

RESEÑAS DE TESIS DOCTORALES

Juan Pablo del Río (Universidad Nacional de La Plata)

El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes

Directora Dra. María Cristina Cravino (Universidad Nacional de General Sarmiento)

Codirectora Dra. Elsa Laurelli (Universidad Nacional de La Plata)

Fecha de defensa: 13 de abril de 2012

El año 2003 marcó un punto de inflexión en la visibilidad y en la relevancia que adquieren la cuestión de la vivienda en la agenda pública. La política federal de vivienda que inauguró el gobierno de Néstor Kirchner prometía reescribir la historia habitacional del país bajo los lineamientos y las intervenciones del Plan Federal de Construcción de Viviendas en sus diferentes modalidades. En el Conurbano Bonaerense, para los años 2003-2010, la intervención prevista equiparaba el crecimiento demográfico del último período inter-censal, mientras que el volumen de soluciones habitacionales¹ igualaba el de las intervenciones habitacionales realizadas en los últimos 27 años (1976-2003). En un contexto de escasez de suelo urbano –rasgo que caracteriza a la región–, el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires implementa la política federal de vivienda bajo la modalidad “Tierra y Proyecto Urbano”, que resuelve la adquisición de suelo para la vivienda social vía el mercado y por intermedio de las empresas constructoras².

No escapa a ningún científico social que se dedique a los estudios urbanos el hecho de que el Conurbano Bonaerense, junto con la Ciudad de Buenos Aires, define la región metropolitana más populosa y extensa del país. Sin embargo, a veces olvidamos que las políticas de vivienda son también políticas urbanas y que, por ende, dejan marcas en la estructura de

nuestras ciudades y en las vidas de sus residentes. También frecuentemente olvidamos que el volumen de las intervenciones no es el único factor a tener en cuenta en la evaluación de dichos efectos. Afortunadamente Juan Pablo del Río no olvidó ninguna de estas cuestiones. Advirtió que una política de vivienda de estas magnitudes y bajo la modalidad que finalmente adoptó³ en el Conurbano Bonaerense indefectiblemente tendría efectos en la producción del espacio urbano y en la vida cotidiana de sus habitantes. De este modo, su tesis recupera esta preocupación e indaga el lugar que finalmente le asigna la política pública a la vivienda social en el Conurbano Bonaerense. Para ello, da cuenta de la posición relativa de la vivienda social en el mercado residencial de localizaciones intra-urbana. Asimismo, indaga los efectos de la política en las trayectorias residenciales de los habitantes y en su experiencia del habitar; para, finalmente, advertir las consecuencias urbanas y sociales de esta acción pública en términos de las condiciones de acceso a externalidades urbanas que produce y los cambios (o continuidades) en el patrón residencial de los sectores populares que propicia.

Para ello se apoya en una estrategia cuali-cuantitativa que le permite producir información en tres escalas de análisis: i) la de la estructura del mercado de localizaciones residenciales intra-urbanas a nivel municipal y regional. ii) La del proceso de implementación de la política federal de vivienda; en particular, la del proceso de adquisición del suelo y su localización. Y iii) la de las geografías y trayectorias residenciales de los habitantes de tres barrios de vivienda social. En este punto, además de la proliferación de fuentes y registros utilizados, interesa destacar la metodología construida para dar cuenta de las características que definen la estructura del mercado de localizaciones residenciales intra-urbanas a nivel municipal y regional.

A fin de dar cuenta de la posición de las tierras adquiridas bajo las distintas modalidades, en general, y bajo la modalidad de aporte de tierras por empresas constructoras, en particular, en la estructura urbana, del Río –en colaboración con su colega Juan Duarte– construye un instrumento que le permite caracterizar la posición de las diferentes localizaciones⁴ teniendo en cuenta el nivel de consolidación urbana, las condiciones habitacionales, el nivel socioeconómico promedio de sus residentes, la proximidad a las redes de transporte y la proximidad a las centralidades urbanas y al borde periurbano. En ese marco, sistematiza información sobre una serie de variables que le permiten caracterizar la totalidad del espacio urbano de los 24 partidos que definen el Conurbano Bonaerense, con base en datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (2001) y otras fuentes de información secundarias. La unidad de análisis espacial seleccionada para caracterizar

la estructura urbana a escala metropolitana y municipal fue el radio censal. Por medio del procesamiento de los 7.924 radios censales urbanos, del Ríó y Duarte (2011) definen una matriz que permite identificar, en términos analíticos, la posición de los barrios de vivienda social construidos en el marco de la política pública en el mercado de localización intra-urbana.

TABLA 1: Posición de las tipologías y modalidades de adquisición de suelo para barrios de vivienda social en la estructura urbana de los 24 partidos del AMBA

Estructura urbana clasificada por deciles						
Decil	Tipologías de adquisición		Modalidades de adquisición		Programas habitacionales	
10						+
9						
8						
7						
6			Prescripción administrativa	PA		
5	Instrumentos Urbanísticos Estado Terrateniente	IU ET	Cesiones urbanísticas Tierra fiscal ocupada	CU TFO	SPFUVyA	VyA
4	Instrumentos Jurídicos	TP IJ	Tierra fiscal vacante	TP TFV		
3	Instrumentos Tributarios	IT	Expropiación Dación en pago	E DP		
2	Mecanismo de Mercado	MM	Donación de tierras de privados Compra directa Juicios por deuda	TP CD JD	PFEH PFCV	TyT CV
1			Tierra y Proyecto Urbano	TUP		-

FUENTE: del Ríó y Duarte, 2011. Nota: SPFUVyA corresponde al Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos, una variante del PFCV en la provincia de Buenos Aires; PFEHT refiere a Programa Federal de Emergencia Habitacional, también conocido como "Techo y Trabajo" y PFCV refiere al Programa Federal de Construcción de Viviendas.

Recuperar la cuestión locacional en el marco de una tesis doctoral que se inscribe, desde el punto de vista epistemológico, en una perspectiva interpretativa no resulta una tarea sencilla. El abordaje locacional ha sido ampliamente desarrollado por los representantes de la escuela neoclásica y darle una *vuelta de tuerca* en clave del constructivismo geográfico es en sí mismo un desafío de producción de conocimiento. A partir de la noción de *mercado residencial de localizaciones intra-urbanas*, el autor intenta resaltar que “la posición de la vivienda social en la estructura socio-espacial no es neutra, sino que es producida por una relación mercantil e institucional a partir de la cual se distribuye de manera asimétrica el valor de uso complejo urbano al que refiere Topalov” (del Río, 2010: 14)⁵. En este marco, la *localización* es definida como una posición relacional que cobra relevancia cuando se analiza la estructura urbana como producto social.

Un segundo desafío que asume Juan Pablo del Río es dar cuenta de cómo estas posiciones se articulan en las trayectorias habitacionales de los habitantes y qué significan en términos del capital locacional acumulado⁶. Para ello, se propone abordar la intersección entre *el habitar* y *el residir*. En ese encuentro, del Río busca reconstruir el lugar desde el espacio vivido, las geografías personales que se trazan en los recorridos urbanos y las prácticas de uso de la ciudad, los modos de habitar y la percepción del espacio urbano desde una mirada situada en los barrios de vivienda social. A partir de separar analíticamente la experiencia del habitar *puertas adentro* y *puertas afuera*, pone en evidencia que el lugar que ocupan los sectores populares en la ciudad, mediado por las decisiones acerca de la localización de la vivienda social, no puede ser totalmente comprendido sin contemplar la mirada de los actores, sus lógicas de representación y de construcción del hábitat.

Finalmente, no es posible soslayar algunas de las cuestiones más relevantes que deja planteadas la lectura de la tesis de Juan Pablo del Río y que invitan a próximas indagaciones.

En primer lugar, resulta evidente la necesidad de profundizar la lectura en clave urbana de las políticas de vivienda. Esta relectura es la que le permite al autor advertir una de las tensiones centrales en la que se define la cuestión de la exclusión-inclusión urbano-habitacional: *quién y cómo se apropia de la renta urbana generada por la acción del Estado y el colectivo social*. Como señalamos ya en otros trabajos, las intervenciones del Estado en el territorio producen importantes *marcas* en la vida cotidiana de las familias de sectores populares y en su hábitat en tanto que contribuyen a definir *estructuras de oportunidades* para dar respuesta a los requerimientos de su vida cotidiana. El acceso a las *estructuras de oportunidades* se vincula, por un lado, con las

características del segmento del mercado de tierras y con el tipo de hábitat en el que las familias desarrollan su vida cotidiana y, por el otro, con las *condiciones de su localización* asociadas a formas diferenciales de acceso al suelo, a los servicios, a los equipamientos urbanos, a los lugares de trabajo, etc. De este modo, las *oportunidades asociadas a la localización* introducen importantes diferencias sociales entre los lugares de residencia y, también, entre sus habitantes; se constituye –de este modo– en un factor crítico de estratificación socio espacial (Di Virgilio, 2011).

De este modo, la tesis de Juan Pablo del Río recupera y pone nuevamente sobre el tapete la cuestión locacional. La política federal de vivienda, entre los años 2003 y 2010, no supuso una ruptura de la lógica del mercado en la asignación de localizaciones residenciales intra-urbanas. Muy por el contrario, reconoció con creces al mercado como mecanismo eficiente de asignación de suelo urbano. El desafío es, entonces, seguir indagando en la cuestión locacional desde una perspectiva crítica que permita *sacarle punta* a una cuestión conceptualizada desde otros marcos interpretativos pero que en la actualidad cobra especial relevancia.

Finalmente, abre caminos para la indagación de las intersecciones que existen entre la geografía de la estatalidad y las geografías de los habitantes. Son pocos los trabajos que intentan vincular los procesos que ocurren a nivel de la ciudad y las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda con las historias y los recorridos habitacionales de los habitantes. Abonar en esta línea, tal como señala el autor, es lo que nos permitirá finalmente advertir hasta qué punto las dinámicas del hábitat popular son consideradas (o no) en el marco del diseño y la implementación de las políticas públicas.

Referencias

- DEL RÍO, Juan Pablo (2010) “El lugar de la vivienda social en la ciudad. Una mirada desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias habitacionales de los destinatarios”. Trabajo presentado en III Jornadas del Doctorado en Geografía. Desafíos Teóricos y Compromiso Social en la Argentina de Hoy. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. 29 y 30 de septiembre.
- DEL RÍO, Juan Pablo y DUARTE; J. (2011) “Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense”. En DI VIRGILIO, María.; HERZER, Hilda; MERLISNKY, G. y RODRÍGUEZ, C.

(Comps.); *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

DI VIRGILIO, María M. (2011) "Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires". En ARZATE SALGADO, J.; GUTIÉRREZ, A. y HUAMAN, J. (Comps.); *Reproducción de la pobreza en América Latina Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*. Buenos Aires: CLACSO.

DUHAU, E. y GIGLIA, A. (2009) *Las reglas del desorden: Habitar la metrópolis*. México D.F.: Siglo XXI.

DRA. MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES/CONICET

Notas

¹ Particularmente entre 2004-2007.

² En un marco de recesión y crisis económica, la política de vivienda no era sólo una respuesta al déficit habitacional persistente sino, antes bien, un motor de desarrollo de estrategias de intervención extra-sectoriales. Se trató fundamentalmente de una política de construcción de obra pública con mano de obra intensiva, que operaba concomitantemente como política de empleo y de contención social. De este modo, la producción de vivienda se concibió como un camino por el cual transitar la salida de la crisis.

³ Si bien su implementación adoptó diversas modalidades, en el Conurbano Bonaerense, "Tierra y proyecto Urbano" fue la de mayor peso relativo. Un relevamiento de 110 barrios de vivienda social desarrollados bajo el Plan Federal de Vivienda en la región puso en evidencia que bajo la modalidad de aporte de tierras por empresas constructoras se construyó el 52.1% de las viviendas y se adquirió el 50.5% de la superficie del suelo (del Río y Duarte, 2011).

⁴ Área y barrios en los que se emplazan los proyectos.

⁵ Así definido, el concepto se inscribe en la línea de pensamiento de la división social del espacio residencial y estructura socio-espacial de Duhau y Giglia (2009).

⁶ "Según Abramo (2006), las familias disponen de un *capital locacional* que se aprecia/devalúa a lo largo del tiempo según la localización relativa

en la permanente reconfiguración del mapa de externalidades urbanas y la cualificación intrabarrial a largo plazo. Al momento de tomar decisiones, las familias realizan cálculos presupuestarios intertemporales que acompañan la posición relativa de su capital (inmueble-residencia) en la jerarquía intraurbana, evalúan beneficios/pérdidas de su movilidad residencial (eventual desplazamiento territorial de la unidad residencial familiar) en la estructura intraurbana. El reposicionamiento de ese capital puede significar tanto una movilidad ascendente de la familia como un estancamiento en la calidad de vida. Sin embargo, un estancamiento en la jerarquía locacional urbana no significa necesariamente una reducción del bienestar de la familia o viceversa. Un desplazamiento hacia la periferia se traduce en ganancias monetarias que se traduce en mayor superficie residencial, a la vez que en mayores costos de transporte, pero también en el potencial desarraigo social. Así, los movimientos en el mapa de accesibilidad se relacionan con el consumo de espacio, los tiempos de desplazamiento, las externalidades del vecindario, la historia de consolidación barrial, entre otros factores” (del Río, 2010: 11).