

Autores: Cisterna Carolina\* y Matteucci Lucía\*\*

\*Licenciada en Geografía (UNC). Becaria Doctoral del CONICET (IIFAP-UNC) carocisterna@gmail.com

\*\*Licenciada en Geografía (UNLP). Becaria Doctoral del CONICET (CIG-IDHICS-UNLP)

luchamate@gmail.com

MESA 40 | La urbanización latinoamericana en el capitalismo actual

## **La urbanización en Argentina durante el Neodesarrollismo. Una lectura desde las rupturas y continuidades con el período neoliberal**

### **1. Introducción**

Luego de la crisis del año 2001 la Argentina experimentó, con la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso, una fuerte recuperación económica producto de la implementación de políticas económicas que mejoraron la rentabilidad de algunas ramas industriales y sectores exportadores. Esto a su vez se tradujo en un crecimiento de la economía a altas tasas hasta 2009, que llevó a una disminución considerable de los índices de desempleo y de pobreza. Sin embargo, el acceso a la ciudad parece ser crecientemente desigual. El mercado inmobiliario en las grandes ciudades de nuestro país se ha transformado en un destino privilegiado de la inversión financiera, lo que lleva a que el suelo urbano sufra un proceso de apreciación diferencial y que, en consecuencia, sea cada vez mayor el esfuerzo que los trabajadores deben realizar para acceder a un inmueble dentro del mercado formal.

Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto de investigación “*Ciudad, mercado inmobiliario y conflicto. Una aproximación metodológica para la construcción de un observatorio urbano*” (UNLP). El mismo tiene por objetivo analizar la evolución del mercado inmobiliario del Gran La Plata en la última década y los vínculos existentes entre su desempeño y el surgimiento de conflictos urbanos que interpelan al Estado. Frente a este marco, uno de los ejes de análisis refiere a la relación entre las dinámicas macroeconómicas y la producción de ciudad, entre capital y estructura urbana. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar las características que asume el proceso de urbanización en la Argentina posneoliberal (2003- 2015), atendiendo a tres nudos problemáticos: el **mercado de suelo urbano**, la **política urbana** y el **acceso a la ciudad de las mayorías populares**. A modo de hipótesis se cree que si bien con posterioridad a la crisis de 2001 ha habido un relativo cambio en el rol del Estado frente a la política habitacional y han mejorado ciertos indicadores que reflejan el déficit habitacional, las condiciones de desigualdad en el acceso a la ciudad se mantienen e incluso se profundizan, debido a una mercantilización cada vez mayor del suelo urbano. La política habitacional, a pesar de su mayor impronta que en décadas anteriores, se constituye más en una estrategia económica de dinamización de la economía, que en una herramienta

que permita resolver el problema habitacional de las amplias mayorías. Entendemos esta tensión entre mercantilización e inaccesibilidad como una parte paradójica del modelo neodesarrollista.

El trabajo se encuentra dividido en dos grandes partes: en la primera, en un primer momento, se hace un breve recorrido por los antecedentes teóricos para analizar un proceso de urbanización situado histórica y geográficamente, y, en un segundo momento, se abordan las continuidades y rupturas en términos macroeconómicos y políticos, entre el modo de acumulación neoliberal y el posneoliberal. En la segunda parte interesa indagar las características principales de dicho pasaje pero en términos del proceso de urbanización. Para ello, primero se describen las tres dimensiones que se propusieron analizar -el mercado de suelo urbano, la política urbana y el acceso a la ciudad de las mayorías populares- y por último, pensando una serie de reflexiones y consideraciones finales, se problematiza dicho proceso de urbanización pensándolo en términos de lo que creemos que es parte de una gran paradoja.

## **2. Dinámicas macroeconómicas y procesos urbanos**

El interés por las peculiaridades de los procesos de urbanización a lo largo de los ciclos de acumulación capitalista en las distintas ciudades del mundo, y la identificación de períodos caracterizados por determinadas formas urbanas, lógicas de organización y dinámicas de cambio ha sido objeto de indagación de diversos autores. Fueron particularmente Henry Lefebvre y Cristian Topalov quienes, como parte de la nueva sociología francesa, comenzaron a poner en evidencia y discusión la relación entre ciudad y capitalismo.

Lefebvre (1962, 1972, 2013 [1974]), en sus trabajos sobre lo urbano<sup>1</sup>, sostiene la tesis de que cada tipo de sociedad conforma un espacio específico y postula la hipótesis del advenimiento de la urbanización completa, de la *sociedad urbana*. En este marco plantea, dentro de la *teoría unitaria del espacio*<sup>2</sup>, que el espacio es un producto social, parte y extensión de la estructura tecno-económica de la sociedad capitalista (de las relaciones económicas sociales); dando importancia de esta manera, a la reconstrucción de la historia del espacio desde la dialéctica espacio-sociedad (Martínez, 2013). Por su parte, para Topalov (1979) la ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas y es donde se dan las condiciones generales para la búsqueda de la plusvalía de

---

<sup>1</sup> Es necesario aclarar, como bien lo plantea Martínez (2013), el pensamiento sobre lo urbano de Lefebvre es un eslabón más –aunque ciertamente crucial- en un pensamiento de largo alcance en el autor que aspira a caracterizar los rasgos y tendencias dominantes de la sociedad contemporánea.

<sup>2</sup> En su obra “La producción del espacio” (1974), con una propuesta relacional crítica, formula la *teoría unitaria del espacio*, consistente en la concepción de una articulación de diferentes formas de espacialidades (física, mental y social), que confluyen, configuran y transforman un mismo espacio físico.

los capitalistas. Es decir, que para el capital, el valor de uso de la ciudad se basa en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista, de la circulación del capital, y de la producción y reproducción de la fuerza de trabajo.

Estas proposiciones teóricas sobre la *producción del espacio* y la *urbanización capitalista*, elaboradas a partir de la experiencia europea, contribuyen a reforzar la idea de la necesidad del estudio de la ciudad capitalista, del análisis del fenómeno urbano, desde métodos de estudio que pongan en diálogo y relación las formas contradictorias de urbanización y producción del capital. Autores como Harvey (2004, 2007)<sup>3</sup> y los latinoamericanos, Santos (2009)<sup>4</sup>, Abramo (2006, 2009) y Jaramillo (2009) entre otros, van a reforzar estos postulados con contribuciones atinadas para el estudio de las dinámicas urbanas contemporáneas.

Interesa resaltar de este último grupo de autores, los aportes de Abramo (2009) en tanto sostiene que es necesario comprender las particularidades históricas de la producción de lo urbano como formas de acumulación y reproducción del capitalismo; y en este marco, buscar la articulación entre el capitalismo y la estructura urbana, dejando de lado enfoques universalistas de la lógica del capital. Desde su vínculo con los cambios en el régimen de acumulación y en los modos de regulación, Abramo sostiene que a lo largo de la historia la relación entre desarrollo capitalista y urbanización ha configurado diferentes *regímenes urbanos* (períodos particulares de la historicidad urbana) y funcionalidades urbanas, necesarias de identificar para poder comprender las dinámicas urbanas. En este marco, para el autor, independientemente de las diferentes perspectivas teóricas, el mercado del suelo está en el corazón del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericanas, principalmente en los períodos contemporáneos.

Desde el reconocimiento de estos aportes, nos preguntamos a cerca del proceso de urbanización contemporáneo de las ciudades argentinas desde sus intrínsecas dinámicas económicas, políticas y sociales. Se busca analizar el vínculo entre los cambios económicos con posterioridad a la crisis de 2001, y las dinámicas urbanas de producción y acceso de las principales ciudades argentinas, buscando reforzar un estudio del proceso de urbanización situado histórica y geográficamente.

---

<sup>3</sup> Para Harvey (2009), el crecimiento de la urbanización global que se ha desarrollado en los últimos años, se explicaría principalmente por la necesidad del capital en canalizar excedente hacia nuevos espacios y mercados urbanos dada la crisis de producción y de realización del valor. La inversión en capital fijo busca el beneficio de adquirir rentas por el valor de uso de las construcciones (alquiler) o por la especulación con el crecimiento del valor de venta de los mismos; y se sitúan dentro de lo que él reconoce como *circuito secundario* de la acumulación del capital.

<sup>4</sup> Milton Santos invita a pensar la urbanización desde características y particularidades latinoamericanas, y realiza una propuesta conceptual de dos planos de análisis, diferentes y complementarios: el de la economía política de la urbanización y el de la política económica de la ciudad. El autor propone entender el espacio urbano desde estos dos planos inseparables, que tienen en cuenta el funcionamiento del capital, las divisiones territoriales del trabajo, el medio construido y la socialización capitalista, identificando las formas urbanas y su apropiación y organización en cada fase de la producción (Santos, 2009).

### **3. Dos modelos de acumulación: Neoliberalismo y Neodesarrollismo. Una lectura desde sus rupturas y continuidades.**

Luego de la crisis de inicio de la década, particularmente desde 2003, Argentina comenzó un proceso de *“normalización política e institucional y de establecimiento de las bases de un nuevo ‘modelo económico’ con orientación exportadora, {...} acompañado además por la constitución de una hegemonía desarrollista, impulsada por el nuevo bloque en el poder”* (López y Ducid; 2015). Al igual que en todo proceso histórico, el inicio y consolidación de este nuevo modelo se asienta sobre las bases del modelo anterior, por ello, es importante describir, al menos brevemente, las características fundamentales del proyecto neoliberal y qué factores llevaron a su crisis y el surgimiento de uno nuevo.

Según Félix y López (2012), el neoliberalismo se inició a mediados de los años setenta como un proyecto político y económico que buscaba la reconstrucción global del poder de los sectores dominantes del capitalismo, a partir del debilitamiento del conjunto de las organizaciones populares y obreras que en aquel momento ponían en cuestión dicha dominación. El neoliberalismo surge en un contexto de crisis del modelo económico de posguerra, caracterizado por cierta inclusión social; y se orientó a facilitar la reestructuración del capital a escala mundial promoviendo el desarrollo del capital financiero, la flexibilización laboral, la apertura y desregulación económica y el ajuste en el sector público, incluyendo la privatización de empresas públicas como medio para garantizar y orientar este proceso. Basualdo (2003) explica que durante el período neoliberal, la economía argentina se caracterizó por el estancamiento con fuertes oscilaciones de incremento y caída del PBI, caída de la inversión, deterioro del mercado de trabajo y de los salarios, con una consecuente concentración del ingreso, al mismo tiempo que se observó una expansión del sector financiero, proceso íntimamente vinculado al endeudamiento externo. Durante la última parte de este periodo, a partir de 1991, se estableció el régimen de convertibilidad que generó una dinámica económica con eje en la paridad cambiaria, la valorización financiera, el endeudamiento y la transferencia de recursos al exterior. Asimismo, se implementaron reformas estructurales a través de la privatización de empresas estatales, la concesión de servicios públicos, la apertura externa, la desregulación de la economía y la reforma del Estado. Esta combinación de un tipo de cambio fijo y reformas estructurales posibilitó a los sectores dominantes una expansión de sus intereses en un marco de estabilización de precios.

Las reformas políticas, económicas y sociales que se dieron en Argentina redefinieron la interrelación entre Estado, mercado y trabajo. Este modelo de desarrollo dio lugar a la profundización de la reprimarización y desindustrialización de la economía, a la centralidad del capital financiero, al ajuste del sector público, la precarización de los trabajadores y el empobrecimiento general de la población (Félic y López, 2012). Esta situación político-económica terminó por “estallar” durante la crisis<sup>5</sup> del 2001, dando cuenta de los límites de ese modelo<sup>6</sup>.

Al respecto, Basualdo (2003) sostiene que en medio de una fuerte crisis político-institucional, el nuevo gobierno surgido de un acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios, tomó una serie de medidas de política económica y financiera que marcaron la salida de la convertibilidad y generaron un nuevo escenario<sup>7</sup>. López (2014), desde el repaso bibliográfico y el reconocimiento y análisis de los discursos de diversos actores dominantes y subalternos, identifica seis políticas macroeconómicas relevantes para el período estudiado: el *tipo de cambio real competitivo y estable* (TCRCE), una política monetaria que favorece *bajas tasas de interés reales*, una política fiscal que apunta a sostener el *superávit de las cuentas públicas*, una *política laboral* ligada a la reactivación de las negociaciones colectivas y una *política de ingresos compensatoria*.

De esta manera, el establecimiento de un “dólar alto” –y una baja tasa de interés- creó las condiciones para una recuperación de los sectores productivos orientados al mercado interno y una mejora de competitividad para los sectores exportadores, iniciándose así una etapa en la que se registran incrementos en la actividad económica, el empleo, la recaudación impositiva, el consumo y el comercio exterior, y disminuyen consecuentemente la desocupación y la pobreza. Este nuevo modelo económico y político que comienza a desarrollarse con posterioridad a la crisis y a la salida

---

<sup>5</sup> Adrian Piva (2015) en su libro “Economía y política en la Argentina kirchnerista”, sostiene que la crisis de 2001 fue eminentemente política, producto del estallido de la contradicción entre necesidades del proceso de valorización y las necesidades de su legitimación. La convertibilidad constituía un marco de unidad de las distintas fracciones del capital, sin embargo “*la crisis abrió el espacio para las disputas entre diversas fracciones del capital, en tanto que la salida de la convertibilidad a través de la devaluación del peso supuso una distribución desigual de los costos de la crisis entre esas distintas fracciones*” (p.27).

<sup>6</sup> En cuanto a los aspectos económicos, según López (2014), los más significativos fueron la caída sostenida en la rentabilidad del conjunto de la clase dominante – que condujo a la quiebra masiva de empresas pequeñas y medianas y la consecuente concentración del capital –, la explosión de los niveles de desempleo y pobreza – que intensificaron las demandas de las organizaciones subalternas en torno al trabajo y los ingresos – y la crisis fiscal del Estado. A su vez, en relación al deterioro de la hegemonía y la crisis de representación política, el año 2001 clarificó el grado de exclusión política al que estaban sujetos los distintos actores subalternos. La misma se presentó no sólo en el conjunto de los partidos políticos sino que, sobre todo, tuvo su correlato en las disputas al interior del Partido Justicialista (PJ), donde sin una hegemonía clara dichas disputas (dentro de lo que sería un “sistema político en sí mismo”), no se resolvieron hasta la llegada de Eduardo Duhalde a la presidencia como referente más importante del poder territorial bonaerense (Torre, 2012. En López y Ducid, 2015).

<sup>7</sup> En enero de 2002, se decidió devaluar en más del 200% el peso argentino –el cual se mantenía bajo una relación cambiaria fija e igualitaria con el dólar estadounidense desde la aplicación de la Ley de Convertibilidad en 1991-, estableciendo un dólar estable y caro, o el denominado “tipo de cambio real competitivo y estable”. López y Ducid (2015) y Cantamutto (2012) coinciden en que la devaluación fue una estrategia político-económica de ciertos sectores concentrados de la clase dominante, en particular, de aquellos nucleados en el llamado Grupo Productivo (GP). Para ampliar ver López y Ducid (2015) p. 12.

de la convertibilidad, va a ser reconocido por diversos autores como un modelo de tipo **neodesarrollista**. Para Feliz y López (2012), si bien este nuevo proyecto se caracterizó por ciertas rupturas con el modelo neoliberal precedente, no marcó transformaciones radicales de los elementos súper-estructurales heredados del patrón de acumulación anterior. Así, el pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo debe ser analizado como una transformación en la forma del desarrollo capitalista, pero que no involucró una transformación esencial en el mismo.

Haciendo un análisis de los cambios a nivel de la forma del Estado, Piva (2015) sostiene la hipótesis de que el gobierno nacional kirchnerista tuvo un papel singular en la recomposición del poder político luego de la crisis de la convertibilidad. Específicamente, dicha tarea se logró a través de una estrategia de satisfacción gradual de ciertas demandas obreras y populares en los límites de un proceso de recomposición de la acumulación y de la dominación sin que existan reversiones radicales de la reestructuración del capital y del Estado de los noventa. A su vez, la recomposición del consenso por parte del Estado se dio mediante la incorporación de demandas sociales y mediante la recuperación de una mayor capacidad de arbitraje entre fracciones del capital (p.179). En este sentido, para el autor desde 2002-2003 asistimos a un proceso de desorganización de la forma de Estado existente en los años noventa, pero donde los aspectos o tendencias al cambio entran en creciente contradicción con importantes continuidades, y donde varias de estas tendencias “novedosas” han fracasado con sus objetivos o generado desequilibrios en otras áreas de la política pública (p 125).

En lo que refiere a lo económico, a partir de este nuevo modelo, los sectores dominantes vinculados al capital extranjero, que habían consolidado y aumentado su poder con el neoliberalismo, consiguieron recuperar la iniciativa y capacidad de articulación y conducción estratégica del capitalismo en Argentina. El nuevo proyecto trajo cambios en las formas y tipo de producción, como así también en la apropiación de la riqueza y su distribución. En este sentido, López (2014) destaca cómo la devaluación permitió la conformación de un bloque de diferentes actores de clase, un *proyecto hegemónico*, que se dio en llamar Grupo Productivo, impulsado por la Unión Industrial Argentina, el cual logró instalar una estrategia de acumulación que “...difería del ideario desarrollista clásico de los años '50 y '60: *la orientación exportadora* que debía tener el nuevo “modelo de crecimiento””. (p.4). Para el autor, el camino por una estrategia de acumulación ligada al desarrollo del mercado interno era resignado al enfrentarse a “...dos barreras estructurales: las actividades más

dinámicas se encontraban ligadas a la exportación; y los ingresos de las clases subalternas se hallaban pauperizados”. (p.5).

De esta manera, la centralidad en el crecimiento exportador potenció el crecimiento y competitividad de la industria local en los mercados internacionales. Así, la primarización y extranjerización de la economía, comprendió el desarrollo de ramas de producción centradas en la extracción de recursos naturales por empresas privadas y capitales transnacionales, y en la superexplotación de la fuerza de trabajo (Féiz y López, 2012). Sin embargo, partir del año 2008 se frenó el crecimiento, desapareció el superávit fiscal y se detuvo la creación de empleo, sumado al proceso de devaluación del tipo de cambio, a la suba en la tasas de interés y a una progresiva aceleración de la inflación, por lo que el modelo comenzó a mostrar sus barreras estructurales más fuertemente.

Estos aspectos económicos y políticos mediante los cuales intentamos caracterizar de forma breve el modelo de acumulación surgido con posterioridad a la crisis de 2001 resultan importantes para dar cumplimiento al objetivo de la ponencia. Por ello, serán retomados en los siguientes apartados, pero haciendo hincapié en las cuestiones que tienen que ver con la producción de las ciudades argentinas en los últimos años.

#### **4- El neodesarrollismo y su dinámica en los principales espacios urbanos argentinos**

Habiendo caracterizado en términos macroeconómicos y políticos el pasaje del modelo neoliberal al neodesarrollista en función de ciertas rupturas y continuidades, en este apartado nos proponemos relacionar dichos cambios con el proceso de urbanización específicamente. La expansión de la mayoría de las ciudades argentinas en la última década, estuvo marcada por ciertas dinámicas políticas, económicas y sociales que podrían definir un nuevo patrón de producción del espacio urbano. Para afrontar tal interrogante resulta indispensable abordar los cambios referidos a las lógicas económicas urbanas y la política urbana, poniendo en cuestión y problematizando las condiciones de acceso a la ciudad.

##### **4.1 El Neodesarrollismo y el *boom* inmobiliario**

En primer lugar es necesario destacar que aunque en los inicios del nuevo régimen se dio una caída y una casi desaparición del crédito bancario hipotecario (elemento central en las dinámicas de la demanda de inmuebles)<sup>8</sup>, la crisis y las nuevas medidas generaron una activación histórica del mercado inmobiliario. Según del Rio (2014), “*el sector de la construcción se transformó en una*

---

<sup>8</sup> Desarrollaremos este aspecto en el apartado siguiente.

*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), creciente al doble que el conjunto de la economía y más que ninguna otra actividad económica (DNPM, 2010) ”<sup>9</sup>.*

En otros trabajos (Cisterna, Matteucci, Laborde, 2014; 2015) ya hemos analizado los factores de tal reactivación: una alta rentabilidad por reducción de los costos de construcción debido a la devaluación<sup>10</sup>, sumado al crecimiento de los excedentes del sector agropecuario y su aparente redireccionamiento en la compra de inmuebles como activos financieros; la alta rentabilidad comparada que la inversión en suelo arrojó<sup>11</sup>; las propias oscilaciones ascendentes en los precios del suelo (que potenció la especulación del mismo) y la emergencia de nuevos agentes económicos urbanos (promotores inmobiliarios) como propulsores claves de la misma dinámica de expansión. Complementariamente, Lapelle, López Asensio y Woelflin (2011) en su trabajo sostienen que si bien el sector inmobiliario, y de la construcción en particular, se había visto duramente afectado a fines del período de la convertibilidad, se convirtió en uno de los sectores líderes de la recuperación económica a partir de la devaluación del peso en 2002.

En el Gráfico 1 se observa cómo durante el período 1993-2001, el Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC<sup>12</sup>) registró valores promedios constantes, con un leve descenso durante 1995 (que se puede entender como consecuencia de la crisis internacional), y un pico de la actividad en 1998. Durante los primeros años de la década de 2000, se produjo una gran contracción de la actividad inmobiliaria y de la construcción, producto de la coyuntura político-económica (la incertidumbre financiera, devaluación del peso, falta de crédito hipotecario y financiamiento al sector). Sin embargo, será luego de 2003 que comenzará una nueva fase expansiva de la actividad constructiva hasta 2009, superando ampliamente los valores de la década anterior. En 2009 la crisis

---

<sup>9</sup> Para del Río esta apuesta al “poder de los ladrillos” se explica principalmente por el efecto multiplicador de la actividad de la construcción sobre la economía en general tras su capacidad de tracción de cadenas productivas de bienes y servicios. Sumado a esto, el autor añade la importante que el tándem construcción-obra pública de la agenda pública buscó reforzar, mediante la inversión pública en infraestructura, la productividad general del sector.

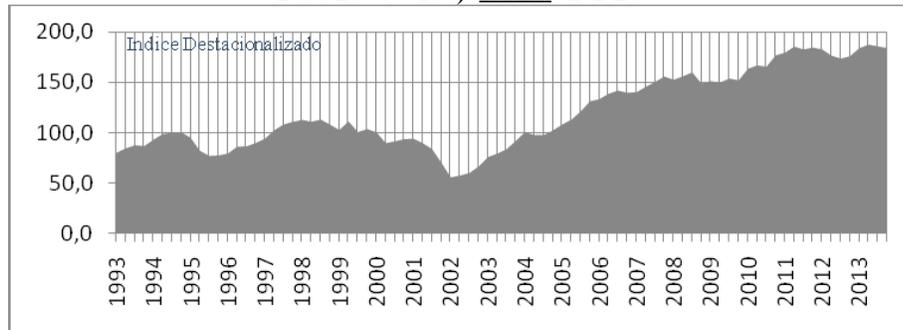
<sup>10</sup> El costo de la construcción se desbarrancó en 2002 seis meses más de un 50% (Baer, 2008); pero el costo de mano de obra y de los materiales de construcción mantuvo en 2002 el mismo valor en pesos que había tenido antes de la devaluación; dando posibilidades a los agentes inmobiliarios de obtener una sobreganancia extraordinaria.

<sup>11</sup> una tasa de interés negativa frente a la inflación y a la escasez de alternativas de inversión lo que generó una reducción de los costos de oportunidad al momento de elegir el suelo como opción (los depósitos en plazo fijo dejaron de ser una opción rentable, posibilitando que la apuesta por el m<sup>2</sup> sea el mecanismo privilegiado de refugio de valor entre 2001 y 2010). Así Pertierra Cánepa y Pantanetti (2011), ponen al descubierto que luego de la inversión en oro, el m<sup>2</sup> pasó a ser la inversión más rentable entre 2001 y 2010; mientras que el plazo fijo tuvo una variación en pesos de 164%, la variación del dólar fue 296%, la inflación acumulada ascendió al 454%, el incremento del precio promedio del m<sup>2</sup> fue del 502% y el oro aumentó en 1613%.

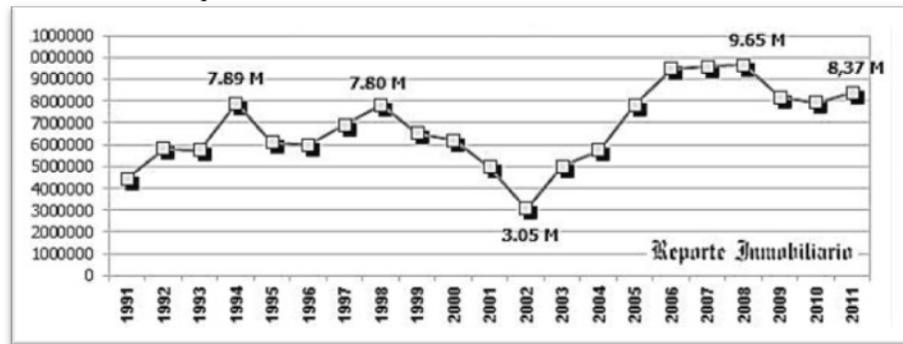
<sup>12</sup> El Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC) refleja la evolución del sector de la construcción a partir del comportamiento de un conjunto de insumos representativos: cemento, hierro redondo para hormigón, revestimientos cerámicos, pinturas para construcción y uso doméstico, vidrio plano, ladrillos huecos, asfalto y tubos de acero sin costura. Tiene periodicidad mensual y refleja la actividad de la construcción tanto en el sector público como privado.

financiera internacional impuso una contracción a la industria con una caída del 2%, siendo el crecimiento anual promedio del sector en el período 2003-2011 del 13,6%. Movimientos similares al ISAC se pueden ver en relación a los m<sup>2</sup> permitidos para la construcción (ver Gráfico 2).

**Gráfico 1: Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción. Serie trimestral, período 1993 a 2013 (Índice Base 2004 = 100). Fuente: INDEC**



**Gráfico 2: Superficie permitida total, por año en Argentina, en millones de m<sup>2</sup>. Fuente: INDEC (muestra 42 municipios) 1991- 2011. Fuente: Reporte Inmobiliario**



Esta producción estuvo motorizada principalmente por viviendas de categoría alta, orientada a los sectores medio-altos y altos, que no suelen recurrir al crédito hipotecario como mecanismo de acceso, sino de su capacidad de ahorro (Guevara, 2014). Así, luego de la crisis de 2001, las principales ciudades del país reforzaron una funcionalidad urbana clave para el capital: absorber excedentes y reproducirlos mediante la especulación en la compra y venta de suelo urbano. De esta manera, y tal como afirma Abramo (2009), el mercado inmobiliario se convirtió en el principal eslabón de la valorización del capital y está en el corazón del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericanas.

#### **4.2 La política urbana en la década de la *in (ex) clusión social***

Como se planteó, la crisis del 2001 y el cambio del régimen de acumulación supusieron un cambio en el modelo de Estado, y consecuentemente en el tipo de política urbana con respecto al período

neoliberal. En este punto se pretende hacer una breve caracterización de la política urbana <sup>13</sup> durante la última década, sin perder de vista las rupturas y continuidades con el modelo precedente, y poniendo el acento fundamentalmente en lo que respecta a política de vivienda, por considerarla como un eje central en el acceso a la ciudad, pero sin desconocer otros aspectos importantes de dicho acceso como la infraestructura <sup>14</sup>, los servicios urbanos <sup>15</sup> y los marcos regulatorios <sup>16</sup> de producción del espacio urbano. En este marco, resulta interesante pensar y problematizar el rol de la política urbana en esta última década a partir de las ideas de *inclusión/exclusión e igualdad/desigualdad social*, como sostiene Kessler (2014), son parte del *espíritu* de estos tiempos y presentarse tanto en la fundamentación de numerosas políticas públicas, como en las reivindicaciones de diferentes grupos y movimientos sociales <sup>17</sup>.

Un eje fundamental que hace a la política urbana frente a la in/exclusión de las mayorías populares a la ciudad es lo referido al **financiamiento de la vivienda**, ya sea mediante subsidios <sup>18</sup>—para los de menores ingresos-, o mediante el crédito —para los de ingresos medios, medio-bajos-.

Siguiendo las reflexiones de del Río (2011), durante los noventa se verifica un proceso de abandono de concepto de vivienda social <sup>19</sup>, ya que el origen del financiamiento pierde el vínculo con la

---

<sup>13</sup> Entendemos la política urbana como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social (del Río, Ursino y Vértiz, 2013).

<sup>14</sup> Kessler (2014) desarrolla una interesante reconstrucción de antecedentes sobre el tema.

<sup>15</sup> En materia de servicios públicos se destaca una expansión de los subsidios y una reestatización de algunas empresas vinculadas. En el caso de la política de subsidios a los servicios públicos se intentó con la misma controlar la inflación y competitividad realizando un esquema en el que las tarifas eran controladas o se mantenían igual; recién en 2012 los subsidios a los sectores medios-altos y altos fue puesto en debate y comenzaron a ser parcialmente sustituidos. En cuanto a la reestatización de la prestación de servicios el caso de la empresa Aguas y Saneamientos (AySA), ex Obras Sanitarias de la Nación que había sido privatizada en 1993, vuelve a quedar en manos del Estado en 2006, y adquiere como propósito la universalización del servicio. Sin embargo estos avances al no estar dentro de un proyecto político que cuestione y accione frente a las lógicas especulativas de producción urbana, termina transfiriendo recursos públicos a sectores rentistas -como el sector inmobiliario que ha podido externalizar en el Estado los costos del proceso de urbanización-.

<sup>16</sup> La intervención estatal en lo que refiere a marcos regulatorios de los mercados de suelo ha continuado con la inercia liberal. Si bien existen hoy muchos debates en lo que concierne a la capacidad que tienen los gobiernos para poder establecer medidas y políticas reguladoras, poco se ha desarrollado al respecto; y cuando se han visto políticas progresistas en estos temas, muchas veces se han convertido en instrumentos funcionales a los mercados especulativos. En este sentido, podemos decir que no se ha puesto en discusión la visión patrimonialista del suelo ni del uso monopólico que los capitales inmobiliarios realizan de él, dejando de lado cuestionamientos a la apropiación privada de rentas urbanas. La reforma del Código Civil y Comercial de octubre de 2014. continúa y profundiza el privilegio al negocio inmobiliario al otorgar, por ejemplo, legalidad a la existencia de calle privada al interior de los barrios cerrados, sacándolos a su vez de la ilegalidad (Art. 2073 al 2086. Título VII De los Conjuntos Habitacionales). En este sentido Fernández Wagner (2014) plantea que “*Primó una interpretación de la ciudad que centra el foco en el lote privado, y en los intereses individuales de los propietarios, quedando débil la importancia de la acción del poder público en el desarrollo urbano, basada en restricciones administrativas al ejercicio de la propiedad inmobiliaria, que puedan trascender el paradigma liberal.*”

<sup>17</sup> A su vez, el abordaje de las problemáticas sociales desde la noción de desigualdad ha permitido superar ciertas limitaciones que presentaba el concepto de pobreza, hegemónico en las investigaciones de los años 90. Para ampliar estas ideas ver Kessler (2014).

<sup>18</sup> Un recorrido por las principales medidas y políticas en torno a las viviendas llevadas a cabo a lo largo de la historia del país, puede resultar interesante, sin embargo excede el objetivo de este trabajo por lo que solo se hará referencia al período de la década del noventa para entender los cambios y continuidades durante el neodesarrollismo.

<sup>19</sup> Como plantean Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002), a principios del siglo XX comenzaron a esbozarse una serie de elementos que luego conformarían un sistema centralizado de vivienda, en torno a un esquema de seguridad social. En la década del '70, este conjunto de antecedentes converge para dar lugar a la conformación de un sistema centralizado de provisión de “vivienda

solidaridad social que originalmente tenía, y se priorizan formas de cofinanciamiento y la capacidad de pago. Así, como señala Cuenya (2005. En del Río, 2011), durante dicha década la política de vivienda atraviesa una redefinición ideológica y política en torno al papel que deben asumir los distintos actores estatales, privados y comunitarios en la satisfacción de las necesidades de hábitat: se da un desplazamiento desde la “regulación” de la oferta (asociada a la producción estatal) hacia el financiamiento de la demanda individual; recurriendo a la emisión de títulos para generar nuevos recursos<sup>20</sup>.

Al mismo tiempo, se descentraliza la política habitacional y las jurisdicciones provinciales ganan mayor protagonismo. Siguiendo el planteo de Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002. En del Río, 2011), el proceso de reforma del Estado desarticuló un sistema centralizado de provisión de vivienda social basada, al menos en su concepción, en un carácter solidario o redistributivo y “universal”. Esta propuesta fue reemplazada por una política concebida desde una estrategia de focalización y descentralización, donde el Estado se retiró como vector del mercado inmobiliario para asumir un rol de facilitador y de asistencia particularizada a determinados sectores de la población, siendo las máximas del modelo: la modernización del sector por medio de la mayor participación de los promotores privados y el desarrollo del derecho de propiedad; la descentralización y la simplificación administrativa; la reducción de costos indirectos y de subsidios; la implementación de nuevos esquemas de recuperación; el abandono de la concepción de constituir reservas territoriales; y, la asimilación de un esquema de provisión de suelo (a cargo del promotor mediante la compra directa en el mercado).

Estas tendencias en la política de vivienda fueron acompañadas por decisiones más amplias en materia habitacional: la privatización de las empresas de servicios públicos, la reconfiguración de las redes de transporte, la retracción del espacio público, la venta de bienes del Estado (entre ellos reservas de tierra fiscal), junto con el desmantelamiento de otras instituciones que en ciertos aspectos habían mostrado una vocación de seguridad social. Estos cambios contribuyeron al encarecimiento de

---

social”, cristalizado en el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), a cargo del Ministerio de Bienestar Social, asistido por la Subsecretaría de Vivienda, los representantes gremiales de la Confederación General de Trabajo (CGT) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC). Sin embargo, desde su creación, el Fondo se transforma en un campo de disputa por el control y la asignación de recursos. Uno de los principales dilemas radicó en definir si los fondos serían destinados a sostener el sistema de financiamiento privado preexistente (subsídium a la demanda) o si se buscaría reforzar el esquema de acción directa (subsídium a la oferta). Para ampliar ver del Río (2011).

<sup>20</sup> La “financierización”, la facilitación y la focalización, fueron los conceptos claves del período y se combinaron con el proceso de descentralización de la política y con un redireccionamiento hacia el problema de la tierra, de allí surge la difusión de los programas de regularización dominial. En oposición a las políticas de “erradicación” que caracterizaron a la dictadura militar, las de este período fueron políticas basadas en la conservación de la localización de población mediante la regularización dominial de las tierras ocupadas, la re-urbanización de barrios y los ajustes en la configuración del loteamiento interno (del Río, 2011).

la ciudad, siendo ineludible el deterioro del hábitat de los sectores de bajos ingresos, que viendo restringidas sus posibilidades habitacionales, continuaron tomando tierra y ampliando el mercado inmobiliario informal (del Río, 2011).

Ya desde fines de la década del '90, las circunstancias de la crisis político-económica que termina de “estallar” en 2001, se hacen sentir también en la política de vivienda, que queda inscripta en un contexto de reducción del gasto social y cuyos recursos pasan a estar pesificados a partir de la devaluación. Como se mencionó anteriormente, la transferencia de recursos al FONAVI mostró una tendencia decreciente a medida que avanzaba la década del noventa hasta desaparecer en 2002 con la paralización total de los planes de vivienda (del Río, 2011). A su vez, es necesario tener en cuenta que además de dicho desfinanciamiento, las necesidades aumentaron dada la transformación del mercado laboral y la ampliación de los sectores con graves dificultades para afrontar el acceso al suelo y a la vivienda.

En este sentido, la forma en la que reaparece la cuestión de la vivienda en la agenda pública, se encuentra mediada por el contexto de la crisis donde se entrecruzan *“la lógica de la asistencia a la emergencia, el reconocimiento de diversas organizaciones sociales que ganaron legitimidad política y la necesidad reemplazar los planes sociales por la generación de empleo genuino”* (del Río, 2011: 108-109). Posteriormente, en lo que podría considerarse una segunda etapa, la política de vivienda recibe una inversión importante de recursos que según del Río (2011) se inscribe en una estrategia más amplia del gobierno nacional de apuntalamiento de la economía mediante la generación de empleo y reconstrucción del tejido productivo: el sector habitacional fue considerado un medio que permitía, simultáneamente, atender la emergencia habitacional, crear empleo, reactivar la economía y aplacar el conflicto social<sup>21</sup>.

A partir de 2003, el superávit fiscal y la restitución de las retenciones a las exportaciones, permitieron redireccionar recursos provenientes de los beneficiados con el nuevo tipo de cambio hacia otros sectores, lo que le permitió al sector público desarrollar algunas líneas de intervención propias, sin tener que recurrir al financiamiento externo. En este contexto, la decisión del gobierno nacional fue transferir importantes recursos no reembolsables a las provincias para activar el sistema de provisión pública de vivienda y recomponer el deterioro de la base financiera del Sistema Federal de Viviendas.

---

<sup>21</sup> La ley de presupuestos de 2003 refleja esta visión ya que en ella se prioriza la continuidad de los programas habitacionales existentes destinados a la población con NBI (necesidades básicas insatisfechas), la reactivación de las obras FONAVI y la atención de la emergencia habitacional a través de la articulación de las áreas de trabajo, desarrollo social y vivienda. Esta última línea de acción buscaba construir viviendas, a través de la capacitación productiva y la formación de cooperativas de trabajo integradas por los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar (del río, 2011).

A partir de la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS), se reunieron bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) un conjunto de programas habitacionales que anteriormente estaban dispersos en distintas reparticiones nacionales y de este modo, el gobierno nacional logró garantizar el control de la política de vivienda, al igual que la etapa previa a la descentralización del FONAVI. A su vez, la cartera de vivienda pasó a depender de la Secretaría de Obras Públicas demarcando en parte la inscripción que asumiría la política de vivienda a partir de ese momento.

A continuación, en el Cuadro 1 puede verse en detalle la cantidad de viviendas realizada por cada programa desde el año 2003 a marzo de este año. Es posible observar que el mayor volumen de viviendas corresponde al Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) y FONAVI I y II, cuyo foco central es la construcción de viviendas nuevas, sumando más de 500 mil.

**CUADRO 1: Programas Habitacionales<sup>22</sup> – Mayo de 2003- Marzo de 2015-**

PROGRAMAS	Estado de avance Mayo 2003 a Marzo 2015			
	Soluciones Habitacionales			SUBTOTAL POR PROGRAMA
	Terminados	En Ejecución	A Iniciar	
PFREACT I y II	30.778	0	0	30.778
PFSH	44.059	0	0	44.059
PFCV	226.642	72.635	22.983	322.260
PF-Villas	18.114	13.128	7.223	38.465
PFMV	142.016	47.818	1.006	190.840
PFEH	32.837	22.149	1.767	56.753
PROPASA	6.082	0	0	6.082
PROMHIB	10.422	13.480	125	24.027
PROMEBA	119.627	46.794	7.387	173.808
PROSOFA I y II	50.133	59	0	50.192
ROSARIO HABITAT (2003-Mar 2007)	4.365	0	0	4.365
CARITAS	3.713	1.594	0	5.307
PF FONAVI (2003-2010-2013 estimado)	204.577	39.061	0	243.638
<b>SUBTOTAL POR ESTADO</b>	<b>893.365</b>	<b>256.718</b>	<b>40.491</b>	
<b>TOTAL SOLUCIONES HABITACIONALES 1.190.574</b>				

**Fuente:** Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda

La construcción de vivienda social durante el neodesarrollismo juega un papel fundamental en la economía. A pesar del variado repertorio de acción pública en materia habitacional, uno de los rasgos de la política actual es la prioridad dada a la construcción directa de vivienda nueva, a través de empresas constructoras, lo cual es sumamente coherente con la estrategia de dinamizar la economía, incentivar la industria de la construcción y generar empleo. Las características que ha adquirido la política de vivienda, como una herramienta macroeconómica estratégica, se vinculan con un cambio de contexto sociopolítico y en el rol del Estado el cual *“asume un nuevo protagonismo en el marco de un proceso de reconstitución de su legitimidad, recupera ciertas facultades de intervención en la*

<sup>22</sup> PREACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II / PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional / PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas / PF-Villas: Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios / PFMV: Programa Federal Mejor Vivir / PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional / PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios / PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico / PROSOFA I y II: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE argentinos I y II / Caritas: Programa de Viviendas Cáritas / FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.

*economía y asimila la idea keynesiana para a cual la inversión pública opera como un mecanismo estratégico de movilización de factores productivos” (del Río, 2011: 112).*

Si bien la política se apoya parcialmente en Institutos Provinciales de Vivienda- nucleados en el Consejo Federal de la Vivienda- este plan de construcción masiva, diseñado y ejecutado desde el gobierno nacional, se adecua muy poco a los problemas locales. Y está aún lejos de resolver el problema habitacional, ya que según Fernández Wagner (2014), a pesar de la importante inversión pública en construcción de viviendas, no solo no se “soluciona” el problema, sino que –sobre todo en forma indirecta– con la extensión de redes, pavimentos y equipamientos sociales, al no articularse en relación a otros instrumentos de política fiscal y urbana, se contribuye a agravarlo. Por lo que este importante esfuerzo, mientras se desarrolle en términos de política sectorial (de vivienda), va a seguir dejando gran parte del problema habitacional sin abordar (del Río, 2011; Fernández Wagner, 2014).

En relación al crédito hipotecario, las condiciones de acceso al mismo en la década neodesarrollista no variaron considerablemente, reconociéndose al PROCREAR como la política crediticia de mayor trascendencia. Tras la privatización en 1997 del Banco Hipotecario Nacional, no existe en Argentina ninguna entidad pública que se ocupe específicamente del crédito hipotecario (Guevara, 2014), y la oferta de los mismos se da desde bancos privados o públicos, pero con altas tasas y condiciones que los hacen inaccesibles a grandes estratos de la población. Sin embargo, en 2012 el gobierno nacional lanzó el Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR)<sup>23</sup> con fondos del ANSES. El PROCREAR se constituyó en una política de carácter progresista, una *iniciativa virtuosa* (Duarte, 2013), en tanto genera nuevas condiciones de acceso y mejoramiento de la vivienda a sectores medios que antes del lanzamiento del programa no calificaban para los créditos hipotecarios existentes. Sin embargo, este programa es pensado y lanzado también como una política contracíclica, que tras una caída de la tasa de crecimiento económico en 2012 busca dinamizar el sector de la construcción.

Frente a este tipo de proceso, Fernández Wagner (2014) señala el límite de este tipo de política neo keynesiana al advertir el rol excluyente de promoción de crecimiento económico y generación de empleo formal, donde se desconoce complejos problemas socioterritoriales y se lleva a profundizar de la desigualdad socio-espacial mediante su incidencia en el aumento del precio del suelo. El neodesarrollismo nos plantea un nuevo debate, dado que se trata de una fase del desarrollo

---

<sup>23</sup> Se prevé la construcción de 400.000 viviendas hasta 2016. Estas están destinados a las familias argentinas que no tengan vivienda propia o que teniéndola necesiten realizar refacciones o ampliaciones de la misma, ya sea a través de la construcción de viviendas nuevas en terreno propio o a comprar, la adquisición de una vivienda construida en terrenos del Estado, o bien la refacción y/o ampliación de viviendas existentes; como a la compra de viviendas recién terminadas o próximas a terminarse por desarrolladores privados.

latinoamericano (posneoliberal) que centra el eje del desarrollo en el mercado interno –lo cual seguramente es más apropiado definir como “neo-keynesianismo”– pues el objetivo primordial consiste en “sostener la demanda efectiva” (como proponía J. M. Keynes). Es decir que se trata de políticas con una importante intervención estatal que buscan acelerar el crecimiento económico, por encima de las leyes del mercado (Wagner, 2014).

#### **4.3 Acceso a la ciudad:** *el mercado se reserva el derecho de admisión*

La mencionada mercantilización del espacio urbano implicó una profundización de la disminución de las posibilidades de acceso de grandes sectores sociales a la ciudad. Durante el neoliberalismo y el neodesarrollismo, la ciudad se mercantilizó de tal modo que limitó su uso a las formas de apropiación privada de aquellos que tuvieron las condiciones económicas para hacerlo<sup>24</sup>. Tomaremos a continuación tres dimensiones claves que nos permiten visualizar tal proceso: el esfuerzo monetario para acceder al inmueble, la reestructuración del régimen de tenencia e indicadores de déficit habitacional.

El principal condicionante de acceso a la compra de inmuebles habitacionales es la pertenencia a un determinado estrato socioeconómico con ciertos niveles de ahorro e ingreso (Yujnovsky, 1974 en Baer, 2009). Luego de la crisis 2001 la economía argentina experimentó una fuerte recuperación económica, que fue acompañada por un aumento importante del empleo y la disminución de la pobreza<sup>25</sup>; sin embargo la recuperación del salario no logró alcanzar la valorización de los inmuebles, por lo que la compra de los mismos se tornó una difícil meta para la gran mayoría social.

Del Río, Langard y Arturi (2013) trabajan la relación entre el salario mínimo vital y móvil, remuneración promedio de los asalariados del sector privado, precios de inmuebles y suelo urbano para la ciudad de Buenos Aires durante el período 2001-2011<sup>26</sup>; y constatan que partir de 2003 todas las variables tuvieron una tendencia ascendente y en 2005 los precios de los departamentos y del suelo urbano sobrepasaron los valores en dólares de 2001. Los autores ponen en evidencia que el

---

<sup>24</sup> Según Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002), la reinstauración ideológica del principio liberal de responsabilidad individual en el acceso al suelo y a la vivienda instalada durante el modelo neoliberal, es convergente con la erosión del mundo de la producción y el empleo. Los cambios en el mercado de trabajo, introducen profundas transformaciones en la situación social, los cuales sin duda se tradujeron en las condiciones de acceso al hábitat. La inestabilidad de los ingresos fue amenazando el bienestar de las familias, la incertidumbre económica alteró los niveles de consumo, la planificación de los gastos domésticos y las estrategias habitacionales; por lo que avanzado los '90, la inestabilidad ocupacional, las altas tasas de desocupación, la profundización de la informalidad laboral y el empobrecimiento de los hogares, fueron acompañados por una contracción de las oportunidades habitacionales de los sectores populares.

<sup>25</sup> La tasa de desempleo pasó a ubicarse según datos oficiales por debajo de los dos dígitos, con el valor más bajo en la década en el 2010 (7,3%). Mientras que en 2002, la línea de pobreza superaba el 50% de los hogares argentinos y la indigencia más de un 25%, para 2007 la pobreza había caído al 23,4% y la indigencia rondaba el 8%.

<sup>26</sup> Para ampliar sobre este trabajo ver del Río, Langard y Arturi (2013).

esfuerzo monetario necesario para la compra de una vivienda es mayor, con su punto más elevado durante el 2006: mientras que en 2001 para la compra de un departamento de 100 m2 en la Ciudad de Buenos Aires se necesitaban 9,1 años/salario, en 2006 se requirieron 18,4 años/salario y en 2011 15,6 años/salario<sup>27</sup>. Baer (2014) en su estudio sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires, y Monayar (2014) y Gargantini et al. (2014) para la ciudad de Córdoba, constatan similares relaciones. Un segundo aspecto que nos interesa mostrar es la reestructuración en el régimen de tenencia. En una escala nacional, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) se verifica por primera vez desde el censo de 1947 una inflexión en la reducción de la inquilinización: mientras que en 2001 el 11,1% de los hogares eran inquilinos de la vivienda a nivel nacional, en 2010 los hogares inquilinos pasaron a ser el 15,7%. Asimismo, por primera vez en un período intercensal, los propietarios disminuyen (70,6 a 67,7%) en relación al número de inquilinos (11,1 a 16,4%). Dato que resulta curioso si se tiene en cuenta que históricamente – como parte de la movilidad social ascendente de las clases medias- el número de propietarios crecía entre períodos censales, en relación a las otras formas de tenencia.

**CUADRO 2: Vivienda según tipo de tenencia en Argentina. 2001 y 2010**

	Año 2001	en %	2010	en %
Total de Hogares	10.073.625	100	12.171.675	100
Propietarios de la vivienda y el terreno	7.115.508	70.64	8.240.293	67.7
Propietarios de la vivienda solamente	432.009	4.29	533.629	4.43
Inquilino	1.122.208	11.14	1.960.676	16.11
Ocupante por préstamo	829.985	8.24	844.694	6.94
Otra situación	320.236	3.18	343.896	2.83

**Fuente:** Elaboración propia, en base a Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda, 2001-2010 (INDEC).

Paralelamente, y ante la ausencia de un indicador estadístico de informalidad urbana, los datos del cuadro resultan útiles para aproximarnos a una lectura acerca del tal fenómeno. Leyendo conjuntamente los indicadores de “propietarios de la vivienda solamente”, “ocupante por préstamo” y aquellos que se engloban en el censo como “otra situación”, vemos como hay un aumento del total en términos absolutos de cerca de 140.000 hogares de tenencia irregular.

En el Cuadro 3 se presentan la evolución de algunos indicadores asociados al déficit habitacional. En términos absolutos y relativos los hogares con situación deficitaria disminuyeron, como así también las viviendas precarias irrecuperables<sup>28</sup> y en menor medida aquellas que se consideran recuperables<sup>29</sup>;

<sup>27</sup> A diferencia, de otros bienes de consumo como por ejemplo de los automóviles que si se tiene en cuenta el salario medio en la última década, la capacidad para poder comprar uno se redujo en los últimos 10 años de 30 a 15 sueldos (ACARA, 2014).

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> 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.

sin embargo si se observan aquellos hogares sin déficit material pero con presencia de hacinamiento crítico<sup>30</sup> sorprende el aumento de más del 43% en el período 01-10. A su vez, en relación a este último indicador si se observa en detalle los hogares que comparten vivienda, si bien el porcentaje había disminuido en el período 91-01, en el último período intercensal aumenta en más del 100%. Estos datos llaman la atención que frente a una disminución del déficit habitacional, haya un aumento del hacinamiento e incluso sean cada vez mayor la cantidad de viviendas desocupadas desde la década de los noventa, pero con mayor profundidad entre 2001 (41.3) y 2010 (61.3%). Esta es una de las situaciones que consideramos paradójicas del período neodesarrollista y que nos proponemos trabajar en el apartado siguiente.

**CUADRO 3: Distribución de hogares según situación habitacional y tasa de crecimiento intercensal y distribución de viviendas ocupadas y hogares particulares en situación de cohabitación, viviendas desocupadas y tasa de crecimiento intercensal. Total país. 1991-2001-2010**

	1991	2001	2010	91-01	01-10	91-10
<b>Total Hogares País</b>	8.927.289 (100%)	10.073.625 (100%)	12.171.675 (100%)	12.8%	20.8%	36.35
Hogares con situación deficitaria	SD	2.315.249	2.109.234	SD	-8.9%	SD
En viviendas precarias irrecuperables	651.766 (7.3%)	543.037 (5.4%)	447.431 (3.7%)	-16.7%	-17.6%	-31.4%
En viviendas recuperables	1.573.804 (17.6%)	1.646.965 (16.3%)	1482.307 (12.2%)	4.6%	-10.0%	-5.8%
En viviendas sin déficit c/ hac. crítico	SD	125.238 (1.2%)	179.496 (1.5%)	SD	43.3%	SD
Hogares que comparten vivienda	732.037	664.859	1.478.885	-9.2%	112.4%	50.5%
Viviendas desocupadas	1.090.084	1.546.781	2.494.618	41.9%	61.3%	56.6%

**Fuente:** del Rio (2014), en base a Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda, 1991-2001-2010 (INDEC).

### **5- Consideraciones finales: las paradojas del modelo neodesarrollista frente al acceso a la ciudad**

Tal como se planteó al inicio de este trabajo, creemos que existen ciertas tensiones entre las ideas de inclusión, distribución e igualdad, tan presentes en estos tiempos -tanto en la fundamentación de numerosas políticas públicas, como en las reivindicaciones de diferentes grupos y movimientos sociales-, y las condiciones reales de acceso a la ciudad por parte de las mayorías. Recuperando las ideas de varios autores, creemos que el neodesarrollismo surge como un nuevo modelo en el cual los sectores dominantes vinculados al capital extranjero -que habían consolidado y aumentado su poder con el neoliberalismo- consiguieron recuperar la iniciativa y capacidad de articulación y conducción estratégica del capitalismo en Argentina. Si bien este nuevo proyecto trajo cambios en las formas y tipo de producción, como así también en la apropiación de la riqueza y su distribución no ha

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.

<sup>30</sup> 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.

significado verdaderos cambios estructurales en relación al modelo precedente. A su vez, como se mencionó anteriormente, la recomposición del poder político se logró a través de una estrategia de satisfacción gradual de demandas obreras y populares en los límites de un proceso de recomposición de la acumulación y de la dominación sin reversiones radicales de la reestructuración del capital y del Estado de los noventa (Félez y López, 2012; López y Ducid, 2015; Piva, 2015).

En este sentido, nos preguntamos cómo se expresan estas contradicciones en clave urbana: ¿Por qué ante una producción cada vez mayor de tierra urbana y vivienda, y en el marco de un giro político donde se busca garantizar la inclusión social, el acceso a la ciudad para importantes sectores de la sociedad se ha visto restringido?

En base a los datos trabajados en esta ponencia, podemos identificar que durante el neodesarrollismo se da una profundización a nivel nacional del antagonismo entre mercantilización y acceso a la ciudad. Por un lado, se producen cada vez más viviendas (tanto desde el mercado inmobiliario como da la política habitacional estatal); pero por otro lado, aumenta el inquilinato, el hacinamiento y las ocupaciones con tenencia irregular o informal.

El mercado inmobiliario expandió a niveles históricos su producción con posterioridad a la crisis, tal como se trabajo en el apartado 4.1 con el análisis de ISAC y superficie permisada. Sin embargo, esta producción estuvo direccionada a viviendas de alta categoría orientadas a sectores medios y medio-altos, con suficiente capacidad de ahorro y que incluso buscaron la *inversión en ladrillos* como forma de ahorro (el aumento de viviendas desocupadas en el período intercensal, es un posible indicador explicativo de esta situación). A su vez, esta expansión fue acompañada por una iniciativa estatal fundamentalmente vinculada a la producción de vivienda nueva, en coherencia con una política contracíclica de generación de empleo y reactivación de la economía, más que a una política habitacional que aborde el problema de modo integral.

Como corolario de esta expansión, el precio del suelo y de los inmuebles aumentó exponencialmente su valor, lo que implicó un mayor esfuerzo monetario por parte de las familiar para acceder a la casa propia. Esta restricción en el acceso<sup>31</sup> puede visualizarse en tres situaciones ya trabajadas: el

---

<sup>31</sup> Es interesante la lectura de Fernandez Wagner (2014) quien sostiene que “Lo que es crítico es que también se naturaliza el costoso impacto que tiene el aumento del precio del suelo en la profundización de la desigualdad socioespacial y por consiguiente de las penurias habitacionales de clases medias y bajas. Estas últimas, progresivamente están afectadas –en grandes centros urbanos– por una aceleración de dos procesos: el allegamiento familiar (los hijos que forman nuevos hogares se quedan habi tando, y hacinándose, en la casa paterna) y las villas que hoy aumentan su tamaño –y exponencialmente su población– por el alquiler de cuartos que realizan los pobladores originales en las áreas centrales. Mientras, en la periferia, recrudescen “las tomas de tierras” motorizadas por las ventas de suelo en loteos fraudulentos”.

crecimiento del hacinamiento crítico, el histórico cambio en la estructura de tenencia donde se observa un aumento del inquilinato y la informalidad urbana<sup>32</sup>.

A modo de cierre, pero con la intención de continuar en las líneas de esta reflexión, entendemos que, en lo que respecta a producción urbana y acceso a la ciudad, el modelo neodesarrollista se caracteriza por contener rasgos novedosos pero al mismo tiempo contradictorios, que hacen a sus propios límites. Estas tensiones mencionadas anteriormente, de alguna manera reflejan la incapacidad que aún existe para redefinir las lógicas de reproducción de las ciudades, que continúan siendo guiadas por la lógica de acumulación del capital. Entendemos, así, que en este último tiempo, han sido escasos los intentos por redefinir la política urbana en términos verdaderamente más inclusivos. Si no que por el contrario, se ha logrado instalar una intervención política de creación de vivienda que lleva a la naturalización de la lógica mercantil de la producción urbana.

Consideramos que este tipo de reflexiones permiten poner en diálogo y relación las formas contradictorias intrínsecas a la urbanización en el contexto capitalista, y son necesarias para pensar en modelos de ciudad más inclusivos.

## **6- Bibliografía y Fuentes consultadas**

- Abramo, P. (2006). La ciudad caleidoscópica. Una visión heterodoxa de la economía urbana. España: Netbiblo.
- Abramo, P. (2009). *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. . Quito, Ecuador.: OLACCHI.
- Alessandi Carlos, A. F. (2011). A Condição Espacial. Sao Pablo: Contexto.
- Baer, L. (2008). Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda, *en Revista Ciudad y Territorio N° 156*, pp. 345-360.
- Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Tesis doctoral*. Buenos Aires: FFyH-UBA.
- Basualdo, E. (2003). Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera, *Realidad Económica, N° 200*, 44-83.
- Cisterna, C., Matteucci, L. y Donato Laborde, M. (2014). Aproximaciones teóricas al concepto de régimen urbano y su interpretación en la producción de los espacios urbanos argentinos contemporáneos. Institución: X Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Córdoba, Argentina Año: 5, 6 y 7 de noviembre de 2014. Libro de Congreso. Pagina web: en proceso.
- Cisterna, C., Matteucci, L. y Donato Laborde, M. (2015). Macroeconomía y ciudad. El neodesarrollismo y los espacios urbanos argentinos. Institución: XV Encuentro de Geógrafos de América Latina. La Habana, Cuba Año: del 6 al 10 de abril de 2015. Libro de Congreso y CDRom: ISBN 978959716750-1. Pagina web: en proceso.

---

<sup>32</sup> Los cambios en las condiciones macroeconómicas mencionados, no sólo incidieron en la potenciación de un mercado inmobiliario altamente segmentado y excluyente, sino que también llevaron a transformaciones en las estrategias de subsistencia de los sectores populares. Del Rio (2014), destaca en este marco el paso de estrategias orientadas a garantizar la alimentación en un contexto de alto desempleo y pobreza de principios de la década del 2000, hacia estrategias que tienden a la satisfacción de necesidades en otro horizonte, como el acceso a la tierra y vivienda en un contexto de disponibilidad de recursos corrientes para afrontar procesos de autoconstrucción y autourbanización.

- Cravino, C., Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2002) “Notas sobre la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires en los ‘90”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Mimeo.
- Degano, D. (2014). Del Déficit habitacional a la vivienda pública ¿o al déficit nuevamente?. Acerca de las condiciones habitacionales de las viviendas realizadas en Argentina por políticas públicas y su sostenibilidad, *Revista Arquisur*, N°5, 20-31.
- del Río, J. P. (2012) 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 [en línea]. Tesis de Posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>
- del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. Dossier La cuestión regional, *Revista Geograficando*, en prensa.
- del Río, J.P; Vertiz, F y Ursino, S. (2013). Ciudad y políticas públicas. Hacia una definición de la política urbana. Actas del Congreso de Geografía de Universidades Nacionales. UNCuyo. Mendoza.
- del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista, en *Revista Realidad Económica* n 283, 77-101.
- Duarte, J. (2013) El Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar), en *Café de ciudades*, Número 133-134
- Féliz, M. (2008). Los límites macroeconómicos del neo-desarrollismo, en *Herramientas* N° 39.
- Féliz, M. y López, E. (2012) Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista? Editorial El colectivo y Ediciones Herramienta. Buenos Aires. Argentina.
- Fernández Wagner, R. (2008). Democracia y ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Wagner, R. (2014). Los límites de las políticas neo keynesianas en desarrollo urbano y vivienda. En: I Seminario Nacional Experiencias alternativas de producción socio-habitacional, Universidad de Córdoba.
- Gargantini, D.; Martiarena, M.; Greppi, V. y Peralta, J. (2014). La vivienda: un derecho inaccesible en Córdoba Capital. . En: I Seminario Nacional Experiencias alternativas de producción socio-habitacional, Universidad de Córdoba.
- Gómez, R. (2003) Neoliberalismo Globalizado. Refutación y debate. Ediciones Macchi. Buenos Aires.
- Harvey, D. (2004). La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D. (2007). Espacios del capital. España: Ediciones Akal, S.A.
- Jaramillo, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá: CEDE, Universidad de Los Andes.
- Kessler, G. (2014). Tendencias contrapuestas en educación, salud y vivienda. En, Kessler, G., *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*, 115-199. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, H. (1969). El derecho a la ciudad. Barcelona, Península.
- Lefebvre, H. (1972). Espacio y política. El derecho a la ciudad, II. Barcelona, Península.
- Lefebvre, H. (2013) [1974]. La producción del espacio. (Traducción: Martínez Lorea). Barcelona: Capitán Swing.
- López, E. (2014). Políticas macroeconómicas y procesos de clase en Argentina (2002-2007). *Revista Realidad Económica* N° 288, 90-120.
- López, E. y Ducid, M (2015). La emergencia de la hegemonía desarrollista: clases dominantes y estrategias político discursivas en la Argentina reciente (2002-2007). *Revista Mexicana de Sociología*, en prensa.
- Monayar, V. (2014) Asequibilidad al suelo urbano en Córdoba. En: I Seminario Nacional Experiencias alternativas de producción socio-habitacional, Universidad de Córdoba.
- Matteucci, L., Ramírez, L., del Río J. P. y Relli, M. (2013). Construcción de datos para el análisis de los agentes inmobiliarios del Gran La Plata: aspectos metodológicos y resultados preliminares (primer semestre 2013). Actas de las XV Jornadas de Investigación del Departamento de Geografía y el Centro de

- Pertierra Cánepa, F. y Pantanetti, M. (2011). "El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino" Documento de trabajo n 451. Área Finanzas y Negocios. Universidad de CEMA. Buenos Aires.
- Rodríguez M.C. y Di Virgilio M. (Comps.) (2011). Caleidoscopio de las políticas territoriales. Rompecabezas para armar. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Sabatini, F.; Cáceres, G. (2005). "Relación entre promoción inmobiliaria y segregación residencial: giros insospechados de la ciudad latinoamericana. Lincoln Institute of Land Policy (Documento de trabajo).
- Santos, M. (2009). Por uma Economía Política da Cidade: O caso de Sao Paulo. San Pablo: Ddusp.
- Tecco, C. (2004). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal. Seminario Nacional de RedMuni: teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina.
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner N. (2009). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados, en Revista Temas Sociales N° 66, p.12.
- Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Editorial Edicol.
- Vives, S. y Rullan, O. (2010): "El papel de la propiedad privada del suelo en el proceso de acumulación del capital de la ciudad neoliberal en el estado español." En X Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, Bilbao. España.

#### **Fuentes consultadas**

ACARA. Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina. Fecha de consulta: marzo de 2014.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001-2010). En: <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

Edisur, Departamento de Estudios. En: <http://www.grupoedisur.com.ar/es/news-estudios.html>

Fernández, C (2014). Acto de anuncio de la creación de la Secretaría de Acceso al Hábitat: Palabras de la Presidenta de la Nación. En: <http://www.presidencia.gob.ar/>

Grupo de Estudios de Economía Nacional y Popular. En: <http://www.geenap.com.ar/> Fecha de consulta; octubre de 2014.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. En: <http://www.indec.mecon.ar/>

Plan Estratégico Territorial (PET) <http://www.planificacion.gob.ar/>

Reporte Inmobiliario. En: <http://www.reporteinmobiliario.com.ar>

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. En: <http://www.vivienda.gob.ar/>