

# **Controversias y aportes en torno a la cuantificación de la población en villas de emergencia y asentamientos precarios en Región Metropolitana Buenos Aires. Período 2001-2010.**

Vergara Parra, A.

Cita:

Vergara Parra, A. (2018). *Controversias y aportes en torno a la cuantificación de la población en villas de emergencia y asentamientos precarios en Región Metropolitana Buenos Aires. Período 2001-2010.* *Revista Iberoamericana de Urbanismo (RIURB)*, 14, 75-95.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/albano.blas.vergara/7>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pzsa/hDd>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Segregación socio-territorial en la Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA). Controversias y aportes en torno a la cuantificación de la población en villas de emergencia y asentamientos precarios. Período 2001-2010

**Vergara Parra, Albano Blas**

Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES)

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA)

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO)

[albano.vergara@gmail.com](mailto:albano.vergara@gmail.com)

## RESUMEN

Un modo de aproximarse al fenómeno de la segregación socio-territorial en una metrópoli es observando la evolución y tendencia de los dos extremos: esto es, asentamientos informales-precarios y urbanizaciones-barríos cerrados. En el caso de la Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA) se ha sostenido que, durante la década previa, se ha producido un crecimiento extraordinario de población en “villas de emergencia” y “asentamientos precarios”. Tales afirmaciones conllevaron a una serie de controversias en torno al dimensionamiento y evolución de dicha población. El presente artículo se focalizará en uno de los polos del fenómeno de la segregación socio-territorial, referido a la cuantificación del universo de análisis “villas de emergencia y asentamientos precarios” en la RMBA. En una primera parte se abordan los aspectos teórico-metodológico relativos al problema de la medición de dicho universo. En una segunda, se analizan las mediciones y estimaciones disponibles sintetizando las diversas fuentes de información existentes (oficiales y no oficiales) con el objeto de comparar variaciones y diferencias. En una tercera, se efectúa una aproximación indirecta del universo de análisis a partir del uso de una metodología propia que utiliza los micro-datos censales de 2001 y 2010. Por último, se proponen una serie de conclusiones en base al análisis realizado.

**Palabras clave:** segregación urbana, asentamientos informales-precarios, Región Metropolitana Buenos Aires

## ABSTRACT

One way of approaching the phenomenon of urban segregation is to observe the evolution and the trend of the two extremes: informal settlements and gated communities. In the case of the Buenos Aires Metropolitan Region, it has been argued that during the previous decade there has been an extraordinary increase in population in informal settlements. Such statements led to a series of controversies about the size and evolution of this population. This article will focus on one of the poles of the phenomenon of socio-territorial segregation, referring to the quantification of the universe of analysis informal settlements in the Buenos Aires Metropolitan Region. In the first part, the theoretical-methodological aspects related to the problem of measuring the universe are discussed. In a second, the available measurements and estimates are analyzed by synthesizing the various sources of information (official and unofficial) in order to compare variations and differences. In a third, an indirect approximation of the universe of analysis is made based on the use of an own methodology that uses the micro- data of population census 2001 and 2010. Finally, a series of conclusions are proposed based on the analysis carried out.

**Key words:** urban segregation, informal settlements, Buenos Aires City

## 1. INTRODUCCIÓN

La desigualdad social se refleja en los modos de producción de una ciudad y/o metrópoli. En otras palabras, la iniquidad social se expresa en los modos de construcción y apropiación que los actores sociales hacen del espacio urbano. En consecuencia, en la actualidad podría decirse que existe una ciudad para quienes “pueden pagarla”, con todos los servicios-bienes, avances técnicos-tecnológicos y comodidades que ofrecen las grandes metrópolis, y otra ciudad para los “desposeídos”, esto es, inundable, deteriorada, sin servicios y equipamientos urbanos, con graves problemas de hacinamiento y habitabilidad y sin ningún tipo de seguridad legal. Se puede decir entonces que estos tipos de problemas urbano-ambientales son también una manifestación de los modos de producir “la ciudad” como así también de las formas de producir “en la ciudad” (Clichevsky, 2003). En este sentido, los cambios y transformaciones ocurridas durante las últimas décadas del siglo XX en las formas de producción “en” las ciudades (esto es, desindustrialización, tercerización del empleo, etc.) han definido nuevas formas de producción “de” la ciudad generando asimismo nuevas formas de segregación socio-territorial caracterizadas por una mayor guetización de las ciudades y metrópolis (Katzman, 2001). En las ciudades latinoamericanas, uno de los rasgos más sobresalientes del fenómeno ha sido el amurallamiento de los espacios residenciales urbanos (Borsdorf, 2003).

En el caso de la Región Metropolitana Buenos Aires, en términos históricos, la estructuración socio-urbana se caracterizó -a grandes rasgos- por la ocupación residencial del corredor geográfico Norte por sectores sociales de ingresos medios altos mientras que el corredor geográfico Sur, por sectores de bajos ingresos (Schteingart y Torres, 1973). Durante el proceso de urbanización ocurrido durante el período 1930-1960 (ligado al proceso de industrialización sustitutiva) se consolidó una modalidad de hábitat popular basada en “loteos a mensualidad” que estuvo destinada a los sectores populares que implicó una expansión territorial de la conurbación cuyo desarrollo se produjo sin ningún tipo de planificación centralizada (Clichevsky, 2003). En este contexto, también apareció la modalidad de hábitat precario “villas de emergencia” que en sus orígenes podría ubicarse en torno a la década de 1930. Esta modalidad alcanzó una mayor envergadura durante las décadas sub-siguientes a partir de la consolidación del proceso de industrialización sustitutiva que impulsó fuertes migraciones internas desde campo hacia las ciudades. En la Ciudad de Buenos Aires, los nombres de las “villas de emergencia” respondieron a los barrios en los que se radicaron (si bien el Estado luego comenzó a darles numeración). Por otra parte, en el Conurbano Bonaerense la modalidad “villas de emergencia” emergió más bien con diversidad de nombres populares emplazándose principalmente en torno a la primera corona de la conurbación.

Hacia comienzos de la década de 1980 comenzó a tomar forma una nueva modalidad de hábitat precario en la conurbación denominada por los especialistas como “asentamientos informales-irregulares” que emergieron producto de tomas y ocupaciones de tierra. Esta modalidad de hábitat precario presentó características muy distintas diferenciándose de las villas de emergencia típicas (Cravino, 2006). Así, a partir de procesos de tomas y ocupaciones de tierras, esta modalidad emergió más bien como parte de una nueva estrategia por parte de los sectores populares para acceder a la vivienda. En otras palabras, emergió como producto de la ausencia y escasez de oportunidades habitacionales y de un proceso de desregulación en los mercados de suelo-vivienda que se inició en las últimas décadas del siglo XX cuyo desarrollo generó en las capas más pauperizadas de la sociedad la búsqueda de otro tipo de estrategias para resolver el problema habitacional.

Uno de los aspectos -quizás el menos tratado- del fenómeno del hábitat popular-precario “villas-asentamientos informales” es su dimensión cuantitativa. Así, suelen presentarse múltiples y variadas cifras y estadísticas para indicar su tamaño, dimensión y evolución, pero, sin embargo, se carece de fuentes confiables y son muy pocas las agencias gubernamentales que pueden afirmar con precisión cuál es la “cantidad” así como también cómo y cuál ha sido su evolución histórica. Por tanto, se presentan muchas controversias en torno a las mediciones-estimaciones existentes del universo de análisis. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) de la Ciudad de Buenos Aires, durante el período 1991-2001 la población en villas-asentamientos (VyA) del Área Metropolitana Buenos Aires (CABA + 24 Partidos) se incrementó globalmente a una

**tasa anual promedio de 5.1%.** En términos absolutos, esta variación representó un pasaje de 463.087 a 698.005 personas. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el crecimiento fue 9.6% mientras que en el Conurbano Bonaerense de 4.5%. Ahora bien, cuando se quiere analizar el período 2001-2010 se presentan una serie de dificultades ya que no se cuenta con estadísticas de fuentes oficiales consistentes para el territorio Conurbano Bonaerense, razón por la cual se obstaculiza determinar luego (con algún grado de confianza y error) la evolución y tendencia global para el conjunto de la región metropolitana. Según la medición efectuada para la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC) entre 2001-2010 se registró un incremento de población en villas promedio anual del 17.6% que, en términos absolutos, representó un incremento de 103.224 a 163.587 personas, lo cual implica un crecimiento extraordinario de más del 50%.

A pesar de que para el Conurbano no se cuenta con mediciones oficiales del período 2001-2010, existe una investigación realizada por el equipo de Info-Hábitat de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) en el año 2006. Según esta fuente el crecimiento en términos relativos de la población VyA entre 2001-2006 (tomando como referencia los datos del Censo 2001) habría sido del 57,5%. En términos absolutos, según la investigación, la población en VyA habría pasado de 594.781 a 936.765 personas. Es decir, en un período de cinco años la población en VyA se habría incrementado de modo extraordinario, a una tasa anual promedio del 11,5%.

El presente trabajo se plantea como interrogantes de investigación las siguientes preguntas: ¿se registró para el conjunto “villas y asentamientos informales-precarios” de la RMBA, en efecto, un crecimiento extraordinario de población (personas, hogares) entre 2001-2010? En este sentido, ¿se puede afirmar que el incremento extraordinario de población en VyA registrado en la Ciudad de Buenos Aires (tal como lo muestra la medición de la DGEyC) se produjo también para todo el conjunto de la RMBA? El objetivo principal del artículo es llegar a una estimación alternativa de la evolución de la población en VyA de la RMBA entre 2001 y 2010, a partir de las fuentes censales mediante una metodología original que aproxima a la población VyA en base al déficit habitacional y a su grado de concentración espacial. El aporte y la originalidad del presente trabajo radica en la realización de una estimación indirecta efectuada exclusivamente a partir de los micro-datos censales de 2001 y 2010 con el objetivo de brindar una respuesta alternativa a la hipótesis del crecimiento extraordinario de población VyA para el período de análisis. El artículo se organiza del siguiente modo: en una primera parte, se trata en específico, los aspectos teórico-metodológicos relativo a las mediciones-estimaciones del universo “villas-asentamientos precarios”. En una segunda, se analiza de una manera pormenorizada los datos publicados para la RMBA (en particular, para Conurbano Bonaerense, 24 Municipios). En una tercera, se presentará una estimación indirecta efectuada en base a los datos censales de 2001-2010 y, por último, se propondrán algunas conclusiones en base a los análisis efectuados.

## **2. LA MEDICIÓN DEL UNIVERSO “VILLAS-ASENTAMIENTOS PRECARIOS”**

La producción y circulación de estadísticas sobre el conjunto de villas-asentamientos precarios en la RMBA se encuentra muy ligada a actores sociales cuyas lógicas de acción e intereses la vuelven una tarea muy compleja y sensible. Existe, por un lado, una lógica social ligada a una estigmatización basada en que los pobladores de tales territorios “portan” y “cargan” con estigmas negativos (delincuencia, narcotráfico, etc.) que se asocia únicamente al hecho de residir en tales espacios urbanos. Por otro lado, existe una lógica política consistente en que sus pobladores a medida que logran organizarse y constituirse en actores posicionados en un escenario político logran conformar grupos con capacidad de acción cuyas demandas pueden canalizarse y presionar en el sistema político dominante. En este juego de relaciones de fuerzas la información se convierte entonces en un instrumento y medio de poder valioso. Resulta así que en la actualidad la información cuantitativa sobre villas-asentamientos precarios es -en gran medida- insuficiente, inconsistente, escasa y se encuentra muy poco sistematizada. Ahora bien, esto se debe no sólo a una cuestión de recursos y capacidades de gestión-ejecución de las agencias estatales sino también a las distintas lógicas en las que dicha información se encuentra inmersa y atravesada. Una vez reconocido esto, resulta necesario precisar y analizar cuáles son los problemas específicos relativos con su producción y circulación.

Puede afirmarse que la aproximación cuantitativa del universo “villas-asentamientos precarios” (tanto la población, hogares-personas, así como también las unidades-vivienda y asentamientos existentes en un territorio) puede realizarse mediante dos tipos de modalidades que pueden ser: mediciones-estimaciones directas o bien indirectas. La primera modalidad está fundada en operativos censales por lo cual requiere del despliegue de una cantidad enorme de recursos económicos que, si bien posibilita el acceso a una masa significativa de información a gran escala, no se encuentra exenta de problemas, errores e inconsistencias (cabe señalar, que una de las principales complejidades que presentan los operativos y relevamientos de campo en “villas de emergencia y asentamientos precarios” es la dificultad de acceso a terreno). La segunda modalidad podría dividirse, a su vez, en dos tipos: por un lado, mediciones basadas en muestras de barrios-asentamientos (viviendas-hogares) y, por otro, mediciones basadas en métodos proyectivos los cuales, a partir del muestreo y obtención de determinados parámetros (por ejemplo, densidad habitante/hectárea) proyectan y estiman luego el conjunto-universo de análisis. En este orden de clasificación, podría añadirse una tercera modalidad basada en la recolección, comparación y sistematización de múltiples fuentes de información (tanto de organismos oficiales como no oficiales) como método de aproximación y proyectivo del universo.

Por otra parte, existe así también un conjunto muy amplio de organismos estatales (principalmente vinculados con políticas de vivienda e infraestructura urbana) de distinta jerarquía y jurisdicción (de nivel nacional, provincial y local-municipal) que producen información cuantitativa sobre el universo “villas-asentamientos precarios”. (para el caso de la RMBA podrían mencionarse los entes y agencias estatales que se observan en la **Tabla 1**). Ahora bien, las distintas fuentes de información correspondientes a organismos públicos presentan una serie de inconsistencias y errores los cuales limitan la fiabilidad de los datos que producen. De acuerdo a Cravino (2008) estos problemas se pueden resumir del siguiente modo: **1) De tipo conceptual**: incompatibilidad de definiciones teóricas y tipológicas; **2) Relativo al universo**: sub-registro del número de unidades villas-asentamientos y hogares-personas; **3) De tipo nominal**: diversidad de nombres de barrios-unidades; **4) De tipo locacional**: distintas ubicaciones para un mismo asentamiento-barrio; **5) Relativo a la delimitación espacial**: diferencias significativas en los perímetros y polígonos establecidos y **6) Relativo a la unidad espacial mínima (UEM)**: diferentes unidades espaciales mínimas (parcelas, manzanas, macizos catastrales, polígonos, etc.) para el registro en del universo.

**Tabla 1.** Agencias estatales en las que se produce información cuantitativa sobre villas-asentamientos precarios. RMBA.

<b>Nivel-Jurisdicción</b>	<b>Entes - Agencias</b>
<b>Nación</b>	Instituto Nacional de Viviendas. Comisión Nacional de Tierras Fiscales. Fondo Nacional de Viviendas Secretaría de Transporte Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<b>Provincia de Buenos Aires</b>	Secretaría de Planificación. Dirección de Estadísticas y Censos. Ministerio de Seguridad Fondo del Conurbano Bonaerense Municipios y/o Intendencias
<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	Dirección de Estadísticas y Censos. Ministerio de Desarrollo Urbano Instituto de la Vivienda

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cravino (2008)

En resumen, el problema de la medición del hábitat precario villas-asentamientos informales-irregulares estriba no sólo en una dificultad y complejidad de tipo operativa, técnico-administrativa o bien de recursos económicos

comprometidos en los relevamientos sino también –y principalmente- en la resolución y definición de los aspectos teórico-metodológicos implicados en las mediciones, aspectos que a continuación se tratarán y analizarán en detalle.

## 2.1 Acerca del uso de definición teóricas

En la literatura y los ámbitos especializados existen diferentes términos y categorías utilizados para referir a las modalidades de hábitat precario. Asentamientos-barrios: informales, precarios, ilegales, irregulares, degradados, ranchos-taperas, villas miseria, villas de emergencia, etc. En este marco, con el fin precisar las nociones se recupera la definición brindada por Cravino (2006) para diferenciar al universo de villas-asentamientos precarios del resto del conjunto del hábitat informal-precario.

Según Cravino, el término “villas de emergencia” refiere a “aquellas urbanizaciones informales que se constituyeron producto de ocupaciones de tierra urbana vacante, así como también de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar transitoriamente a familias con graves problemas habitacionales” (Cravino, 2008). El surgimiento de esta modalidad de hábitat precario puede situarse durante la primera mitad del siglo XX de la Argentina, etapa en la que el modelo de industrialización sustitutiva y las migraciones campo-ciudad signaron dicho proceso<sup>1</sup>. En términos espaciales, puede definirse a las “villas de emergencia” como una modalidad de hábitats precarios que se caracterizan por producir tramas urbanas irregulares; por presentar una buena localización respecto a centros de producción-consumo; por encontrarse emplazados mayormente en tierras fiscales; presentar viviendas que, en sus orígenes, fueron construidas con materiales muy precarios; por poseer alta densidad de población y porque sus pobladores son, mayormente, trabajadores poco calificados o informales que tienen inserciones débiles en el mercado laboral (vinculadas, principalmente, a actividades productivas y de subsistencia de su entorno inmediato). Por su parte, los “asentamientos informales” (a diferencia de la modalidad “villas de emergencia”) se distinguen porque en su mayoría presentan trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados y desde su propia conformación se encuentran estrategias de organización colectiva. Mayormente estos asentamientos se encuentran ubicados sobre tierras privadas que antes fueran vacantes. Por otra parte, sus viviendas suelen presentar una evolución de simples casillas-taperas a construcciones firmes y sus actores son -en la mayoría de los casos- pobladores con experiencia previa en hábitats urbanos. En relación a las características socio-ocupacionales, el perfil de los pobladores de los “asentamientos informales” no diferirían con el de los habitantes de “villas de emergencia” (Cravino, 2008).

A modo de complementar las definiciones teóricas de villas de emergencia y asentamientos informales, se recupera y agrega también una propuesta dada por el Consejo Nacional de Vivienda (2003) en el que se busca definir y clasificar al conjunto del *hábitat precarios* a partir de cuatro dimensiones-aspectos analíticos que son:

- 1) **Origen de la ocupación del suelo urbano.** Esta primera dimensión de análisis, permitiría distinguir modalidades de hábitats puesto que en el caso de las “villas de emergencia”, la mayoría se han caracterizado por presentar ocupaciones espontáneas y no planificadas cuyos resultados ha producido -en general- un trazado irregular de la trama urbana.
- 2) **Vinculación del hábitat con el entorno y la trama urbana.** A partir de esta segunda dimensión se podrían establecer tres tipos de categorías de asentamientos según sea el tipo de vinculación que los hábitats precarios tengan con su entorno urbano inmediato. Así, se pueden distinguir tres clases de hábitats precarios que son: a) *aislados del entorno urbano inmediato*; b) *integrados con la trama urbana*; c) *que provocan fuertes fracturas y disrupciones* en la trama urbana.
- 3) **Calidad de los suelos urbanos.** Esta dimensión permitiría distinguir y diferenciar a los tipos de hábitats precarios según la calidad de los suelos. En el caso de las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, sus suelos suelen ser zonas de bañados, terrenos de relleno, compuestos por materiales de desechos que dan como resultado un suelo poco estable y de escasa resistencia. La mayoría de los hábitats precarios suelen emplazarse en un medio ambiente insalubre.

- 4) **Composición social de sus pobladores-habitantes.** Con respecto a la última dimensión, el perfil sociolaboral de los pobladores se caracteriza usualmente por la baja o nula calificación ocupacional, así como también por los elevados niveles de informalidad y precariedad laboral.

En resumen, las definiciones teóricas del universo de hábitat precario “villas-asentamientos informales” implica una multiplicidad de dimensiones analíticas dado el carácter complejo que presupone el fenómeno (esto es, aspectos históricos, socio-culturales, socio-laborales, socio-urbanos, etc.). En este sentido, tanto el marco como la definición teórica deberían aportar elementos claros para precisar las nociones y procedimientos utilizados luego en las mediciones y aproximaciones cuantitativas del fenómeno. A continuación, se tratarán tales aspectos.

## 2.2 Acerca del uso de definiciones operativas

Hubert Blalock sostiene que “el concepto de confiabilidad se integra en la noción de una definición operacional. Por tanto, si las instrucciones no son lo suficientemente claras para que dos investigadores diferentes, trabajando por separado, obtengan los mismos -o casi los mismos- resultados, su utilidad es más bien nula” (pp. 112, 1997). Esta cita resulta muy pertinente y aclaratoria para tratar los problemas metodológicos que presentan las mediciones y aproximaciones cuantitativas del conjunto “villas-asentamientos informales”. En este sentido, según cuáles sean los presupuestos metodológicos de partida, los procedimientos y definiciones operativas utilizados al momento de dimensionar cuantitativamente un fenómeno, los resultados de mediciones distintas diferirán mucho entre sí. Estos aspectos (en general, muy poco tratados y explicitados) resultan cruciales para comprender los problemas en torno a las cifras y los números. En consecuencia, es necesario comenzar a diferenciar cuáles son las definiciones, procedimientos y criterios operativos que utilizan las investigaciones en las mediciones que se llevan a cabo. Así, es conveniente distinguir que los procedimientos metodológicos poseen una serie de aspectos de gran relevancia al momento de determinar el conjunto “villas-asentamientos informales” así como también a la hora de determinar el curso de las mediciones, aspectos que se podrían sintetizar y enumerar del siguiente modo:

- 1) **Unidad de análisis.** La definición clara y precisa de la unidad de análisis, así como también la unidad de registro es un elemento clave al momento de establecer los conjuntos y sub-conjuntos de las estimaciones. En este sentido, en el universo de estudio se presentan diferentes unidades de análisis (simples y colectivas) que son: personas, hogares, familias, vivienda, vecindario, barrio, asentamiento. Cabe agregar que no podrían compararse resultados con unidades de análisis diferentes (por ejemplo, hogares y familias).
- 2) **Variables-Indicadores:** El conjunto-universo “villas-asentamientos precarios” puede definirse también a partir variables-indicadores “empíricos”. Por ejemplo, variables-indicadores relativos a la unidad de análisis “vivienda” (acceso a agua potable) y/o bien variables-indicadores relativos a la unidad de análisis “hogares” (régimen de tenencia). Por tanto, según cuáles sean el conjunto de variables-indicadores utilizados en las definiciones operacionales, los universos diferirán mucho entre sí.
- 3) **Ponderación de dimensiones empíricas.** Así como el conjunto de variables-indicadores elegido permite determinar un tipo de conjunto u otro, así también según cuáles sean los “pesos” y “ponderaciones” asignadas a cada una de estas (esto es, a las variables sociales, jurídicas, físicas o geográficas) en las definiciones operacionales utilizadas, se arribará a un tipo de universo u otro.
- 4) **Unidad Espacial Mínima (UEM):** Por UEM se hace referencia a cuál es la medida de superficie y/o área espacial mínima utilizada (en unidades metros, hectáreas o kilómetros) para establecer e incluir a las unidades viviendas-hogares dentro del universo-conjunto “villas-asentamientos informales”.

Estos aspectos señalados resultan claves al momento de establecer los conjuntos y definir las aproximaciones cuantitativas. En este marco, se hará a continuación una breve revisión y comparación sobre los procedimientos

metodológicos, definiciones operacionales y criterios utilizados en dos mediciones-relevamientos efectuados en el AMBA con el objeto de observar y analizar diferencias: por un lado, la definición de **Info-Hábitat** (UNGS) y, por otro, la de **Un techo para mi país** (CIS).

En el caso de la medición de **Info-Hábitat** (2006), el aspecto relativo a la **UEM** se define a partir del siguiente criterio: unidades vivienda contiguas de similares características que ocupen una superficie igual o superior a los 2.500 m<sup>2</sup> (esto es, un cuarto de hectárea ( $\frac{1}{4}$  Ha)). En consecuencia, aquellas unidades vivienda agrupadas/contiguas de características similares (definidas a partir de un conjunto de variables-indicadores) que ocupen una superficie menor a  $\frac{1}{4}$  Ha no serán incluidas dentro del universo “villas-asentamientos informales”. En el caso de la definición utilizada por la medición de **Un techo para mi país** (2011), el criterio relativo a la **UEM** se define del siguiente modo: unidades viviendas contiguas que contengan y agrupen al menos 8 familias. Es decir, en la definición utilizada por **Un techo** (2011) se determina la UEM de modo independiente a la superficie ocupada por las unidades de análisis. En otras palabras, no se incluye una “medida espacial de corte” sino más bien un agrupamiento mínimo de personas-hogares-familias. En este sentido, se advierte de manera clara que los criterios operacionales utilizados en ambos relevamientos son distintos y difieren entre sí. Sin embargo, se puede observar que ambas definiciones presentan una similitud relativa al aspecto de la *necesaria concentración espacial de viviendas precarias* (independientemente de cómo defina cada una este conjunto de unidades). Por el contrario, la mayor diferencia entre ambas radica que en la medida espacial mínima se establece con criterios muy diferentes: en el primer caso, se utiliza como “unidad” una de medida superficie, en el segundo, se toma una medida o cantidad mínima de hogares-familias. Por otra parte, en la definición de **Un techo para mi país** relativa a las variables-indicadores utilizadas para determinar a los hogares-vivienda pertenecientes al universo de análisis se usan dos criterios operacionales que son: por un lado, *ausencia de al menos un servicio básico (agua, luz, cloaca)* y, por otro, *ausencia de títulos de propiedad por parte de los pobladores* (tenencia irregular). Es decir, la presencia en las unidades de análisis de “al menos” uno de los dos atributos antes mencionados sumado al criterio de la Unidad Espacial Mínima (esto es, congregación de al menos 8 familias o más) sería el modo de definir operativamente al hogar-vivienda perteneciente al universo. En consecuencia, se observa que, en la definición utilizada, la dimensión jurídica (esto es, régimen de tenencia) posee un peso relevante. Sin embargo, puede señalarse que la dimensión jurídica, si bien tiene relevancia y peso propio sobre el fenómeno, no es un criterio que posibilite discriminar con precisión al universo de hogares-viviendas en *villas de emergencias y asentamientos informales*. Principalmente, debido a que durante las últimas décadas se llevaron a cabo una serie de programas estatales destinados a regularizar las situaciones dominiales y/o de tenencia irregular de vivienda en hogares y familias residentes en tales tipos de hábitats-precarios<sup>2</sup>.

Se pone así en evidencia las fuertes diferencias de criterios metodológicos y operacionales que presentan las mediciones y los relevamientos entre distintas fuentes de información, y la clara dificultad que existe para establecer luego comparaciones válidas y confiables entre distintas fuentes. A modo exploratorio, a continuación, se analizarán distintas fuentes de información oficiales y no oficiales con el objetivo de adentrarse en la controversia en torno a la hipótesis de crecimiento excepcional de población VyA ocurrido en la década previa.

### 3. CONTROVERSIAS EN TORNO A LAS MEDICIONES EXISTENTES

Una manera de aproximarse a la dimensión cuantitativa del fenómeno -dada su magnitud y características- es, como se mencionó antes, mediante fuentes censales. Ahora bien, los datos de los censos de población, sin embargo, suelen presentar grandes inconsistencias, irregularidades y falencias. En este sentido, cabe señalar que, a la fecha, no se cuenta con datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC) en los que se precise el tamaño y la evolución de los pobladores de villas y asentamientos precarios de la RMBA<sup>3</sup>. De este modo, se carece de información actualizada oficial sobre población en VyA y, en consecuencia, la producción de información -en la mayoría de los casos- termina recayendo sobre los mismos pobladores puesto que el “dimensionamiento” constituye una estrategia y una forma de visibilizar la problemática habitacional. Dado este escenario, hacia finales de la década anterior, la publicación de los resultados de la investigación hecha por el equipo de investigación Info-Hábitat (en la que dimensionaba el tamaño de la población en VyA del Conurbano Bonaerense, así como su evolución y tendencia) generó toda una serie de controversias en torno a “los números” y “las cifras” de la población en VyA (controversia

que rápidamente se propagó a los medios de comunicación). En aquella coyuntura y escenario, el debate se centraba en torno a demostrar si se estaba ante la presencia de un crecimiento excepcional de población en villas-asentamientos precarios en la metrópoli Buenos Aires. A continuación, se presentará, de modo resumido, dos mediciones-estimaciones de población en VyA del territorio Conurbano (24 Partidos): una hecha por el equipo de Info-Hábitat y otra por la Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires con el objetivo de analizar los alcances-limitaciones de las fuentes de información.

### 3.1. Evolución de la población VyA según los tipos de fuentes

En la aproximación cuantitativa efectuada por el equipo de investigación de Info-Hábitat del año 2006 se estudió la dinámica de crecimiento de la población en villas y asentamiento precarios durante el período 1981-2006 para el Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) mediante múltiples fuentes de información. Para llevar a cabo dicha tarea, el estudio recurrió a las fuentes censales del Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC) de 1981, 1991, 2001 y para el año 2006 efectuó una estimación propia a partir de una base de datos georreferenciados construida mediante la triangulación de datos primarios y secundarios. Entre los principales resultados el estudio concluyó que entre 2001-2006 el territorio AMBA registró un incremento extraordinario de población en VyA, particularmente en el Conurbano Bonaerense (24 Partidos-Municipios). Se afirmaba que la población en VyA del Conurbano había crecido -en términos relativos- en un 57,5% lo cual representaba, en términos absolutos, un incremento neto de 342.074 personas para un período de 5 años. Ahora bien, la investigación precisaba que, sin embargo, “dado el importante sub-registro censal del año 2001 (INDEC) se refleja un salto brusco cuando se compara el crecimiento entre 2001 y 2006” (pp. 105, 2008).

Por otra parte, en el año 2003 -dada las limitaciones y problemas existentes con el operativo censal de 2001 en lo respectivo a la población en VyA, en particular, en el Conurbano Bonaerense- la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires llevó a cabo un procesamiento post-censal de la información recogida por el Censo 2001 con el objetivo de “corregir” los sesgos y errores de la información cuantitativa de población en VyA. De este modo, la Dirección Provincial, una vez identificado los segmentos censales correspondientes a “villas de emergencia”, “asentamientos irregulares” y “urbanizaciones precarias” (con la ayuda de Municipalidades, el Instituto de la Vivienda de Buenos Aires y el Ministerio de Seguridad de la Provincia) llegó al dato de la existencia de 161.388 hogares y 623.668 personas residentes en villas de emergencia y asentamiento precarios en el Conurbano para el año 2001. En este marco, a continuación, se resume una serie histórica 1991-2006 de población en VyA elaborada a partir de 3 fuentes de información: INDEC, Dirección Provincial de Estadística e Info-Hábitat (UNGS).

**Tabla 2.** Conurbano Bonaerense (24 Municipios-Partidos). Período 1991 – 2006.  
(%) Población en villas de emergencia y asentamientos precarios

	Período - Año			Tasa Crec Anual	
	1991	2001	2006	1991-2001	2001-2006
<b>Población VyA</b>	410.479	594.781 [¹] 662.574 [²]	936.765 [³]	4,5% [¹] 6,1% [²]	11,5% [¹] 8,3% [²]
<b>Total Población</b>	<b>7.969.324</b> 5,2%	<b>8.684.437</b> 6,8% [¹] 7,6% [²]	<b>9.257.707</b> 10,1% [³]		

**Fuente:** Múltiples fuentes

[¹] Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

[²] Dirección Provincial de Estadísticas. Provincia de Buenos Aires

[³] Info Hábitat. Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS).

Como se observa en la **Tabla 2**, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC) durante el decenio de 1990 el conjunto de población VyA creció a una **tasa promedio anual del 4,5%** que, en términos absolutos, representó un **incremento neto de 184.302 personas**. Con la corrección efectuada por la Dirección Provincial, se advierte un **diferencial positivo de 67.793 personas** que, en términos relativos, arrojaría una **tasa media anual del 6.1%**. Una vez establecida las diferencias entre las mediciones oficiales (INDEC y Dirección Provincial) para el período 1991-2001, se puede analizar y comparar ahora la evolución de la serie para el período 2001-2006 con el empalme hecho a partir de los datos de Info-Hábitat. Según esta fuente -y en base la corrección efectuada por la Dirección Provincial- para la mitad de la década previa, la población en VyA del conurbano bonaerense habría crecido a una **tasa promedio anual del 8,3%**. Es decir, según la medición de Info-Hábitat para mediados de la década previa la población en VyA del conurbano bonaerense ya había superado el crecimiento medio de la década de 1990. En otras palabras, en términos absolutos, entre 2001 y 2006 el incremento neto de población en VyA ya había superado al de toda la década anterior (274.191 versus 252.095 personas). En este sentido, si se toma la estimación Info-Hábitat (UNGS) del año 2006 y se utiliza como referencia la corrección hecha por la Dirección Provincial, sin lugar a dudas se llegaría a la conclusión de que en la década anterior la población en VyA en el Conurbano Bonaerense (y, por tanto, en la RMBA) se incrementó de manera extraordinaria. Ahora bien, para que la comparación entre las estimaciones de la Dirección Provincial e Info-Hábitat de 2001 y 2006 sea consistente, será necesario analizar la comparabilidad entre ambas fuentes de información. En este sentido, dado que se cuenta en ambas fuentes con la información desagregada de población en VyA según Partidos-Municipios, a continuación, se hará un breve análisis con el objeto de observar el “grado de comparabilidad y consistencia” entre las mismas.

### 3.2. Disparidad entre fuentes de información

Para establecer la comparación entre ambas fuentes, se parte del supuesto de que más allá de los guarismos (es decir, total personas) se debería observar en ambas fuentes de información una equivalencia y/o coincidencia en lo referente a los Partidos-Municipios que reúnen la mayor cantidad de población como así también en aquellos que presentan las menores concentraciones de personas en VyA. Detrás de la comparación subyace la idea de que es muy difícil que un período de 5 años se haya producido un cambio de composición interna en lo relativo a la distribución territorial (según jurisdicciones-municipios) de población en VyA en el conurbano. En consecuencia, se analizarán las distribuciones de población en VyA según los 24 Municipios del Conurbano con el objetivo de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las jurisdicciones (Partidos) que presentan la mayor concentración (cantidad) de

personas residentes en villas y asentamientos precarios? Y, por el contrario, ¿cuáles son aquellos que presentan la menor concentración? Se esperaría entonces encontrar similitudes con respecto a la distribución según jurisdicciones.

**Tabla 3** Comparación población en VyA según Partidos-Municipios. Conurbano Bonaerense (24 Partidos). Años 2001-2006.

Municipios (24 Partidos)	Período - Año			
	2001 <sup>(a)</sup>		2006 <sup>(b)</sup>	
	Total	Rank	Total	Rank
Lomas de Zamora	119.013	1°	74.471	4°
La Matanza	77.058	2°	139.781	1°
General San Martín	67.770	3°	81.109	3°
Quilmes	64.568	4°	120.097	2°
Almirante Brown	60.185	5°	51.749	7°
Lanús	49.712	6°	68.344	5°
Avellaneda	32.210	7°	46.059	9°
Tres de Febrero	23.153	8°	14.608	16°
Esteban Echeverría	21.926	9°	5.340	23°
San Miguel	19.527	10°	24.457	12°
Berazategui	15.990	11°	9.312	22°
Tigre	15.365	12°	51.641	8°
San Isidro	13.959	13°	42.783	10°
Florencio Varela	13.391	14°	27.134	11°
San Fernando	13.036	15°	13.906	17°
Malvinas Argentinas	11.171	16°	12.896	18°
José C. Paz	9.742	17°	22.857	13°
Hurlingham	8.999	18°	9.373	21°
Moreno	7.628	19°	15.647	15°
Ezeiza	5.646	20°	59.571	6°
Morón	5.117	21°	19.636	14°
Merlo	3.022	22°	11.157	19°
Vicente López	2.457	23°	10.255	20°
Ituzaingó	1.929	24°	4.582	24°
<b>Total Conurbano</b>	<b>662.574</b>		<b>936.765</b>	

Fuente: Múltiples fuentes

(a) Dirección Provincial de Estadísticas. Provincia de Buenos Aires (2003).

(b) Info-Hábitat. Universidad Nacional de General Sarmiento (2008).

En la **Tabla 3** se muestran las distribuciones de población (personas) en VyA según jurisdicción-partido de la Dirección Provincial de Estadísticas, así como también de Info-Hábitat (UNGS) ordenada según la cantidad de población (ranking) en el año 2001. Si se analizan cuáles son, en ambas distribuciones, las cinco (5) jurisdicciones-partidos con mayor cantidad de población VyA se llega a la siguiente conclusión: por un lado, se observa una “relativa equivalencia” en cuanto a los Partidos-Municipios que lideran el ranking ya que existe una coincidencia en 4 de los 5

Partidos-Municipios con mayor cantidad de población VyA. Estos son: **Lomas de Zamora; La Matanza; General San Martín y Quilmes**. Ahora, si bien ambas fuentes coinciden con la mayoría de la nómina no sucede lo mismo en cuanto al orden de importancia (peso) que le asigna cada fuente a cada uno de los Municipios. Es decir, según la Dirección Provincial, el Partido-Municipio con mayor población es el **Partido de Lomas de Zamora** mientras que, según la estimación de Info-Hábitat, es el **Partido de La Matanza**. Por otra parte, en la comparativa (empalme) entre ambas fuentes de información resulta poco consistente que el **Partido de Lomas de Zamora** haya reducido la población en VyA en casi un 40% en cinco años (y en un contexto de crecimiento extraordinario de población VyA) mientras que el **Partido de La Matanza** y el **Partido de Quilmes** hayan duplicado su población. Por último, en el caso de los cinco (5) Partidos-Municipios con menor cantidad de población no se advierten coincidencias en lo relativo a la nómina, a excepción del **Partido de Ituzaingó** ya que, según ambas fuentes, esta sería la jurisdicción del Conurbano Bonaerense con la menor cantidad de personas residentes en VyA.

#### 4. APROXIMACIÓN INDIRECTA

Uno de los mayores problemas para el análisis de la evolución entre 2001-2010 de la población en villas de emergencia y asentamientos precarios en la RMBA radica en la comparabilidad entre las distintas fuentes de información disponibles, principalmente en relación al Conurbano Bonaerense. A continuación, se presentará nuestra metodología de aproximación indirecta de población en VyA para el período 2001-2010, en base al análisis de la población con déficit habitacional a partir de micro-datos censales. De este modo, se pondrá a prueba la hipótesis del crecimiento excepcional de población en VyA durante el período de análisis.

##### 4.1. Acerca de la hipótesis del crecimiento extraordinario

En el presente estudio se sostiene que para que la hipótesis del crecimiento extraordinario de población en VyA entre 2001-2006 sea consistente se debería corroborar así también un incremento (2001-2010) de la población y hogares con déficit habitacional y, al mismo tiempo, una mayor concentración espacial-territorial (segregación) de dicha población. Para poner a prueba la hipótesis de trabajo propuesta se establecen primero las siguientes postulados-supuestos, a saber:

- 1) Se desconocen las **magnitudes** (y por tanto la evolución) **de tres tipos de población**, en particular, en el conurbano bonaerense que son: **a)** hogares-personas en villas de emergencia y asentamientos precarios; **b)** hogares-personas con déficit habitacional agrupados y **c)** hogares-personas con déficit dispersos.
- 2) La **población en villas-asentamientos precarios** puede ser definida de modo operativo como **población con déficit habitacional concentrada-agrupada espacialmente** en el territorio urbano.
- 3) La **población con déficit habitacional** comprende no sólo a los hogares que se emplazan en el territorio de **forma concentrada** sino también a aquellos hogares que se emplazan de **forma dispersa**.
- 4) Con respecto a la **población con déficit habitacional**, es poco probable que ocurra un escenario y dinámica en el que las partes componentes (agrupado y disperso) presenten **comportamientos inversamente directos**. En otras palabras, difícilmente en un período de tiempo se incrementarán los hogares con déficit agrupados y, en simultáneo, se reducirán los dispersos a iguales ritmos e intensidades.

A partir de tales supuestos, si se acepta la hipótesis del crecimiento extraordinario de población en VyA en la RMBA se debería aceptar, por tanto, que necesariamente se haya producido un crecimiento positivo (en términos absolutos y/o relativos) en el conjunto de la población con déficit habitacional. Sin embargo, bien podría objetarse esta última afirmación. La razón principal sería que se desconoce la **evolución-variación de cada uno de los componentes (agrupado y disperso) en el conjunto de población con déficit habitacional**. Es decir, si durante el período el componente agrupado se hubiera incrementado (hipótesis de crecimiento VyA) mientras que componente disperso

se hubiera reducido, el balance-saldo final del conjunto de hogares con déficit habitacional no necesariamente será de crecimiento positivo. Por tanto, podría aceptarse entonces un crecimiento de población VyA con un balance-saldo final o bien estacionario o bien negativo. No obstante, como se mencionó en el cuarto postulado, sería muy improbable la ocurrencia de un escenario en que los hogares con déficit habitacional concentrado (población en VyA) hubieran crecido a una tasa elevada mientras los hogares con déficit habitacional dispersos se hubieran reducido a una tasa igual o superior. En consecuencia, sólo aceptando la ocurrencia de comportamientos inversamente directos podrían darse un balance final estacionario o negativo. Por consiguiente, no se admite la posibilidad de que crezcan los hogares con déficit habitacional agrupados (población VyA) y que el balance de la población con déficit habitacional, al final del período, sea negativo. De este modo, si se contrasta esto último, la hipótesis del crecimiento extraordinario debería, o bien ser rechazada, o bien ser puesta en suspenso hasta encontrar mejores evidencias y aportes empíricos. Asimismo, bajo la hipótesis del crecimiento debería observarse una variación similar -en consonancia- en los índices de segregación espacial-territorial de la población con déficit habitacional.

En resumen, desde la perspectiva analítica propuesta, una manera de dar respuesta al interrogante sobre la evolución-variación del conjunto de población en villas y asentamientos precarios durante la década pasada será a partir del análisis comparativo de micro-datos censales de 2001 y 2010 en base al análisis del conjunto de la población con déficit habitacional (utilizando a dicha población como variante metodológica para aproximar cuantitativamente a la población VyA). La estimación indirecta de la evolución de la población en villas-asentamientos se basará en el análisis del balance-saldo del conjunto de hogares con déficit habitacional en el territorio, así como también en el análisis de la variación de los índices de segregación territorial entre 2001 y 2010. A continuación, se detalla la metodología, así como los procedimientos de comparación-contrastación utilizados.

#### 4.2. Metodología y procedimientos

La estrategia metodológica que se aplica consta de un abordaje de tipo cuantitativo en el que se recurre a las fuentes de micro-datos de los Censos Nacionales de Población 2001 y 2010 (Redatam-INDEC) a partir de una perspectiva de análisis micro-espacial vinculando la información censal a una cobertura cartográfica digital de las unidades espaciales. Cabe destacar que dada la complejidad para identificar a la población objeto de estudio (población VyA) la estrategia metodológica y las fuentes de información utilizadas cumplen un papel clave. A continuación, se precisará de modo breve las definiciones y procedimientos operacionales, así como también la comparabilidad de las fuentes de información utilizadas (esto es, Censos 2001 y 2010, INDEC).

Como se mencionó, la población VyA en este trabajo se define como hogares-personas en viviendas deficitaria agrupadas. Por tanto, es fundamental señalar e indicar cómo se definió operativamente el **déficit habitacional**. Dada la fuente de información utilizada, el déficit se construyó a partir del indicador **“Tipo de Vivienda”** que se encuentra presente en los micro-datos censales publicados por el INDEC. De este modo -y mediante dicho indicador- se puede discriminar a las unidades del parque de habitacional (viviendas) de un territorio en **dos grandes grupos: 1) viviendas aptas y 2) viviendas deficitarias**. A continuación, se presentan las definiciones de cada uno:

- 1) **Viviendas Aptas:** Viviendas típicas conformadas por unidades **Casas Tipo A** y **Departamentos** que no presentan ningún tipo de insuficiencia o carencia en lo referente a: 1) saneamiento-higiene, 2) disposición y provisión de servicios básicos y 3) calidad de materiales constructivos de las unidades.
- 2) **Viviendas Deficitarias:** Viviendas atípicas conformadas por unidades que presentan algún tipo de las insuficiencias-carencias antes mencionada. Este conjunto se compone por la suma de **Casas Tipo B; Ranchos; Casillas y Otro Tipo de Vivienda (Local no apto vivienda, Vivienda móvil)**.

De este modo -y a partir del criterio señalado- se determinó a la **población con déficit habitacional** que quedó constituida por el conjunto de hogares-personas residente en el segundo grupo de unidades-viviendas (esto es, deficitarias-atípicas). Ahora bien, cabe señalar que al momento de procesar y elaborar los indicadores de déficit

habitacional para ambas bases de micro-datos (2001 y 2010) se presentó un primer gran problema metodológico relativo a la comparabilidad del indicador “**Tipo de Vivienda**” puesto que el Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC) no publicó las mismas categorías en ambas bases de micro-datos (así como tampoco ningún procedimiento para “emparejamiento”). En consecuencia, para resolver el problema, se procedió en una primera instancia a reconstruir y emparejar las categorías del indicador “Tipo de Vivienda” y posteriormente a procesar-elaborar el indicador de déficit habitacional para los años 2001 y 2010 a los niveles de desagregación requeridos para el análisis de modo tal de generar resultados consistentes y comparables.

En lo respectivo a los indicadores-índices para medir la segregación-concentración espacial-territorial, se puede señalar que existe multiplicidad de medidas que, desde diferentes perspectivas, abordan el problema de la distribución territorial de un grupo de población en un espacio urbano. Según Massey y Denton (1988) tales medidas se pueden agrupar en cuatro tipos: *igualdad, exposición, concentración y centralización*. En este sentido, los autores señalan que usar sólo una clase de medidas puede resultar insuficiente puesto no alcanzaría para observar diferentes tipos de situaciones. Por ejemplo, los índices de igualdad-uniformidad (Segregación y Disimilaridad) bien pueden medir la distribución de un grupo de población en el territorio (esto es, igualitaria o desigualitaria) pero no pueden informar acerca de cómo son las características y formas de una distribución espacial (Rodríguez, 2013). En este sentido, los índices de exposición (aislamiento) -a diferencia de los de igualdad- tienen en cuenta la representatividad (peso) de los grupos en relación a la población total y, en tal sentido, posibilitan medir el grado de contacto potencial en el interior de las unidades espaciales entre miembros de un mismo grupo.

En el presente estudio se seleccionaron dos tipos de índices pertenecientes al primer y segundo grupo (igualdad y exposición). A continuación, se describen -de manera breve- los mismos:

- **Índice de Disimilitud:** Este índice mide la distribución espacial de un grupo con respecto al resto de la población y tiene como rango de variabilidad 0 y 1. Estos valores se corresponden a una distribución estrictamente igualitaria (valor 0) y una distribución estrictamente segregada (valor 1). Sus valores se pueden interpretar como la proporción que el grupo de referencia tendría que modificar en su localización para obtener en el conjunto del espacio residencial urbano una distribución espacial estrictamente igualitaria.
- **Índice de Aislamiento:** Este índice mide la probabilidad que un individuo perteneciente al grupo de referencia comparta y/o interactúe en la unidad espacial con un individuo otro grupo distinto. En otras palabras, el índice mide la probabilidad que un individuo comparta la misma unidad espacial-territorial con un individuo de un grupo diferente. Su rango oscila entre 0 y 1. Si alcanza valor máximo significa que el grupo de referencia se encuentra “aislado” con respecto a los grupos restantes.

Ahora bien, se presentó también un segundo gran problema metodológico relativo a la comparabilidad de los índices de segregación debido a la modificación de los límites espaciales (radios censales) introducidos en el operativo censal de 2010 (así como también en la ausencia de procedimientos estandarizados para emparejar la información geográfica de ambos relevamientos censales). Dado que los valores de los índices de segregación son sensibles a la delimitación territorial que tengan las unidades espaciales, para resolver el problema de la modificación en los límites espaciales se tomó la decisión de utilizar como unidad de agregación espacial las fracciones censales puesto esta unidad de agregación conservó en el relevamiento del año 2010, la delimitación del operativo censal del año 2001, principalmente en el Conurbano Bonaerense (Rodríguez, 2013).. Por último, cabe señalar que, a los fines analíticos del presente estudio, se tomó la definición operativa de región metropolitana RMBA utilizada por Alfredo Garay (2007) cuya delimitación territorial se encuentra conformada por la Ciudad de Buenos Aires más un conjunto de 30 partidos-municipios pertenecientes a la conurbación Gran Buenos Aires que ordenan y conforman una envolvente de 3 coronas o anillos. A continuación, se presentan los resultados obtenidos.

#### 4.3. Análisis de resultados

Los resultados obtenidos muestran que en 2001 se contabilizaba un total de 2.869.979 personas residentes en viviendas deficitarias que representaban el 23,8% de la población de RMBA. Entre 2001 y 2010 esta población se redujo, tanto en términos absolutos como relativos. De este modo, al final del período se contabilizaba un total de 2.581.592 personas que representaban el 19% del total. En términos de participación, la población en viviendas deficitarias de la RMBA se redujo en 4,8 puntos porcentuales (p.p.) equivalente a un 10% de su valor de 2001 (**Tabla 4**). Ahora bien, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, tanto el balance como la participación de la población (personas) con déficit habitacional prácticamente no se ha modificado (6,3% y 6,1% respectivamente). En efecto, en términos absolutos (stock de población) este conjunto se ha incrementado levemente durante la década. En el Conurbano Bonaerense (30 Partidos) ha sido entonces el territorio en el que se ha producido la mayor reducción déficit habitacional (esto es, de -6,5 p.p. y -10,8%).

**Tabla 4.** Participación (%) y Total Población en Viviendas Deficitarias.  
RMBA. Años 2001-2010

Divisiones geográficas	2001		2010		Dif p.p.	Var Rel
	Total	%	Total	%		
<b>Región Metropolitana Buenos Aires</b>	2.869.979	<b>23,8%</b>	2.581.592	<b>19,0%</b>	<b>-4,8%</b>	<b>-10,0%</b>
<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	175.015	<b>6,3%</b>	177.138	<b>6,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>1,2%</b>
<b>Conurbano 30 Partidos</b>	2.694.964	<b>29,0%</b>	2.404.454	<b>22,5%</b>	<b>-6,5%</b>	<b>-10,8%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos Censo Nacional 2001 y 2010

En la dinámica vista a partir de los hogares (**Tabla 5**) se advierte un cuadro similar, no obstante, la reducción es menor: en 2001 se cuenta un total de 692.909 hogares (19,5%) mientras que, en 2010, un total 682.461 hogares (15,8%) en RMBA. En términos relativos, esto representó una reducción del -1,5% y, en términos de participación, de -3,7 p.p. Por su parte, en Ciudad de Buenos Aires se observa que la participación prácticamente no se ha modificado (6,0% y 5,9% respectivamente) y, asimismo, se advierte un incremento porcentual del 11,5%. En el caso del Conurbano, por el contrario, se observa una reducción mayor de -5,5 p.p. y -2,8% durante el decenio.

**Tabla 5.** Participación (%) y Total Hogares en Viviendas Deficitarias.  
RMBA. Años 2001-2010

Divisiones geográficas	2001		2010		Dif p.p.	Var Rel
	Total	%	Total	%		
Región Metropolitana Buenos Aires	692.909	19,5%	682.461	15,8%	-3,7%	-1,5%
Ciudad de Buenos Aires	61.344	6,0%	68.384	6,1%	0,1%	11,5%
Conurbano 30 Partidos	631.565	25,0%	614.077	22,5%	-2,5%	-2,8%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos Censo Nacional 2001 y 2010

Ahora bien, dado que el mayor inconveniente y controversia de las estimaciones radica en el Conurbano Bonaerense, se utilizó para el análisis otra escala geográfica de análisis desagregando los datos de hogares con déficit habitacional según Coronas Anillos (**Tabla 6**). Así, entre 2001-2010 se observa que la Primera Corona es el territorio en el que se produjo la menor reducción (en términos relativos -3,7 p.p. y -11,7%) en comparación a la Segunda Corona (-15,3 p.p. y -25,7% respectivamente). En términos absolutos, la Primera Corona pasó de 191.614 (14,7%) a 169.228 hogares (15,8%) mientras que la Segunda Corona de 383.759 (35,5%) a 284.982 hogares (20,2%).

**Tabla 6** Hogares en Viviendas Deficitarias según Anillos-Cordones  
Conurbano Bonaerense (30 Partidos). Años 2001-2010

Divisiones geográficas	2001		2010		Dif p.p.	Var Rel
	Total	%	Total	%		
Primera Corona	191.614	14,7%	169.228	11,0%	-3,7%	-11,7%
Segunda Corona	383.759	35,5%	284.982	20,2%	-15,3%	-25,7%
Tercera Corona	56.192	38,9%	58.174	29,2%	-9,8%	3,5%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos Censo Nacional 2001 y 2010

**Tabla 7** Índice de Disimilitud y Aislamiento según Anillos-Cordones Conurbano Bonaerense (30 Partidos). Años 2001-2010

Grupo de Comparación:

Hogares con Déficit Habitacional versus Resto Hogares

Divisiones geográficas	Índice de Disimilitud (% Hogares)			Índice de Aislamiento (% Hogares)		
	2001	2010	Var (p.p.)	2001	2010	Var (p.p.)
<b>Region Metropolitana Buenos Aires</b>	<b>0,53</b>	<b>0,46</b>	<b>-7,0%</b>	<b>0,39</b>	<b>0,29</b>	<b>-10,0%</b>
<b>Conurbano 30 Partidos</b>	<b>0,46</b>	<b>0,40</b>	<b>-6,1%</b>	<b>0,41</b>	<b>0,30</b>	<b>-10,4%</b>
Primera Corona	0,50	0,45	-5,2%	0,31	0,24	-7,6%
Segunda Corona	0,33	0,29	-4,7%	0,45	0,33	-11,8%
Tercera Corona	0,22	0,19	-2,1%	0,43	0,33	-10,3%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos Censo Nacional 2001 y 2010

En relación al análisis de la concentración espacial de los hogares con déficit habitacional en el Conurbano Bonaerense (**Tabla 7**), se observa a escala metropolitana entre 2001-2010 una reducción de los índices de segregación, tanto en el índice de uniformidad (-6.1, Disimilitud) como en el de exposición (-10.4, Aislamiento). Resulta interesante señalar que, en términos comparativos, el mayor grado de concentración de hogares con déficit habitacional se encuentra en la Primera Corona mientras que el mayor grado de aislamiento (o bien, dicho en otras palabras, el menor grado de exposición) se encuentra en las coronas-anillos alejados del centro de la metrópoli. En este sentido, en lo respectivo a la variación de la **Disimilitud**, se advierte reducciones similares (en torno a los 5 puntos) en la Primera y Segunda Corona a diferencia de la Tercera que fue menor (2 puntos). En cuanto a la variación del Índice de Aislamiento se observan fuertes reducciones (mayores a 10 puntos) en la Segunda y Tercera Corona.

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se analizó la evolución de la población en VyA de la RMBA durante el período 2001-2010 con el objeto de efectuar un aporte en torno a su cuantificación, en particular, en el Conurbano Bonaerense. Se planteó como objetivo realizar a una estimación alternativa mediante una metodología en la que se aproximó de manera indirecta a la población en VyA a partir del déficit habitacional y su grado de concentración espacial utilizando los micro-datos censales de 2001 y 2010 del INDEC. Por otra parte, se llevó a cabo un análisis crítico de las fuentes de información disponibles mostrando los alcances y limitaciones de las mismas (principalmente, en lo relativo a los aspectos metodológicos). En el caso de las fuentes oficiales de información -excepto la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) de Ciudad de Buenos Aires- las agencias públicas no suelen publicar los procedimientos metodológicos utilizados en los relevamientos y a ello se le suma, así también, la escasez y poca sistematicidad que presentan los datos sobre población en VyA.

En la metodología alternativa propuesta se definió operacionalmente a la población en VyA como población con déficit habitacional agrupada espacialmente. En base a dicha definición, se sostuvo como hipótesis de trabajo que si, en efecto, hubo un crecimiento extraordinario de población en VyA entre 2001-2006, el mismo debería haberse traducido en un aumento también extraordinario de población con déficit habitacional y, al mismo tiempo, en una mayor concentración espacial-territorial (segregación) de dicha población en el período 2001-2010. La principal ventaja del método de estimación indirecta utilizado es que se garantiza la consistencia metodológica y por lo tanto

la comparabilidad de las estimaciones. En este marco, los resultados obtenidos en el estudio difieren sustancialmente de los informados por Info-Hábitat. Por el contrario, lejos de aumentar, el balance 2001-2010 de la población con déficit habitacional en RMBA fue negativo: a nivel personas, la **reducción fue del 10%** y a **nivel hogares del 1,5%**. En esta dirección, los índices de segregación para la región metropolitana mostraron una reducción relativa por encima de los **7 puntos porcentuales**. En el caso del Conurbano Bonaerense, la **reducción fue del 10,8% (personas) y de 2,8% (hogares)**. En la misma dirección, los índices de disimilitud y aislamiento de hogares con déficit habitacional en el conurbano se redujeron un 6% y un 10% respectivamente. En la Ciudad de Buenos Aires, sin embargo, los **hogares con déficit habitacional crecieron un 11.5%** y las **personas un 1,2%**. Esto es importante destacar ya que la aplicación del método ha mostrado ser consistente con el aumento de población en VyA registrado por la DGEyC. En consecuencia, a partir de los hallazgos obtenidos, se concluyó que la hipótesis del crecimiento extraordinario de población en VyA en el conurbano (y, por tanto, en la RMBA) debe ser problematizada o bien puesta al menos en suspenso.

Por otra parte, cabe destacar asimismo que si bien el déficit habitacional a nivel personas se redujo durante el período cuando se analizó la evolución a nivel de hogares se observó un descenso bastante moderado en el territorio conurbano bonaerense. En términos absolutos, en 2001 se registraban **692 mil hogares con déficit habitacional** y al final del período, **682 mil hogares** lo cual pone de manifiesto que la cuestión habitacional durante la década previa continuó siendo una problemática crítica para los sectores populares. En este sentido, resulta necesario remarcar que ante escenarios de escasez y falta de información, todos los esfuerzos y acciones efectuadas por actores no gubernamentales para producir información cuantitativa a mediana o gran escala (tales como organizaciones sociales, vecinales, comunitarias, centros e institutos de investigación) cobran una gran relevancia. En este sentido, el estudio de Info-Hábitat ha sido un gran aporte dada la gravedad de la situación socio-habitacional de los sectores populares en el conurbano bonaerense y la RMBA.

Para finalizar, en la controversia generada durante la década previa en torno a las cifras de la hipótesis del crecimiento extraordinario de población en VyA de la RMBA -que rápidamente se propagó a los medios de comunicación- se puso de manifiesto el uso y las interpretaciones maniqueas que hicieron (y hacen) los agentes de prensa con las estadísticas sociales que reflejan problemáticas sensibles para el conjunto de la sociedad. En aquel contexto y coyuntura, los medios de comunicación circularon toda una serie de argumentos ambiguos y confusos para dar cuenta de las causas del hipotético crecimiento extraordinario de población en VyA fundado en discursos reduccionistas en los que se sugerían relaciones directas entre el supuesto crecimiento del fenómeno con otros tales como la pobreza, la inseguridad y el delito. Desde la perspectiva analítica del artículo, se ha buscado evitar interpretaciones superficiales, así como también poner énfasis en la importancia que revisten de los aspectos metodológicos dada la necesidad social de contar con estadísticas que reflejen y aproximen la dimensión cuantitativa del fenómeno, así como su evolución y tendencia durante las últimas décadas en la región metropolitana.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blalock, H. (1997). "El problema de la medición: desfase entre los lenguajes de la teoría y la investigación" en Hacia una "estética plural" en la Investigación social. Carrera de sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.

Borsdorf, A. (2003). "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana". EURE, Santiago de Chile. Vol. 29, N°86, pp. 37-49.

Clichevsky, N. (1975). "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)", Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR, Instituto Torcuato Di Tella.

---- (2000). "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Número 28. Octubre. Santiago de Chile. Pp. 61.

Consejo Nacional de la Vivienda N°9. mayo 2003. Documento de trabajo: "Ciudad de Buenos Aires. Plan de urbanización en villas y barrios carenciados".

Cravino, M (2008) (Comp.) "Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana Buenos Aires". Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Cravino, M., del Río, J. y Duarte, J. (2007) "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA en los últimos 25 años" Info Hábitat - Instituto del Conurbano – UNGS.

Del Río, Duarte, Graham y Varela. (2008). "Creación de una base de datos georreferenciada de un fenómeno dinámico: las villas y asentamientos del AMBA" en "Los mil barrios (in) formales", Cravino, M (Comp.) Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Fernández Wagner, R. (2010). "El crecimiento de las villas y sus causas. Pobreza y mercado del suelo en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Revista Digital Café de las Ciudades. Año 9 / Número 91 / Mayo 2010. Disponible en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_91\\_1.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_91_1.htm)

Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007). Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana Buenos Aires.

Katzman, R. (1999). "El vecindario también importa". En: CEPAL, ed. Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social. Montevideo, pp. 263-307.

---- (2001) "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos" en Revista de la CEPAL N ° 75, México.

Katzman, R. et al. (1998). "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay". Documento de trabajo N.º 107, OIT, Chile.

Rodríguez, G. (2013). "El uso de zonas residenciales para medir la segregación residencial. Contraindicaciones, propuesta metodológica y estudio de caso: Argentina 1991-2001 " Revista Eure Vol. 39, N°118: pp. 97-122.

---- (2016). "Desigualdades socioeconómicas y segregación residencial en dos décadas de signo político y económico opuesto: La aglomeración Gran Buenos Aires entre 1991 y 2010". Revista Cuaderno urbano [online]. vol.21, n.21 en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-36552016000200001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552016000200001&lng=es&nrm=iso) ISSN 1853-3655.

Schteingart, M. y. T., H. (1973). "Procesos sociales y estructuración metropolitana en América Latina. Estudio de casos." Revista Desarrollo Económico (IDES) Vol. 12, (N° 48) pp. 725-760.

Un Techo Para Mi País Centro de Investigaciones Sociales (CIS) (2013). "Relevamiento de Asentamientos Informales".

---

<sup>1</sup> En esta etapa histórica, los primeros pobladores de las villas de emergencia en la metrópoli se caracterizaban por su origen migratorio (es decir, contingentes provenientes mayormente del interior del país) y por la ausencia de experiencias previas de hábitat urbano. De este modo, se puede afirmar que el perfil de dicha población en términos socio-demográficos era -en términos generales- bastante homogéneo. En la actualidad, puede afirmarse ya que sus pobladores representan un tipo nuevo heterogeneidad social -a diferencia de los orígenes- puesto que su composición se encuentra asociada ahora con "antiguos habitantes", "nuevos migrantes" (del interior y países limítrofes) y con "sectores sociales pauperizados" que fueron "excluidos" por el nuevo modelo productivo consolidado durante la década de 1990: cuentapropistas informales, desocupados y sub-ocupados (Cravino, 2008).

<sup>2</sup> Así también cabe agregar que en los cuestionarios de los censos de población se suele registrar a los ocupantes irregulares como "dueños" de la vivienda y terreno cuando en realidad no lo son.

<sup>3</sup> Durante la investigación realizada no se pudo acceder -en el caso que existieren- a datos oficiales publicados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) sobre el tamaño y la evolución de los pobladores en villas de emergencia y asentamientos precarios.