

## **POLÍTICAS DE TIERRA Y VIVIENDA Y DÉFICIT HABITACIONAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>**

Maria Carla Rodriguez\*

Maria Mercedes Di Virgilio\*\*

### **Resumen**

Este trabajo presenta un análisis de las condiciones del hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires, haciendo foco en las modificaciones ocurridas durante la década que va desde 1991 al 2001. Dichas condiciones son contextualizadas en el marco de un conjunto de tendencias estructurales, que involucran transformaciones en las políticas de hábitat, de acceso al suelo urbano y a los servicios públicos iniciadas a mediados de los años '70. Asimismo, se plantean un conjunto de vinculaciones entre las condiciones del hábitat popular - analizadas a la luz de la información estadística disponible — y las políticas de hábitat asociadas a los procesos descriptos.

### **Palabras clave**

Hábitat popular. Políticas habitacionales. Déficit habitacional.

## **LAND AND HOUSING POLICIES AND HOUSING DEFICIT IN BUENOS AIRES METROPOLITAN AREA**

### **Abstract**

This work presents an analysis of the conditions of low income housing and housing deficits in Metropolitan Area of Buenos Aires. It tries to relate those conditions with a set of structural trends, which involve transformations in the political ones of habitat, of access to the urban soil and to the public services

---

<sup>1</sup> Este artículo fue elaborado en el marco de las actividades del UBACyT S032: "Producción social del hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Además de las autoras, forman parte del equipo de investigación: Mariana Mendoza, Valeria Procupez, Marcela Vio y Betsy Morales.

• Universidade de Buenos Aires - CONICET, Argentina.

.. Universidade de Buenos Aires - CONICET, Argentina.

initiated in the middle of the years ' 70. Likewise, a set of fentails appear among conditions of the popular habitat - analyzed in the light of the statistical available information – and the political ones associated with described processes.

### **Keywords**

Low income housing. State action with respect to housing. housing deficits.

### **Algunas tendencias macroestructurales**

El proceso de Reforma del Estado sumado a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y en la regresiva estructura de distribución del ingreso produjeron importantes modificaciones en las formas a través de las cuales los sectores de menores ingresos acceden al hábitat y en los impactos de la política habitacional; en particular, en la que se orienta hacia dichos sectores, cuya génesis se remonta a mediados de la década del 70. De este modo, el proceso histórico de los últimos treinta años puso en escena un patrón de producción de pobreza y desigualdad que se desarrolla con base en tres dinámicas de transformación, ligadas con las respuestas que el capitalismo argentino ensaya en un contexto de crisis global (Harvey, David 1989; Leborgne Daniel y Lipietz, Alain. 1994), con drásticos efectos políticos, económicos, sociales y culturales.

- i) En el plano económico, el predominio del sector financiero, junto con la concentración y especialización de los procesos productivos acompañan el esbozo de una nueva forma de integración al mercado mundial (Lozano, Claudio. 2002).
- ii) Uno de los resultados de este proceso social es la polarización, la creciente complejidad y la heterogeneidad de la estructura social, en general, y de los sectores de menores ingresos, en particular.
- iii) La redefinición de los patrones de relación estado-sociedad: el redireccionamiento de los roles y funciones del Estado generó una crisis estructural en las oportunidades de movilidad social y en las redes de inserción de los sectores de menores ingresos, sumado a un progresivo traspaso de responsabilidades vinculadas al aseguramiento de condiciones de reproducción social desde diferentes esferas del estado hacia la sociedad.

Los procesos de privatización, descentralización y desregulación, impulsados durante los 90', contribuyeron a profundizar estas dinámicas generando impactos fuertemente negativos sobre el mercado de trabajo y afectando también en modo negativo la estructura de distribución del ingreso. En el plano de las políticas sociales, en general, así como en las políticas orientadas al hábitat, la reforma del estado implicó el progresivo desmantelamiento de las instituciones y funciones del estado de bienestar – políticas con una orientación universalista, generando procesos de concentración (Aspiazu, Daniel. 1997) sin objetivos redistributivos. En este marco, en materia de política habitacional, se debilita el sentido de la vivienda como bien público, restringiéndose las responsabilidades del Estado en ese campo y el resultante gasto social destinado.

Con el propósito de profundizar en las relaciones que existen entre estos procesos y las condiciones de resolución del hábitat popular, resulta necesario dar cuenta de algunos procesos clave que nos permiten entender cómo se resuelve finalmente esa relación y a través de que "soluciones".

### *El aumento de la pobreza urbana*

Para 1974 la pobreza se concentraba en el grupo de los pobres transicionales, hogares que tenían alguna necesidad básica insatisfecha, pero con ingresos superiores a la línea de pobreza y que se encontraban en un proceso de movilidad ascendente (Torrado, Susana. 1994) ligado a su inserción en el mercado de trabajo y a las relaciones salariales. En la segunda mitad del decenio de los setenta disminuye la pobreza total pero se esbozan modificaciones en su composición: se reduce significativamente la incidencia de los pobres con necesidades básicas - especialmente los transicionales – mientras aproximadamente se triplican los pauperizados y se deterioran las condiciones de vida de los pobres estructurales. Buena parte de los pobres transicionales al deteriorarse su inserción ocupacional y reducirse sus ingresos, inició un proceso de movilidad descendente.

Estas transformaciones se precipitaron a partir de los procesos inflacionarios o hiperinflacionarios ocurridos durante la década del 80' y pusieron en jaque uno de los mecanismos que permitían a los sectores de menores ingresos acceder al hábitat: marcaron la desaparición del mercado de lotes a mensualidades. Estas tendencias se acentuaron en las décadas

siguientes, en el marco de un crecimiento de la incidencia total de la pobreza. El significativo aumento de las tasas de desocupación ocurrido durante la década del noventa y los primeros años del 2000 y la ampliación de las desigualdades en la distribución del ingreso impactan fuertemente sobre la posibilidad que tiene la población de bajos ingresos de acceder a través de mecanismos de mercado al hábitat. Los efectos de ese proceso se vieron agravados por el aumento de la pobreza por ingresos. Los índices más elevados se registran en el período 1998-2003, siendo el año 2002 uno de los periodos más críticos.

En síntesis, el proceso iniciado a mediados de los 70 tuvo como resultado un incremento de la pobreza global, explicado por la caída de los ingresos y el deterioro de la situación laboral de un universo social muy amplio que da como resultado una estructura social sumamente heterogénea compuesta por sectores que tienen muy distinto origen, disímiles expectativas, capacidades y experiencias de organización colectivas y que, en consecuencia, poseen vivencias diferentes de las causas y los posibles respuestas ante la coyuntura actual.

### *Estructuración y desestructuración del FONAVI*

A grandes rasgos, la constitución del FONAVI, como un dispositivo político, institucional y financiero de gran envergadura fue concebido desde su creación, en 1972, como un fondo continuo para el financiamiento de la vivienda. Su funcionamiento se sustentaba en una doble estrategia: incidir en la demanda por medio de subsidios que incrementaran su solvencia y sobre la oferta, dinamizando las realizaciones privadas.<sup>2</sup> Este modelo de política habitacional se fundamentaba en la idea de que la producción masiva de vivienda favorecería el desarrollo sostenido de la industria de la construcción, permitiendo superar el déficit y beneficiando a la economía

---

<sup>2</sup> Durante los años 70' - en el contexto de la Dictadura Militar -, cumplió fundamentalmente el papel de subvencionar a la dinámica de algunos grupos económicos protegidos discrecionalmente de las transformaciones aperturistas. Cuando la actividad de "mercado" del sector de la construcción caía, durante el segundo quinquenio de los '70, estos grupos ejecutaron los grandes conjuntos habitacionales con el recurso FONAVI (Rodríguez, 1998).

en su conjunto a través de su impacto sobre el empleo y su vinculación con otros sectores ligados a la industria de la construcción.'

El FONAVI se definió con un esquema altamente centralizado de gestión. La Secretaria de Vivienda y Urbanismo de la Nación dictaba sus reglamentaciones, definía los programas a financiar y los criterios generales de selección de los beneficiarios mientras que los organismos provinciales, quedaban a cargo de la ejecución de los programas.

La fuente de recursos que alimentó al FONAVI – impuestos a las remuneraciones y recuperos - se vio afectada por la caída progresiva y constante en el nivel de las remuneraciones y de la ocupación, así como por los altos niveles de evasión de los aportes. En cambio, los gastos, estuvieron en función directa del costo creciente de la construcción. Este desbalance, planteado desde el comienzo de su instrumentación, impidió garantizar una cobertura amplia y limitó sus objetivos como fendo rotatorio.

A comienzo de los '80, no se establecieron definiciones sustantivas en relación con los contenidos de esta política habitacional, que sobrevivió, cada vez más en crisis, con los mismos parámetros. En la década del 90 se instrumentó la reforma del Estado "facilitador", desmontando las estructuras propias del estado de bienestar. Vinculado con la estrategia de reducción del gasto público que impulsaba el área económica del Estado-, el sector público resolvió renunciar a pagar su porcentual sobre los salarios, que representaba nada menos que la mitad del FONAVI. La salida para la sobrevivencia del mismo consistió en el cambio de origen de los recursos que integraban el fondo, el cual pasa a integrarse con el 40 % de los ingresos que percibe el Estado por el impuesto a los combustibles, incrementando progresivamente esta proporción hasta el 42% en 1993 y en adelante, con transferencia automática a las provincias. La Secretaria de Vivienda y Calidad Ambiental pierde su función distribuidora y los recursos son, en adelante, directamente manejados por los tesoros provinciales, sin poder de fiscalización del nivel nacional sobre el destino de los mismos. Este tratamiento convirtió al

---

<sup>3</sup> En este marco, su existencia como nicho protegido, desde el punto de vista de la "oferta", favoreció el desarrollo de la industria de la construcción y, especialmente, la participación de firmas de capital más concentrado. El suministro del suelo y el mecanismo de "reconocimiento de mayores costos", por el cual las empresas siempre quedaron exentas de los riesgos propios de una inversión a largo plazo, garantizaron el ingreso del capital privado en condiciones muy ventajosas.

Fondo en un recurso fiscal genérico subordinado a los fines de la estabilidad macroeconómica (Catenazzi, Andrea. 1993).

El rol "facilitador" del Estado, se acentúa con la sanción de la Ley Federal de Vivienda (24.464), que define claramente parámetros y restricciones para la aplicación del recurso, planteando procedimientos que priorizan la vinculación de los recursos del Fondo con la activación de circuitos financieros."

A partir de 1995, los factores internos vinculados a los intereses del sector constructivo y financiero recuperaron su hegemonía e incidencia en la toma de decisiones de los organismos del sistema habitacional, aunque con una estructura más débil, atomizada territorialmente y debilitada también por el desplazamiento del sector empresario más concentrado hacia el sector de prestaciones de servicios vinculados a la infraestructura de mayor rentabilidad relativa. Las operatorias públicas tradicionales, de producción de viviendas "llave en mano", del FONAVI continuaron dominando la producción habitacional, pero al articular el Fondo mediante las operatorias de co-financiamiento de mejoras previstas en la Ley Federal, se acentuó su utilización hacia sectores sociales de mayores ingresos.

En forma paralela, durante los '90, en el contexto de estas condiciones restrictivas, se inicia una incipiente diversificación de los lineamientos de políticas dirigidos a los grupos de menores ingresos, siendo la más significativa, las políticas ex post dirigidas a la regularización dominial.

A la vez, se inician acciones públicas dirigidas a atender las necesidades habitacionales de dicha población, que no llegan a constituirse como políticas oficiales, por su carácter parcial y coyuntural. Si bien no tuvieron un impacto significativo por el reducido volumen de fondos disponibles en relación a las necesidades sociales a atender, su mayor relevancia fue instalar en el debate de las políticas habitacionales, las cuestiones vinculadas a los déficits cualitativos de los sectores populares, su consideración con una papel activo y la "puesta en valor" de su contribución en la superación de las actuales condiciones deficitarias. Asimismo, colocó la mirada sobre

---

<sup>4</sup> "El accionar público nacional se retoma, enmarcado en el principio de subsidiariedad que se ejerce a través de acciones normativas dirigidas a la privatización de las iniciativas, la desregulación de la industria de la construcción, la reactivación del crédito hipotecario de largo plazo y en el carácter compensatorio de los nuevos programas de intervención que obran imbricados a las políticas sociales de alivio a la pobreza" (RODULFO, 2003)

el rol del sector público como corresponsable en la gestión y ejecución de proyectos y programas habitacionales.

### *Estrechamiento de las opciones de acceso al suelo urbano*

Otro aspecto de la configuración de las condiciones del hábitat popular durante el período, es el estrechamiento de sus opciones de acceso al suelo urbano a través de la compra de lotes. Los loteos populares - regulares y clandestinos - de los 50' y 60' funcionaron como estrategia de producción de suelo urbano. Con la sanción del Decreto Ley 8912/77, que perseguía mejorar las condiciones de producción del suelo y exigía la provisión de infraestructura y servicios, la producción de lotes orientada a los sectores de menores ingresos se ve seriamente limitada. La ley 8912 eleva los estándares mínimos de urbanización y la consecuencia (no deseada pero previsible) de la aplicación de esta legislación sobre la prohibición de loteos sin infraestructura fue el encarecimiento de la tierra destinada a los sectores populares.'

En la ciudad de Buenos Aires, el estrechamiento de opciones para el sector popular está marcado por la erradicación de 250.000 personas entre 1976 y 1978 de las villas y la liberalización de los alquileres.

*Ambos estrechamientos, conducen a fines de la década a las primeras oleadas de procesos masivos de autoproducción del hábitat: las tomas de tierra (siendo las primeras las de Francisco Solano en 1981) y las ocupaciones de edificios en la ciudad (siendo de este período el inicio de las de la ExAU3) que se intensifican durante los primeros años de la democracia (en La Matanza, Moreno, Medo, Florencio Varela, Quilmes, Avellaneda).*

---

<sup>5</sup> El Decreto-Ley 8912 fue el primer instrumento legal que se implementó en el país concebido como un cuerpo orgánico de principios y disposiciones y que abarcó los aspectos más amplios del ordenamiento territorial y usos del suelo. En términos generales, la ley fue funcional a las políticas de corte autoritario implementadas por la dictadura militar. De esta manera, la ley se articula con la implementación en la Ciudad de Buenos Aires de la erradicación de "villas", así como con la política de locaciones urbanas; con ella se produce una restricción en los diferentes submercados a los cuales podían acceder los sectores populares (OSZLACK; 1991; YUJNOVSKY, 1984; CDENYA y otros, 1989).

### *Acceso restringido a los servicios urbanos*

La privatización de los servicios urbanos jugó un papel crítico en este proceso de deterioro. El cambio de la forma de intervención estatal, el tránsito del *modelo social de provisión de servicios urbanos a la concesión del servicio*, tiene como elemento fundamental la mercantilización de los servicios públicos estatales y el nuevo protagonismo económico y cultural de la empresa privada en la gestión de la demanda de los servicios urbanos básicos (Catenazzi, Andrea y Di Virgilio, Maria Mercedes.2001). Si bien, como señala Twaytes Rey (1994), el estado pre privatización de las redes de infraestructura no respondía a las demandas y necesidades de los sectores populares," el proceso privatizador impactó fuertemente en la configuración de *lo público y lo privado* - en tanto sistema de representación -- a nivel de sociedad general, tensionando fuertemente las exigencias de la reproducción social de aquellos sectores que no tienen posibilidades de acceder a bienes públicos, que en el nuevo escenario, se transan en el mercado.

En este nuevo escenario, aquellos barrios y porciones del territorio del AMBA habitados por población de bajos ingresos que no llegan a constituirse en demanda efectiva para las nuevas empresas privatizadas, permanecen aislados y segregados. Tendencia que se ve agravada por la coexistencia a pocos metros de urbanizaciones cerradas - countries, clubes de campo, barrios cerrados, etc. – en las que el proceso privatizador facilitó la extensión de los servicios, agudizándose la diferenciación socio espacial existente.

### *La coyuntura y sus herencias*

A comienzos del año 2002, Argentina se encuentra sumida en una profunda crisis económica, social y política sin paralelo. Era ya evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompaño

---

<sup>6</sup> Según la autora, la fragmentación de las redes y la dinámica de las instituciones "benefactoras" son los componentes con base en los cuales se legitima el sentido común legitimador de las privatizaciones. A estos factores, se agrega la falta sostenida de inversión y las crecientes dificultades para satisfacer las demandas de satisfacción de los servicios. Es posible pensar que fragmentación y falta sostenida de inversión se reflejan, en parte, en los guarismos del Censo de Población y Vivienda de 1991 que dan cuenta de la escasa cobertura.



a la década de los 90' no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza (Clichevsky, Nora. 2002). La economía declina profundamente; con una marcada depreciación del peso desde su flotación y una política monetaria aún poco definida, Argentina experimenta una significativa inflación por primera vez desde 1991. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inrnovilidad de los depósitos bancarios, el default en la deuda externa, altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio, acarrearán severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos. A diferencia de recesiones anteriores, el desempleo afecta en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo en el sector informal. Además, la destrucción de puestos de trabajo es importante (particularmente en relación con los empleos no calificados), fuertemente en la rama de la construcción (que es clave para la mano de obra no calificada).

En ese complejo marco, sectores diversos como la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión de Trabajadores de la Construcción, Sectores Gremiales y sociales coordinados con la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Redes de ONGs y otros, concurren en precisar la importancia del sector habitacional en la reactivación económica, la integración social y la "governabilidad", constituyendo la Mesa del Diálogo Argentino. A través de sus mesas de trabajo se intentó priorizar el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema FONAVI, como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción y como satisfactores sociales inmediatos en la crisis (Rodulfo, Miriam. 2003).<sup>7</sup>

El Gobierno electo de Néstor Kirchner acentuó los esfuerzos de recomposición de la legitimidad institucional, apuntando con fuerza al reestablecimiento del consenso social. En el terreno económico, inicialmente el Estado transmite el mensaje de que ya no está subordinado de modo exclusivo y permanente al gran capital. Sin embargo, la propuesta económica de corte neodesarrollista no pierde los rasgos de *ortodoxia*. En el plano de la reconstitución del sistema político la tendencia que se advierte pareciera confluir en la institución de una especie de polaridad metapartidaria

---

<sup>7</sup> Este proceso explica, en parte, la incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social. Para un desarrollo más extenso del tema, véase DI VIRGILIO, 2004.

(transversalidad), que funciona a partir de coaliciones contingentes construidas en tomo a candidatos.

En el sector habitacional, en este contexto, el Gobierno del Presidente Kirchner generó un brusco giro re-centralizador, orientado a paliar la grave crisis económica y financiera en medio de la que asume. Las políticas habitacionales y de infraestructura urbana y territorial<sup>8</sup> se concentran en un área clave con nivel ministerial y manteniendo de este modo estas inversiones como motor de sus políticas de empleo y contención social, otorgando nuevamente un rol central a la obra pública.

### **Para medir la situación del hábitat popular y los impactos de la crisis**

Los procesos descriptos anteriormente permiten comprender por qué resulta difícil dar cuenta integralmente de las situaciones deficitarias vinculadas al hábitat. Esta dificultad se relaciona con la complejidad propia del problema y con las restricciones que presentan los indicadores que permiten dimensionarlo para captar dicha complejidad – en la medida en que se centran en el estado de la construcción de los inmuebles. De este modo, clasifican a los hogares según desarrollen su vida cotidiana en viviendas deficitarias irre recuperables, viviendas deficitarias recuperables, o viviendas buenas (Catenazzi Andrea y Di Virgilio María Mercedes. 2001).<sup>9</sup> A estas tres categorías, elaboradas a partir de dimensiones de tipos constructivos y de dotación de servicios, se suma una dimensión que relaciona las características de la vivienda y con la composición de los hogares, incorporando entre las situaciones deficitarias a aquellas familias que conviven en condiciones de *hacinamiento* (dos o más personas por cuarto).

---

<sup>8</sup> Amén de un FONAVI cada vez más inespecífico y residual.

<sup>9</sup> *vivienda deficitaria irre recuperable*: viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, son irre recuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. Son las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales).

*vivienda deficitaria recuperable*: viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) son posibles de ser recuperadas mediante obras de refacción o eompletamiento.

*vivienda buena*: viviendas en buen estado, agrupa las categorías de casa y departamento.

Sin embargo, las condiciones físicas de habitabilidad y el hacinamiento no informan sobre otros aspectos que resultan críticos a la hora de pensar políticas orientadas a su solución. Entre ellos, interesa destacar:

- i) Poder identificar y cuantificar de manera integrada las *distintas tipologías del hábitat popular urbano*: entre ellas, villas de emergencia, asentamientos, ocupaciones de inmuebles, inquilinatos, hoteles pensión, etc. Las condiciones de tenencia y la inestabilidad - de variados tipos - que se reconocen en cada caso, son un componente necesario para conceptualizar el déficit.<sup>10</sup>
- ii) *La accesibilidad y la conectividad*: En el Área Metropolitana de Buenos Aires, en los barrios pobres, las barreras que produce la privación de los recursos necesarios para participar en los juegos sociales, produce un efecto de "insularización" (Cravino, Cristina et al, 2002) que "no deja otra salida [más] que la huida (la más de las veces prohibida, por la falta de recursos) hacia otros lugares" (Bourdieu, Pierre. 2002: 124). En contraposición, en los barrios cerrados y los *countries* esta "clausura" es una opción racional (Rodríguez, Carla 2001; Sabatini, Daniela et al, 2001).<sup>11</sup>
- iii) *La estructura del empleo* como condicionante del acceso al hábitat, dado que tener o no tener trabajo limita los recursos con los que cuenta la unidad doméstica y, por ende, es el principal capital que ellas pueden movilizar en relación al acceso a la vivienda. (Badcock; Albert 1984).<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> La villa, el asentamiento, las ocupaciones, el conventillo y el loteo son los distintos tipos de hábitat en los que se asientan los sectores de menores ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta complejidad de situaciones, originadas en distintos contextos, se reproducen, sostienen, coexisten y se vinculan con los modos en que los grupos de bajo ingresos van produciendo socialmente su hábitat en el contexto de las políticas de ajuste.

<sup>11</sup> Citados en ARRIAGADA LUCO y RODRÍGUEZ VIGNOLI, 2003.

<sup>12</sup> En un contexto en el cual se ha naturalizado la racionalidad del mercado y la vivienda mercancía, resulta evidente que la reestructuración de políticas implica un cambio en el paradigma dominante de definición de la pobreza. Parece necesario redefinir la noción de pobreza y superar la perspectiva que reduce la expresión del fenómeno al nivel de ingresos de las personas y/o unidades domésticas. Asimismo, supone pensar en términos de inversión social (no como pérdida), instrumentos como, por ejemplo, los subsidios al capital e interés (ejemplo de este tipo de instrumento es la Ley 341/00 Ciudad de Buenos Aires) e integrarlos en políticas diseñadas para fomentar y promover las capacidades individuales, colectivas organizadas e institucionales. En esta perspectiva se evita la interpretación simplista y

*Cantidad tipo de viviendas deficitarias*

A pesar de la dificultad señalada anteriormente, parece relevante caracterizar el problema a través de una batería de indicadores que progresivamente - y leídos de manera conjunta - permitan aproximarnos a la complejidad del déficit habitacional. La cantidad de hogares que se ven afectados por esta situación resulta ser un primer eslabón en este proceso.

Cuadro N° 1: Distribución de los hogares según situación habitacional. Total país. 1991/ 2001. Total País y AMBA.

SITUACIÓN HABITACIONAL	1991		2001	
TOTAL PAIS				
TOTAL	8.927.289	100	10.073.625	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	2.705.530	30,3	2.640.871	26,2
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	1.573.804	17,6	1.646.965	16,3
Hogares que ocupan viviendas recuperables	651.766	7,3	534.037	5,3
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	479.960	5,4	459.869	4,6
HOGARES NO DEFICITARIOS	6.221.759	69,7	7.432.754	70,8
AMUA				
TOTAL	3.196.180	100	3.408.913	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	726.963	22,7	712.972	20,9
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	341.971	10,7	406.907	11,9
Hogares que ocupan viviendas recuperables	229.471	7,2	142.644	5,0
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	155.521	4,9	135.610	4,0
HOGARES NO DEFICITARIOS	2.469.217	77,3	2.695.940	79,1
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES				
TOTAL	1.023.464	100	1.024.231	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	80.495	7,9	67.577	6,6
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	15.030	1,4	10.761	1,1
Hogares que ocupan viviendas recuperables	33.007	3,2	31.925	3,1
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	32.458	3,1	24.891	2,4

empobrecedora de la relación ingresos/ vivienda, que se basa asumir implícitamente la reproducción de contextos estáticos que afectan a la población definida como objeto. Políticas que promueven ensanches y apuestan al desarrollo de contextos cambiantes y dinámicos con criterios de redistribución, visulizan otros tipo de productividades al desencadenar potencialidades que también incluyen lo económico, concebidas por sujetos que se dirigen a otros sujetos.

HOGARES NO DEFICITARIOS	974.712	95,2	956.654	93,4
GBA				
TOTAL	2.172.716	100	2.384.682	100
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	646.468	29,8	645.395	27,1
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	326.941	15,0	396.146	16,6
Hogares que ocupan viviendas recuperables	196.464	9,0	138.530	5,8
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	123.063	5,7	110.719	4,6
HOGARES NO DEFICITARIOS	1.526.248	70,2	1.739.286	72,9

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

**Cuadro N° 2: Importancia relativa de cada situación deficitaria sobre el total de situaciones deficitarias. Total país. 1991/ 2001. Total País y AMBA.**

SITUACIÓN HABITACIONAL	1991	2001		
TOTAL PAIS				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	2.705.530	100,0	2.640.871	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	1.573.804	58,2	1.646.965	62,4
Hogares que ocupan viviendas recuperables	651.766	24,1	534.037	20,2
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	479.960	17,7	459.869	17,4
AMBA				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	726.963	100,0	712.972	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	341.971	47,0	406.907	57,1
Hogares que ocupan viviendas recuperables	229.471	31,6	142.644	20,0
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	155.521	21,4	135.610	19,0
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	80.495	100,0	67.577	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	15.030	18,7	10.761	15,9
Hogares que ocupan viviendas recuperables	33.007	41,0	31.925	47,2
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	32.458	40,3	24.891	36,8
GBA				
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	646.468	100,0	645.395	100,0
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	326.941	50,6	396.146	61,4
Hogares que ocupan viviendas recuperables	196.464	30,4	138.530	21,5
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	123.063	19,0	110.719	17,2

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

Como se puede observar, entre 1991 y 2001, de acuerdo a los datos oficiales disponibles, en el total del país los porcentajes de incidencia del déficit habitacional se reducen significativamente. La situación en el AMBA, en la misma tendencia, **experimenta** una ligera disminución del déficit en términos absolutos y relativos (de 727.000 a 713.000, de 22% a 20,9% de los hogares), no obstante lo cual, la reducción expresa disparidades entre la ciudad central y su **c**ollurbación. Mientras que en la ciudad central la cantidad de hogares que conviven con situaciones habitacionales deficitarias disminuyó en un 16% entre 1991 y 2001, en el GBA la reducción de los hogares en términos absolutos fue prácticamente nula (0.16%). Asimismo, la situación de la región parece explicarse fundamentalmente por la relevancia que adquiere el problema en el Gran Buenos Aires, en donde más de un cuarto de los hogares conviven con situaciones deficitarias. En cuanto a la composición **del** déficit, mientras en la Ciudad de Buenos Aires, las situaciones deficitarias se explican fundamentalmente por los hogares que ocupan viviendas recuperables; en el GBA, el problema debe atribuirse fundamentalmente a los hogares que habitan viviendas irrecuperables.

El agravamiento de la categoría irrecuperables en el AMBA (de 10,7% a 11,9% del total de hogares) que refiere a los mayores niveles de precariedad habitacional, da cuenta **de** la instalación de una mayor desigualdad en la sociedad, por empeoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares más pobres. Asimismo, es posible advertir que un incremento de hogares viviendo en viviendas irrecuperables y ubicadas en el GBA, es expresivo de las tendencias a una mayor segregación socio espacial urbana. En ciudad de Buenos Aires, el descenso del déficit en términos absolutos y el decrecimiento de las categorías irrecuperable y hacinamiento en viviendas no precarias pueden hablar de la progresiva consolidación edilicia que **las** villas experimentaron a lo largo de la década.

### *La tenencia*

Uno de los problemas que agrava la condición habitacional se expresa en las condiciones de acceso al suelo urbano. En el análisis comparado entre los años 1991 y 2001 (Cuadro 3), se observa que, mientras en 1991 un 17,6% de los hogares (1.571.203 hogares) se hallaba en condición de tenencia irregular, en 1997 este porcentaje desciende levemente a un 16,7%

pero que en términos absolutos asciende a 1.638.688 hogares, datos que evidencian avances muy lentos." Si miramos el AMBA, entre 1991 y 2001 hay un ligero descenso de las situaciones irregulares de tenencia en términos relativos (pasan del 16,3 % de los hogares al 13,3%) y absolutos (520.350 a 454.509), asociado. El descenso se explica por la caída de las situaciones irregulares en ciudad de Buenos Aires, que pasan del 12,9% a 7,8% de los hogares, asociado al descenso de la categoría "propietarios sólo de la vivienda", que se reduce merced a las acciones de regularización en villas. Este proceso, en el mediano plazo, induce procesos de valorización y eventual sustitución de la población por la propia dinámica de funcionamiento del submercado inmobiliario.<sup>14</sup> También se puede hipotetizar que la reducción de estos guarismos, en parte, puede expresar un proceso de expulsión continuo, de bajo perfil, de población ocupante de edificios públicos y privados, categoría que históricamente ha sido subregistrada en las fuentes oficiales." En el GBA, la cantidad de hogares en situación irregular habría experimentado un ligero descenso (1%). Si bien existieron también políticas de regularización dominial, las tomas de tierras más recientes producidas por parte de hogares pobres, que no cuentan con otras opciones de acceso

---

<sup>13</sup> Esta situación de irregularidad comprende a ocupantes por préstamo (10,7%), ocupantes de hecho (0,8%), propietarios sólo de la vivienda (4,8%) y otras condiciones no especificadas (0,4%).

<sup>14</sup> En el caso de la Villa 19, ubicada en la zona sudoeste de la Ciudad, los vecinos relatan que con la urbanización del barrio y su progresiva integración a la trama urbana, el precio de los terrenos, de las viviendas y de los alquileres se ha incrementado significativamente. Desde la perspectiva de los vecinos, la urbanización sentó las bases para la densificación progresiva que ha sufrido el barrio desde mediados de la década dei 90' a la fecha. Interesa destacar que según datos oficiales, en el año 1993, la población dei Barrio INTA (así lo denominan sus moradores) alcanzaba a 2561 personas nucleadas en 623 hogares. Para el año 2001, la población ascendía a 3343 personas que conviven en 794 hogares (Di Virgilio, 2005).

<sup>15</sup> A lo largo de la década y primeros años dei nuevo milenio se han desalojado todas las ocupaciones de edificios de mayor escala que existían en la ciudad, de propiedad pública y privada – Giol, Ex Padelai, Darwin, Suchard - así como sostenido los desalojos por goteo de propiedades privadas y públicas de menor escala - en Abasto, Palermo, San Telmo y La Boca, todas zonas en las que se desarrollan procesos de renovación urbana (con diferentes grados de consolidación). Las excepciones son la traza de la Ex AV3, la Lechería y cooperativas dei MOI en San Telmo, es decir, los lugares con niveles sostenidos de organización social.

al suelo urbano y el hábitat, podrían contribuir al mantenimiento de dichos guarismos."

Los comportamientos diferenciales sobre la condición de tenencia en GBA y Capital, a lo largo de la década también contribuyen a reforzar la segregación urbana. Distintas políticas y programas se implementan desde los diferentes niveles del gobierno a fin de regularizar la situación de tenencia, de hecho durante la década del 90' <sup>17</sup> este tipo de medidas han prevalecido sobre aquellas tendientes a resolver los problemas de precariedad en las viviendas recuperables "bajo la hipótesis de que la seguridad en la situación de tenencia favorecería la inversión de los pobladores en el mejoramiento habitacional" (Herzer, Hilda et al., 1998). Las políticas dirigidas a la precariedad son políticas que hubieran requerido niveles significativos de inversión pública dirigidos a los sectores de menores ingresos. Puede pensarse que las políticas de regularización dominial han sido acciones ex post encaradas desde distintos niveles del Estado para canalizar, instituir y/o dar cauce a situaciones que se han concretado masivamente en los hechos. Dichas situaciones cristalizan las "soluciones" que las familias de sectores populares han desarrollado para resolver la situación de la vivienda según sus propias posibilidades. Como resultado, la población continúa autoproduciendo su vivienda, en un marco progresivo de empobrecimiento que deteriora las condiciones relativas de desarrollo de dichos procesos.

En la etapa actual, la política que buscaba apuntalar la reactivación productiva, la generación de empleo y estrategias de contención social a través de los Programas Federales de la Construcción (empresarial) y de Emergencia Habitacional (cooperativas de desocupados), ha presentado distintas dificultades a la hora de masificar impactos. Mientras tanto, el gobierno de la provincia, ha perdido la capacidad de definir políticas

---

<sup>16</sup> Como señala ECHEVARRÍA (2005) las ocupaciones de terrenos asumieron en los últimos años formas diversas, teniendo en cuenta niveles de organización, características de los terrenos ocupados, dimensiones, etc. Incluso el límite entre "villa" y "asentamiento" ya no es tan preciso: hay asentamientos conformados por sucesivas instalaciones individuales. Se desarrollan formas organizativas (con distinto nivel de formalidad) después de instaladas las familias. Las familias se reconocen como "asentamiento", Este proceso puede verse particular en el tercer cordón, por ejemplo Jose C. Paz.

<sup>17</sup> *Vn* análisis detallado de la políticas durante la década del 90' puede leerse en HERZER et al, 1998 y en CATENAZZI y DI VIRGILIO, 2001.



propias. No tienen suelo propio, también hay dificultades de recursos, y una tensión de roles por la "recentralización" empujada desde el gobierno nacional. Los municipios, tampoco han visto modificadas sus limitaciones estructurales para jugar un papel distinto en materia habitacional respecto de etapas precedentes.

Cuadro N° 3: Distribución de los hogares según situación de tenencia. Total país y AMBA.1991/2001.

SITUACION DE TENENCIA	1991	%	2001	0%
Total país				
Propietario de la vivienda y terreno	5.839.608	65,4	7.115.508	70,6
Inquilino	1.169.803	13,1	1.122.208	11,1
Relación de dependencia	345.502	3,9	253.679	2,5
Ocupantes por préstamo	845.936	9,5	829.985	8,2
Ocupantes de hecho	84.976	1	sld	sld
Propietarios sólo de la vivienda	600.540	6,7	432.009	4,3
Sin especificar	40.925	0,5	320.236	3,2
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>8.927.289</b>	<b>100</b>	<b>10.073.625</b>	<b>100</b>
AMBA				
Propietario de la vivienda y terreno	2.175.639	68,10	2.485.671	72,90
Inquilino	441.901	13,80	428.731	12,60
Relación de dependencia	58.290	1,80	40.002	1,20
Ocupantes por préstamo	239.803	7,50	233.227	6,80
Ocupantes de hecho	32.182	1,00	sld	sld
Propietarios sólo de la vivienda	235.890	7,40	128.265	3,80
Sin especificar	12.475	0,40	93.017	2,70
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>3.196.180</b>	<b>100,00</b>	<b>3.408.913</b>	<b>100,00</b>
CIVIDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES				
Propietario de la vivienda y terreno	637.875	62,30	692.210	67,60
Inquilino	226.308	22,10	227.545	22,20
Relación de dependencia	26.873	2,60	25.228	2,50
Ocupantes por préstamo	53.472	5,20	45.192	4,40
Ocupantes de hecho	5.014	0,50	s/d	sld

Propietarios sólo de la vivienda	70.590	6,90	14.051	1,40
Sin especificar	3.332	0,30	20.005	2,00
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>1.023.464</b>	<b>100,00</b>	<b>1.024.231</b>	<b>100,00</b>

GBA

Propietario de la vivienda y terreno	1.537.764	70,80	1.793.461	75,20
Inquilino	215.593	9,90	201.186	8,40
Relación de dependencia	31.417	1,40	14.774	0,60
Ocupantes por préstamo	186.331	8,60	188.035	7,90
Ocupantes de hecho	27.168	1,30	sld	sld
Propietarios sólo de la vivienda	165.300	7,60	114.214	4,80
Sin especificar	9.143	0,40	73.012	3,10
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>2.172.716</b>	<b>100,00</b>	<b>2.384.682</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, con base en Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

Nota: En censo 2001 no se registra la categoría ocupante de hecho. En este sentido, es de esperar que esta categoría engrose los casos clasificados como sin especificar.

*La distribución de los hogares según tipo de viviendas.*

Cuadro N° 4: Viviendas ocupadas y hogares según tipo de vivienda. Total país y AMBA. Años 1991 y 2001. En %.

	Total	Casas (1)	Casas Tipo B (2)	Departamento	Rancho o casilla	Pieza en inquilinato	Pieza en hotel pensión	Local no construido para habitación	Vivlenda móvH
<b>TOTALPAIS</b>									
Viviendas 1991	100	55,51	16,55	18,26	6,95	0,56	0,05	0,28	0,10
Viviendas 2001	100	62,28	15,24	16,26	4,98	0,74	0,25	0,21	0,04
Hogares 2001	100	62,22	15,62	15,88	5,05	0,73	0,25	0,21	0,04
<b>AMBA</b>									
Viviendas 1991	100	47,06	10,04	34,19	6,35	0,60	0,02	0,24	0,02
Viviendas 2001	100	52,52	11,23	30,48	4,10	0,87	0,59	0,21	0,01
Hogares 2001	100	52,86	11,69	29,62	4,16	0,86	0,59	0,21	0,01
<b>CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES</b>									
Viviendas 1991	100	20,68	0,53	74,99	1,17	1,28	(3)	0,24	0,01
Viviendas 2001	100	23,01	0,99	71,28	0,73	1,97	1,78	0,23	0,01
Hogares 2001	100	23,22	1,08	70,80	0,80	2,03	1,82	0,24	0,01

			GBA						
Viviendas 1991	100	59,45	14,50	15,03	8,77	0,29	0,03	0,23	0,02
Viviendas 2001	100	65,62	15,77	12,37	5,59	0,38	0,06	0,20	0,02
Hogares 2001	100	65,59	16,25	11,94	5,60	0,36	0,06	0,19	0,02

Fuente: Censos nacionales de Población y Vivienda de 1991 y 2001. INDEC.

(1) Se refiere a todas las casas no consideradas tipo B.

(2) Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material y/o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda y/o no disponen de inodoro con descarga de agua.

Para 1991:

(3) El total de Viviendas incluye a aquellas viviendas que no pudieron ser clasificadas según tipo.

(4) La categoría "Hotel o pensión" en la Ciudad de Buenos Aires fue considerada como "Vivienda colectiva", por problemas de empadronamiento.

Para el 2001:

(5) Las viviendas ocupadas fueron estimadas. Para detalles de su elaboración ver INDEC (2004) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Censo 2001) Metodología de reconstrucción de las viviendas. DNESyPIDEPIPSIPID Serie Hábitat y Vivienda Documento de Trabajo N° 14, Buenos Aires. En los hogares se excluyen los censados en la calle.

Si se analiza la distribución de las viviendas ocupadas según el tipo de vivienda, hallamos que para el año 2001 se registra un incremento global de cerca de 1.200.000 viviendas, entre las cuales ha aumentado en un 7% la proporción de casas tipo **A**, mientras los departamentos descienden levemente (2%). Respecto de la situación en 1991 se registra un ligero descenso de las casas tipo B (1%) así como de las casas tipo rancho o casilla (2%). A su **vez**, se quintuplican las piezas registradas en hotel o pensión (aún atendiendo a problemas de subregistro en 1991) y aumentan las piezas en inquilinato (0,74%).

Con respecto a la situación en el AMBA, las viviendas ascienden a 219.500 en términos absolutos, siendo las casas tipo A las que registran el aumento más significativo en términos relativos (5,5%). Los departamentos, por su parte, pierden peso en un orden del **3,7** %. Las casas tipo B muestran un leve incremento del orden del **1,2%** y las casas tipo rancho o casilla descienden en proporción similar al total país (2,25%). A su **vez**, se observa un aumento de las piezas de inquilinato registradas de cerca de 10.000 en valores absolutos, reiterándose un considerable aumento del registro de piezas en hotel o pensión (de 0,02% a 0,59%). La situación es dispar según consideremos la Ciudad de Buenos Aires o el GBA. En el caso de la Ciudad, las casas tipo A registran el aumento más significativo (2,3%) mientras que la ocupación del

tipo departamento desciende en un 3,7%. El GBA registra un aumento tres veces mayor de las casas tipo A (de 6,2%) y un descenso levemente menor de los departamentos (2,7%). En la Ciudad de Buenos Aires las casas tipo B, de escaso peso relativo sobre el total de viviendas, se duplican (0,53% a 0,99%) mientras que en el GBA el aumento es menos significativo (14,50% a 15,77%). Las casas tipo rancho o casilla sufren un descenso de cerca del 0,5% en la Ciudad mientras que en el GBA el descenso es del orden del 3,2%.

Focalizando en las situaciones habitacionales deficitarias de la Ciudad, puede destacarse que entre 1991 y 2001 descienden los hogares en inquilinatos (6.200 hogares) así como los hogares viviendo en hoteles-pensión (de 25.00 a 18.608). Tal como se muestra en el Cuadro N° 5, las piezas en inquilinato registran un aumento relativo del 0,7% en la Ciudad. Resultan muy significativos los guarismos registrados en las ocupaciones ya que para 2001 se observa sólo la cuarta parte de los hogares ocupantes en 1991, a la vez que se estima que los hogares residentes en villas aumentan al doble para ese mismo año.

Cuadro N° 5: Situaciones deficitarias en inquilinatos, hoteles-pensión, ocupaciones y villas en la Ciudad de Buenos Aires. Año 1991 y 2001.

Situaciones habitacionales deficitarias				%	
Inquilinatos		27.000	2.6	70.000	2.4
	2001	20.826		55.799	
Hoteles-pensión	1991	25.000	2.4	75.000	2.6
	2001	18.608		37.601	
Ocupaciones	<b>1991**</b>	45.000	4.3	150.000	5.2
	2001	12.000***			
Villas	<b>1991***</b>	13.000	1.3	51.821	1.8
	2001	27.047****		107.805	
Total situaciones deficitarias	1991	110.000	10.6	346.821	12.0
	2001			351.205	

Fuentes: Elaboración propia con base en:

Para el año 1991: \* Controladuría Municipal, Informe anual. 1992.

\*\* Movimiento de Ocupantes e Inquilinos

\*\*\* Estadística y Censos. Municipalidad Ciudad de Buenos Aires. 1991.

\*\*\*\* Censo Nacional de Población, 1991.

Para el año 2001: Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC

\*\*\*\* Diario Clarín, 03/07/04.

\*\*\*\*\* Estimación con base en dato de población que reside en villas de emergencia en el año 2001 y cantidad de hogares y población residentes en 1991.

En realidad, los esfuerzos por construir este tipo de imágenes globales, ponen de manifiesto las limitaciones que presenta la información. Por ejemplo, no se sabe cuántos ocupantes residen en 2001 en la ciudad y si medidas como el cambio del código penal, los desalojos civiles y públicos no han producido nuevos procesos de expulsión."

*Precariedad, hacinamiento, acceso a servicios.*

Cuadro N° 6: Hogares particulares con situaciones de precariedad habitacional. Indicadores seleccionados. Total del país y AMBA. Año 1991 y 2001.

Jurisdicción	Total De bogares		Rogares en situaciones Irregulares de tenencia de la vivienda		Rogares con bacina- miento critico		Rogares que com- parten la vivienda con otros		Rogares en casas de inquilinato		Rogares sin gas de red o envasado	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Total del país	8.927.289	10.073.625	18,0	16,00	7,1	4,78	8,20	6,58	1,00	0,73		34,52
AMBA	3.196.180	3.408.913	16,30	13,30	5,0	3,63		6,97		0,86		13,30
Ciudad de Buenos Aires	1.023.464	1.024.231	12,90	7,80	2,0	1,57	6,80	2,70	2,70	2,03		2,79
Gran Buenos Aires	2.172.716	2.384.682	17,90	15,80	6,5	4,51	7,50	8,81	0,40	0,36		17,81

Fuentes: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991 y 2001.

Atendiendo a un conjunto de indicadores descriptivos de la situación de precariedad habitacional (Cuadro N° 6), puede destacarse que entre 1991 y 2001 se ha reducido la proporción de hogares en situaciones irregulares de tenencia, registrándose un 13,3% en el AMBA (frente a un 16,3% en 1991). Las situaciones irregulares de tenencia disminuyen en mayor proporción en Ciudad de Buenos Aires (en un 5%) que en GBA (2%). A nivel global, se registra un descenso de los niveles de hacinamiento crítico del 7,1% al 4,8%.

<sup>18</sup> Tal como se señalara anteriormente, han sido desalojados, entre otros, Bodegas Giol, el edificio Ex PADELAI, Fábrica Suchard, Fábrica Darwin (incendiada) y múltiples propiedades privadas en el Abasto, Palermo y San Telmo.

Mientras que en Ciudad de Buenos Aires se observa un mínimo descenso de los valores de hacinamiento crítico, en GBA se pasa de 6,5% al 4,5%.

Al analizar el hacinamiento por cuarto según el tipo de vivienda en 2001 (Cuadro N° 7), se observa a nivel país una concentración importante de hacinamiento crítico en las casas tipo B ya que el 46,3% de los hogares con más de tres personas por cuarto habita este tipo de vivienda, seguidas de las casas tipo rancho o casilla (23,6%). En la misma tendencia, el AMBA registra una mayor concentración de niveles de hacinamiento crítico en hogares que habitan casas tipo B (44% del total de hogares que registran hacinamiento crítico), y el 21,4% corresponde a aquellos hogares que habitan en casas tipo rancho o casilla. A su vez, la proporción de los hogares que comparten vivienda con otros desciende de 8,2% a 6,6% a nivel país, registrando comportamientos disímiles en Ciudad de Buenos Aires (un significativo descenso de 6,8% a 2,7%) y GBA (un leve incremento de 7,5% a 8,8%).

Cuadro N° 7: Hogares con hacinamiento por cuarto según tipo de vivienda. Total país y AMBA. Años 2001.

	Rogares	Casas	Casas TipoB	Departamento	Ranchoo casiuA	Piezals en inquilinato	Piezals en boteci o pensión	Local no construido para habitación	Vivlenda móvI	
										TOTAL PAIS
Total	10073625	100%	62,18%	15,87%	5,06%	0,73%	0,25%	0,21%	0,04%	
Hasta 1,99 personas por cuarto	8158457	100%	67,61%	17,86%	2,85%	0,38%	0,16%	0,15%	0,03%	
2,00 - 3,00 personas por cuarto	1433548	100%	44,52%	8,78%	11,43%	1,99%	0,61%	<b>0,40%</b>	0,07%	
Más de 3,00 personas por cuarto	481620	100%	22,84%	3,27%	23,59%	2,87%	0,60%	0,68%	0,17%	
AMBA										
Total	3.408.913	100%	52,86%	11,69%	4,16%	0,86%	0,59%	0,21%	0,01%	
Hasta 1,99 personas por cuarto	2.827.501	100%	56,27%	32,88%	2,36%	<b>0,40%</b>	0,36%	0,15%	0,01%	
2,00 - 3,00 personas por cuarto	457.754	100%	40,27%	15,84%	10,64%	2,79%	1,62%	0,42%	0,02%	
Más de 3,00 personas por cuarto	123.658	100%	21,40%	6,07%	21,36%	4,42%	1,95%	0,68%	0,05%	
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES										
Total	1.024.231	<b>100%</b>	23,22%	1,08%	70,80%	0,80%	1,82%	0,24%	0,01%	
Hasta 1,99 personas por cuarto	925.661	100%	23,97%	0,59%	72,97%	0,43%	0,84%	0,18%	0,01%	
2,00 - 3,00 personas por cuarto	82.455	100%	16,51%	4,77%	54,98%	1,01%	8,41%	0,76%	0,02%	
Más de 3,00 personas por cuarto	16.115	100%	14,32%	10,83%	26,78%	24,61%	13,91%	1,16%	0,03%	
GBA										
Total	2.384.682	100%	65,59%	<b>16,25%</b>	11,94%	0,36%	<b>5,60%</b>	0,19%	0,02%	
Hasta 1,99 personas por cuarto	1.901.840	100%	71,99%	10,97%	13,37%	0,18%	0,04%	0,14%	0,01%	
2,00 - 3,00 personas por cuarto	375.299	100%	45,49%	33,60%	7,24%	0,98%	0,13%	0,34%	0,02%	
Más de 3,00 personas por cuarto	107.543	100%	22,46%	49,05%	2,97%	1,39%	0,16%	0,61%	0,05%	

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

### *Algunas conclusiones*

El artículo ha propuesto algunas interpretaciones vinculando estadísticas oficiales y políticas públicas, intentando tornar visibles, a través de los datos oficiales (y más allá de sus limitaciones), ciertas tendencias opacadas por algunas mejoras de indicadores.

En primer lugar, se han perfilado tendencias de transformación de la estructura social caracterizada por el empobrecimiento creciente y su heterogeneidad. En materia habitacional, la desestructuración de los antiguos mecanismos de políticas públicas (FüNAVI) y de mercado (loteos populares) y los procesos de privatización de servicios públicos, aportaron las condiciones para la respuesta distintiva de los '80 en el AMBA por parte de los grupos de más bajos ingresos: la autoproducción masiva de carácter irregular, con escasa o nula inversión pública.

En la última década, es posible identificar tendencias de mayor segregación socioespacial por incremento de disparidades entre la ciudad central y su conurbación, que se expresa en el empeoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares más pobres, viviendo en viviendas irrecuperables, ubicadas en el GBA así como en comportamientos diferenciales sobre la condición de tenencia.

El proceso autoprodutor en condiciones irregulares fue enmarcado en las propuestas "ex post" de regularización dominial en el GBA, mientras que en Ciudad de Buenos Aires, se desarrolló una política selectiva que desconoce el proceso de ocupaciones de edificios y tipologiza su accionar hacia las villas.

Por un lado, las políticas de regularización dominial se desarrollan en áreas de la ciudad metropolitana donde el suelo urbano no es altamente disputado y/o siguen presentando severos déficits de infraestructura, o bien son parte de perspectivas estratégicas de la puesta en valor de la ciudad central. Por contrapartida, si se analizan los hogares con más bajos de ingresos, se observa que en Ciudad de Buenos Aires el 46,6% convive con situaciones habitacionales deficitarias; en tanto en Provincia de Buenos Aires ese porcentaje asciende al 72%. Esto refuerza la idea acerca de las oportunidades comparativas que brinda la ciudad central para los grupos de menores ingresos y la importancia que adquieren para los mismos su accesibilidad de pleno derecho. La lectura del déficit también hace expresiva



la persistencia de significativos niveles de hacinamiento crítico concentrado en los hogares que habitan casas tipo B.

Finalmente, puede afirmarse que la población de bajos ingresos del AMBA continúa autoproduciendo masivamente su vivienda. Para ellos, políticas que hagan accesibles el suelo urbano y la vivienda en áreas centrales, urbanización e inversión en infraestructura, equipamiento y servicios en las periferias reduciendo las asimetrías, requieren producción de nuevo suelo urbano de calidad, coordinación entre los distintos niveles gubernamentales y constituyen grandes desafíos pendientes en las políticas del hábitat.

### **Referencia bibliográficas**

ARRIAGADA LUCO, CARLOS. Y RODRÍGUEZ VIGNOLI, JORGE. 2003. *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: Magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Santiago de Chile: CEPAL.

BADCOCK, BLAIR. 1984. *Unfairly Structured Cities*. Oxford: Blackwell.

BOURDIEU, PIERRE. 2002. Efectos de Lugar. En Bourdieu, P. (Director). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CATENAZZI, ANDREA. 1993. La política de vivienda en la agenda pública nacional. Ponencia para Jornadas del hábitat y la vivienda, FADU-UBA. (Mimeo).

CATENAZZI, ANDREA.; Di Virgilio, María Mercedes. 2001. Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: Aportes para una estrategia de política social del gobierno nacional. SIEMPRO - Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Mimeo.

CLICHEVSKY, NORA. 2002. *Pobreza y políticas Urbano-ambientales en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CRAVINO, CRISTINA; FOURNIER, MARIO; NEUFELD MARÍA ROSA Y SOLDANO, DANIELA. 2002; Sociabilidad y micropolítica en un barrio

bajo planes. En Andrenacci, L. (Org.). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones AI Margen/ UNGS. La Plata.

CUENYA, BEATRIZ Y otros. 1989. Catálogo de proyectos alternativos de hábitat popular en Argentina. Serie I. Organismos gubernamentales. ÇEUR.

DI VIRGILIO, MARÍA MERCEDES. 2004. *Existen oportunidades para la creación del valor público durante la implementación de los programas sociales? La Implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense. (Argentina 2002-2003)*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)/ BID.

DI VIRGILIO, MARÍA. MERCEDES. 2005. Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Área de Estudios Urbanos, Instituto Gino Gennani, UBA. Mimeo.

ECHEVARRÍA, ANDREA. 2005. Estigmatización territorial y asentamientos en el Gran Buenos Aires. Vinculaciones entre representaciones sociales, segregación socio-espacial y formas de inserción urbana de los sectores populares. Informe de avance. (mimeo) Beca de Maestría, LILP. Mimeo.

HARVEY, DAVID. 1989. *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell.

HERZER, HILDA; DI VIRGILIO, MARÍA MERCEDES; REDONDO, ADRIANA.; LAGO MARTÍNEZ, SILVIA; LANZETTA, MÁXIMO; RODRÍGUEZ, CARLA. 1998. Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso". Informe final de investigación, proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997. Buenos Aires. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Gennani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

LEBORGNE, DANIEL; LIPIETZ, ALAIN. 1994. El posfordismo y su espacio. En *Realidad Económica*, n. 122, p. 117-143.

LOZANO, CLAUDIO. 2002. Análisis de la crisis argentina. Buenos Aires: IDEP-CTA. [www.cta.rcc.com.ar](http://www.cta.rcc.com.ar)

OSZLAK, OSCAR. 1991. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.

\_\_\_\_\_ 1999. Reestructuración estatal y redefinición de la política habitacional. Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Mendoza. *Mundo urbano*, n. 0. Publicación virtual UNQUI, UNGS, IIGG Y otros. Buenos Aires.

RODRÍGUEZ CARLA. 2005. *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas municipales del hábitat*, Buenos Aires. Ed. El cielo por asalto.

RODULFO. MIRIAM. 2003. "La situación habitacional y las políticas públicas". Disponible en [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar).

TWAYTES REY, MABEL. 1994. Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones. En *Revista Aportes*, n. 1. Buenos Aires: INAP.

YUJNOVSKY, OSCAR. 1984. *Claves políticas para el problema habitacional argentino: 1955-1981*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.