







UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers  
*Rector*

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Dra. Guadalupe Valencia García  
*Coordinadora de Humanidades*

Dr. Fernando Lozano Ascencio  
*Director del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)*

COMITÉ EDITORIAL

CRIM

Dr. Fernando Lozano Ascencio  
PRESIDENTE

Dra. Sonia Frías Martínez  
*Secretaria Académica del CRIM*

Dr. Guillermo Aníbal Peimbert Frías  
*Secretario Técnico del CRIM*  
SECRETARIO

Dr. Fernando Garcés Poó  
*Jefe del Departamento de Publicaciones y Comunicación  
de las Ciencias y las Humanidades del CRIM*

Dr. Roberto Castro Pérez  
*Investigador del CRIM*

Dr. Óscar Carlos Figueroa Castro  
*Investigador del CRIM*

Dra. Luciana Gandini  
*Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera  
*Investigadora del Instituto de Geografía, UNAM*

Dra. Rosalva Aída Hernández Castillo  
*Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones  
y Estudios Superiores en Antropología Social*

Lic. José Luis Güemes Díaz  
*Jefe de la Oficina Jurídica del Campus Morelos de la UNAM*

# La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado



# La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado

¿Solución habitacional estancada  
o activo de inversión creciente?

**Guillermo Olivera**

Coordinador



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Cuernavaca, 2022

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** Olivera Lozano, Guillermo, editor.

**Título:** La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado : ¿solución habitacional estancada o activo de inversión creciente? / Guillermo Olivera, coordinador.

**Descripción:** Primera edición. | Cuernavaca, Morelos : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2022.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2134016 (impreso) | LIBRUNAM 2134025 (libro electrónico) | ISBN 9786073061858 (impreso) | ISBN 9786073061858 (libro electrónico).

**Temas:** Vivienda -- Finanzas -- Política gubernamental. | Política de vivienda. | Vivienda -- Precios. | Viviendas sociales -- Renta. | Propiedad del hogar -- Aspectos económicos.

**Clasificación:** LCC HD7287.55.V58 2022 (impreso) | LCC HD7287.55 (libro electrónico) | DDC 332.722—dc23

Investigación realizada gracias al programa UNAM-DGAPA-PAPIIT IN302718. “La política de vivienda en propiedad. ¿Dónde estamos veinte años después? Una mirada global y desde Morelos.

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Diseño de forros: Michele Muris Torreblanca

Apoyo gráfico: Diego Milon Rodríguez y Juan Carlos Rojas Cruz

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda

Primera edición: junio de 2022

D. R. © 2022 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa,  
C. P. 62210, Cuernavaca, Morelos  
[www.crim.unam.mx](http://www.crim.unam.mx)

ISBN: 978-607-30-6185-8

Esta edición y sus características son propiedad  
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso y hecho en México



# Contenido

Introducción: la vivienda asequible en propiedad, en crisis	9
---	---

*Guillermo Olivera*

## PARTE I

### SALDOS DE LA EXUBERANCIA IRRACIONAL EN EL FINANCIAMIENTO A LA PROPIEDAD

1 Política de vivienda y urbanismo en España De la cautividad inmobiliaria a la retroalimentación eficiente	33
--	----

*Pedro Górgolas*

2 The housing condition of Latinos in Illinois before and after the recession	81
--	----

*Ivis García*

## PARTE II

### MEDICIÓN Y USOS DEL DÉFICIT HABITACIONAL

3 Ambigüedad en la medición del déficit habitacional y metas de la política de vivienda en México Estrategia financiera para la extracción de valor de la ciudad	105
--	-----

*Guillermo Olivera*

*Olga V. Serrano S.*

- 4 La vivienda en crisis y la crisis de la vivienda: necesidades habitacionales y políticas públicas en el Gran Buenos Aires 139  
*María Mercedes Di Virgilio*  
*Pablo Santiago Serrati*

### PARTE III

#### ALTERNATIVAS A LA PROPIEDAD Y A LA URBANIZACIÓN EXTENSIVA

- 5 La vivienda en alquiler como estrategia de acceso diversificado a la vivienda digna en Argentina: el caso de la ciudad de Córdoba 195  
*Daniela Gargantini*  
*Natalí Peresini*  
*Carolina Merari Nievas*  
*María Cerrezuela*  
*Joaquín Emiliano Peralta*
- 6 Nuevas formas de habitar la ciudad: proyectos inmobiliarios en el centro de Tijuana, Baja California 225  
*María de los Ángeles Zárate López*  
*Alberto Almejo Ornelas*  
*Alonso Hernández Guitrón*

### PARTE IV

#### CONTRADICCIONES EN LA PRODUCCIÓN INMOBILIARIA Y BÚSQUEDA DE SOLUCIONES

- 7 Multicausalidad de la crisis de precios de vivienda en Chile 251  
*Ernesto López-Morales*
- 8 Identificación de suelo apto para vivienda de bajos ingresos a través de un análisis del índice de vitalidad urbana. Caso práctico elaborado para la ciudad de Morelia, Michoacán. Una aproximación con econometría y análisis espacial, 2020 285  
*Rafael Valdivia López*

# 4

## La vivienda en crisis y la crisis de la vivienda: necesidades habitacionales y políticas públicas en el Gran Buenos Aires

María Mercedes Di Virgilio  
Pablo Santiago Serrati

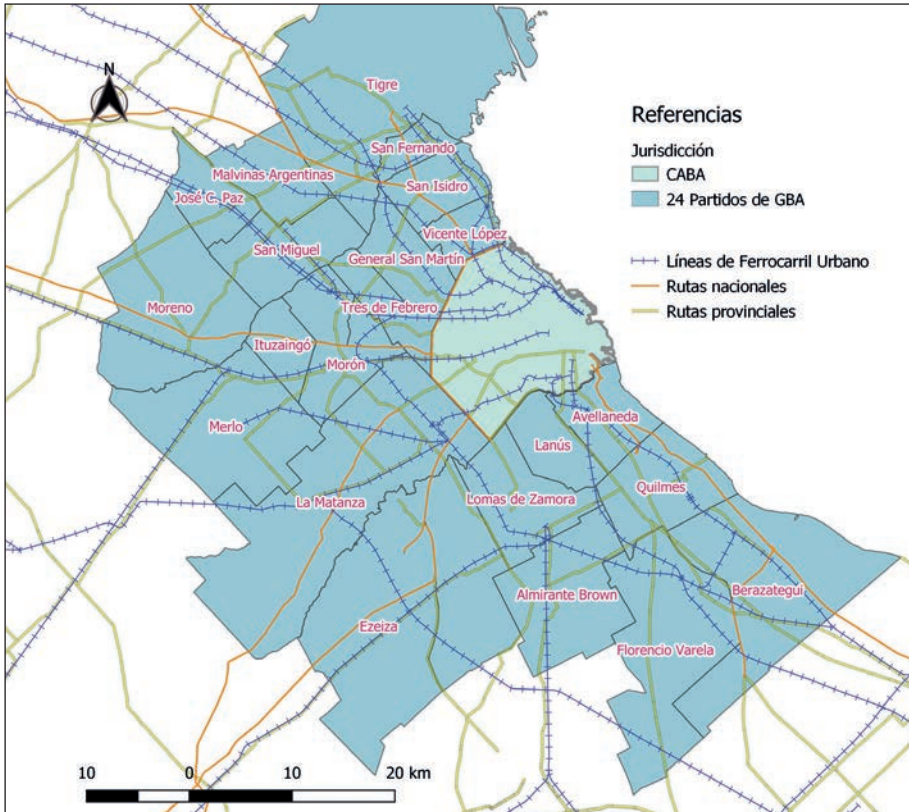
### Introducción

Varios de los marcos normativos que organizan la vida social y el acceso a las ciudades en Argentina reconocen explícitamente el derecho a la vivienda digna, por ejemplo, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Todos ellos admiten que la vivienda, entendida como hábitat o medio ambiente, constituye un componente sustantivo en las condiciones de vida de los grupos sociales para la satisfacción de un conjunto de necesidades humanas primordiales. Asimismo, en este marco, la obligación del Estado en la generación de condiciones de acceso y goce del derecho a la vivienda aparece como un componente central de la erradicación de la pobreza. A pesar de ello, según datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda en el Gran Buenos Aires (en adelante GBA),<sup>1</sup> 9 853 hogares padecen necesidades habitacionales insatisfechas —es decir, conviven en situaciones de déficit habitacional—. Cabe preguntarnos entonces: ¿en qué situación se encuentra Buenos Aires, el aglomerado urbano más importante de Argentina, respecto del acceso a la vivienda? ¿Cómo han evolucionado los requerimientos de vivienda vis a vis el *stock* de vivienda construida y su localización? ¿A qué hogares

---

<sup>1</sup> Se denomina GBA al área geográfica comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) y los 24 partidos conurbados pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires (Indec 2003). Este espacio geográfico constituye el centro económico y poblacional de Argentina, y su desarrollo se vincula a la expansión territorial de la ciudad capital. En el mapa 1 se puede ver el área geográfica que representa el GBA y las principales vías de comunicación que conectan esta región.

Mapa 1  
Gran Buenos Aires con divisiones administrativas  
y principales vías de comunicación



Fuente: Elaboración propia.

afectan las necesidades de vivienda según tipo de déficit (cualitativo y cuantitativo), localización en el GBA y sus características? ¿Cuáles son los factores que inciden en la satisfacción o no de las necesidades de vivienda? ¿Cuáles las políticas públicas que tuvieron como foco a la vivienda y cuáles han sido sus alcances?

Responder a estas preguntas obliga a un doble movimiento: por un lado, uno que permita realizar un diagnóstico de la situación habitacional en la

región; por el otro, un segundo que reponga el recorrido de las políticas públicas y el efecto de estas en la satisfacción de necesidades habitacionales.<sup>2</sup>

De este modo, el trabajo se organiza en seis apartados. La introducción presenta el problema y la geografía del GBA. La segunda sección avanza en las definiciones básicas que guían la organización del trabajo y soportan el análisis. La tercera presenta la evolución de las necesidades de vivienda en el GBA entre 1991 y 2010. La cuarta da cuenta del alcance y la magnitud de las necesidades de vivienda según el tipo de déficit, su inscripción territorial y las condiciones de habitabilidad a las que se asocian. Una quinta sección describe las políticas públicas que, desde el Gobierno nacional, han intentado dar respuesta a las necesidades de vivienda. Finalmente, la sexta sección cierra el trabajo presentando algunas conclusiones.

## Requerimientos de vivienda: definiciones y propuesta de medición

Tal y como señala Neupert (2005), las necesidades de vivienda<sup>3</sup> pueden clasificarse en actuales y futuras. Este trabajo se focaliza en las necesidades actuales de vivienda, haciendo referencia a los requerimientos asociados a la insatisfacción residencial de los hogares en un momento y espacio determinados.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Para el análisis de la situación actual se utilizan los datos de la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES), realizada entre los años 2014 y 2015 en el marco del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (Pisac). La ENES permitirá tener una imagen de las condiciones de vivienda de la Argentina actual, en tanto cristalización del impacto de los vaivenes económicos y de los lineamientos de las políticas sectoriales.

<sup>3</sup> Se entiende por vivienda a la “configuración de servicios —habitacionales— que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras”. De este modo, se adhiere una concepción amplia de la vivienda, esto es, como hábitat o medio ambiente (Yujnovsky 1984, 17).

<sup>4</sup> Las necesidades futuras, en cambio, dependen fundamentalmente de factores demográficos: la formación de nuevos hogares que resultan del crecimiento de la población o de cambios en su composición —especialmente por sexo, edad y estado civil— y de los patrones socioculturales que regulan su conformación. Asimismo, están determinadas por

Las mismas resultan de la diferencia entre el número actual de demandantes potenciales de vivienda (núcleos familiares y hogares) y el número de aquellos que desean vivir separadamente, pero que, por diversos motivos, no pueden hacerlo y deben residir como allegados en la misma vivienda juntamente con otro hogar. Las necesidades actuales también incluyen las de aquellas familias que residen en viviendas con deficiencias sustanciales de habitabilidad. “En otras palabras, las necesidades actuales de viviendas se refieren al déficit habitacional existente en la actualidad” (Neupert 2005, 9). Dichos requerimientos obedecen a la carencia total de vivienda, ya sea porque la vivienda en la que el hogar reside se encuentra en un estado tal que requiere ser reemplazada o porque habitan en ella hogares o núcleos allegados que necesitan una nueva vivienda (dimensión cuantitativa del déficit habitacional). O bien, a los problemas de calidad residencial asociados en el marco de este trabajo a las características de los diferentes atributos de la vivienda y su entorno inmediato (dimensión cualitativa del déficit).

En este marco, interesa destacar que la noción de necesidades de vivienda se aleja de la de demanda de viviendas.

Considérese, por ejemplo, una pareja recién [unida]. Según las pautas de la ideología familiar prevaleciente con respecto a los arreglos residenciales, las personas [unidas] deben formar su propio hogar y residir en una vivienda independiente. Esta pareja, entonces, requiere de una vivienda, o sea, tiene la *necesidad* de disponer de una morada. Sin embargo, si su situación económica no lo permite, es posible que continúen viviendo con los progenitores de uno de los miembros de la pareja hasta disponer de los recursos para independizarse. En este caso, serían un núcleo familiar secundario que *necesita* de una vivienda pero que, por el momento, no está *demandando* una vivienda. De igual mane-

---

cambios en el parque habitacional: pérdidas de viviendas, ya sea por antigüedad, demolición, destrucción por desastres, transformaciones en las tipologías, transformación para fines no residenciales, etcétera (Peláez y García 1965; Neupert 2005). Así, la necesidad futura de viviendas depende tanto del déficit actual de viviendas como de las necesidades surgidas del crecimiento del número de hogares y de la desaparición y/o transformación de viviendas para fines no residenciales.

ra, una madre soltera que vive con sus progenitores puede aspirar a tener su propia vivienda (necesidad), pero no puede materializar dichas aspiraciones por carecer de los recursos económicos necesarios para independizarse, esto es, no se considera que esté demandando una vivienda. Así, las *necesidades de viviendas* se refieren a las aspiraciones de disponer de una habitación separada por parte de hogares o núcleos familiares y la *demanda de viviendas* la capacidad efectiva de estos de acceder a una morada. Dicho en palabras más simples, la *necesidad* es la *demanda potencial* (Neupert 2002,10).

La estimación de las necesidades actuales de vivienda ha generado en la región importantes discusiones en cuanto a una definición más precisa acerca de los componentes físicos y demográficos que deben considerarse en el cálculo de los requerimientos habitacionales tanto cualitativos como cuantitativos (Arriagada Luco 2003). En este contexto, en trabajos anteriores (Marcos, Di Virgilio y Mera 2018; Di Virgilio y Rodríguez 2018; Di Virgilio y Serrati 2019), se ha avanzado en la construcción de una medida compleja para la estimación de las necesidades de vivienda y de los diferentes tipos de requerimiento habitacional —déficit cualitativo y déficit cuantitativo—.

En este trabajo, recurriendo a esas herramientas, se avanza en la identificación de las situaciones y magnitud del déficit habitacional en el GBA. Por un lado, se echa mano de datos ya publicados, intentando dar cuenta de la evolución de las necesidades habitacionales en el GBA. Por el otro, con base en la utilización de microdatos del Censo de Población y Vivienda 2010 (Indec 2003) y a fin de jerarquizar un enfoque territorial en las estimaciones,<sup>5</sup> se dimensionan

---

<sup>5</sup> En el marco del desarrollo de un instrumento de medición de las necesidades habitacionales, replicable en diferentes contextos y en escalas territoriales diversas, el censo de población emerge como la fuente de datos por antonomasia, dado que *a*) empadrona a todas las viviendas, los hogares y la población, y recoge información sobre cada una de esas unidades de análisis, y *b*) es exhaustivo, lo que permite estudios a cualquier nivel de agregación territorial de la información; aunque no hay que olvidar que también tiene debilidades, derivadas del acotado número de preguntas sobre cada temática (Celade 1996). Por otro lado, cualquier intento de medición integral del déficit habitacional debe partir de la definición de aquellas unidades domésticas que requieren vivienda (los hogares, y, dentro de ellos, los núcleos familiares que pudieran conformarlo) y de las con-

los requerimientos habitacionales, clasificándolos según el tipo. Asimismo, se indaga en las diferencias interjurisdiccionales.

Sin embargo, la indagación de las necesidades actuales de vivienda no puede reducirse exclusivamente a la medición del déficit habitacional, aun cuando la medida que aquí se propone intenta abordar las diferentes dimensiones del fenómeno. El ejercicio del derecho a una vivienda digna solo estará garantizado a través del acceso al consumo de bienes y servicios relacionados con las condiciones de habitabilidad de los hogares. Para caracterizar el acceso a un hábitat digno es necesario, entonces, identificar y distinguir algunas dimensiones e indicadores que permitan dar cuenta de dichas condiciones, es decir, que expresen la particular dimensión urbana del problema. Así, el foco en las condiciones de habitabilidad se alinea con una concepción de derecho a la vivienda digna, atada esta a la de derecho a la ciudad (Catenazzi y Di Virgilio 2006). Las condiciones de habitabilidad se definen aquí en función de la calidad de las relaciones sociales y del hábitat; ambos son atributos complejos e indivisibles que no pueden adquirirse como mercancías, aun cuando se reflejan en el precio de las propiedades residenciales urbanas (Coraggio 1999). De este modo, con base en los datos de la ENES-Pisac, y recurriendo al análisis de correspondencias múltiples (ACM) y de clúster, se caracteriza a los hogares que presentan los diferentes tipos de necesidades habitacionales según sus condiciones de habitabilidad.

Ambas aproximaciones, la primera con foco en la medición de las necesidades de vivienda a escala micro territorial y la segunda en las condiciones de habitabilidad asociadas, permiten construir una foto compleja de las condiciones de la vivienda del principal aglomerado urbano de la Argentina, poniendo en evidencia las situaciones deficitarias vinculadas al acceso y al goce de la vivienda digna y de calidad.

---

diciones que deben cumplir las viviendas para atender satisfactoriamente las necesidades habitacionales: 1) protección frente a las inclemencias del medio; 2) disponibilidad de un espacio de intimidad y privacidad, y 3) ofrecimiento de un ambiente inmediato sano (Rodríguez 1999).



**Cuadro 1**  
**Dimensiones de necesidades actuales de vivienda**

Calidad de la vivienda	Calidad de los materiales de la vivienda (techos y pisos) Condición de saneamiento (servicio sanitario y servicios de agua) Tipo de vivienda
Adecuación entre el tamaño del hogar y de la vivienda	Hacinamiento
Determinantes demográficos	Condición de allegamiento interno y externo
Determinantes económicos	Dependencia económica
Determinantes territoriales	Localización y posición del área en relación con la ciudad central
Condiciones de habitabilidad	Aspectos sistémicos del hogar (nivel de instrucción del principal proveedor, niños/as sin escolarización, condición de tenencia, etc.) y del entorno urbano en el que se localiza la vivienda (calidad del paisaje urbano, acceso al transporte público, presencia de basurales, etc.)

Fuente: Elaboración propia con base en Catenazzi y Di Virgilio (2006); Marcos, Di Virgilio y Mera (2018) y Di Virgilio y Rodríguez (2018).

De este modo, la noción de necesidades actuales de vivienda permite transformar lo que se observa como carencias en el proceso de reproducción urbana en una serie de indicadores susceptibles de dar cuenta del tipo, la intensidad, la localización y las características del problema, identificando diferentes grados de criticidad respecto de los diversos tipos de necesidades de vivienda. Finalmente, interesa destacar que esta noción dialoga con los enfoques más recientes sobre la multidimensionalidad de la pobreza (Salvia y Bonfiglio 2019; Salvia 2017). Y considera que los factores que inciden en la condición de pobreza y su transmisión intergeneracional incluyen tanto el capital humano (salud y educación) y el capital social (inserción ocupacional y redes), como también sus interacciones con el portafolio de capital físico disponible a escala de los hogares y de los barrios. De esta manera, se conforma un paquete de bienes básicos cuyos distintos grados de carencia provocan impactos sistémicos en las oportunidades de los hogares para ejercer su derecho a la vivienda digna y a la ciudad. La brecha social de los atributos urbanos significa desventajas respecto de las oportunidades económicas y productivas. Asimismo, en el plano social, el sistema de servicios urbanos y equipamientos comunitarios determina la posibilidad de despliegue de los recursos que poseen los sectores

de menores ingresos para ejercer su derecho a la ciudad (Arriaga Luco 2000; Catenazzi y Di Virgilio 2006).

## La evolución de las necesidades de vivienda en el Gran Buenos Aires

En esta sección revisitamos la evolución de las necesidades de vivienda en el GBA desde el año 1991 hasta la actualidad. Si bien la cuestión habitacional en el GBA tiene una larga historia, esta se ha consolidado como un problema estructural en las últimas décadas. Por un lado, los requerimientos de vivienda han crecido en magnitud y, por el otro, se han concentrado territorialmente, reforzando procesos de segregación urbana.

Con el propósito de dar cuenta de la evolución del déficit habitacional en las últimas décadas, se utilizan algunos indicadores que permiten dimensionar su magnitud en diferentes momentos históricos.<sup>6</sup> En el cuadro 2 y la figura 1 se muestra cómo han evolucionado las necesidades de vivienda durante el

---

<sup>6</sup> En este apartado, se toman como indicadores principales del déficit habitacional aquellos referidos al “déficit de vivienda”. Es decir, aquellas situaciones en las cuales se presentan necesidades o requerimientos sobre las condiciones de los inmuebles. En este sentido, se han considerado dos dimensiones centrales, a saber: la calidad constructiva y el hacinamiento. Las mismas han permitido discriminar tres situaciones deficitarias: *a*) hogares en viviendas irrecuperables, *b*) hogares en viviendas recuperables y *c*) hogares en condiciones de hacinamiento y viviendas aceptables. La identificación de los diferentes tipos de déficit, a su vez, se relaciona con los tipos de intervenciones que cada uno de ellos demanda: construcción de vivienda nueva, mejoras y ampliación, respectivamente. Tal y como se desarrolla más adelante (“La arquitectura de las necesidades de vivienda y sus relaciones (o no) con los lineamientos de las políticas públicas recientes”), sobre la actual situación de las necesidades habitacionales en el GBA, estos indicadores resultan limitados para dar cuenta de la complejidad del problema de la vivienda. A pesar de ello, se ha elegido presentarlos debido a que se apoyan en datos censales publicados que se han mantenido homogéneos durante los últimos operativos censales, lo cual permite dar cuenta del problema habitacional desde una perspectiva longitudinal. La construcción de estos indicadores por parte de la autoridad de estadísticas nacionales (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) sufrió, a lo largo de los tres periodos, algunas modificaciones orientadas a refinar las medidas y mejorar la captación del dato.

periodo 1991 a 2010. En primer lugar, se puede ver que entre 1991 y 2001, en términos relativos, hubo un descenso generalizado del déficit en todo el GBA. Este descenso se replica en cada una de las jurisdicciones que componen el GBA, aunque es más pronunciado en los 24 partidos, donde la situación original era más grave (en GBA el déficit pasa del 37.7 % de los hogares al 31.9 %, mientras que en CABA disminuye del 14.2 % al 12.4 %). Si consideramos el periodo de 2001 a 2010, vemos que este descenso generalizado se estanca. Durante este lapso, el porcentaje de hogares con déficit apenas mejora en los 24 partidos (de 31.9 % cae al 30.7 %) y aumenta en la CABA (pasando de 12.4 % al 13.2 %). Sin embargo, la situación más preocupante es lo que ocurre en términos absolutos: en ambas jurisdicciones el número de hogares con déficit se incrementó considerablemente: un 20 % aproximadamente en la CABA (pasando de 1 269 hogares deficitarios a 1 523) y un 18 % en los partidos del GBA (variando de 7 613 a 8 999).

Así como la situación de déficit general durante todo el periodo es mayor en los 24 partidos del GBA que en la CABA, esta tendencia se repite en cada una de las formas de déficit analizadas (cuadro 2; figura 1). Más allá de esta diferencia en importancia, durante el tiempo examinado (1991-2010), en ambas jurisdicciones puede observarse una tendencia a la reducción del déficit que surge por habitar en viviendas “precarias irrecuperables”. En paralelo, respecto a las viviendas “mejorables”, la CABA ha vivido un proceso de sostenido deterioro y ha aumentado el porcentaje de hogares en esta condición de un 3.3 % en 1991 a casi el doble (5.6 %) en 2010. Por su parte, en los 24 partidos del GBA este tipo de déficit es el que afecta a la mayor parte de los hogares que padecieron problemas habitacionales durante el lapso de estudio —con valores que se mantienen relativamente constantes (afectando a entre el 15 % y el 17 % de los hogares)—. Respecto a las situaciones de “hacinamiento”, en ambas jurisdicciones se observa que luego de una reducción en el periodo de 1991 a 2001, hubo un crecimiento entre 2001 y 2010.

Para complementar esta descripción sobre la evolución de las necesidades de vivienda, en la figura 1 se ve cómo se desarrolló el porcentaje de hogares con situaciones de déficit en relación con el *stock* (valores absolutos) de vivienda habitada. En primer lugar, resulta interesante señalar que en la CABA

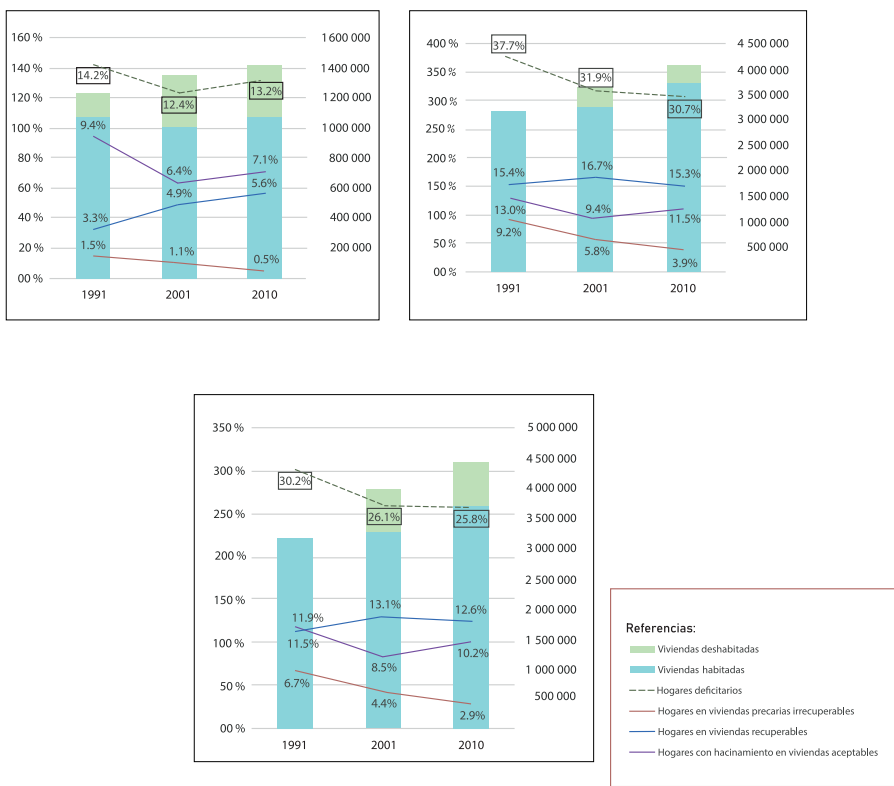
**Cuadro 2**  
**Evolución de déficit de vivienda en GBA durante el periodo 1991-2010**

		1991	2001	2010
GBA	Total hogares GBA	3 196 180	3 408 913	4 084 507
	Hogares deficitarios	30.2%	26.1%	25.8%
	Hogares en viviendas precarias irrecuperables	6.7%	4.4%	2.9%
	Hogares en viviendas recuperables	11.5%	13.1%	12.6%
	Hogares con hacinamiento* en viviendas no precarias	11.9%	8.5%	10.2%
	Hogares no deficitarios	69.8%	73.9%	74.2%
CABA	Total hogares CABA	1 023 464	1 024 231	1 150 134
	Hogares deficitarios	14.2%	12.4%	13.2%
	Hogares en viviendas precarias irrecuperables	1.5%	1.1%	0.5%
	Hogares en viviendas recuperables	3.3%	4.9%	5.6%
	Hogares con hacinamiento* en viviendas no precarias	9.4%	6.4%	7.1%
	Hogares no deficitarios	85.8%	87.6%	86.8%
24 partidos del GBA	Total hogares 24 partidos del GBA	2 172 716	2 384 682	2 934 373
	Hogares deficitarios	37.7%	31.9%	30.7%
	Hogares en viviendas precarias irrecuperables	9.2%	5.8%	3.9%
	Hogares en viviendas recuperables	15.4%	16.7%	15.3%
	Hogares con hacinamiento* en viviendas no precarias	13.0%	9.4%	11.5%
	Hogares no deficitarios	62.3%	68.1%	69.3%

\* Se consideran hogares con hacinamiento aquellos en los que conviven más de dos personas por cuarto.  
Fuente: Elaboración propia con datos de Di Virgilio, Rodríguez y Mera (2016, 13), y sobre datos de los censos 1991, 2001 y 2010.

(izquierda), si bien la cantidad de viviendas creció durante todo el periodo en un 15 %, el *stock* de viviendas habitadas permaneció prácticamente inalterado (de hecho, se redujo en poco menos de cinco mil viviendas). Por el contrario, en los 24 partidos del GBA (derecha) se observa un crecimiento constante de las viviendas habitadas durante todo el periodo (27 % extra de viviendas habitadas). Cuando miramos esta evolución del *stock* (barras) en relación con la evolución del porcentaje de hogares con déficit (líneas), emerge claramente la relación entre el derrotero de ambos indicadores: en la CABA, donde el *stock* de viviendas habitadas se mantuvo, el déficit se redujo solo levemente (y creció en el periodo 2001-2010). En los 24 partidos del GBA, en cambio, el aumento del *stock* de viviendas permitió la reducción de los niveles de déficit,

**Figura 1**  
 Evolución de la composición porcentual del déficit de vivienda (líneas) y del stock total de viviendas (barras) en la CABA (izquierda), los 24 partidos del GBA (derecha) y el total del GBA (abajo) durante los años 1991 a 2010



Nota: Sin datos de viviendas deshabitadas para los partidos del GBA en el censo de 1991.

Fuente: Elaborado con datos de Di Virgilio, Rodríguez y Mera (2016, 13) y sobre datos de los censos 1991, 2001 y 2010.

mejorando de esta manera la situación original.<sup>7</sup> Esta tendencia contrapuesta entre ambas jurisdicciones puede explicarse parcialmente por el bajo nivel de ejecución del Plan Federal de Vivienda en la CABA, debido a los desacuerdos políticos existentes entre la jurisdicción local y el Gobierno nacional (Di Virgilio, Rodríguez y Mera 2016). Sin embargo, como se puede apreciar, más allá de la magnitud que tuvo la implementación de esta política de vivienda, no consiguió satisfacer la demanda existente, que en el caso de los partidos del GBA era, originariamente, mucho mayor que en la CABA.

Como hemos podido observar hasta aquí, el problema de la vivienda en el GBA tiene una larga historia. A partir de mediados de la década de 1970, 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” (Di Virgilio, Rodríguez y Mera 2016, 58). Como resultado, se configuró un conjunto de necesidades habitacionales que hasta el día de hoy permanecen desatendidas, contribuyendo a consolidar un escenario de crisis habitacional estructural.

### Necesidades de vivienda según los tipos de déficit habitacional, determinantes territoriales y condiciones de habitabilidad

En el apartado anterior se presentó la tendencia histórica mediante la cual el problema del déficit habitacional y, en particular, el déficit de vivienda, se ha constituido y consolidado como un problema estructural, dando lugar a lo que hemos denominado una situación de crisis habitacional. Los indicadores que se presentan en el cuadro 3 brindan medidas históricamente comparables (para los años 1991, 2001 y 2010), pero dejan fuera muchos de los

---

<sup>7</sup> Durante el periodo también creció el número de hogares que deben compartir vivienda (allegados externos). En particular, entre 2001 y 2010, este tipo de hogares aumentaron en la CABA 4.3 veces (de 15 364 a 67 136 hogares), mientras que en los 24 partidos del GBA estas situaciones aumentaron 2.5 veces (de 112 123 a 281 085 hogares).

aspectos que causan el problema del déficit de vivienda —entre ellos, por ejemplo, la cuestión del allegamiento o de la dependencia económica—. Con el objeto de tener un diagnóstico más preciso del estado actual de las necesidades de vivienda en el GBA, se propone retomar un indicador complejo de necesidades habitacionales<sup>8</sup> desarrollado anteriormente (Marcos, Di Virgilio y Mera 2015, 2018), en el que recientemente se han introducido algunas modificaciones (Di Virgilio y Rodríguez 2018; Di Virgilio y Serrati 2019b).<sup>9</sup> Es importante señalar que este indicador complejo no puede ser comparado con los indicadores simples presentados y analizados en el apartado anterior. Esta inconmensurabilidad se ve compensada por la posibilidad de incorporar otras dimensiones del problema analizado, alcanzando una mayor comprensión de sus características.

De modo resumido, se puede señalar que esta medida identifica las necesidades habitacionales diferenciando dos tipos de déficits de vivienda, que se distinguen en función de la intervención que se requiere para solucionar el problema, a saber: el déficit cuantitativo, que señala la cantidad de viviendas

---

<sup>8</sup> Como se señaló, el problema del déficit habitacional supone la confluencia de un conjunto de dimensiones que no pueden ser reducidas al problema de las necesidades de vivienda. En particular, en regiones tan extensas como el GBA, es necesario resaltar la importancia que en este problema tienen la accesibilidad, la cercanía y la centralidad de la localización residencial, aspectos que acercan/alejan a las personas del acceso efectivo a los beneficios de la ciudad. Por otra parte, el problema de los “entornos urbanos” o “tipos de hábitat” que hemos desarrollado en otros trabajos (Di Virgilio, Marcos y Mera 2015, 2016; Marcos, Mera y Di Virgilio 2015), resulta fundamental para entender cómo estas localizaciones se efectivizan y materializan en formas de habitar colectivas que, en última instancia, resultan condicionantes de las posibilidades de acceso. Por último, la dimensión referida a la propiedad del terreno y la vivienda resulta fundamental para comprender cómo esta localización residencial se ancla y materializa jurídicamente en un conjunto de derechos (de propiedad) adquiridos. Si bien estos aspectos no son incorporados dentro del indicador de déficit que se presenta en este apartado, aparecerán cuando se haga referencia a los condicionantes territoriales y familiares con los que estas situaciones se asocian.

<sup>9</sup> La versión corregida de este indicador está disponible para todas las localidades de Argentina, con base en los datos del censo 2010, en el portal poblaciones.org (Di Virgilio y Serrati 2019a).

que deben construirse para que cada hogar tenga una vivienda, y el déficit cualitativo, que identifica la cantidad de viviendas existentes que podrían integrarse al *stock* de viviendas a partir de la realización de mejoras o ampliaciones. Respecto al déficit cuantitativo, este puede surgir con base en tres situaciones: *a*) viviendas con calidad material y sanitaria irrecuperable, que requieren ser reemplazadas por otra unidad; *b*) existencia de más de un hogar en la vivienda (allegamiento externo), o *c*) existencia de múltiples núcleos familiares económicamente independientes en hogares hacinados (allegamiento interno). Por su parte, el déficit cualitativo surge por: *a*) viviendas que requieren mejoras, en tanto su calidad material o sanitaria es recuperable, o *b*) viviendas que requieren ampliaciones por situaciones de hacinamiento (no combinadas con allegamiento externo o núcleos secundarios independientes económicamente).

Los “tipos de déficit” (cuantitativo/cualitativo) pueden presentarse de modo separado o afectar a un mismo hogar, generando, en este último caso, una situación de déficit mixto. A su vez, algunos hogares pueden presentar una combinación de factores de déficit de un mismo tipo que provocan situaciones de déficit combinado (más de un requerimiento habitacional creado dentro de un mismo tipo de déficit). Como consecuencia de la existencia de situaciones de déficit mixto y combinado, así como de la presencia de más de un núcleo secundario en situación de allegamiento interno, puede dar lugar a que un mismo hogar requiera más de una solución habitacional. En el cuadro 3 se muestra un resumen de los componentes operativos que definen los diferentes “tipos” y “subtipos” de déficit, así como los requisitos mínimos de viviendas que estas situaciones definen (los valores del cuadro señalan la cantidad de viviendas nuevas necesarias; el símbolo “ $\leq$ ” indica que estas pueden ser mayores a este valor). De este modo, el indicador de necesidades habitacionales permite una mayor precisión sobre la intensidad de las demandas habitacionales, así como sobre el tipo de políticas que se requieren para abordar. A continuación, se detallan los resultados que arroja el mismo respecto a la situación del GBA.



**Cuadro 3**  
**Déficit de vivienda por componentes operativos**  
**y demanda de intervención por subtipo de déficit**

Condición de allegamiento interno	Necesidad de ampliación	Sin allegamiento externo			Con allegamiento externo
		Calidad global de la vivienda			
		Aceptable	Mejoras	Irrecuperable	
Sin allegamiento interno ni necesidad de ampliación	-	Vivienda con necesidad de mejoras	Vivienda irrecuperable	Hogar allegado externo	
Con allegamiento interno	Núcleo secundario Allegado interno	Allegamiento interno y necesidad de mejoras	Viv. irrecuperable + Allegamiento interno	Allegamiento externo + Allegamiento interno	
Con necesidad de ampliación	Vivienda con necesidad de ampliación	Vivienda con necesidad de mejoras y ampliación	-	-	

Condición de allegamiento interno	Necesidad de ampliación	Sin allegamiento externo			Con allegamiento externo
		Calidad global de la vivienda			
		Aceptable	Mejoras	Irrecuperable	
Sin allegamiento interno ni necesidad de ampliación	-	Mejoras	1	1	
Con allegamiento interno	1 ≤	Mejoras + 1 ≤	2 ≤	2 ≤	
Con necesidad de ampliación	Ampliación	Mejoras + Ampliación	-	-	

Tipos de déficit
Déficit cuantitativo
Déficit cualitativo
Déficit mixto

Nota: En la tabla de arriba se presentan los diferentes "subtipos" de déficit según los componentes operativos. Abajo se expone la cantidad de viviendas que se requieren por cada una de estas situaciones, indicando con el símbolo "≤" aquellas situaciones en las cuales los requerimientos de vivienda nueva pueden ser mayores.  
 Fuente: Elaboración propia.

## Inscripción territorial de las necesidades de vivienda en el GBA

El cuadro 4 presenta, para el conjunto del GBA, el porcentaje de hogares según los tipos de déficit de vivienda (cuantitativo, cualitativo o mixto) y de acuerdo con sus diferentes subtipos de déficit. Como primera observación, emerge nuevamente la fuerte diferencia entre la CABA y los municipios conurbados de la Provincia de Buenos Aires —situación que se observó en el análisis longitudinal—: mientras CABA tiene un 74.3 % de sus hogares sin déficit, en los 24 partidos del GBA ese porcentaje desciende a 34.5 %. Esta diferencia entre ambas jurisdicciones se debe en gran medida a la importancia que tiene el déficit cualitativo en los 24 partidos del GBA, el cual afecta a casi el 50 % de los hogares, principalmente mediante la necesidad de mejoras (37 % de los hogares). Cabe aclarar que, más allá de que en la CABA este tipo de déficit no es tan importante como en los partidos de la Provincia de Buenos Aires, es el tipo de déficit que afecta al mayor porcentaje de hogares. Asimismo, si bien todos los tipos de déficit en la Provincia de Buenos Aires alcanzan guarismos más altos que en la CABA, esta diferencia no es tan grande en lo que respecta al déficit cuantitativo (14.9 % en la Provincia frente a 11.4 % en CABA). Por último, si bien se trata de un pequeño porcentaje, el déficit mixto (núcleo allegado en una vivienda que a su vez necesita mejoras) constituye un problema mucho mayor en los 24 partidos del GBA (1 %) que en la CABA (0.1 %).

Cuando hacemos un acercamiento a cada uno de los tipos de déficit, en los “subtipos” de déficit se puede observar nuevamente que ambas jurisdicciones tienen un comportamiento totalmente diferente. Una de las principales diferencias viene dada por la importancia de los hogares allegados (allegamiento externo) en los 24 partidos del GBA, que representa cerca del 63 % de las situaciones de déficit cuantitativo.<sup>10</sup> Por su parte, como ya se ha dicho, si bien el déficit cuantitativo es un poco menor en la CABA que en el resto del GBA, la composición de ese déficit se reparte en partes muy similares entre las situaciones de allegamiento externo y las de viviendas irrecuperables, lo que

<sup>10</sup> Las situaciones de viviendas irrecuperables son la mayor parte del resto de las situaciones de déficit cuantitativo (32.8 %).

Cuadro 4  
Composición de déficit de vivienda en el GBA, 2010

	24 partidos PBA	CABA	Total GBA
Sin déficit	34.5 %	74.3 %	45.8 %
<b>Déficit cuantitativo</b>	<b>14.9 %</b>	<b>11.4 %</b>	<b>13.9 %</b>
Hogar allegado externo	9.4 %	5.8 %	8.4 %
Núcleo secundario allegado interno	0.3 %	0.3 %	0.3 %
Vivienda irrecuperable	4.9 %	5.2 %	5.0 %
Allegamiento externo + allegamiento interno	0.2 %	0.0 %	0.2 %
Vivienda irrecuperable + allegamiento interno	0.1 %	0.1 %	0.1 %
<b>Déficit cualitativo</b>	<b>49.5 %</b>	<b>14.2 %</b>	<b>39.6 %</b>
Vivienda con necesidad de mejoras	37.0 %	8.3 %	28.9 %
Vivienda con necesidad de ampliación	2.6 %	4.3 %	3.1 %
Vivienda con necesidad de mejoras y ampliación	9.9 %	1.6 %	7.6 %
<b>Déficit mixto</b>	<b>1.0 %</b>	<b>0.1 %</b>	<b>0.8 %</b>
Allegamiento interno y necesidad de mejoras	1.0 %	0.1 %	0.8 %
<b>Total de hogares</b>	<b>2930381</b>	<b>1150134</b>	<b>4080515</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo de 2010.

da cuenta de la importancia que tienen las viviendas deficitarias en esta jurisdicción (que concentra muchas de las villas de emergencias y asentamientos más numerosos del país).

Al mirar la composición del déficit cualitativo, las diferencias entre ambas jurisdicciones se tornan más notorias. Como se señaló anteriormente, el déficit cualitativo en los 24 partidos del GBA tiene una escala muy superior a la que toma en la CABA (49.5 % contra 14.2 %). Esta diferencia se explica, en gran medida, por la importancia que tienen las necesidades de mejoras, que afectan al 37 % de los hogares de los 24 municipios de la Provincia. En la CABA, aun cuando este subtipo de déficit es el más importante en la composición del déficit cualitativo, solo afecta a cerca del 8 % de los hogares.

En cuanto a las viviendas con necesidades de ampliación, es en el único caso en el que la CABA presenta mayor porcentaje de hogares deficitarios que los 24 partidos del GBA (4.3 % contra 2.6 %). Esto toma mayor relevancia si

consideramos que para la CABA este problema representa alrededor del 30 % de los problemas de déficit cualitativo, mientras que en los 24 partidos del GBA representa solo el 5 % (en parte debido a la importancia que tienen los déficits por necesidades de mejora). Esta diferencia puede entenderse a la luz del mercado inmobiliario de la CABA, en donde el precio de los inmuebles y de los alquileres lleva a situaciones de hacinamiento de los hogares. También es interesante destacar la importancia que tienen en los partidos del GBA las situaciones de déficits, en donde se conjugan las necesidades de ampliación y de mejoras, situaciones que afectan a casi el 10 % de los hogares.

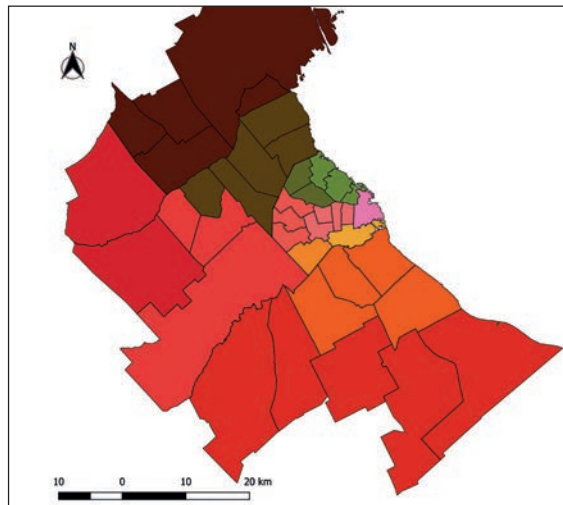
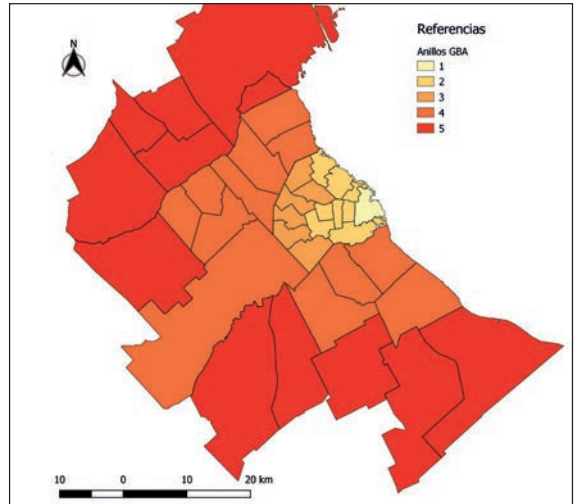
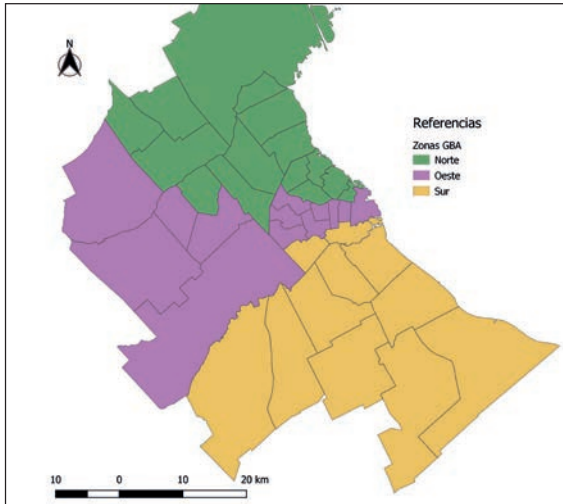
Sin embargo, así como la situación entre las dos jurisdicciones que componen el GBA dista de ser homogénea, en cada una de ellas existen también realidades fuertemente contrastantes. En este sentido, es posible distinguir tres zonas<sup>11</sup> (norte, oeste y sur) que se comunican con la ciudad central mediante un conjunto de arterias viales radiales (autopistas, avenidas y ferrocarriles) y, solo parcialmente, entre sí a partir de vías circunvalares. En términos generales, la zona norte presenta los mejores indicadores socioeconómicos, mientras que la zona sur concentra las situaciones socialmente más deficitarias. Adicionalmente, a esta diferenciación por zonas se le añade una diferencia en función de la cercanía con el centro de la CABA, conformando anillos concéntricos en torno a la ciudad central que señalan diferentes cercanías y posibilidades de acceso a la misma (mapa 2).

El cuadro 5 presenta la cantidad de necesidades de intervención (viviendas nuevas y viviendas con necesidades de refacción) cada 100 hogares para los departamentos censales del GBA (comunales en la CABA y partidos en la Provincia de Buenos Aires).<sup>12</sup> Se muestra también, para cada uno de los tipos

<sup>11</sup> Por cuestiones vinculadas al manejo de los datos censales, en este trabajo se han tomado como unidad para esta zonificación los partidos que configuran la conurbación de la CABA (ciudad central) y las comunales (unidades descentralizadas de gestión política y administrativa) en la CABA.

<sup>12</sup> Este es un indicador de la magnitud de cada uno de los tipos de déficit en tanto nos señala cuántas intervenciones son necesarias por cantidad de hogares. Es importante señalar que algunos hogares pueden requerir más de una intervención habitacional, sea por la presencia de una situación de déficit mixto o combinado. En particular, esto es cierto

Mapa 2  
Zonas (izquierda) y anillos de centralidad (derecha)  
del Gran Buenos Aires (combinado abajo)



Fuente: Elaboración propia.

de déficit, el porcentaje que representa cada uno de los componentes. Con base en estos datos, resulta evidente que los distritos centrales de la CABA (ubicados mayormente sobre el corredor norte) son los que tienen las mejores condiciones de vivienda; mientras que las situaciones de déficit parecen ser especialmente graves en la zona sur de la ciudad (comunas 4 y 8) y en los distritos lindantes (comunas 3 y 7). Asimismo, se observa la concentración de situaciones de déficit en la comuna 1, que comprende el área central de la ciudad y en donde se encuentra una de las villas más antiguas (Villa 31 de Retiro). Las comunas del sur y la comuna 1 presentan la mayor demanda de intervenciones de vivienda de la CABA, con valores superiores a las 40 intervenciones cada 100 hogares (sumando ambos tipos de déficit). También resulta interesante que, en el caso de la CABA, parece haber una asociación territorial entre las situaciones de déficit cualitativo y las de déficit cuantitativo.

Respecto a la situación de los partidos del GBA, destaca la situación de La Matanza, donde se observan valores muy elevados de déficit cuantitativo que, aunque similares a los de las comunas del sur de la CABA, se complementan con valores también elevados de déficit cualitativo. Además, en 15 de los 24 partidos del GBA se requieren 60 intervenciones cada 100 hogares (mayor a los indicadores de cualquiera de las comunas de CABA). En particular, 4 de estos partidos tienen una demanda superior a 90 intervenciones cada 100 hogares, lo que muestra una situación sumamente crítica. Las situaciones de déficit de cada uno de los partidos parecen seguir, en gran medida, una zonificación por la cual casi todos los partidos ubicados en el segundo cordón del GBA (quinto

---

para las necesidades de vivienda de los núcleos allegados internos, que pueden ser más de uno y que, además, puede combinarse con otro tipo de situaciones de déficit en el hogar (allegamiento externo, vivienda irrecuperable o vivienda con necesidad de mejoras). Por este motivo, el indicador puede tomar, en algunas situaciones excepcionales, valores superiores a cien y no debe entenderse como el porcentaje de hogares con situaciones de déficit (ya que estas necesidades pueden responder a una parte de los hogares con muchas necesidades). También se presenta en el cuadro el desvío estándar (ponderado por la cantidad de hogares) de este indicador en los radios de cada departamento, con el objeto de tener una referencia sobre la homogeneidad de los diferentes territorios al interior de los departamentos.

anillo), es decir, más alejados de la CABA, tienen situaciones críticas de déficit. La excepción a esto la constituye San Fernando que, ubicado en la zona norte y lindante con Vicente López, presenta valores de déficit similares a los de la zona norte de la CABA (también tiene una situación similar el municipio de Morón en la zona oeste). Asimismo, atendiendo a la importancia de cada uno de los tipos de déficit, si bien en todos los partidos resulta más importante el déficit cualitativo, en los partidos del sur el déficit cuantitativo tiende a tomar los valores relativos más altos (situación que se replica en General San Martín y Tres de Febrero, lindantes en la zona noroeste con la CABA). La situación opuesta se observa, por lo general, en los municipios del norte, donde el déficit cualitativo resulta claramente predominante.

En resumen, se puede señalar que a medida que nos alejamos de la ciudad capital (anillos de proximidad) se observa una intensificación en las situaciones de déficit de vivienda. De esta manera, es posible pensar que los anillos que se configuran en el proceso de suburbanización organizan progresivamente anillos de vulnerabilidad. Asimismo, esta situación se superpone con las diferencias entre el sector norte y el sector sur, diferencia que se traslada desde la estructura urbana de la CABA al conjunto del GBA y que tiene sus matices según los partidos. En este sentido, si bien el déficit cualitativo es el más importante en todos los partidos —aunque no en todas las comunas de la CABA—, tiende a predominar de forma más contundente en la zona norte, mientras que cede su importancia a medida que viramos hacia la zona sur.

A pesar de ello, existen algunos municipios que parecen romper este patrón. En particular, La Matanza y, en menor medida, San Martín, Tres de Febrero y San Fernando presentan valores muy altos de déficit cuantitativo, similares a las situaciones que describe la zona sur de la CABA.<sup>13</sup> Finalmente, interesa destacar que aquellos partidos y comunas con mayores demandas de vivienda son también los que revelan, por lo general, los valores más altos de desvío estándar en este indicador, lo que demuestra que estas situaciones en conjunto exhiben fuertes desigualdades y heterogeneidades territoriales internas.

---

<sup>13</sup> Más adelante, cuando se analice este problema a escala microterritorial, se tratará de explicar esta situación.

Cuadro 5  
Magnitud del déficit de vivienda del GBA por partido/comuna, 2010

	Viviendas necesarias cada 100 hogares				Hogares	Zona GBA	Anillo GBA
	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Desvío déficit cuantitativo	Viviendas modificables cada 100 hogares	Desvío déficit cualitativo			
TOTAL GBA	15.0	12.4	40.3	28.3	4 080 515		
24 partidos Prov. Buenos Aires	16.4	12.3	50.6	26.5	2 930 381		
Almirante Brown	16.5	10.8	63.6	24.1	156 711	SUR	5
Avellaneda	13.3	11.4	33.6	18.1	113 142	SUR	4
Berazategui	14.7	8.7	45.7	17.4	93 137	SUR	5
Esteban Echeverría	15.7	11.9	67.4	23.2	85 876	SUR	5
Ezeiza	15.5	8.1	78.7	14.3	44 143	SUR	5
Florencia Varela	19.9	8.5	63.0	17.4	113 135	SUR	5
General San Martín	14.3	10.4	37.2	19.0	133 202	NORTE	4
Hurlingham	13.8	9.8	70.3	23.6	55 122	NORTE	4
Ituzaingó	10.8	7.2	82.4	19.9	51 444	OESTE	4
José C. Paz	16.8	7.2	80.7	11.9	71 722	NORTE	5
La Matanza	25.7	16.2	45.4	22.3	484 757	OESTE	4
Lanús	11.9	10.0	45.2	19.5	149 594	SUR	4
Lomas de Zamora	17.3	13.9	45.2	22.4	188 844	SUR	4
Malvinas Argentinas	18.5	8.4	80.6	10.9	89 338	NORTE	5
Merlo	16.7	7.9	67.9	20.1	147 513	OESTE	5
Moreno	17.2	8.9	70.7	18.9	124 016	OESTE	5
Morón	8.8	6.5	38.0	26.4	106 902	OESTE	3
Quilmes	14.1	10.4	41.3	23.4	177 110	SUR	4
San Fernando	15.4	11.6	34.5	18.5	48 434	NORTE	5
San Isidro	8.8	8.3	23.0	16.9	97 213	NORTE	4
San Miguel	15.7	9.4	66.1	23.7	80 627	NORTE	5
Tigre	17.2	11.3	59.2	22.4	106 525	NORTE	5
Tres de Febrero	11.4	8.8	29.4	19.4	112 588	NORTE	4
Vicente López	7.1	8.6	13.5	8.5	99 286	NORTE	4
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	11.6	11.9	14.3	10.1	1 150 134		
Comuna 01	21.5	16.0	18.9	15.2	84 468	OESTE	-
Comuna 02	6.0	4.9	10.4	5.3	73 156	NORTE	2
Comuna 03	17.0	11.8	14.3	5.2	80 489	OESTE	2
Comuna 04	19.8	15.4	23.2	16.4	76 455	SUR	2
Comuna 05	11.0	7.7	12.4	4.5	76 846	OESTE	2
Comuna 06	6.0	5.0	9.4	3.6	75 189	OESTE	2
Comuna 07	17.2	17.4	15.1	10.6	81 483	OESTE	2
Comuna 08	24.8	17.2	28.7	16.1	58 204	SUR	3
Comuna 09	10.5	7.5	18.0	10.4	56 495	OESTE	3
Comuna 10	8.7	6.3	12.8	4.3	61 453	OESTE	3
Comuna 11	6.3	4.3	11.8	4.5	71 460	OESTE	3
Comuna 12	6.8	5.6	12.5	4.7	78 547	NORTE	3
Comuna 13	5.8	4.4	8.7	3.9	100 506	NORTE	2
Comuna 14	6.9	5.7	10.3	4.4	102 918	NORTE	2
Comuna 15	9.0	7.0	14.3	6.2	72 465	NORTE	3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo 2010.



Ahora, si bien los partidos y comunas se diferencian por la magnitud (cantidad de viviendas por cada cien hogares) y el tipo de demanda de viviendas (nuevas/remodelables), también es posible preguntarse sobre cómo se combinan e interactúan territorialmente los diferentes subtipos de déficit. Para ello, el cuadro 6 presenta para cada uno de los departamentos censales (partidos y comunas) el porcentaje de hogares por subtipo de déficit. Este cuadro nos muestra que los departamentos no solo se distinguen por la intensidad de los distintos tipos de déficit, sino también por la importancia que en cada uno de ellos tienen las diferentes categorías. En primer lugar, y como resultaba evidente de los análisis anteriores, salvo las comunas 1, 3, 4, 7 y 8 antes mencionadas, la CABA presenta los mayores porcentajes de hogares sin déficit (entre el 10% de departamentos con mayores valores en esta categoría; el único de la Provincia de Buenos Aires es Vicente López).

Asimismo, considerando el déficit cuantitativo, la comuna 8 y los partidos de La Matanza, Lomas de Zamora (ambos limítrofes con la comuna 8) y San Martín presentan un perfil de déficit muy similar, caracterizado por un porcentaje elevado de allegamiento externo y allegamiento interno, así como por las formas combinadas de déficit cuantitativo (“allegamiento externo + allegamiento interno” y “allegamiento interno y viviendas irrecuperables”). Por el contrario, el resto de las comunas de CABA con altos niveles de déficit cuantitativo (comunas 1, 3 y 4, aunque también con valores altos en la comuna 8) se caracterizan principalmente por la presencia de viviendas irrecuperables, situación que también comparten algunos de los partidos más alejados de la ciudad capital (como Florencio Varela, Ezeiza o Moreno). Por su parte, en lo que respecta al déficit cualitativo, hay una clara distinción entre las comunas de CABA, donde predominan las necesidades de ampliación, y los partidos del GBA, donde prevalecen las necesidades de mejoras (y también de mejoras y ampliación). Como se indicó anteriormente, son los partidos más alejados los que presentan mayores porcentajes de déficit cualitativo, el cual, como se puede ver ahora, es fundamentalmente déficit por necesidades de mejoras (o de mejoras y ampliación). Esta diferencia entre las jurisdicciones respecto a la composición predominante de los subtipos de déficit cualitativo puede explicarse por los altos precios de compraventa y de alquiler que tienen los

Cuadro 6  
Tipo de necesidad de vivienda del GBA por partido/comuna, 2010

	Sin déficit	Déficit cuantitativo (porcentaje)			Alleg. + Alrecup.	Déficit cualitativo (porcentaje)		Mejora + Ampliación	Mejora + Ampliación	Déficit mixto: Al + Mejora (porcentaje)	Hogares	Zona GBA	Anillo GBA
		Alleg. externo	Alleg. interno	Irecup.		Alleg. interno	Alrecup.						
TOTAL GBA	45,8	8,3	0,3	5,0	0,2	0,1	37,9	3,0	7,6	0,8	4.080.515		
Buenos Aires	34,5	9,4	0,3	4,9	0,2	0,1	28,0	2,6	9,9	1,0	2.930.381		
Almirante Brown	21,3	9,0	0,2	5,7	0,1	0,1	49,5	1,4	11,5	1,1	156.711	SUR	5
Avellaneda	53,9	8,3	0,5	3,7	0,1	0,1	24,5	3,7	4,9	0,5	113.142	SUR	4
Berazategui	40,7	7,3	0,5	5,5	0,1	0,1	30,4	4,1	10,3	0,9	93.137	SUR	5
Esteban Echeverría	18,3	9,2	0,1	4,8	0,1	0,1	49,9	1,6	14,7	1,1	85.876	SUR	5
Ezeiza	7,5	6,2	0,1	7,4	0,1	0,1	56,7	0,6	20,0	1,3	44.143	SUR	5
Florencio Varela	18,9	7,9	0,3	9,7	0,1	0,2	41,8	2,3	17,5	1,3	113.135	SUR	5
General San Martín	49,4	8,7	0,5	3,9	0,1	0,1	26,1	3,9	6,6	0,7	133.202	NORTE	4
Hurlingham	17,3	8,4	0,2	3,6	0,2	0,1	58,7	1,4	9,1	1,1	55.122	NORTE	4
Ituzingó	8,2	6,5	0,0	2,7	0,1	0,1	72,8	0,3	8,2	1,1	51.444	OESTE	4
José C. Paz	4,5	8,3	0,1	6,1	0,1	0,1	60,9	1,0	17,2	1,7	71.722	OESTE	5
La Matanza	31,6	15,6	0,5	5,7	0,8	0,4	30,8	3,0	10,3	1,3	484.757	OESTE	4
Lanús	43,9	8,2	0,4	2,2	0,1	0,1	35,2	2,9	6,4	0,7	149.594	SUR	4
Lomas de Zamora	38,9	11,2	0,3	4,1	0,2	0,1	33,0	2,3	8,9	1,0	188.844	SUR	4
Malvinas Argentinas	2,9	10,1	0,0	6,0	0,2	0,1	63,5	0,2	15,2	1,7	89.338	NORTE	5
Merlo	17,1	8,2	0,2	6,3	0,1	0,1	50,1	1,7	14,7	1,4	147.513	OESTE	5
Moreno	13,8	7,9	0,2	7,2	0,1	0,1	50,7	1,6	17,1	1,4	124.016	OESTE	5
Morón	53,8	5,5	0,3	2,2	0,1	0,0	30,4	3,1	4,0	0,5	106.902	OESTE	3
Quilmes	45,6	7,5	0,4	5,0	0,1	0,1	28,3	3,1	9,1	0,8	177.110	SUR	4
San Fernando	51,2	9,4	0,7	4,0	0,2	0,1	20,8	5,4	7,5	0,8	48.434	NORTE	5
San Isidro	68,7	5,5	0,4	2,4	0,0	0,0	16,6	2,9	3,1	0,3	97.213	NORTE	4
San Miguel	19,8	9,3	0,2	4,4	0,1	0,1	52,3	1,7	10,9	1,2	80.627	NORTE	5
Tigre	25,1	9,1	0,2	6,1	0,1	0,1	44,7	2,0	11,4	1,1	106.525	NORTE	5
Tres de Febrero	59,8	7,4	0,5	2,7	0,1	0,1	20,4	4,3	4,3	0,4	112.588	NORTE	4
Vicente López	79,6	4,3	0,4	2,2	0,0	0,0	9,1	3,1	1,2	0,1	99.286	NORTE	4
<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>	<b>74,3</b>	<b>5,8</b>	<b>0,3</b>	<b>5,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>8,3</b>	<b>4,3</b>	<b>1,6</b>	<b>0,1</b>	<b>1.150.134</b>		
Comuna 01	59,9	7,2	0,2	13,6	0,0	0,1	9,6	5,4	3,8	0,1	84.468	OESTE	-
Comuna 02	83,7	3,1	0,1	2,7	0,0	0,0	5,6	4,2	0,5	0,0	73.156	NORTE	2
Comuna 03	68,9	6,0	0,4	10,2	0,0	0,1	6,5	6,7	1,0	0,1	80.489	OESTE	2
Comuna 04	57,6	8,8	0,5	9,7	0,1	0,2	13,4	5,2	4,4	0,3	76.455	SUR	2
Comuna 05	76,8	4,7	0,2	5,8	0,0	0,0	6,6	4,9	0,8	0,1	76.846	OESTE	2
Comuna 06	84,7	3,0	0,2	2,7	0,0	0,0	5,2	3,7	0,4	0,0	75.189	OESTE	2
Comuna 07	68,0	10,3	0,3	6,1	0,1	0,1	9,3	3,9	1,8	0,1	81.483	OESTE	2
Comuna 08	47,3	16,3	0,5	7,0	0,2	0,1	17,8	4,0	6,5	0,5	58.204	SUR	3
Comuna 09	71,7	7,3	0,4	2,5	0,1	0,0	11,8	4,1	2,0	0,2	56.495	OESTE	3
Comuna 10	78,6	5,0	0,3	3,1	0,1	0,0	8,2	3,8	0,8	0,1	61.453	OESTE	3
Comuna 11	82,0	3,9	0,3	2,0	0,0	0,0	7,7	3,5	0,6	0,1	71.460	OESTE	3
Comuna 12	80,8	4,5	0,2	1,9	0,0	0,0	8,2	3,6	0,6	0,1	78.547	NORTE	3
Comuna 13	85,5	2,8	0,2	2,8	0,0	0,0	5,1	3,2	0,4	0,0	100.506	NORTE	2
Comuna 14	82,9	3,3	0,2	3,4	0,0	0,0	5,8	4,0	0,5	0,0	102.918	NORTE	2
Comuna 15	78,9	4,7	0,3	3,7	0,0	0,0	8,6	4,4	1,2	0,1	72.465	NORTE	3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo 2010. Se resalta el 10% de los departamentos censales con mayor porcentaje para cada una de las subcategorías de la variable.

inmuebles en la CABA —aun en el submercado informal—, que podrían ser la causa principal de las situaciones de hacinamiento (que requieren viviendas con mayor disponibilidad de  $m^2$ ). Cabe aclarar que, como regla general, el déficit por necesidades de mejoras representa un porcentaje mucho mayor de hogares que el que surge por necesidades de ampliación; pero en la CABA estos valores tienden a acercarse en algunas comunas. Por último, el déficit mixto (“necesidad de mejoras + allegamiento interno”) representa en ambas jurisdicciones un porcentaje muy bajo, aunque tiende a estar presente en mayor medida en las localidades de la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, interesa señalar que los partidos y las comunas no son en todos los casos realidades homogéneas en lo que respecta a las necesidades de vivienda. En este sentido, el cuadro 5 nos anticipaba la presencia de varios partidos y comunas con valores muy altos de desvío estándar. Con el objeto de tener una mirada de las necesidades de vivienda a escala microterritorial, el mapa 2 presenta su distribución en los diferentes radios, distinguiendo los dos tipos de déficit de vivienda. Si observamos el mapa sobre déficit cuantitativo (mapa 3, izquierda), una primera reflexión es la existencia de dos “zonas” de radios con fuertes demandas de vivienda nueva (déficit cuantitativo): por un lado, en las regiones periféricas del GBA alejadas de la CABA y, por otro, un conjunto de radios “centrales” ubicados en la zona sur de la CABA (comunas 1, 4 y 8) y en los partidos de La Matanza y Lomas de Zamora, lindantes hacia el suroeste con las comunas sur de la CABA. Una mención especial merece el caso particular de La Matanza (uno de los municipios que presenta mayor déficit cuantitativo de todo el GBA), en el cual las situaciones deficitarias se extienden hacia el oeste, dando lugar a un continuo de necesidades de vivienda que une el corredor oeste con las zonas periféricas. De este modo, las situaciones de déficit habitacional pueden comprenderse también en función de su localización y/o concentración en la relación centro-periferia, reconfigurando las necesidades habitacionales en términos de acceso (o no) a los valores de uso complejo que ofrece la centralidad. En este contexto, un mismo tipo de déficit puede adquirir diferentes significaciones, intensidades o definir gradientes de criticidad según la localización y el contexto más amplio en el que dichas situaciones se inscriben. En este sentido, los diferentes factores de desigualdad

pueden actuar de modo acumulativo potenciando y retroalimentando las diferentes condiciones de precariedad.

Así, las condiciones de precariedad en localizaciones centrales de la ciudad pueden vincularse a la necesidad de aprovechar las ventajas de esa centralidad —que en algunos casos puede incluso compensar las desventajas que suponen vivir en viviendas deficitarias—. En este sentido, la vivienda se conforma como un capital espacial de los hogares, no solo en sentido de capital físico o activo inmobiliario que actúa como forma de “ahorro en ladrillo” (Kaztman 2000), sino en un sentido más amplio, que incluye la accesibilidad que esta permite (Cailly 2007), su localización en el conjunto de la trama urbana (Abramo 2003) y su relación con un entorno que potencia/disminuye las ventajas anteriores (Prévot Schapira 2001; Soldano 2008).<sup>14</sup>

En cambio, cuando se observa el mapa del déficit cualitativo (mapa 3, derecha), se aprecia una distribución mucho más radial, en donde la intensidad aumenta a medida que nos alejamos de la ciudad central. El aumento radial de la intensidad del déficit cualitativo se produce de modo más pronunciado y acelerado hacia la zona sur del GBA. Cuando consideramos cómo actúan ambos déficits en forma conjunta (mapa 3, abajo), resulta llamativo un nuevo elemento que no se percibía tan claramente en los otros mapas: si bien las necesidades de vivienda crecen a medida que nos alejamos de la CABA, persiste un eje de radios con algún nivel de déficit en torno a los ejes de comunicación vial (en particular el tren y las estaciones que suelen coincidir con los centros locales). Esto resulta particularmente claro en la zona sur, donde se observa una alarmante demanda de vivienda en las áreas exteriores a estos ejes de comunicación. En la zona oeste y, sobre todo, en la zona norte, se distingue una menor intensidad de la demanda de vivienda, con un peso mayor de la demanda por déficit cualitativo. Una excepción lo constituye el cordón norte del partido de

---

<sup>14</sup> El trabajo de Lévy (1994, 239-240) propone integrar estos aspectos, a partir de identificar un *capital residencial* compuesto por un *capital de vivienda* (referido a las características de la vivienda), un *capital de entorno* (que caracteriza el hábitat y el vecindario de la residencia) y un *capital relacional* (referido a la localización que permitiría la relación con los otros espacios urbanos).

General San Martín, ubicado sobre la margen del río Reconquista y lindero al principal depósito de residuos del GBA (el Complejo Ambiental Norte III del Ceamse), donde se ubican algunos de los asentamientos más numerosos del GBA y en donde la situación es sensiblemente peor. Al margen de esta particularidad, la menor demanda de vivienda en las zonas oeste y norte lleva a que, a diferencia de lo que sucede en la zona sur, las zonas que rodean al ferrocarril, no se destaquen del resto de las zonas hasta atravesado el segundo cordón. En este contexto, casi toda la zona norte que lindera al Río de la Plata y el río Luján presenta una demanda de vivienda muy por debajo de la de otros territorios, asemejándose a la de la CABA.

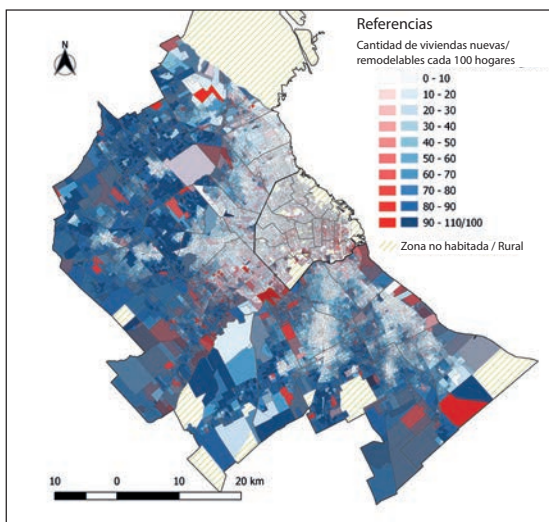
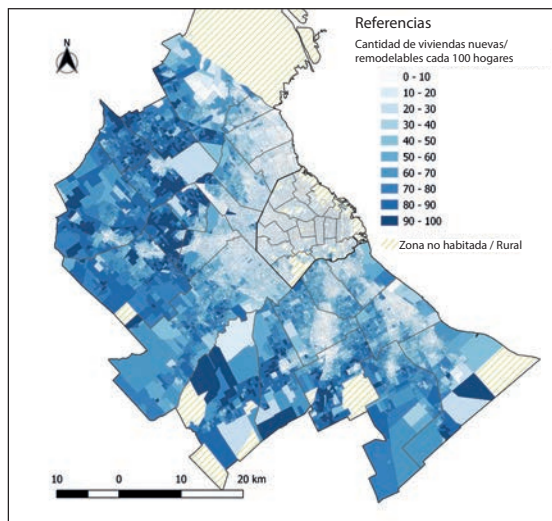
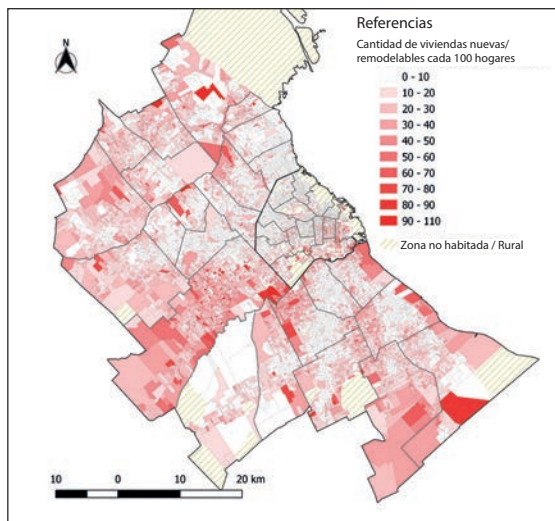
Tal y como se ha podido observar hasta aquí, las diferencias en términos de las necesidades de vivienda pueden ser mejor entendidas si prestamos atención a la escala microterritorial del análisis. Es en esta escala que emergen de forma más clara las heterogeneidades que se producen en el territorio, habitualmente vinculadas a los procesos de poblamiento y al despliegue de las vías de comunicación mediante los cuales los territorios fueron integrados, antes que a las divisiones administrativas (que también responden a estos procesos de poblamiento, pero en un sentido diferente).

De este modo, es posible pensar en *microterritorialidades* a partir de las cuales se configuran las diferentes situaciones de déficit, y en las que los distintos tipos de déficit se combinan de forma diferente. Es por ello que para profundizar este análisis se puede intentar agrupar los radios en función de cómo se distribuye porcentualmente cada uno de los subtipos de déficit en cada uno de ellos. Se trata de identificar cómo se asocian territorialmente las diferentes formas (subtipos) de déficit de vivienda. Partiendo de un perfil territorial del déficit para cada radio, identificamos similitudes entre estos perfiles con el objeto de agruparlos y generar una tipología de radios.<sup>15</sup> Como resultado de este

---

<sup>15</sup> Para este análisis se utiliza un análisis de clúster en componentes principales (*hierarchical clustering on principal components*, HCPC) (Husson y Pagès 2017), implementado mediante el paquete de R FactoMineR (Lê, Josse y Husson 2008). Para la aplicación de esta técnica se parte de la distribución porcentual de cada subtipo de déficit por radio (normalizada con media = 0 y desvío estándar = 1) y se realiza un análisis de componentes principales (*principal component analysis*, PCA) del cual se retienen las primeras cuatro dimensiones,

Mapa 3  
Déficit habitacional por radios censales según tipo:  
cuantitativo (izquierda), cualitativo (derecha) y combinado (abajo)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo 2010.

análisis hemos construido seis tipos de radios, diferenciados por la importancia que tienen en ellos cada uno de los subtipos de déficit de vivienda.

En el cuadro 7 podemos ver los perfiles de cada uno de estos tipos de radios y su adscripción a las jurisdicciones que conviven en el GBA. A su vez, el mapa 4 nos presenta cómo se distribuyen territorialmente en el GBA. Los radios agrupados en el clúster 1 (verde claro) se caracterizan por bajos porcentajes de hogares con déficit (porcentaje alto de hogares sin déficit). Si bien en estos radios el déficit por necesidad de mejoras es el más elevado de los subtipos de déficit, este representa el menor porcentaje en comparación con los otros tipos construidos. Asimismo, estos radios muestran un porcentaje relativamente alto de hogares con necesidades de ampliación. Se localizan fundamentalmente en la CABA, con excepción de algunas “islas” de déficit básicamente concentradas en la zona sur y centro-sur. Este tipo de radios diluye su importancia a medida que aumenta la distancia con la CABA, lo que caracteriza la situación de las viviendas de las áreas centrales de los municipios del GBA (emparentados con las estaciones ferroviarias) y a gran parte de los municipios localizados en la zona norte a la vera del río.

Con mayores necesidades de vivienda, los radios agrupados en el clúster 2 (marrón) presentan, sin embargo, un porcentaje relativamente alto de hogares sin déficit, pero con una mayor asociación con necesidades de ampliación y de viviendas nuevas por allegamiento interno. Se trata de radios intermedios, en los cuales las situaciones (mayoritarias) de hogares sin déficit conviven en el territorio con condiciones de déficit producto de crecimientos de los hogares (dando lugar a allegamientos o necesidades de ampliación en

---

las cuales explican un 76.8 % de la inercia total. Tomando como insumo estas coordenadas, se construye un agrupamiento de clústeres que utilizan el algoritmo *k-medias* (*k-means*) y parten de un agrupamiento jerárquico de Ward como resultado inicial.

El HCPC tiene la ventaja de quitar del proceso de agrupamiento aquellas dimensiones poco representativas de la variabilidad de los datos, las cuales pueden “ensuciar” lo esencial de estas distribuciones. A su vez, el uso de una base normalizada nos permite caracterizar los radios en función de la mayor o menor presencia de algún subtipo de déficit, más allá del peso relativo que este pueda tener en la distribución total. De esta manera es posible caracterizar y agrupar los radios según su perfil de déficit.

función de sus capacidades económicas). En términos territoriales, este tipo de radios se distribuyen, mayormente, en espacios cercanos o rodeados por los radios agrupados en el clúster 1. En este sentido, su ubicación refuerza la calificación de radios como “intermedios”, que funcionan en muchos casos como “espacios de transición” con los radios que presentan mayores necesidades de vivienda.

Los radios agrupados en el clúster 3 (azul celeste) son los que se distinguen por un perfil menos definido, en tanto ninguno de los subtipos de déficit muestra porcentajes que se destaquen por su bajo o alto valor. En estos radios las necesidades de vivienda afectan al 68 % de los hogares, siendo muy importante las necesidades de mejoras que, en forma independiente o combinado con otras necesidades, afecta al 48.3 % de los hogares. Del mismo modo que el primer tipo de radios ilustraba la situación de los “radios típicos” de CABA, este tipo de radios presenta porcentajes de déficit muy similares a los del conjunto de los 24 partidos del GBA. En lo referido a su distribución espacial, estos radios se ubican como “frontera” entre los radios de tipo 1 y el resto de las situaciones de déficit. Particularmente, están habitualmente cercanos a los radios agrupados en el clúster 5 (azul) que caracteriza a las situaciones de fuerte déficit cualitativo (con muy pocos hogares sin déficit).

El clúster 4 (rojo) refiere a aquellos radios en los que las viviendas irrecuperables tienen un peso fundamental y afectan al 25 % de los hogares (26 % si se consideran los casos en los que ocurre combinado con situaciones de allegamiento interno). En estos radios las situaciones de mejoras y, sobre todo, de mejoras con ampliación y con situaciones de allegamiento interno afectan también a un porcentaje elevado de hogares, poniendo en evidencia la proximidad entre las situaciones de mejoras y las irrecuperables. En este sentido, no resultan extrañas las situaciones de deterioro de las viviendas que transforman viviendas mejorables en irrecuperables o de ascenso, que permita la reconstrucción parcial de viviendas irrecuperables y las vuelva “mejorables”. Este tipo de radios, en los que predominan las viviendas irrecuperables, tienen una distribución irregular, con una fuerte presencia en la zona sur (comunas 1, 4 y 8) de la CABA, donde se encuentran muchos de los asentamientos y de los conventillos de la ciudad. Asimismo, en los distintos partidos emergen zonas



puntuales y, por lo general, alejadas de los centros locales, en las que estos radios adquieren mayor importancia.

Como ya se ha señalado, los radios agrupados en el clúster 5 (azul oscuro) son los que tienen menor número de hogares sin déficit (4%). En ellos las necesidades de mejoras en la vivienda (como necesidad única o combinada con otras situaciones) afectan al 78% de los hogares, dando lugar a situaciones de fuerte vulnerabilidad habitacional. En forma general, podemos señalar que este tipo de radios tiene un perfil similar al del clúster 3, pero con una mayor intensidad de déficit por mejoras. En cuanto a su distribución, esta semejanza se expresa en la vecindad que existe entre estos dos tipos de radio, aunque, por lo general, los radios del grupo 5 están más alejados de los centros locales y de la CABA.

Por último, los radios agrupados en el clúster 6 (violeta) se identifican por las situaciones de mayor déficit cuantitativo (cerca de cincuenta viviendas necesarias cada 100 hogares). En este caso, a diferencia de los radios del tipo 4, se refiere a situaciones donde predomina el allegamiento externo (más de un hogar por vivienda), aunque también en ellos resultan importantes las necesidades de mejoras en la vivienda. En cuanto a su distribución territorial, tienen un comportamiento similar al de los radios del tipo 4 (donde predominaban las viviendas irrecuperables), con los cuales suelen mantener cierta proximidad espacial.

Más allá de lo interesante que resulta la clasificación de los radios según su perfil en términos de los tipos de déficit, este análisis nos permite también entender cómo se suceden las “convivencias espaciales” entre los diferentes subtipos de déficits y, por ende, de hábitats. En este sentido, los perfiles de cada uno de los radios de la tipología nos muestran que algunos tipos de déficit suelen estar asociados territorialmente a otros. De este modo, y por lo general, las necesidades de mejoras se encuentran asociadas territorialmente a aquellos otros déficits en los cuales las mejoras se combinan con otros tipos de déficit (“mejoras + ampliación” y “mejoras + allegamiento interno”), sin que exista necesariamente asociación con las situaciones que solo requieren ampliaciones.

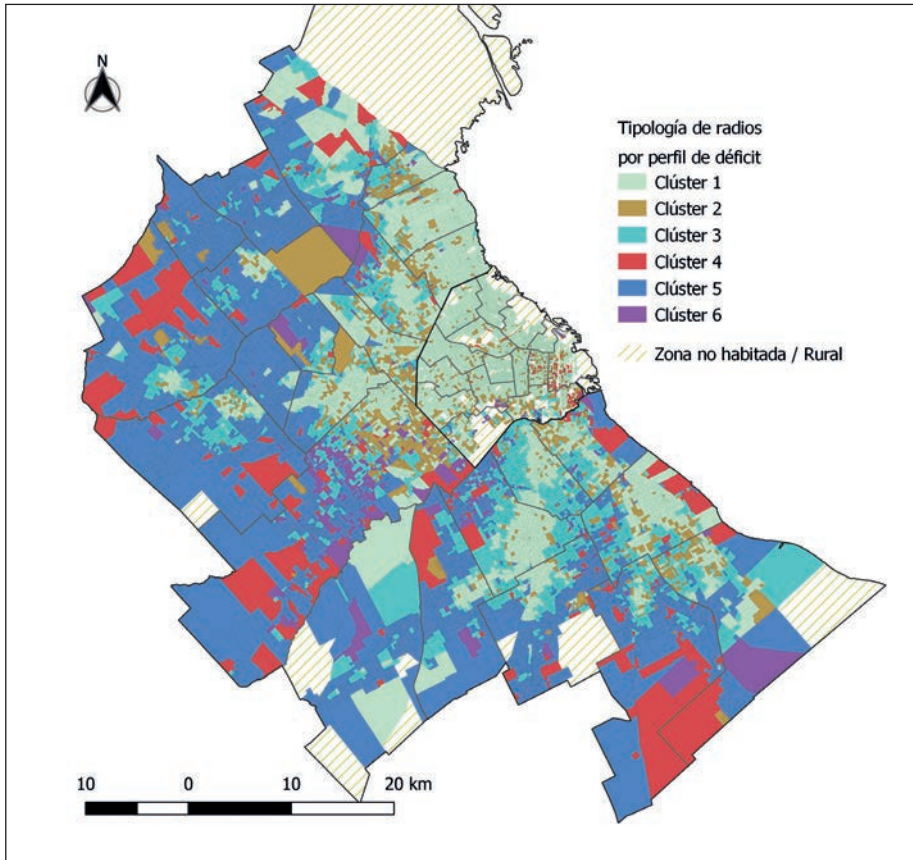
Las necesidades de ampliación se asocian con la presencia de núcleos secundarios allegados (allegamiento interno), dando cuenta de cómo esta

Cuadro 7  
 Perfil de déficit de vivienda de los agrupamientos de radios, 2010

Clúster	Sin déficit	Déficit cuantitativo			Déficit cualitativo			Déficit mixto: AI + Mejora	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Viviendas modificables cada 100 hogares
		Alleg. externo	Alleg. interno	Irrecup.	AE + AI	AI + Irrecup.	Mejoras			
TOTAL GBA	45,8%	8,4%	0,3%	5,0%	0,2%	0,1%	28,9%	3,1%	7,6%	40,3%
24 Partidos	34,5%	9,4%	0,3%	4,9%	0,2%	0,1%	37,0%	2,6%	9,9%	50,6%
CABA	74,3%	5,8%	0,3%	5,2%	0,0%	0,1%	8,3%	4,3%	1,6%	14,3%
Clúster 1	77,7	4,3	0,2	2,7	0,0	0,0	10,3	3,6	1,0	15,0
Clúster 2	60,6	6,7	1,1	4,0	0,1	0,1	16,2	7,0	3,8	27,4
Clúster 3	32,2	11,5	0,5	4,0	0,2	0,1	38,2	3,2	9,1	51,5
Clúster 4	17,0	9,4	0,2	25,0	0,2	0,9	27,8	2,2	16,2	47,3
Clúster 5	4,3	9,8	0,1	6,7	0,2	0,1	58,9	0,7	17,6	78,8
Clúster 6	11,8	35,0	0,4	6,6	2,2	0,5	30,9	1,5	9,6	49,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo de 2010. Se resaltan, para cada subtipo de déficit, el clúster con menor (verde) y mayor (rojo) porcentaje de hogares. En amarillo se resaltan situaciones altas e interesantes para destacar, pero que no representan el mayor porcentaje de ese subtipo de déficit.

Mapa 4  
Tipología de radios según perfiles de déficit



Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo de 2010.

problemática puede ser pensada como dos momentos de un mismo problema (hogares que crecen y paulatinamente van incrementando la independencia económica y los núcleos secundarios). A su vez, los requerimientos de espacio (allegamiento interno y ampliación) son problemas que caracterizan a territorios con niveles de déficit comparativamente bajos (lo que también emerge al observar los radios del tipo 1).

El análisis realizado en este acápite nos permite observar que, en consonancia con lo que hemos desarrollado en trabajos anteriores (Di Virgilio y Rodríguez 2018; Di Virgilio y Serrati 2019b), la importancia del déficit cualitativo emerge como un elemento clave para entender las falencias de vivienda del GBA, en tanto es este el problema que afecta a la mayor parte de los hogares con necesidades de vivienda. Asimismo, si bien el GBA se comporta como una unidad operativa en términos sociales y económicos, su configuración es fuertemente heterogénea, lo cual se manifiesta en diferentes escalas: diferencia entre las dos jurisdicciones que la componen (CABA y Provincia de Buenos Aires), diferencia entre las unidades administrativas internas en dichas jurisdicciones (partidos y comunas) y diferencia a escala microterritorial. En tercer lugar, esta heterogeneidad, que se configura en diferentes escalas, genera como resultado espacios marcados desigualmente por el problema de la vivienda. En este sentido, hemos identificado “perfiles territoriales de déficit”, sobre la base de los cuales generamos una tipología que nos muestra cómo los tipos de déficit se asocian territorialmente al configurar entornos marcados desigualmente por esta problemática.

En este marco, el análisis de los subtipos de déficit a nivel microterritorial permite pensar el déficit habitacional en relación con los entornos urbanos, en los cuales se inscriben estas situaciones. Es en este sentido que el problema del déficit se torna una dificultad mucho más compleja que solo la de condiciones de vivienda —relacionado exclusivamente con la capacidad de los hogares para conseguir cubrir esta necesidad básica—. Asimismo, esta asociación territorial a escala microterritorial nos permite pensar el problema de la vivienda como una cuestión urbana antes que familiar. Así pensado, el problema de la vivienda y la cuestión del déficit habitacional emergen claramente

como una responsabilidad del Estado, en tanto actor social encargado del ordenamiento territorial.

A continuación, trataremos de ampliar este análisis para pensar cómo las condiciones de habitabilidad de los hogares se asocian con los tipos de déficits y configuran diferentes necesidades de vivienda. Como analizaremos en el apartado siguiente, la asociación territorial entre los tipos de déficits no significa que necesariamente estos se presenten en los mismos tipos de hogares, sino que nos muestra el condicionamiento de los territorios a la ocurrencia de cada uno de los déficits de vivienda.

#### Condiciones de habitabilidad asociadas a las necesidades de vivienda

En el apartado anterior hemos podido ver cómo el territorio y la distribución territorial parecen jugar un rol central para entender el déficit de vivienda. En este acápite intentaremos comprender cuáles son las condiciones de habitabilidad en las que se inscriben o a las que se asocian los diferentes tipos de déficits. Para ello, a partir del uso de datos censales, identificamos los factores que más se asocian a las situaciones de déficit.

El cuadro 8 indica la cantidad de viviendas nuevas/modificables necesarias cada 100 hogares para los hogares clasificados según algunas variables disponibles en el censo referidas al acceso a bienes y servicios. Una primera observación evidente es que tanto el déficit cuantitativo como el déficit cualitativo tienden a ser mayores en los hogares con peores condiciones de acceso a servicios públicos (recolección de basura, existencia de transporte público, pavimento, boca de tormenta y acceso a gas de red). Esto pone en evidencia la relación que existe entre las necesidades de vivienda y la ausencia de servicios públicos. Asimismo, la no posesión de bienes en el hogar (el censo releva la tenencia de heladera, computadora y teléfono de línea) y el nivel educativo del principal sostén del hogar (PSH)<sup>16</sup> —que pueden entenderse como un

<sup>16</sup> El censo utiliza la categoría de “jefe(a) de hogar”, basado en el “reconocimiento” de los otros miembros del hogar. Esto hace que muchas veces no sea el “jefe/a”, sino el “cónyuge”

proxi del nivel socioeconómico de los hogares—, también aparecen como factores útiles para explicar el déficit. Por último, algunas características del PSH (como por ejemplo su condición de extranjero o su edad), así como la existencia de situaciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los hogares (en particular la existencia de niños sin escolarizar y de dependencia económica crítica), también muestran una correlación importante con el déficit. Un caso particular lo constituye el número de personas en la vivienda, que si bien aparece relacionado de forma directa con el déficit cualitativo (a mayor cantidad de personas mayores necesidades habitacionales), para el déficit cuantitativo tiene un comportamiento menos evidente. En este sentido, para los hogares de menos de cinco personas las necesidades habitacionales son similares (algo menores para los hogares de dos y tres personas), siendo en las familias numerosas donde las necesidades son claramente mayores.

Si bien la información que provee el censo nos permite identificar factores sustanciales para explicar las necesidades de vivienda de los hogares, con una amplia cobertura geográfica de la realidad de déficit, los datos suministrados tienen una fuerte limitación en cuanto a la diversidad de información que aporta sobre estos hogares. Para profundizar en este análisis sobre los factores de los hogares que inciden en las necesidades de vivienda, hemos utilizado los datos de la ENES-Pisac,<sup>17</sup> la cual resulta una interesante y compleja fuente para analizar en profundidad las condiciones de habitabilidad de los hogares.

---

quien mejor represente la situación del hogar o que presente las mejores condiciones de inserción en el mercado de trabajo. Para solucionar este inconveniente, en este trabajo hemos construido la categoría de PSH, que recupera para cada caso indicador la mejor condición de ambas categorías de parentesco.

<sup>17</sup> La ENES es una encuesta de hogares y personas impulsada por el Pisac y desarrollada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en conjunto con el Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (Codesoc) y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación. Esta encuesta se basa en un cuestionario modularizado, que tuvo por objeto relevar información sobre diferentes componentes de la estructura social argentina, como composición de los hogares, vivienda y hábitat, vulneración de derechos, alimentación y nutrición, acceso a bienes, servicios y ayudas sociales, bancarización y acceso al crédito, educación, salud, trabajo, ingresos del hogar y movilidad social. Para más información: <http://pisac.mincyt.gob.ar/>.

Cuadro 8  
Factores sociales de déficit habitacional, 2010

	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Viviendas modificables cada 100 hogares	Total de Hogares
TOTAL GBA	15.0	40.3	4 080 515
24 partidos del GBA	16.4	50.6	2 930 381
CABA	11.6	14.3	1 150 134
<b>Segmento: Recolección de basura (CC7)</b>			
BASURA:SÍ	14.4	39.6	3 908 785
BASURA:NO	29.1	57.2	171 730
<b>Segmento: Transporte público a 300m (CC8)</b>			
TRANSPUB:SÍ	14.5	39.4	3 856 510
TRANSPUB:NO	23.8	56.8	224 005
<b>Segmento: Calle pavimentada en el segmento (CC13)</b>			
PAVI:SÍ	13.8	38.0	3 659 249
PAVI:NO	25.6	60.7	421 266
<b>Segmento: Boca de tormenta para desagüe en el segmento (CC14)</b>			
DESAG:SÍ	12.6	30.5	2 865 956
DESAG:NO	20.9	63.6	1 214 559
<b>Segmento: Alumbrado público en el segmento (CC15)</b>			
ALUMB:SÍ	14.5	40.2	3 819 863
ALUMB:NO	22.5	41.9	260 652
<b>Hogar: Combustible usado para cocinar (H2014)</b>			
Gas de red	9.9	31.4	2 988 213
Otro	29.1	64.8	1 092 302
<b>Hogar: Tiene Heladera (H2819A)</b>			
HELADERA:SÍ	13.7	40.2	3 940 842
HELADERA:NO	51.6	43.8	139 673
<b>Hogar: Tiene PC (H2819B)</b>			
PC:SÍ	9.8	32.8	2 197 256
PC:NO	21.2	49.1	1 883 259
<b>Hogar: Tiene Teléfono de línea (H2819D)</b>			
TEL:SÍ	9.6	34.3	2 909 329
TEL:NO	28.6	55.4	1 171 186
<b>Hogar: Niños menores no escolarizados (NBI4)</b>			
Todos los niños escolarizados (NBI4:NO)	15.0	40.3	4 066 846
Niños sin escolarizar (NBI4:SÍ)	28.6	58.1	13 669
<b>Hogar: Situación de dependencia económica (NBI5)</b>			
Hogar sin dependencia econ crítica (NBI5:NO)	15.0	40.2	4 065 504
Hogar con dependencia econ crítica (NBI5:SÍ)	26.0	66.1	15 011
<b>Hogar: Régimen de tenencia de la propiedad (PROP)</b>			
Propietario de la vivienda y del terreno	19.5	30.6	740 351
Inquilino	11.7	41.7	2 744 431
Propietario solo de la vivienda/ Ocupante/ Préstamo	24.6	45.9	595 733
<b>PSH: Nivel educativo del PSH (MNI, con categorías reducidas)</b>			
Secundario incompleto	20.5	52.3	1 849 526
Secundario completo	13.3	36.4	1 376 165
Superior completo	6.2	20.7	854 824
<b>PSH: Lugar de nacimiento del PSH (P05)</b>			
Argentino	13.9	39.9	3 487 938
Extranjero	21.5	42.7	592 577
<b>PSH: Nivel educativo del PSH (P03, con categorías reducidas)</b>			
14-17 años	34.1	47.3	9 774
18-34 años	21.7	43.6	935 823
35-49 años	14.9	44.7	1 211 266
50-64 años	13.3	39.7	1 070 325
65+ años	9.9	31.2	853 327
<b>Cantidad de personas en el hogar</b>			
1pers	14.3	26.2	777 474
2-3pers	12.2	36.5	1 798 371
4pers	14.3	47.2	732 776
+5pers	23.2	57.0	771 894

Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo de 2010. Las categorías en amarillo incluyen a menos del 10% de los hogares, por lo que deberían considerarse con cuidado.

Con el objeto de identificar dichas relaciones, hemos realizado un análisis de correspondencias múltiples, en el que pusimos en juego un conjunto de variables referidas al nivel socioeconómico, composición de los hogares, cobertura de salud, situación de tenencia, recepción de subsidios o planes sociales y características barriales (acceso a servicios y entorno). Mediante este análisis, obtuvimos una descripción de las principales dimensiones que permiten entender la estructura social del GBA. En la figura 2 se presentan las dos primeras dimensiones del plano factorial resultante.

La primera dimensión explica la diferencia entre un sector de clases bajas con trabajos poco calificados (derecha) y un sector de clase media y clase alta (izquierda). Estos sectores difieren en términos educativos, de acceso a bienes y de inserción laboral. Dentro del grupo menos favorecido, incorpora a los primeros tres quintiles de ingreso, entre los que se destaca un sector beneficiario de planes sociales y subsidios de ayuda estatal. A su vez, este grupo muestra fuertes deficiencias en cuanto al acceso a servicios públicos. Por su parte, el segundo eje de diferencia en este sector empobrecido (lado derecho) muestra a dos grupos que se distinguen en función de la mayor o menor relación y presencia estatal. En la parte superior del cuadrante se ubican los hogares con mayor percepción de subsidios estatales, mientras en la parte inferior, a los sectores con menor acceso a servicios públicos y los entornos urbanos menos favorables (villas). En la parte superior izquierda de esta figura se presentan esquemáticamente estas diferenciaciones dentro del plano factorial.

En este marco, y tomando en consideración la estructura social del GBA que nos muestra este análisis, cabe preguntarse cómo se asocia esta estructura a los diferentes tipos de déficit. La figura 3 representa la proyección de las diferentes situaciones de déficit de vivienda sobre el anterior plano factorial (variables suplementarias).<sup>18</sup> Como podíamos suponer, las situaciones de déficit

---

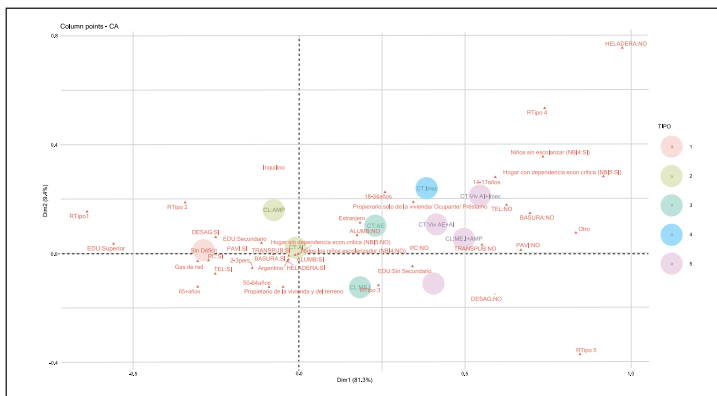
<sup>18</sup> La encuesta ENES-Pisac está basada en una muestra que incluye 1 650 casos del GBA. Debido a limitaciones muestrales, una de las categorías de déficit no aparece representada en la misma (hogares con “allegamiento interno y allegamiento externo”), mientras que otras incluyen muy pocos casos, resultando poco conveniente considerarlos de forma separada. Por este motivo, hemos optado por agrupar algunas de las categorías en función de la asociación de estas con factores comunes entre sí. Para realizar este agrupamiento de



están mayormente asociadas al lado derecho del plano factorial, es decir, a los sectores de bajos ingresos de la población, mientras que en el lado izquierdo

categorías realizamos, a partir de datos censales, un análisis de correspondencias concatenando (Greenacre 2008) las variables disponibles en el censo y los subtipos de déficit. Con este resultado conseguimos un agrupamiento de clúster (HPC), llegando al resultado de la siguiente figura:

#### Agrupamiento de categorías de déficit por similitud en factores sociales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del censo de 2010

Como vemos, el análisis realizado nos sugiere la posibilidad de agrupar nuestras categorías originales en cinco grupos: *a)* sin déficit, *b)* necesidad de ampliación o allegamiento interno, *c)* allegamiento externo o necesidad de mejoras, *d)* viviendas irrecuperables y *e)* situaciones de déficit combinado y mixtas. Teniendo en cuenta la cantidad de casos disponibles de cada tipo, no hemos agrupado los hogares con allegamiento externo y los hogares con necesidad de mejoras. Como vemos, el agrupamiento propuesto por este análisis guarda continuidad con las asociaciones territoriales que habíamos encontrado anteriormente. Por otra parte, el agrupamiento de los casos de allegamiento interno con los hogares con necesidades de ampliación parece lógico, en tanto ambos responden a situaciones de hacinamiento, solo que, en el caso del allegamiento interno, este se conjuga con la aparición de núcleos secundarios con independencia económica. A su vez, situaciones laborales fluctuantes pueden transformar una situación de allegamiento interno en una necesidad de ampliación. Recordemos que el allegamiento interno considera la capacidad del nuevo núcleo familiar para subsistir por fuera del hogar actual, lo cual se mide mediante la inserción laboral de todo el hogar. Por otra parte, la asociación de los déficits complejos y mixtos entre sí parece entendible, en tanto que son situaciones de extrema precariedad que requieren una intervención habitacional múltiple.



encontramos mayormente hogares sin déficit habitacional. A su vez, respecto a los diferentes subtipos de déficit, estos siguen un ordenamiento de izquierda a derecha, con un primer grupo de situaciones que se ubican próximos entre sí. Este grupo, formado por las situaciones de allegamiento externo, las necesidades de mejoras y las situaciones de allegamiento interno/necesidades de ampliación, se asocia a sectores no tan vulnerables. Los hogares en viviendas irrecuperables se ubican a la derecha de este grupo, de manera que esta necesidad de vivienda queda vinculada a poblaciones más vulnerables. Por último, las situaciones de déficit combinado se ubican claramente a la derecha del mapa, alejadas de todas las otras situaciones, y muestra la retroalimentación que esta situación de déficit de vivienda puede tener con otras situaciones de déficit social.

En cuanto al segundo eje, las situaciones de déficit de vivienda no parecen tener una asociación clara, salvo las referidas a situaciones de allegamiento interno/necesidades de ampliación, vinculadas a los grupos que reciben mayor atención del Estado a través de programas sociales y subsidios.

Tal y como hemos podido observar, las necesidades de vivienda y los tipos de déficit están asociados a condiciones de habitabilidad más o menos (des)favorables. Una respuesta integral a las necesidades de vivienda que presenta la población del GBA, sin lugar a duda, requiere intervenciones que atiendan a las dimensiones social, territorial y urbanística de la cuestión en forma conjunta. En tanto las intervenciones se focalicen en una de estas dimensiones sin mirar o tener en cuenta sus interrelaciones, dará siempre respuestas limitadas y limitantes. En el último apartado de este trabajo pasaremos, entonces, revista a las respuestas que el Estado nacional ha impulsado para solucionar la crisis de vivienda.



## La arquitectura de las necesidades de vivienda y sus relaciones (o no) con los lineamientos de las políticas públicas recientes<sup>19</sup>

¿Cómo han respondido las políticas públicas en los últimos veinte años a la arquitectura de las necesidades de vivienda? Hasta aquí hemos intentado describir la arquitectura de las necesidades actuales de vivienda teniendo en cuenta múltiples dimensiones: territorial, social y urbanística. En esta sección, intentaremos pasar revista a los lineamientos de las políticas públicas de las últimas dos décadas (entre los años 2002-2019), a fin de pensar si se adecuaron o no a las características que presenta la cuestión en el principal aglomerado urbano de la Argentina.

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2002-2015), las respuestas al déficit habitacional se impulsaron a través de los planes federales de vivienda. Como señalamos en otras oportunidades (Di Virgilio y Rodríguez 2018), se trató fundamentalmente de una política de construcción de obra pública con empresas constructoras y mano de obra intensiva, que operó a la vez como política de empleo y de contención social. En estos años la producción de vivienda se concibió fundamentalmente como un camino por el cual transitar la salida de la crisis. En total, la producción habitacional alcanzó 1 246 428 soluciones habitacionales, 635 578 viviendas nuevas y 610 850 mejoramientos habitacionales. Entre 2003 y 2015 se realizaron, en promedio, unas 103 000 soluciones habitacionales por año, lo que representó el punto más alto de la actuación pública hasta la fecha, con una diversificación significativa hacia los mejoramientos habitacionales que implicaron el 49 % de la producción total (cuadro 9).

---

<sup>19</sup> Este apartado se elaboró con base en Di Virgilio (2019). Él mismo se focaliza en las políticas emanadas del nivel central en tanto el Gobierno federal es quien en las últimas décadas ha contribuido de manera significativa al financiamiento de las políticas sectoriales. Los Gobiernos subnacionales han cobrado roles protagónicos en la ejecución de los recursos emanados del nivel central, pero no en el financiamiento de las iniciativas. El Gobierno municipal, cuando destina recursos a políticas del sector, fundamentalmente se enfoca en iniciativas de mejoramiento de barrios —que incorporan componentes de regularización dominial y urbanística— y, en menor medida, al mejoramiento de viviendas.

**Cuadro 9**  
**Resumen de viviendas y mejoramientos producidos**  
**por las políticas sectoriales nacionales, 2003-2015**

Programa	Viviendas firmadas	Viviendas terminadas	En ejecución	A iniciar	Mejoras firmadas	Mejoras terminadas	En ejecución	A iniciar
Reactivación I y II	30 736	30 736	0	0	42	42	0	0
Solidaridad	27 232	27 232	0	0	16 827	16 827	0	0
PFCV	319 175	238 160	77 251	3 764	0	0	0	0
PFCV Villas	35 087	16 028	12 924	6 135	5 536	4 554	685	297
PF Mejor Vivir	0	0	0	0	205 693	149 038	55 749	866
Profteh	60 672	34 326	23 721	2 625	0	0	0	0
PFCV Caritas	5 307	4 058	1 249	0	0	0	0	0
Otros*	157 369	131 989	25 276	104	382 792	281 128	89 938	11 726
<b>Total</b>	<b>635 578</b>	<b>482 381</b>	<b>140 569</b>	<b>12 628</b>	<b>610 850</b>	<b>450 859</b>	<b>147 102</b>	<b>12 889</b>

\* Incluye Promihb, Rosario Hábitat Prosofa, Profasa, Promeba y Fonavi PURO.  
Fuente: Di Virgilio y Rodríguez (2018).

Bajo las pautas e intervenciones del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), después de décadas de una notoria ausencia de lineamientos, la política federal de vivienda marcó un punto de inflexión en la visibilidad y relevancia en la agenda pública. A pesar del aumento en la producción de vivienda, las iniciativas no dieron respuesta a todos los requerimientos habitacionales que exigen cuadruplicar el volumen de la intervención. Los guarismos que se presentan en el cuadro 9 dan cuenta del volumen y el tipo de producción a nivel nacional. Como se puede observar, y teniendo en cuenta los datos presentados en las secciones anteriores, toda la producción de los planes federales no hubiera llegado a cubrir los requerimientos del conjunto del GBA.

La política mostró, además, otras limitaciones asociadas al protagonismo que los desarrolladores y el sector de la industria de la construcción tuvieron en su implementación. En particular, los programas de construcción de viviendas (PFCV y PFCV en villas) privilegiaron la construcción de vivienda nueva. Por eso los sectores vinculados con la industria de la construcción —las empresas constructoras y las productoras de insumos para la construcción— y los propietarios de tierra urbana o de tierra urbanizable —que presenciaron el

aumento de la demanda de sus predios— se vieron fuertemente beneficiados. En este punto nos preguntamos si efectivamente convino impulsar una política habitacional que, al mismo tiempo, se propuso favorecer o reactivar sectores específicos de la economía. Otra de las críticas, relacionada con la anterior, es que la política se llevó a cabo sin estar necesariamente acompañada por lineamientos de operación y recuperación de suelo urbano. De hecho, se implementó independientemente de una estrategia integrada que interviniera en el mercado inmobiliario y en el mercado de tierras. La política federal de vivienda no rompió las lógicas del mercado para asignar ubicaciones residenciales intraurbanas a la vivienda social. En muchas oportunidades, su realización estuvo ligada a la disponibilidad de terrenos municipales vacantes y a las habilidades de gestión técnico-política de los municipios. Y en algunos casos, incluso, la falta de terrenos disponibles para el desarrollo inmobiliario paralizó su ejecución.

El gobierno de Cambiemos (2015-2019) detuvo la ejecución de los planes federales de vivienda e impulsó una profunda reorientación de la política sectorial. Si los años de los gobiernos kirchneristas habían devuelto la cuestión habitacional al centro de la escena pública y al Estado como un actor clave en la promoción de soluciones, el macrismo reorientó las acciones hacia la promoción de instrumentos financieros que facilitaran el acceso de la vivienda. En 2012, el gobierno de Cristina Fernández inauguró el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Procrear). Al tiempo que la política de los planes federales de construcción de vivienda se desaceleraba, el Procrear reabrió una línea de acción sectorial apoyada en el crédito hipotecario, apalancado en el subsidio público a la demanda. Con la llegada de Cambiemos al Gobierno nacional, el Procrear tuvo un golpe de timón que marcó el derrotero de una nueva política crediticia. Durante la administración de Cristina Fernández había significado para los sectores de menores ingresos la posibilidad de regresar al mercado del crédito (con un alto componente de subsidio), aun cuando continuó desatendiendo la cuestión del suelo. La nueva administración, en cambio, reorientó la herramienta del crédito con base en una fuerte articulación con el sector financiero.

El gobierno de Mauricio Macri impulsó una fórmula que combinaba ahorro y préstamo en las denominadas unidades de valor adquisitivo (UVA)

—unidad de medida creada por el Banco Central de la Nación para promover el crédito hipotecario—. De este modo, la deuda quedaba fijada en UVA y atada al coeficiente de estabilidad de referencia (CER) con base en la evolución de la inflación. La política tuvo una promoción masiva por parte de la administración Macri y también por la banca pública y privada. Sus alcances parecían prometedores: en un contexto de inflación contenido, la cuota a pagar experimentaría un significativo descenso y los plazos, una extensión de veinte a treinta años. Sin embargo, el optimismo del nuevo Gobierno no tardó en pincharse. La fuerte depreciación de la moneda nacional y la aceleración de la inflación puso una vez más en claro que la vivienda propia era, sin lugar a duda, una ilusión efímera. Para los y las titulares de los créditos, pagar la cuota “se volvió una pesadilla”, “significa todo el sueldo” o implica “dejar de pagar los impuestos para hacerle frente”. La herramienta mostró rápidamente sus límites técnicos y, lo que es peor, sus límites sociales. De este modo, la política pública del próximo Gobierno deberá también tener respuesta para los hogares que recurrieron a las UVA con el anhelo de convertirse en propietarios.

Finalmente, Cambiemos intensificó los vínculos con los organismos multilaterales de crédito en la implementación de la política sectorial. Si bien es posible resaltar la continuidad del Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeaba) que se implementa en Argentina desde 1995. Con la gestión Cambiemos —a cargo del Ejecutivo nacional— se abrieron nuevas iniciativas de gestión multilateral. Por ejemplo, el Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, financiado por el BM con contraparte del Tesoro Nacional, cuyos objetivos fueron incrementar el acceso a la infraestructura y los servicios básicos en asentamientos urbanos precarios e incrementar el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos. Esta iniciativa se articula con la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap) y la sanción del Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial (Ley 27.453/18). El Renabap tiene como objetivo determinar el carácter dominial de terrenos fiscales o privados en los que se asientan los barrios populares, el reconocimiento de las construcciones que existen en ellos y los datos de las personas que allí habitan. El año pasado el Renabap evidenció la existencia de 4 329 barrios populares, donde habitan en situaciones de precariedad



más de cuatro millones de personas (500 000 hogares). A la vez, el 61 % de los terrenos donde se asientan pertenecen a propietarios particulares, 13 % a municipios, 7 % son provinciales y el 13 % restante no posee información. A partir de la realización del registro se crearon nuevos certificados de vivienda familiar, otorgados por el Renabap y la Anses (Administración Nacional de la Seguridad Social) para los hogares censados. A nivel nacional se han entregado 70 000 certificados, de los cuales 22 940 fueron en la Provincia de Buenos Aires y solo 688 en la CABA. El certificado habilita la acreditación del domicilio y la solicitud de instalación de servicios.

El Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial, por su parte, propone iniciar un proceso de regularización en los barrios populares registrados en el Renabap. Para ello, el mecanismo principal es avanzar en un proceso de expropiación de las tierras donde estos barrios se emplazan a partir de la creación de un fideicomiso especial. Además, plantea suspender los desalojos por dos años y habilita que las empresas prestadoras de servicios realicen obras aun cuando no se cumplan todos los marcos regulatorios necesarios.

A pesar del apoyo que estas iniciativas han tenido por parte de algunas organizaciones sociales de base territorial, sus alcances y resultados son aún inciertos. La ley no define claramente las implicancias de un proceso de integración urbana. Resulta evidente la falta de claridad en el significado de los conceptos centrales de las acciones públicas que se proponen. Asimismo, con relación a la regularización, tampoco especifica las contraprestaciones que deberán asumir los ocupantes de los barrios sujetos a expropiación para adquirir el dominio o uso de estos. Pareciera que la mera regularización dominial no alcanza para dar respuesta a los problemas habitacionales.

## Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos intentado dimensionar la magnitud y las características que adquiere la cuestión habitacional en el GBA, el aglomerado urbano más importante de la Argentina. Para ello construimos un dispositivo teórico-metodológico que pretende abordar el problema desde una perspectiva

integral y compleja. Inicialmente definimos la noción de necesidades actuales de vivienda e identificamos sus dimensiones. Hecho esto, recurrimos a diferentes fuentes y estrategias de análisis a fin de dar respuesta a nuestras preguntas de investigación.

Los números muestran que en el GBA progresivamente se ha configurado un escenario de crisis habitacional estructural, en el cual un 54.2 % de los hogares padecen necesidades de vivienda. Entre ellos, la mayoría (73 %) está afectado por situaciones de déficit cualitativo.

En ese marco, la cuestión habitacional aqueja de modo diferencial a los hogares que viven en los 24 partidos del GBA y a aquellos que residen en la CABA: en los municipios del GBA se registra el 86.7 % de las situaciones deficitarias de la región frente al 13.3 % de la CABA.

Las disparidades internas del aglomerado se expresan con consistencia en el análisis de los diferentes indicadores. La acentuada disparidad que presenta el principal aglomerado del país expresa un modelo de desarrollo que ha reforzado históricamente las desigualdades territoriales y que continúa enfatizando las tendencias que consolidan a la CABA como una ciudad central excluyente. Lejos de requerir menos intervención, este dato plantea el desafío de diseñar políticas de hábitat orientadas a subsanar las inequidades territoriales y, en lo específico, a promover la mixtura social en y entre los distintos barrios y comunas. El abanico de intervenciones debe contemplar obra nueva, acceso al parque habitacional en desuso y la rehabilitación y/o ampliación del *stock* existente, a fin de tornar accesible el hábitat de calidad que ya existe y de dotar de calidad al hábitat deficitario. Esta perspectiva debe extenderse [además] a las dinámicas internas de los partidos del GBA (Di Virgilio y Rodríguez 2018, 214).

Asimismo, las características que asumen las necesidades de vivienda en el GBA y sus articulaciones territoriales y socio-urbanas ponen en evidencia que la acción pública no puede reducirse solo a una política de construcción de vivienda ni a iniciativas de regularización dominial. Parece necesario abordar iniciativas integrales de producción de ciudad que contemplen las necesidades de mejoramiento y consolidación de los hogares que habitan en

viviendas recuperables. Aun la obra nueva requiere ser pensada y producida según esta perspectiva. A su vez, las situaciones de criticidad extrema hacen evidente la necesidad de desarrollar intervenciones integrales que articulen e incorporen componentes de vivienda y trabajo, así como opciones para prevenir futuras situaciones de allegamiento. Igualmente, el análisis muestra claramente que los problemas habitacionales no afectan de forma exclusiva a las familias de menores ingresos, sino también a familias de sectores medios y medios bajos que habitan viviendas de buena calidad, pero en condiciones de hacinamiento. Las políticas habitacionales, sin duda, no han sido del todo sensibles a estas situaciones.

Sobre esta base, parece ser aún una tarea pendiente construir decisiones, orientaciones e instrumentos que den cuenta de una mirada urbano-territorial integrada y sensible a las diferencias jurisdiccionales, a la localización intraurbana, a las características del parque y a los sectores sociales afectados por el déficit. Asimismo, continúan siendo necesarias intervenciones que superen el sesgo viviendista y la fragmentación entre políticas de vivienda y políticas urbanas que nunca contemplan el componente suelo (Brikman, Najman, Aramburu y Di Virgilio 2019). Los barrios de origen informal también demandan acciones integradas e integrales, pero con contenido sustantivo. En suma, se requieren políticas centradas en la producción de tramas urbanas de calidad, socialmente más heterogéneas y de circulaciones más fluidas, entendiendo que en la reducción de las desigualdades territoriales se juega también el destino del desarrollo. ¿Cómo interpelan estas situaciones a las políticas sectoriales? ¿Qué deberá hacerse en materia de política pública? Por un lado, deberá contar con instrumentos y medidas que permitan la correcta identificación de las diferentes formas que asume el déficit habitacional y, por el otro, generar instrumentos cuyo diseño contemple tales diferencias.

## Referencias bibliográficas

Abramo, Pedro. 2003. “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal”.

- Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* 136-137, 35-69. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75391/45918>.
- Arriagada Luco, Camilo. 2003. *América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional*. Santiago de Chile: Cepal. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31850/1/S0310660\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31850/1/S0310660_es.pdf).
- Bonfiglio, Juan Ignacio y Agustín Salvia (coordinadores). 2019. *Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales*. Documento de trabajo. Pontificia Universidad Católica Argentina; Observatorio de la Deuda Social Argentina; Barómetro de la Deuda Social Argentina. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/8299>.
- Brikman, Denise, Mercedes Najman, Aramburu y María Mercedes Di Virgilio. 2019. "El eslabón perdido: la gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires". *Revista de Urbanismo* 40, 1-20.
- Cailly, Laurent. 2007. "Capital spatial, stratégies résidentielles et processus d'individualisation". *Annales de Géographie* 116 (654): 169-187.
- Catenazzi, Andrea y María Mercedes Di Virgilio. 2006. "Habitar la ciudad: Aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana". En *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, editado por Luciano Andrenacci, 251-287. Buenos Aires: Editorial Prometeo-UNGS.
- Celade (Centro Latinoamericano de Demografía). 1996. *Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología*. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9781/S9600043\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9781/S9600043_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Coraggio, José Luis. 1999. *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; Miño y Dávila Editores.
- Di Virgilio, María Mercedes, Mariana Marcos y Gabriela Silvana Mera. 2015. "Las ciudades dentro de la ciudad: características sociodemográficas y habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires según sus tipos de hábitat".

- Población de Buenos Aires* 12 (22): 33-57. <http://www.redalyc.org/pdf/740/74042520002.pdf>.
- Di Virgilio, María Mercedes, Mariana Marcos y Gabriela Silvana Mera. 2016. "Heterogeneidades socio-habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: Indagaciones sobre la base de una tipología de entornos urbanos". *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* 20 (20): 163-189. <http://www.redalyc.org/pdf/3692/369246715008.pdf>.
- Di Virgilio, María Mercedes y María Carla Rodríguez. 2018. "Hábitat, vivienda y marginalidad residencial". En *La Argentina en el Siglo XXI*, coordinado por Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia, 183-220. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 2018. "Los límites del derecho a la ciudad: las encrucijadas del déficit habitacional en la Argentina". *Voces En El Fénix* 71, 106-115. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/los-limites-del-derecho-a-la-ciudad-las-encrucijadas-del-deficit-habitacional-en-la-argentina/>.
- Di Virgilio, María Mercedes, María Carla Rodríguez y Gabriela Silvana Mera. 2016. "La vivienda, un problema persistente: las condiciones habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010". *Revista CIS* 20, 21-48. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6310245>.
- Di Virgilio, María Mercedes y Pablo Santiago Serrati. 2019a. "Déficit habitacional". En *Poblaciones.org*. <https://mapa.poblaciones.org/map/9801>
- . 2019b. "Reflexiones en torno a la territorialidad e integralidad de las políticas públicas urbanas. Algunas reflexiones sobre el caso del Plan ABRE en Rosario". En *Integralidad, Territorio y Políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*, 211-237. Rosario: Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Greenacre, Michael. 2008. *La práctica del análisis de correspondencias*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Husson, François, Sébastien Lê y Jérôme Pagès. 2017. *Exploratory Multivariate Analysis by Example Using R*. Boca Ratón, Florida: Taylor & Francis Group, LLC.

- Indec (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2003. *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*. Director responsable de la edición Rosa Gemini. [https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto\\_gba.pdf](https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf).
- Kaztman, Rubén. 2000. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad*. Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales número 2. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Lê, Sébastien, Julie Josse y François Husson. 2008. “FactoMineR: An R Package for Multivariate Analysis”. *Journal of Statistical Software* 25 (1): 1-18. <https://doi.org/10.18637/jss.v025.i01>.
- Lévy, Jacques. 1994. *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. París: Les Presses de Sciences Po.
- Marcos, Mariana, María Mercedes Di Virgilio y Gabriela Silvana Mera. 2016. *El déficit habitacional: su medición y georreferenciación micro-espacial*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Marcos, Mariana, María Mercedes Di Virgilio y Gabriela Silvana Mera. 2018. “El déficit habitacional en Argentina. Una propuesta de medición para establecer magnitudes, tipos y urgencias de intervención intra-urbana”. *Revista Latinoamericana de Metodología de Las Ciencias Sociales* 8 (1), e037. <https://doi.org/10.24215/18537863e037>.
- Marcos, Mariana, Gabriela Silvana Mera y María Mercedes Di Virgilio. 2015. “Contextos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires: una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat”. *Papeles de Población* 84, 161-196. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v21n84/v21n84a7.pdf>.
- Neupert, Ricardo. 2005. *Proyección de las Necesidades Habitacionales*. Paraguay: DGEEC.
- . 2002. “Proyección de las Necesidades Habitacionales”. Documento elaborado en el marco del programa de utilización y difusión de la información recogida en el Censo Nacional de Población y Viviendas. Asunción: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- Prévot Schapira, Marie-France. 2001. “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”. *Revista Perfiles Latinoamericanos* 19, 33-56.
- Peláez, César y Agustín García. 1965. *Panamá: estimación de la matrícula escolar y de las necesidades de maestros y escuelas, 1960-1980 y estimación de las*

- necesidades de vivienda 1950-1980*. Santiago de Chile: Celade. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7411>.
- Rodríguez, Jorge. 1999. “Información censal relevante para la medición del déficit habitacional”. *América Latina: aspectos conceptuales de los Censos del 2000* (Seminario Censos 2000: diseño conceptual y temasa investigar en América Latina), Serie Manuales núm 1, Cepal.
- Salvia, Agustín (coordinador). 2017. *Análisis multidimensional de la situación de pobreza en hogares desde un enfoque de derechos: Argentina urbana: 2010-2017*. Pontificia Universidad Católica Argentina; Observatorio de la Deuda Social Argentina. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8214/1/analisis-situacion-pobreza-hogares-2017.pdf>.
- Soldano, Daniela. 2008. “Relegación, desplazamiento, conflicto. Notas para pensar la cuestión social urbana en la Argentina contemporánea”. *Apuntes de Investigación del CECYP* 13, 207-212.
- Yujnovsky, Oscar. 1984. *Claves Políticas del problema habitacional argentino 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.





## PARTE III

# Alternativas a la propiedad y a la urbanización extensiva

