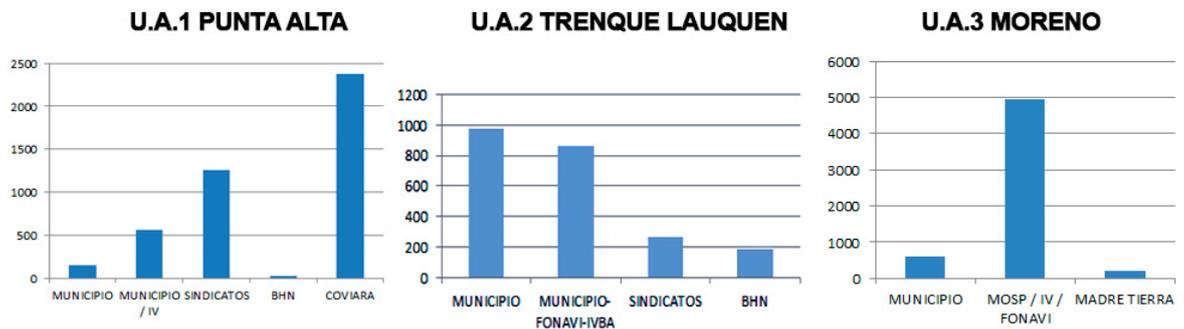


En relación a la cantidad de viviendas ejecutadas por ente de ejecución (Fig. N°4) podemos ver en el siguiente gráfico que para el caso de Punta Alta (UA1) el principal ente executor lo constituye COVIARA, la empresa constructora de la Armada Argentina, siendo menores las actuaciones de los sindicatos y mucho más aun las del municipio. El caso de Trenque Lauquen (UA2) se da de forma contraria: son mayoritarios las unidades habitacionales concretadas por medio del municipio (y el municipio en articulación con el Instituto de la Vivienda) por medio de operatorias FONAVI y PFV, siendo menores las operatorias desde los sindicatos y los desarrollados a partir de créditos del BHN.

Cabe aclarar que existe una clara referencia respecto de los periodos cronológicos en los que dichas operatorias van siendo ejecutadas. Ya que en el caso de Punta Alta, como se observa en el grafico anterior, va disminuyendo la cantidad de viviendas ejecutadas con el advenimiento de la democracia, y en el caso de Trenque Lauquen, las mismas van en aumento.

En Moreno la mayor cantidad de viviendas realizadas correspondieron a las operatorias del Instituto de la Vivienda, en la década del 70 a través del FONAVI y en los 2000 con el PFV. De menor magnitud son las operatorias realizadas por el Municipio y otras organizaciones, entre las que se destaca Madre Tierra.

Fig. N° 4: Cantidad de Viviendas ejecutadas por ente de ejecución.



Fuente: Elaboración Propia.

En lo que respecta a las políticas de ordenamiento territorial estudiadas cabe destacar, que si bien el DL8912/77 de Ordenamiento territorial y Usos de Suelo indujo a los municipios bonaerenses a considerar la necesidad de ordenar y planificar la organización de los usos de suelo sobre sus territorios, omitió el abordaje de la problemática habitacional y la consideración de las villas, y en oposición, lo que sí se incorporó fue un capítulo creando la figura del “Club de Campo”. Además dicha norma, aún vigente, no regula instrumentos de captación de plusvalías, la cual constituye una herramienta legítima para recuperar una porción de la valorización de la tierra. En cambio los incrementos de valor que experimentan los terrenos a lo largo del proceso de urbanización, que en general son ajenos a los propietarios del suelo, son apropiados en forma privada por los dueños de los inmuebles.

Al respecto, la recientemente reglamentada Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, procura regular aquellas acciones dirigidas a resolver el déficit urbano habitacional, tanto desde el fomento de proyectos habitacionales, y urbanizaciones sociales, como desde la generación de instrumentos de intervención dirigidos a reducir las prácticas especulativas asociadas a la valorización del suelo, recuperando plusvalías urbanas y convirtiéndolas en recaudación pública que pueden ser destinadas al mejoramiento de la comunidad en general o específicamente a la promoción de áreas o grupos de la población vulnerable.

Reflexiones finales

El objetivo de construcción de ciudad, en pos al desarrollo armónico del ser humano solo podrá ser posible mediante un rol más activo de la sociedad acompañado de una regulación estatal en cuanto al uso y ocupación del suelo, presupuesto necesario para el desarrollo.

A partir de lo observado en los casos analizados, puede plantear una disyuntiva acerca del derecho a la ciudad: Por un lado se apuntó a lograrlo con más obra pública, pero en otros con una mejor regulación del desarrollo urbano.

La solución clásica al problema fue construir vivienda masiva e infraestructuras con recursos públicos. Pero sólo construyendo con subsidios públicos, no fue suficiente para satisfacer la demanda, no se asegura la integración plena de los pobres a la ciudad y sus posibilidades de progreso, sino que puede inclusive facilitar su segregación.

El derecho a la ciudad, no depende solamente de la realización de obras públicas, sino sobre todo de su complementariedad con mejores regulaciones del desarrollo urbano. Se observa que la concentración de pobres en territorios con altas densidades, hacinamiento y carente de servicios básicos y posibilidades de desarrollo, es consecuencia de su expulsión sistemática de áreas rentables, legitimada a partir de la realización de obras públicas y regulaciones urbanas que aunque declamen que persiguen el derecho a la vivienda digna o a la ciudad, en verdad favorecen la segregación.

Probablemente, con el aporte de las experiencias de Trenque Lauquen y Moreno, de gestión del recurso tierra, y con la sanción de la Ley de Acceso al hábitat, estemos ante un escenario donde sea posible pasar de la realización de obras públicas como único medio para responder al problema de la exclusión social y territorial, a una mayor regulación del desarrollo urbano, controlando mejor la especulación inmobiliaria. A partir de un Estado que ya no busque resolver la problemática habitacional a partir de la provisión de viviendas, infraestructuras y servicios con subsidios públicos, sino que imponiendo reglas justas de promoción y control del desarrollo urbano, complementándose con obras públicas, superando así el paradigma de la política asistencialista.

Referencias bibliográficas

Argentina. Instituto de la vivienda, Historia de la vivienda social en la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/varios/historia_vivienda.pdf [Accedido el 15 de Octubre de 2011].

BAER, L. (2012) *Mercados de Suelo y producción de Vivienda en Buenos Aires su Área Metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad*. En Revista Iberoamericana de Urbanismo nº8, pp 43-58. Disponible en:

http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/13033/1/08_03_Baer.pdf

[Accedido el 3 de Agosto de 2012].

Castells, M. (1974). *La Cuestión Urbana* (1º ed. en español), p. 143. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina Editores.

Raggio L. (1995) "Un lugar en la ciudad, Alternativas habitacionales en los tiempos de crisis.", en *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, (1º ed.), p. 25. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Reboratti, C. (2004) "Estructura y dinámica del territorio. En Teoría Ambiental del Territorio". Módulo de Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Rodulfo, B. (2006) "Políticas habitacionales en Argentina, Estrategias y desafíos".pp.1-22 Buenos Aires. Disponible en:

http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf [Accedido el 5 de Mayo de 2012].

Topalov, C. (1979). *La Urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. (1º ed.), p. 9. México: Edicol

Wagner, R. (2006) *Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina*. En Conferencia en Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, construcción y participación del conocimiento. Córdoba, Argentina. Disponible en:

<http://fcp.uncu.edu.ar/claroline/backends/download.php?url=L1VOSURBRF9WL0ZFUK5BTkRFWi4uLnBkZg%3D%3D&cidReset=true&cidReq=PDLV>. [Accedido el 20 de Octubre de 2011].

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. (1º ed.), pp. 17-23 Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.