

CAMBIOS EN EL CONTEXTO URBANO Y SOCIOECONÓMICO Y SU IMPACTO EN LAS CONDICIONES HABITACIONALES DE LA POBLACION¹

Beatriz Cuenya²

El objetivo de este trabajo es mostrar, a través de algunos datos para Argentina, contrastados con los de América Latina, cuáles han sido los recientes cambios demográficos y socioeconómicos en el sistema de asentamientos urbanos, cuáles sus efectos en la situación habitacional de la población y qué desafíos plantean a la planificación urbana y habitacional.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre la problemática urbana en América Latina ha estado centrado en el análisis de los problemas sociales, económicos y ambientales de las grandes metrópolis.

Ese sesgo tiene un basamento irrefutable. En nuestro continente el proceso de urbanización se ha caracterizado por un ritmo muy acelerado (el crecimiento urbano fue el más alto del mundo entre 1920 y 1959) y aglomeraciones gigantescas con graves deficiencias en la satisfacción de necesidades básicas, un medio ambiente en progresivo deterioro y serios problemas de gestión. Además, la justificación acerca de la importancia de estudiar a fondo esta problemática provino tanto de los que atribuían la crisis urbana al "excesivo" tamaño y crecimiento de las ciudades principales, como de aquellos defensores de la gran ciudad, que veían en ella las potencialidades para superar los umbrales del subdesarrollo. Las dos perspectivas teóricas contribuyeron a que también la planificación y las políticas urbanas convirtieran a la gran ciudad en el ámbito privilegiado de las inversiones; éstas se dirigieron, ya sea a propiciar el desarrollo económico para superar los problemas, o bien a atemperar los déficit derivados de la concentración.³

Ahora bien. Los recientes registros censales disponibles para un conjunto de países en América Latina y El Caribe muestran que han ocurrido cambios importantes en las tendencias dominantes de la urbanización latinoamericana. Corroborando una tendencia que ya se insinuaba entre el 1970 y 1980, se advierte una desaceleración del ritmo de crecimiento urbano, una disminución de los índices de primacía urbana, con la consiguiente pérdida de protagonismo de las grandes metrópolis, y un acelerado crecimiento de las ciudades de tamaño intermedio. Esto contrasta con las predicciones de décadas anteriores, que auguraban un avance inexorable de la urbanización y un crecimiento

sostenido de las mayores aglomeraciones. (Cuadro 1)

Por otra parte, la recesión económica, inducida por las políticas de estabilización y ajuste, produjo especialmente durante la década de los '80 un severo deterioro en el cuadro socioeconómico de las ciudades, reflejado en: i) *una distribución más concentrada e inequitativa del ingreso*, que ubica a América Latina y El Caribe en la peor situación respecto del resto de las regiones del mundo, ii) *un crecimiento de la pobreza urbana*, que sitúa cerca de la mitad de la población latinoamericana por debajo de la "línea de pobreza" de acuerdo a sus niveles de ingreso, iii) *mayor desempleo*: la tasa de desempleo en 1993 superaba la de los años setenta, pese a la mejora experimentada en algunos países, iv) *menores inversiones en infraestructura*, debido a la adopción de políticas fiscales muy austeras que condujeron a la crisis del Estado como proveedor de infraestructura. La recuperación económica que evidenciaron algunos países durante los primeros años de los '90 no alcanzó a compensar los retrocesos señalados.

Este diagnóstico procedente de un informe preparado por la CEPAL (CEPAL, 1995) en ocasión de Hábitat II, permite advertir que, hoy en día, la problemática urbana presenta una gran complejidad. Mientras las dimensiones demográficas de la urbanización condujeron a una atenuación de las antiguas distancias entre las grandes metrópolis y el resto de los centros urbanos, en dirección a un mayor equilibrio del sistema de asentamientos, los cambios socioeconómicos provocaron una profundización de las disparidades sociales y espaciales intrarurbanas.

1. CAMBIOS RECIENTES EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y EN EL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Los cambios demográficos observados en América Latina también se manifestaron en la Argentina, aunque muchos de ellos no han sido suficientemente estudiados e incluso -como sostiene Cesar Vapñarsky, quien se ocupó de estos temas- algunos hasta pasaron inadvertidos porque se mantuvo el rasgo esencial que caracteriza al sistema urbano argentino: la alta primacía del Gran Buenos Aires (integrado por la Capital Federal y los partidos del "conurbano") (C. Vapñarsky, 1994 y 1995)

Sin embargo, desde 1970 se viene registrando: i) una

desaceleración de la urbanización (menor velocidad de crecimiento de la proporción de población urbana), ii) un descenso en la tasa de crecimiento de la población urbana total, pero con dinámicas muy diferentes según las categorías de ciudades, y iii) nuevos patrones de migración y distribución de la población en el territorio. Según un estudio del citado autor, en los cuarenta y un años que median entre 1950 y 1991, se pasó de una disposición muy desbalanceada de la población en el territorio nacional — más de la mitad de la población era rural o vivía en núcleos menores a 50.000 habitantes, pero el Gran Buenos Aires ya era una ciudad primada que casi duplicaba a la población de las demás ciudades intermedias (50.000 y más habitantes) - a otra configuración, en la cual, un tercio de la población se localiza en el Gran Buenos Aires, otro tercio en las ciudades intermedias y el tercio restante en núcleos menores y zonas rurales.

¿Qué procesos demográficos han ocurrido para que se llegara a esta configuración?. De acuerdo al estudio de Vapñarsky se desprende lo siguiente: (cuadro 2)

i) El papel clave en la transformación del sistema de asentamientos fue jugado por las ciudades intermedias, ya que fueron éstas las que experimentaron el mayor crecimiento demográfico. Su población casi se triplicó en valores absolutos (se multiplicó por 2,9), debido tanto

al crecimiento poblacional de las 15 ciudades intermedias que ya existían en 1950 como a la incorporación de otras 39 ciudades que en ese lapso alcanzaron dicha categoría. Estas últimas, localizadas fuera de la Región Pampeana crecieron más que las antiguas y mucho más que el país en su conjunto.⁴

ii) El Gran Buenos Aires no continuó creciendo al intenso ritmo con que lo había hecho desde 1915 y hasta 1960. Esto, sin duda, también fue un elemento decisivo en la más equilibrada distribución territorial de la población por categoría de aglomeraciones que exhibe el país en los '90. La población del Gran Buenos Aires más que se duplicó en valores absolutos entre 1950 y 1991 (se multiplicó por 2,2) pero, a partir de 1970, los volúmenes de ese aumento fueron cada vez menores, tal que su peso relativo se mantuvo entre 1970 y 1980 e incluso bajó en 1991.

iii) Las zonas rurales y las aglomeraciones menores a 50.000 habitantes crecieron poco en valores absolutos (su población se multiplicó por 1,3) ya que, pese a su altísimo crecimiento vegetativo, fueron sistemáticamente expulsoras de población, aunque los volúmenes de emigración comenzaron a disminuir, especialmente a partir de 1970.

iv) Hubo un cambio notable en los patrones migratorios. El ritmo más lento de crecimiento de la prin-

Ciudad	Alrededor de 1970	Alrededor de 1990	Porcentaje urbano 1990
Caracas	1,5	0,9	84
Bogotá	0,9	0,9	70
San Pablo	0,8	0,9	75
Tegucigalpa	1,8	1,1	41
La Paz	1,4	1,1	56
Guayaquil	1,2	1,1	55
México D.F	2,7	2,0	71
Kingston	4,4	2,2	52
Santiago	2,8	2,9	83
La Habana	2,5	2,4	75
Asunción	6,0	3,5	49
Buenos Aires	4,0	3,5	87
Lima	4,5	4,2	69
san José	5,4	4,7	47
Puerto Príncipe	4,7	5,4	31
Montevideo	4,7	7,9	89

Cuadro 1. Primacía urbana en ciudades de América Latina y el Caribe, 1970 y 1990.

La primacía fue definida como el cociente entre la población de la ciudad principal (numerador) y la suma de la población de las tres ciudades que le siguen en tamaño (denominador).

Fuente: CEPAL, 1995.

cial aglomeración tiene que ver con un declive de las migraciones internacionales e internas y con un cambio en sus direcciones predominantes.⁵ Además se produjeron desplazamientos de población desde el Gran Buenos Aires hacia otros destinos. Posiblemente, después de 1970, en coincidencia con los años de la crisis económica y el ajuste estructural, los migrantes procedentes de las zonas rurales y centros menores diversificaron sus destinos; "...comenzaron a orientarse de preferencia más que hacia Gran Buenos Aires hacia las aglomeraciones intermedias, especialmente hacia las más pequeñas, donde a partir de 1980 tendieron a concentrarse los comparativamente pequeños volúmenes de migares internos". (Vapñarsky, 1995: 243 y 256)

Estos procesos establecen, a mi juicio, una diferencia sustancial con el modelo de urbanización anterior, en el cual, las migraciones que fundamentaron el crecimiento de la metrópolis respondían no sólo a fuerzas de expulsión en los lugares de origen, sino también a la fuerte atracción ejercida por las oportunidades de empleo en la pujante economía urbana industrial y de servicios. En esta última

Mar del Plata, San Carlos de Bariloche, Necochea-Quequén); en parte por la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector público de las capitales de provincia (Neuquén-Plottier-Cipoletti, Rfo Gallegos y Formosa) (C. Vapñarsky, 1995)

Desde una perspectiva más general, y en el largo plazo, los economistas urbanos explican la pérdida de gravitación de las metrópolis y la mayor preeminencia adquirida por las aglomeraciones intermedias, por la reestructuración e internacionalización de las economías regionales, el impacto de las nuevas tecnologías y la inversión en infraestructura. Durante la etapa de sustitución de importaciones la localización de plantas en las metrópolis presentaba una serie de ventajas, en concepto de economías de escala y de concentración, proximidad de mano de obra, disponibilidad de capital y tecnología. Con la apertura económica algunas de estas ventajas - que iguen siendo válidas- se modificaron. Por ejemplo:

La disponibilidad de nuevas tecnologías propicia la descentralización y segmentación de los procesos productivos y aún la especialización económica de las

Categoría	1950	1960	1970	1980	1991
Población dispersa y en aglomeraciones de hasta 49.999 habit.	9.400 (54,5)	9.900 (47,8)	9.950 (41,4)	10.500 (37,0)	10.350
Población en aglomeraciones intermedias (50.000 o más)	2.700 (15,6)	4.050 (19,6)	5.650 (23,5)	7.900 (27,9)	
Población en el Gran Buenos Aires	5.150 (29,9)	6.750 (32,6)	8.450 (35,1)	9.950 (35,1)	
Total del país	12.250 (100,0)	20.700 (100,0)	24.050 (100,0)	28.350 (100,0)	32.600 (100,0)

Cuadro 2. Distribución de la población en tres categorías de tamaño de aglomeración. Argentina, 1950, 1960, 1970, 1980 y 1991. Valores absolutos (miles de hab. y porcentajes (entre paréntesis)

Fuente: César Vapñarsky, 1995:229

etapa, en cambio, la pobreza parece estar mucho más presente como causa y como efecto de las migraciones internas. Como sostiene Jorge Wilhelm, en la saga de la más reciente migración-urbanización, la esperanza estuvo presente pero la pobreza es un importante indicador de este proceso. (Wilhelm, 1988)

Es claro que la gran redistribución de la población argentina no se explica solo por el agotamiento del antiguo modelo industrial del litoral en la última década o por la crisis de las economías regionales de larga data, o por el ahogo de algunas economías agrarias. El vigoroso crecimiento de las aglomeraciones intermedias también parece haber sido estimulado, en parte, por la apertura de plantas industriales favorecida por las políticas de promoción industrial desde antes de 1960 (caso típico de Trelew); en parte, por la difusión masiva del turismo (

ciudades. Además la relevancia que adquirió el mercado en la asignación de los recursos económicos hace menos necesaria la cercanía a los centros de poder. Junto con ello, las actuales tecnologías y las facilidades de comunicación tienden a independizar la localización económica de las fuentes de materia prima, mercados de consumo e incluso actividades complementarias (Paul Singer, 1993)

2. CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS EN LAS CIUDADES

Con respecto a los cambios socioeconómicos, nuestro país no presenta los peores indicadores en comparación a otros países de la región, pero comparte la tendencia general de empeoramiento en varios

sentidos.

Más allá de la polémica que ha suscitado la medición de los efectos de la recesión, el ajuste y la reestructuración económica, nadie pone en duda que la estructura social argentina ha tendido a polarizarse, que hubo una expansión de las situaciones de pobreza y un aumento del desempleo.

Los numerosos estudios sobre la pobreza en nuestro país han mostrado que, pese a sus altibajos y a una leve disminución observada en 1991 con respecto a 1980 la pobreza ha adquirido una envergadura desconocida pocas décadas atrás -cuando representaba un fenómeno más bien acotado- involucrando a una proporción elevada de la población nacional, que oscila entre un 24,4% en 1980 y 19,3% en 1991 (población con NBI). Presenta una notable concentración en las áreas urbanas con fuertes disparidades regionales . Se ha vuelto más heterogénea, con la incorporación de "los nuevos pobres" (o pobres por ingreso), constituidos por grupos de la clase media que debieron ir consumiendo su patrimonio para compensar las pérdidas de ingreso. (Minujin, 1993)

En cuanto al *desempleo urbano*, la Argentina ocupa el sexto lugar entre 12 países de América Latina, con una tasa de desempleo urbano de 6,6%; es decir ocupa una posición media. Sin embargo, pese a que tiene junto con Venezuela el mayor PBI per cápita en 1992, es de los pocos países (junto con otros tres) que aumentó su nivel de desempleo desde 1980. (CEPAL, 1995)

Los indicadores sobre situación laboral, en las 26 aglomeraciones incluidas en la Encuesta Permanente de

Hogares del INDEC, muestran una evolución preocupante, que se ha empeorado en los últimos años. Si bien ha habido una mayor incorporación de trabajadores potenciales al mercado de trabajo (registrado en un aumento de la tasa de actividad) proporciones crecientes de estos trabajadores potenciales no han encontrado trabajo y algunos perdieron los empleos que ya disponían. Efectivamente no sólo ha aumentado la tasa de desocupación (que pasó de 4,9 en 1984 a 12,2 en 1994, es decir que desempleo urbano registró un aumento de 7.3 puntos en diez años) sino que también disminuyó la tasa de empleo (descendió del 36,2 al 35,8 en entre esas mismas fechas).

Han habido comportamientos diferentes entre los mercados laborales del Gran Buenos Aires y los del interior del país. En el G. Buenos Aires se registraron mayores volúmenes de actividad laboral y la tasa de empleo ha permanecido constante, pero la tasa de desocupación fue más alta que la del interior del país y registró el mayor aumento. Es decir que un mayor volumen de población que pretendió incorporarse productivamente al mercado de trabajo resultó desocupada.

La información según categoría de tamaño de las aglomeraciones muestra que las ciudades que le siguen en orden al Gran Buenos Aires (más de 500.000 habitantes en 1991) tuvieron una situación menos crítica en cuanto a la evolución de los índices de desempleo, con respecto a las comprendidas entre los 100.000 y los 500.000 ubicadas en el escalón inmediatamente inferior al Gran Buenos Aires

Excede los límites de este trabajo analizar las causas

Categoría de tamaño aglomerado	1984			1994		
	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupac.	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupac
Gran Bs As.	38,4	37,4	3,6	43,1	37,4	13,2
Aglomer. interior	36,5	34,5	6,0	37,6	33,5	10,8
De 500.000 hab. o más en 1991 (1)	37,7	35,0	7,1	38,3	34,3	10,0
De 200.00 a 499.999 hab (2)	36,2	33,5	7,5	37,0	32,5	12,2
De 100.000 a 199.999 hab. (3)	34,0	32,4	4,8	35,3	32,2	9,2
De 50.000 a 99.9999 hab (4)	39,8	38,4	3,2	39,3	37,2	5,6
TOTAL	38,1	36,2	4,9	40,8	35,8	12,2

Cuadro 3. Evolución de la tasa de actividad, empleo y desocupación según categoría de tamaño de los aglomerados urbanos en Argentina 1984-1994.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Total de 25 aglomerados Urbanos. INDEC 1995

de estos comportamientos. Sin embargo según los especialistas en el tema las explicaciones deben buscarse en las crisis de las economías regionales, en aquellas ciudades donde la dinámica económica recae fundamentalmente en el sector privado; en la disminución del empleo público, en los sitios -como algunas capitales de provincia- donde este rubro es muy importante; en los procesos de reestructuración industrial que introdujeron la informatización de los procesos técnicos junto con la flexibilización laboral. Estamos en presencia de una situación en la cual el crecimiento económico producido se acompañó de una baja en el empleo.

3. SITUACIÓN HABITACIONAL

3.1. La evolución del déficit: mejoras en la precariedad y aumento del hacinamiento

¿Cuáles han sido las consecuencias más evidentes y

un análisis sobre la evolución de la situación habitacional, a la vez que obliga a realizar cantidades de estimaciones que generan disparidades entre las fuentes. Una de las diferencias centrales se refiere a la definición de hogar. En el censo de 1980, hogar particular equivale a vivienda, mientras que en el de 1991, hogar particular es un grupo de personas, parientes o no que viven bajo un mismo techo bajo un régimen familiar, es decir, que comparten sus gastos de alimentación. Esta importante distinción permite calcular el hacinamiento de hogares o hacinamiento familiar, (que significa la convivencia de dos o más hogares en la misma vivienda) pero impide saber, cómo evolucionó el déficit, teniendo en cuenta la situación de los hogares. Lo que sí puede compararse es la evolución de la condición del parque habitacional.

Lo que surge como novedoso en nuestro país son tres situaciones:

a) Hubo una mejora del parque habitacional, debido no sólo a que aumentaron las buenas viviendas (1,3 millones más de casas A y departamentos), sino también

Situaciones deficitarias	Hogares %
Precariedad de la vivienda	25,5
Hacinamiento por cuarto (en buenas viviendas)	5,2
Hacinamiento familiar (en buenas viviendas)	5,1
Total Hogares Deficitarios	35,8
Total hogares	100,0 (8927.289)

Cuadro 4. Situaciones habitacionales deficitarias en 1991. Por ciento de hogares. Total del país.

Fuente: Estimaciones propias en base al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991

(1) Incluye: Casas B, Rancho o casillas, Casa de inquilinato, Hotel o Pensión y Otras precarias.

(2) Se tomó la estimación realizada por la Subsecretaría de Vivienda (1996), en base a datos inéditos del Censo de 1991, con el objeto de equiparar la definición adoptada en el censo de 1980 y poder establecer comparaciones

(3) Incluye los hogares que comparten la vivienda con dos o más hogares.

más previsible de los procesos anteriormente descriptos en la situación habitacional de la población?

Los valores del déficit en Argentina son similares a los América Latina. De acuerdo a datos del último Censo Nacional de Población y Viviendas, en 1991, un 35,8 por ciento de los hogares padecía situaciones deficitarias - considerando la precariedad de la vivienda, el hacinamiento por cuarto y el hacinamiento familiar.⁶ También es equiparable con el resto de la Región el hecho de que —repetiendo una constante histórica en nuestro país— la mayor proporción del déficit corresponde a los hogares que se alojan en viviendas precarias susceptibles de ser mejoradas. Casi la mitad de los hogares deficitarios están en viviendas que requieren mejoras parciales.

Las categorías utilizadas en el censo de 1991 difieren de las de censos anteriores, lo que limita enormemente

a que las viviendas precarias disminuyeron tanto en términos relativos como en volúmenes absolutos entre 1980 y 1991. En esta última fecha había unas 200 mil viviendas menos en tal condición.

Este mejoramiento no alcanzó a las casas B, típicas casas autoconstruidas en barrios de loteos, y tampoco a los inquilinatos. Las cifras muestran un descenso de las viviendas de inquilinatos que es irreal, ya que se debe a una diferencia en la definición de este tipo de vivienda. (Ver cuadro 5) De modo que, la mejora en el parque deficitario se ha concentrado en los ranchos rurales, así como en las casillas y otras precarias, propias de las villas y asentamientos urbanos. Para 1991 había unas 200 mil viviendas menos en tal condición.

b) El segundo dato llamativo se refiere al hacinamiento.⁷ Se presume que ha habido un aumento

en el hacinamiento por cuarto en las viviendas no precarias.⁸ Y los hogares que comparten vivienda con otros hogares (8,2%) son casi tantos como los que se encuentran en una situación de precariedad crítica. De estos hogares hacinados, más de la mitad viven en buenas viviendas. Se trata de indicadores que estarían reflejando el aumento en la vulnerabilidad de los hogares no pobres como consecuencia de cambios en su situación de ingresos, la presencia de “nuevos pobres” y que reflejan condiciones de vida difíciles en cuanto a la situación de vivienda.

c) Ha habido un deterioro en la situación de tenencia de la vivienda entre 1980 y 1991. Si bien en esta última fecha se ha relevado el régimen de tenencia de los hogares, por lo cual no es posible una comparación estricta entre ambos censos, el descenso de los propietarios e inquilinos hace presumir una tendencia hacia una reducción de las situaciones legales con el complementario avance de las formas irregulares de tenencia.

¿Cómo pueden interpretarse estas tendencias simultáneas de progreso en algunos aspectos y de gravedad en otros?

Con respecto a la **disminución de viviendas** precarias podrían imaginarse las siguientes procesos explicativos:

Sin duda, durante la última década, una parte de las viviendas irrecuperables desaparecieron del parque por obsolescencia, por el efecto de inundaciones y otras inclemencias del tiempo y/o por el abandono de sus habitantes. La contrapartida de estos procesos no

necesariamente debieron implicar un mejor posicionamiento en el escenario urbano y habitacional.

Otra parte de las viviendas más precarias sí pueden haber mejorado. Podría haber contribuido a ello los procesos autogestionarios emprendidos por los habitantes. Se sabe que, especialmente los asentamientos surgidos de invasiones masivas y organizadas de tierras en la periferia, cuyas viviendas comienzan siendo muy precarias, luego de sostenidos procesos de organización y presión ante las autoridades, terminan convertidos en barrios, con calles mejoradas, con electricidad y agua fuera de la vivienda, con pisos, paredes y techos de materiales durables y, eventualmente, con títulos de propiedad de la tierra. Estos procesos son una prueba de la importante tradición de acción colectiva en la base social. Otra vía probable del mejoramiento del hábitat en condición de pobreza crítica puede haber sido la ampliación de las redes de agua potable y, en menor medida, la de cloacas que extendieron su cobertura en la última década. La población total servida con agua potable pasó del 58,5% en 1980 al 70,2% en 1991, mientras que la servida con cloacas pasó del 29,8% al 32,1% en ese mismo lapso. (COFAPyS).⁹

Estos procesos parecen coincidentes con lo ocurrido en otros países de la región, en donde los antiguos pobres estructurales- especialmente los habitantes de los viejos asentamientos de las periferias urbanas- mejoraron su situación relativa ya sea por: i) procesos progresivos de consolidación que emprendieron los propios habitantes de estos barrios, ii) un aumento en la

Tipo de Vivienda	1980		1991		1991		1991	
	Viviendas No	%	Viviendas No	%	Hogares No	%	Hacinam. No	familiar %
Casas A	3.788.673	53,3	4.810.685	56,5	5.021.008	56,2	388.562	53,3
Departamentos	1.266.351	17,8	1.581.952	18,5	1.623.489	18,3	68.551	9,4
NO DEFICITARIAS	5.055.024	71,2	6.392.637	75,0	6.644.497	64,5	457.113	62,7
Casas B (1)	1.143.666	16,1	1.434.225	16,8	1.516.233	17,0	152.111	20,9
Inquilinatos (2)	64.363	0,9	48.418	0,6	89.564	1,0	56.859	7,8
Viviendas precarias (3)	840.800	11,8	635.347	7,5	664.920	7,4	53.408	7,4
Hotel o pensión (4)	-	-	4.814	0,1	12.075	0,1	9.359	1,3
DEFICITARIAS	2.048.829	28,8	2.122.804	25,0	2.279.792	25,5	271.737	100,0
TOTAL PAIS	7.103.853	100,0	8.515.441	100,0	8.927.289	100,0	728.850	100,0

Cuadro 5. Situación habitacional argentina 1980 y 1991.

Fuente: Elaboración en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991

(1) Cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material que no se acerámica, baldosa., mosaico, madera, alfombra, plástico, cemento o ladrillo fijo.

(2) Han habido cambios en la definición de “casa de Inquilinato” entre los Censos. Mientras en el Censo de 1980, cada cuarto o conjunto de cuartos ocupado por un hogar es considerado como una vivienda independiente, en el de 1991, casa de inquilinato es todo el inmueble que contiene adentro varios hogares particulares y se considera como una única vivienda. La disminución de las viviendas de inquilinato es, por lo tanto, ficticia. La cifras más comparable son las de vivienda de 1980 con la de hogares de 1991, locual indicaría que hubo un incremento importante de los inquilinatos.

(3) En el Censo de 1980 incluye: Rancho, Precaria y Otros. En el censo de 1991 incluye: Rancho o casilla y otras precarias

(4) Los hoteles pensión no fueron registrados en el censo de 1980.

cobertura de redes de agua potable en la mayoría de los países de la región, junto con el mayor impacto relativo que tuvieron las inversiones en infraestructura a medida que fue moderándose el ritmo de crecimiento de las grandes ciudades. (CEPAL, 1995)

Es menos probable que hayan tenido alguna

produciendo un encarecimiento relativo del suelo y una disminución de los loteos legales (que por supuesto también se frenaron con la falta de crédito a largo plazo). (Nora Clichevsky, 1995)

La insuficiencia de las políticas de regularización en todo el país frente al avance de nuevas ocupaciones por

Régimen de Tenencia	1980	1991	
		% hogares	* % hogares**
Propietarios		67,7	65,4
Inquilinos		14,8	13,1
Ocupantes en relación de dependencia	4,8		3,9
Total situaciones legales	87,3		82,4
Total situaciones irregulares	12,7		17,6
Total hogares		100,0	100,0
		(7.103.852)	(8.927.289)

Cuadro 6. Régimen de tenencia en 1980 y 1991

(1) Incluye: ocupantes de hecho, ocupantes por préstamo, propietarios solo de vivienda, otras situaciones

* Hogar equivale a vivienda ** Hogar ... Puede haber más de un hogar por vivienda

Fuente: Subsecretaría de Vivienda, Informe Habitat II, 1996

incidencia en la disminución de viviendas irrecuperables las acciones focalizadas de mejoramiento de asentamientos precarios, a través de los programas delegados por convenio con municipios y entidades intermedias y de los programas de préstamos individuales para construcción, ampliación o mejoras, inscriptos en las distintas operatorias desarrolladas por los organismos provinciales. Estos programas consisten en soluciones muy variadas que pueden incluir desde la construcción de viviendas mínimas, lotes con servicios, suministro de infraestructura (electricidad, agua y desagües), mejoras y/o ampliaciones en el propio lote, etc, aunque en rigor no hay un registro sistemático y amplio, menos aún una evaluación de sus impactos. ¹⁰

El aumento de las situaciones irregulares de tenencia del suelo posiblemente tiene que ver con:

La falta de ofertas legales para los sectores más pobres, especialmente los hogares jóvenes que son que usualmente invaden tierras.

El surgimiento de una forma hasta hace una década poco frecuente en el país de acceso al suelo por parte de los sectores no tan pobres, como son los loteos clandestinos. Esta es una modalidad que, al menos en el AMBA, comenzó a difundirse desde que la Ley 8912/77 sobre uso del suelo urbano elevó las exigencias normativas sobre producción de tierra urbana,

parte de hogares que no encontraron otras alternativas, pese a que han sido importantes las iniciativas que se han venido adoptando al respecto. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, desde 1985 varios municipios sancionaron un conjunto de ordenanzas que originaron diversas operatorias de venta de tierras fiscales municipales a sus ocupantes y que fueron consideradas un verdadero logro para las organizaciones de base confederadas que las impulsaron (el Frente de Demandantes de Florencio Varela, el Movimiento de Barrios de Emergencia de Moreno, el Consejo de Villas de Merlo y el Consejo de Asentamientos de Morón).¹¹ Sin embargo, al cabo de varios años de sancionadas - 10 años en algunos casos- las propias organizaciones demandantes detectaron fuertes dificultades en su implementación.¹²(Taller de Tierras, 1995). Desde el Gobierno de la provincia de Buenos Aires también se ha impulsado la compra y/o expropiación de tierra privadas ocupadas por asentamientos, a través de los Programas Protierra y Procasa y a través del Ente del Conurbano Bonaerense. Sin embargo, igual que en el ámbito municipal, los procesos de regularización han enfrentado diversas dificultades.

Nuevamente aquí, es muy poco lo que se conoce sobre los impactos de estas políticas y sobre cuánto de los problemas heredados y/o de las nuevas problemáticas han logrado solucionar. Lo que es seguro

es que la persistencia y gravedad de la cuestión social de la falta de suelo ha llevado al Gobierno Nacional a poner en marcha nuevas medidas tendientes a la regularización dominial, especialmente de asentamientos irregulares en centros urbanos y sus periferias. Se trata de medidas implementadas a partir de 1991 y cuyos posibles impactos, por lo tanto, no están reflejados en el último censo.¹³

Con respecto al **hacinamiento de hogares** -fenómeno también observado en otros países- hay varias razones para explicar su presencia.

Una es que un número *¿creciente?* de hogares de que residen en buenas viviendas (posiblemente nuevos pobres) y pobres estructurales debieron compartir la vivienda con otra familia, ya sea por la imposibilidad de acceder a una vivienda convencional en el mercado, o de obtener un pedazo en donde autoconstruir la fuera del circuito de la economía formal.

Tal vez también, el "allegamiento" - como en el caso chileno- fue una estrategia adoptada por los sectores populares y las capas medias empobrecidas para camppear la crisis económica, ya que de este modo, los que se agregan a la vivienda pueden aportar recursos para el mantenimiento del conjunto de miembros, especialmente los más vulnerables. En cualquier caso la agudización de los problemas de hacinamiento aparece como una respuesta frente al escenario de las políticas de ajuste.

Finalmente es posible hipotetizar que también pudo haber habido una combinación de ambos fenómenos. Es decir: que algunos hogares hayan alquilado parte de sus viviendas a otros hogares y que los ingresos obtenidos de esta manera hayan sido destinados al mejoramiento habitacional. Situaciones como éstas han sido detectadas en otras ciudades latinoamericanas (como Bogotá o ciudad de México), en donde, el alquiler de piezas incorporadas a la vivienda o ubicadas en alguna porción libre del lote, es una decisión de los propietarios de viviendas autoconstruídas para consolidar y mejorar sus viviendas, o para obtener una fuente adicional de ingresos. Las condiciones contextuales de este fenómeno parecen vincularse al agotamiento de la oferta de piezas de alquiler en las áreas centrales, a la dificultad en el acceso a la propiedad de lotes y viviendas en la periferia y también a las penalizaciones y crecientes dificultades que plantea en algunas ciudades la invasión de terrenos. Obviamente todos estos problemas tienen a acentuarse para los grupos de más bajos ingresos. (Cuenya, 1984)

Estas son apenas una serie de hipótesis que dejan muchos interrogantes por responder. *¿Los procesos de mejoramiento del hábitat precario se debieron más a la mera desaparición del parque de miles de viviendas con déficit crítico o a su reemplazo por viviendas mejores? En este último caso, ¿los procesos de consolidación del hábitat popular son replicables?, ¿son posibles para una mayoría o solamente para una minoría?, ¿cuáles son los factores contextuales que los posibilitan?, ¿en qué medida varían de ciudad en ciudad? ¿quiénes son los*

que participan de estos procesos? . Con respecto a las manifestaciones de la pobreza habitacional que aquejan a los sectores medios es posible hacer preguntas equivalentes.

3.2. La distribución territorial de la pobreza habitacional

** Distribución de hogares deficitarios*

Si el problema se evalúa teniendo en cuenta cómo se distribuye el total de hogares deficitarios en las distintas jurisdicciones, se comprueba que el mayor volumen y por lo tanto la mayor proporción se localiza en la aglomeración del Gran Buenos Aires, que concentra el 28,0% de hogares en esta situación (seguida muy de lejos por el resto de la provincia de Buenos Aires, donde este valor es de 12,2% y la de Santa Fé, con 8,0%). Esta proporción se eleva al 32,4% si se considera sólo el hacinamiento por cuarto y al 34,4% si se tiene en cuenta el hacinamiento por hogar.

Es decir que, desde el punto de vista cuantitativo, la metrópolis tiene más cantidad de gente viviendo en las peores condiciones considerando todos los tipos de déficit. El otro fenómeno que caracteriza al Gran Buenos Aires son sus marcadas diferencias intraurbanas, en el sentido de que son los partidos del Gran Buenos Aires los que concentran la mayor proporción del déficit, mientras la Capital Federal - con el mejor parque habitacional del país- los hogares deficitarios representan apenas un 4,0% del total de hogares y un 12,2% de su *propis stock*. (Ver cuadros 7 y 8). Sin embargo, es interesante notar que durante la última década, la Capital Federal es la única jurisdicción (junto con Jujuy) en donde se ha incrementado la proporción de hogares en viviendas irrecuperables. (Cuadro 9). Esto, en el caso de Buenos Aires, indudablemente tiene que ver con dos procesos: a) el repoblamiento de las villas que se produjo a partir del retorno a la democracia en 1983, luego de que éstas habían sido prácticamente eliminadas del perímetro urbano de la ciudad de Buenos Aires durante el Gobierno Militar y b) la difusión de la intrusión de casas - las "casas tomadas"- fenómeno que empezó a cobrar un cierto relieve desde comienzos de los '80, asociado a la liberalización y suba de los alquileres, a la falta de ofertas accesibles para los sectores de bajos ingresos en la ciudad, a la existencia de un gran stock de viviendas desocupadas o abandonadas y en estado de gran deterioro (unas 150.000 hacia 1990) y a la recomposición de las organizaciones sociales de inquilinos y ocupantes, que dieron apoyo legal a las familias ocupantes frente a las acciones de desalojo emprendidas por los propietarios. La actitud de tolerancia del gobierno municipal formó parte del contexto político favorable para estos procesos. Se calcula que hacia 1991 la población en villas de emergencia rondaba los 51 mil habitantes distribuidos en 16 asentamientos, en tanto la población en casas tomadas fue estimada en 200 mil personas,

según el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos.¹⁴

* Incidencia relativa de la pobreza

Region y provincia	Total Hogares	Total Hogares Deficitarios	En Viviendas recuperables (1)	En Viviendas Irrecuperables (2)	Con Hacinamiento o por cuarto en buenas Viv. (3)	Con Hacinamiento por Hogar en buenas Viv. (4)
AMBA		28,0	22,8	32,4	32,4	34,4
Capital Federal		4,0	2,1	2,3	6,8	10,1
Gran Bs. As		24,0	20,7	30,1	25,6	24,3
Pampeana		31,8	33,0	24,9	37,1	33,9
Resto Bs. As		12,2	12,6	11,5	15,2	12,5
Santa Fé		8,0	7,9	7,1	8,5	7,4
Entre Ríos		3,4	3,7	3,0	3,5	2,9
Córdoba		7,6	8,1	3,0	8,9	10,4
La Pampa		0,6	0,7	0,3	1,0	0,7
Cuyo		7,1	6,5	5,7	8,4	10,4
Mendoza		4,3	3,8	2,9	6,2	6,5
San Juan		1,7	1,5	2,3	1,3	2,3
San Luis		1,1	1,2	0,5	0,9	1,6
Nordeste		9,8	17,0	17,0	5,1	4,9
Corrientes		3,4	3,7	4,9	1,8	2,0
Chaco		0,4	5,0	5,3	1,6	1,4
Formosa		2,0	2,2	3,5	0,7	0,6
Misiones		4,0	6,1	3,3	1,0	0,9
Noroeste		15,5	16,3	18,9	10,2	17,3
Catamarca		1,1	1,3	1,0	0,7	0,9
La Rioja		1,0	1,0	0,5	0,8	1,0
Tucumán		4,4	4,6	5,0	3,0	4,4
Salta		3,7	3,6	4,9	2,3	3,1
Jujuy		2,2	2,2	2,7	2,0	1,9
S. del estero		3,1	3,6	4,8	1,4	1,1
Patagonia		7,7	4,4	4,0	6,8	4,0
Neuquén		1,1	0,9	0,9	2,2	1,1
Río Negro		2,0	1,9	1,4	2,1	1,3
Chubut		1,1	1,1	0,9	1,7	0,9
Sta Cruz		0,4	0,4	0,2	0,6	0,5
T. del Fuego		3,1	0,1	0,6	0,2	0,2
TOTAL		100,0 (3129730)	100,0 (1573804)	100,0 (651766)	100,0 (479960)	100,0 (424200)

Cuadro 7. Hogares deficitarios según tipo de déficit por región y provincia. Por cientos en relación al total de hogares

(1) Hogares que residen en Ranchos, Casillas, Locales no construidos para fines habitacionales

(2) Hogares que residen en Casas B e Inquilinatos

(3) Hogares que residen en Casas A y Departamentos y que presentan una relación superior a 2 personas por cuarto. Los datos de este ítem no figuran en los tomos correspondientes del Cen.91, consignándose datos inéditos proporcionados por el INDEC.

(4) Hogares que residen en Casas A y depts y que comparten la vivienda con otro u más hogares.

Fuente: Elaboración en base a cuadro inédito preparado por la Subsecretaría de Vivienda, según datos del Censo Nacional de población y Vivienda, 1991

Si analizamos la incidencia de las deficiencias habitacionales en relación al total de hogares de cada jurisdicción en 1991, se observa que las situaciones más críticas se presentan en provincias como Formosa y Misiones, en las cuales, más de dos terceras partes de sus hogares padecen situaciones deficitarias, seguidas por Santiago del Estero y Chaco y Jujuy con valores que superan el 60% y luego por Corrientes, Catamarca, Salta y Tucumán en donde más de la mitad de sus hogares están en esta situación. Todos estos valores superan el promedio del país que es del 35,4%. El problema crítico en estas jurisdicciones es el de la precariedad.

Es decir que, en términos relativos, las situaciones de mayor gravedad se localizan fuera de la principal metrópolis del país, y posiblemente fuera de las ciudades mayores de 1 millón de habitantes. Estamos acá frente a un panorama en el cual, sin dudas, la pobreza habitacional (que en algunos casos está más representada por las viviendas recuperables y en otros por las irrecuperables) resulta dominante frente a las zonas de mayor bienestar. Se trata de una cuestión bastante clave que plantea el problema de la relación entre los problemas y los potenciales recursos para resolverlos. (Cuadro 8)

Es interesante notar que tal panorama se presenta en las áreas del interior pese a que es en algunas de ellas en donde se han registrado las mayores reducciones en cuanto a viviendas irrecuperables. Los casos más sorprendentes son Entre Ríos y Catamarca, en donde la proporción de hogares en esa condición pasó, entre 1980 y 1991, de 43,8% al 7,3% y del 34,4 al 10,6%, respectivamente. Otras provincias donde esos cambios fueron notables son La Pampa, La Rioja, Neuquén y Rio Negro. (Cuadro 9). Sería importante saber qué factores específicos explican esas transformaciones.

* La heterogeneidad de los problemas habitacionales

Por supuesto que además de la cuestión del tamaño absoluto y relativo, el hábitat popular tiene distintas manifestaciones en las distintas ciudades. En las grandes ciudades la crisis habitacional está representada en mayores proporciones por gente viviendo en una pieza de inquilinato (o en un hotel pensión) pagando altos precios por eso, o bien, en casas intrusadas corriendo el riesgo de desalojo. En estas áreas centrales hay una mayor disponibilidad de oportunidades de trabajo y mejores servicios públicos, pero el espacio y la seguridad jurídica son imposibles para los hogares que los habitan. En las ciudades menores los problemas probablemente son inversos. Esto es claro de ver en el cuadro 7, cuyos datos muestran que el problema del hacinamiento tiene una expresión más contundente en el área metropolitana que en el resto de las jurisdicciones. Esto es particularmente claro en la Capital Federal, en donde estas situaciones tienen más peso que la precariedad.

CONSIDERACIONES FINALES

Estas reflexiones finales se plantean en tres direcciones.

1) Se están produciendo transformaciones profundas en los patrones de la urbanización latinoamericana que imponen una revisión de la imagen metropolitana que se tenía del sistema de asentamientos humanos y de sus antiguos modelos interpretativos.

En las grandes ciudades, la mayor heterogeneidad y complejidad del hábitat también transforma la tradicional imagen de la ciudad. De un territorio segregado, en donde la pobreza habitacional y social resultaban usualmente coincidentes, por otra en la cual, como bien se sostiene en el documento de la CEPAL, “no todos los habitantes de la ciudad periférica son pobres y no todos los pobres urbanos viven necesariamente en esa otra ciudad”, de donde, los nuevos procesos de segregación plantean relaciones menos nítidas entre sociedad y espacio. (CEPAL:29)

En las ciudades intermedias y pequeñas, el tremendo peso de la precariedad promueve también una nueva imagen. De ciudades relativamente acomodadas con “bolsones de pobreza” éstas se están convirtiendo en ciudades pobres con “bolsones de riqueza”.

2) Estos cambios exigen también un redoblado esfuerzo para mejorar la base informativa y ajustar los diagnósticos, ya que los vacíos en el conocimiento sobre estos temas son muy grandes.

Como sostiene Francisco Sabatini, para dejar de ser sobrepasados por situaciones que apenas llegamos a comprender, los planificadores y políticos debemos hacer un esfuerzo de diagnóstico serio, dejando de lado una práctica profesional común en los últimos tiempos, que consistió en prorizar las soluciones antes que la comprensión de los problemas que se quería solucionar. (F. Sabatini, 1995)

Son llamativas las observaciones de Michael Cohen, Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Banco Mundial sobre la falta de conocimiento de los fenómenos urbanos actuales. En ocasión de realizarse en Londres, en noviembre de 1991, un Seminario sobre Los nuevos pensamientos y enfoques del desarrollo urbano, M. Cohen señaló que la impresión del Banco Mundial era que había habido una disminución en la comprensión de los fenómenos urbanos; que el proceso de ajuste y la crisis económica había modificado todo, de manera que la información cuantitativa de base se encuentra desactualizada. Entonces se preguntaba: “¿Cómo podemos suponer que los países en desarrollo pueden tomar decisiones de política sin una comprensión adecuada de lo urbano?”. Y agregaba: “En algunos de mis viajes tengo conversaciones con los Gobiernos y les digo: ‘cómo saben que saben?, qué es lo que creen saber sobre este tema?’. Mucha gente se molesta porque creo que no ha habido una adecuada inversión en la investigación urbana y en la cuestión de la comprensión”. (N. Harris, 1992 :21. Traducción del texto original)

Esta afirmación es bastante cierta y pone de manifiesto

Región y Provincia	Total Hogares	Total Hogares Deficitarios	En Viviendas Recuperables	En Viviendas irrecuperables	Con Hacinamiento en buenas viviendas	Con Hacinamiento de hogar en Buenas Viviendas
AMBA	100,0	47,1	18,8	10,7	8,9	8,9
Capital Federal	100,0	12,2	3,3	1,5	3,2	4,2
Gran Bs.As.	100,0	34,9	15,3	9,2	5,7	4,7
Pampeana						
Resto Bs.As.	100,0	28,4	14,8	4,3	5,4	3,9
Santa Fé	100,0	30,7	15,8	5,9	5,1	3,9
Entre Ríos	100,0	40,3	22,2	7,3	6,2	4,6
Córdoba	100,0	30,7	16,9	2,6	5,5	5,7
La Pampa	100,0	26,5	14,2	2,2	6,5	3,6
Cuyo						
Mendoza	100,0	38,1	16,8	5,4	8,3	7,6
San Juan	100,0	44,3	19,3	12,2	4,9	7,9
San Luis	100,0	44,9	25,9	4,3	5,8	8,9
Nordeste	100,0					
Corrientes	100,0	57,9	31,6	17,3	4,5	4,5
Chaco	100,0	65,1	40,3	17,9	3,8	3,1
Formosa	100,0	70,6	39,0	25,3	3,6	2,7
Misiones	100,0	68,2	52,0	11,6	2,5	2,1
Noroeste						
Catamarca	100,0	56,2	33,7	10,6	5,5	6,4
La Rioja	100,0	43,9	29,8	6,9	7,1	0,1
Tucumán	100,0	54,1	28,6	12,7	5,5	7,3
Salta	100,0	59,7	30,1	17,0	5,7	6,9
Jujuy	100,0	62,2	31,1	15,4	8,3	7,4
S. del Estero	100,0	67,1	38,6	21,1	4,4	3,0
Patagonia						
Neuquén	100,0	37,3	15,7	6,0	11,0	4,6
Río Negro	100,0	41,1	22,8	6,8	7,4	4,1
Chubut	100,0	37,8	19,1	6,3	8,6	3,8
Sta Cruz	100,0	32,1	15,6	3,9	7,4	5,2
T. del Fuego	100,0	34,7	6,1	20,4	4,1	4,1
TOTAL	100,0	35,4	18,0	7,4	5,3	4,7

Cuadro 8. Hogares deficitarios según tipo de déficit por provincia. Por ciento sobre el total de cada jurisdicción. 1991

Fuente: Elaboración en base a cuadro inédito preparado por la Subsecretaría de Vivienda. Dirección de Planificación Habitacional en base a datos del Censo Nacional de población y Vivienda, 1991

otro problema crítico. Nuestros países no sólo no actualizaron su base informativa acorde a las transformaciones vertiginosas de todo orden que experimentaron nuestras sociedades. Asistimos a la generación de un número cada vez mayor de programas y políticas sociales (tanto en materia de vivienda y desarrollo urbano como de empleo, educación, salud,

desarrollo agropecuario, etc) que usualmente no se articulan con las políticas sectoriales troncales sino que se estructuran al margen de ellas, y que están concebidos a partir de diagnósticos muy globales, en función de directrices que fijan los organismos de la cooperación internacional, como el BID o el Banco Mundial. Y aquí es válido preguntarse, ¿Sus equipos técnicos, acaso saben

Provincia	Hogares 1980			Hogares 1991		
	Viviendas	Viviendas	Total	Viviendas	Viviendas	Total
	Recuperables	Irrecuperab.	Hogares	Recuperables	irrecuperabl.	Hogares
AMBA						
Capital Federal	3,2	0,8	918.758	3,3	1,5	1.023.464
Gran Bs.As.	12,0	12,4	1.755.277	15,3	9,2	2.172.716
Pampeana						
Resto Bs.As	13,5	7,7	1.110.705	14,8	4,3	1.362.979
Santa Fé	14,9	10,0	663.778	15,8	5,9	803.021
Entre Ríos	25,6	43,8	219.880	22,2	7,3	269.975
Córdoba	18,2	6,9	610.111	16,9	2,6	771.671
La Pampa	20,0	16,0	56.705	14,2	2,2	76.325
Cuyo						
Mendoza	17,6	7,4	274.527	16,8	5,4	360.464
San Juan	21,8	18,1	99.191	19,3	12,2	124.142
San Luis	27,7	12,0	50.911	25,9	4,2	75.799
Nordeste						
Corrientes	32,4	32,6	140.198	31,6	17,3	188.628
Chaco	38,7	32,3	150.616	40,3	17,9	198.103
Formosa	31,3	26,6	61.373	39,0	25,3	92.512
Misiones	59,0	16,9	129.028	52,0	11,6	187.678
Noroeste						
Catamarca	22,7	34,4	42.868	33,7	10,6	61.344
La Rioja	32,4	16,0	34.853	29,8	6,9	51.653
Tucumán	33,4	19,2	198.289	28,6	12,7	259.970
Salta	30,6	25,4	137.318	30,1	17,0	193.356
Jujuy	29,8	6,3	86.266	31,1	15,4	115.776
S. del Estero	30,5	37,2	122.631	38,6	21,1	149.537
Patagonia						
Neuquén	23,5	15,8	52.909	15,7	6,0	96.838
Río Negro	30,4	14,1	92.741	22,8	6,8	134.871
Chubut	22,7	15,1	62.710	19,1	6,3	94.893
Sta Cruz	26,5	9,0	26.449	15,6	3,9	42.300
T. del Fuego	30,3	11,2	5.761	6,1	20,4	19.274
TOTAL	17,0	11,8	7.103.853	18,0	7,4	8.927.289

Cuadro 9. Evolución del déficit por precariedad entre 1980 y 1991, por jurisdicción.

Fuente: Subsecretaría de Vivienda, Dirección de Planificación Habitacional. "Diagnóstico de la situación habitacional" (mimeo).

qué es lo que saben sobre nuestras ciudades?.

3) El nuevo cuadro de situación impone que se examinen cuidadosamente muchas de las directrices de política urbana y de vivienda en voga, que emanan de dichos organismos. Para terminar con apenas dos ejemplos, cabe preguntarse ¿cómo se concilia el jerarquizado objetivo de incrementar la productividad y el potencial económico de las grandes ciudades en un contexto de pérdida de protagonismo de las metrópolis

y vigoroso crecimiento de las ciudades intermedias?. O bien, ¿Cómo se instrumenta el concepto de la focalización para orientar los programas compensatorios de alivio a la pobreza, en ciudades donde los focalizables prácticamente son los "no pobres"?

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, 1994, Vivienda. Un entorno propicio para

el mercado habitacional. Documento de política del Banco Mundial, Washington, D.C., EE.UU.

CEPAL. Alojar el desarrollo. Una tarea para los asentamientos humanos. Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), Santiago de Chile, 13 al 17 de noviembre de 1995

Cohen, Michael. "The new agendas", in: Nigel Harris (editor), *Cities in the 1990s. The challenge for developing countries*, Development Planning Unit, University College London Press, London, 1992

Cuenya, Beatriz. "Inquilinatos en la ciudad de Buenos Aires. Referentes teóricos e históricos y un estudio de caso en el barrio de Almagro". Cuaderno del CEUR No 24, Buenos Aires, 1988. "Casas tomadas en la ciudad de Buenos Aires", en Boletín del CEUR, Setiembre, Buenos Aires, 1984.

1993, Nueva Política municipal hacia las villas. El Programa de Radicación e Integración de villas y barrios carenciados de capital Federal, Buenos Aires, (mimeo).

Dirección de Planificación Habitacional, Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social, "Diagnóstico de la situación habitacional", Buenos Aires s/f. (mimeo).

Gilbert, Alan & Gugler, Josef. "Cities, Poverty and Development. Urbanization in the Third World". Oxford University Press, London, (Second Edition), 1994

INDEC, 1993, Anuario Estadístico de la República Argentina, Buenos Aires.

Lattes, Alfredo. Algunas dimensiones demográficas de la urbanización reciente y futura en América Latina, Cuaderno del CENEP No 31, Buenos Aires, 1984

Minujín, Alberto (Editor), 1993, Desigualdad y exclusión, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires.

Pantelides, Alejandra, 1984, La transición demográfica argentina: un modelo no ortodoxo Cuaderno del CENEP, Buenos Aires.

Sabatini, Francisco, 1995, "Ciudad chilena: enrucijadas y posibles salidas", Cuaderno periférico No 46, JUNDEP, Santiago, Chile.

Secretaría de Desarrollo Social, 1996, Hábitat II, Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, Turquía, 6 al 13 de junio de 1996, Documento de la República Argentina, Buenos Aires.

Vapñarsky, César 1994, "Crecimiento urbano diferencial y migraciones en la Argentina: cambios de tendencias desde 1970", en: Estudios migratorios Latinoamericanos, Año 9, No 27, pp 225-258.

1995, "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950", en: Desarrollo Económico, Vol. 35, No 138 (julio-setiembre), pp 227-254.

REFERENCIAS

1. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Encuentro Latinoamericano de Producción Social del Hábitat, organizado por FUNDAL, realizado en Mendoza del 7 al 13 de octubre de 1996.
2. Investigadora del CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) asociado al Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (CEA-UBA)
3. Es interesante constatar que en la reciente Cumbre sobre La Ciudad - Hábitat II— estas dos líneas argumentales están conjugadas en una sola: las ciudades ya no son percibidas sólo como receptáculos de los problemas críticos del hábitat humano

(asociados a la pobreza, a la violencia y a la pérdida de identidad cultural) sino principalmente como dispositivos de progreso económico y prosperidad. La idea de una rápida urbanización unida a una tendencia a concentrar los recursos en las ciudades - especialmente las grandes ciudades- está en la base de esta nueva imagen urbana.

4. El crecimiento demográfico en estas aglomeraciones se fundó principalmente en el componente vegetativo (que se intensificó a partir de 1970) aunque también las migraciones hicieron su aporte. Por lo menos hasta 1970, los altos niveles de fecundidad que prevalecían en las regiones extrapampeanas (en el Noroeste y Nordeste el tamaño de familia completa era más del doble que las del Gran Buenos Aires, para 1970) junto con un estancamiento en la tendencia declinante de la mortalidad - según un estudio de Alejandra Pantelides- explicarían el vigoroso crecimiento vegetativo de estas ciudades. (Pantelides, 1984)

5. También contribuyó a la disminución en el crecimiento del Gran Buenos Aires el descenso de la fecundidad que viene bajando sistemáticamente desde 1914.

6. Según estimaciones de la CEPAL, en promedio, de cada 100 hogares latinoamericanos, 60 habitan en viviendas adecuadas, 22 en viviendas precarias recuperables y 18 en alojamientos de extrema precariedad o en situaciones de hacinamiento familiar. Esto significa que el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo afecta a la tercera parte de los hogares. Es importante notar, sin embargo, que del total de hogares deficitarios más del 50% se aloja en viviendas que son recuperables, es decir, que requieren mejoras parciales. Si bien, en A. L. hubo una oferta muy insuficiente de programas de mejoramiento edilicio, se han producido significativos progresos en la cobertura sanitaria (agua y cloacas).

7. Las cifras sobre hacinamiento por cuarto varían en los distintos informes oficiales, en función de criterios disímiles de medición, lo que exige tomar con precaución las anteriores observaciones.

8. En 1991 una cuarta parte de los hogares del país se encontraban en condiciones de hacinamiento mientras que en 1980 esta situación afectaba al 18,5% de las viviendas. Si bien estos datos no son comparables, "la tendencia sugiere el incremento en las condiciones de hacinamiento en hogares que habitan viviendas de buena calidad, además de las deficitarias.

9. En rigor el suministro de agua no es un indicador suficiente para determinar el paso de categoría de una vivienda tipo rancho o casilla a otra tipo B, por ejemplo. Se hubiera requerido que además existan mejoras en los materiales de construcción.

10. Por ejemplo, los programas delegados por convenios con municipios u otras entidades intermedias, o los de Préstamos individuales para construcción, ampliación o mejoras. Ver información de la Subsecretaría de Vivienda sobre Operatorias desarrolladas por los organismos provinciales (Mimeo). Entre los primeros pueden citarse:

Programa ayuda a los abuelos, chicos de la calle y violencia, en la provincia de Buenos Aires.

Programas de soluciones básicas y financiamiento de monoambiente, en Córdoba

Vivienda rural urbana y completamiento de vivienda dispersa rural con fincos del Banco Mundial, en Corrientes.

Programa UNE, PVP y PREI (Banco Mundial), en Chaco
Programa Nuestro Barrio, Consoliación de asentamientos espontáneos, Nuestros costeros en Entre Ríos.

11. Cabe destacar las ordenanzas 10293/85 de Florencio Varela, la 1580/86 de Moreno, la 2833/86 de Merlo, la 10293/88 de Morón.

12. En un Taller de Tierras realizado del 3 al 5 de noviembre de 1995, un conjunto de organizaciones de base, con el asesoramiento de la Asociación civil madre Tierra, analizaron los problemas y políticas de tierras en el Gran Buenos Aires. Puntualizaron fallas relacionadas con la falta de tierra para la relocalización de familias en barrios con alta densidad; insuficientes agrimensores que ejecuten los trámites de subdivisión; falta de control sobre los fondos recaudados por los municipios en concepto de venta de tierras fiscales ocupadas; atrasos y dificultades en las gestiones para la escrituración a través de la Escribanía General de Gobierno; atrasos en los pagos por parte de muchas familias con dificultades laborales; insuficientes municipios que haya sancionado ordenanzas que promuevan las regularizaciones. ("Caminando Juntos por la Dignidad", Taller de Tierras, Buenos Aires, 1995)

13. Tanto la Ley 23.967 de 1991 de aplicación a través de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo", como la Ley 24.146 de 1992 promueven la transferencia de tierras fiscales a las provincias y municipios para su posterior venta a los ocupantes que se encuentran en situación irregular.

14. En el caso de las villas de emergencia, a partir de 1989, el municipio inició una política explícita de radicación de las villas, que pretende transformar las villas en barrios y que contempla acciones de regularización dominial y de urbanización. Las expectativas creadas por esta política alentó nuevas ocupaciones en los terrenos libres de los asentamientos villeros, con lo cual la población siguió incrementándose. (Beatriz Cuenya, 1993)